

Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet

A.T. Marseille

B.W.N. de Waard

F.J. Jansen

K.J. de Graaf

N.A. De Vos

Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen & Departement
staats- en bestuursrecht, encyclopedie en rechtsgeschiedenis, Universiteit van Tilburg

Groningen/Tilburg, 30 maart 2012

Het onderzoek werd, op verzoek van het WODC, begeleid door een commissie onder voorzitterschap van mr. A. Kosto.

Leden van deze commissie waren verder dr. E. Buitelaar (Planbureau voor de Leefomgeving), dr. R.J.J. Eshuis (WODC), drs. B.F. Gutter (Ministerie van Infrastructuur en Milieu), mr.dr. M.J. Jacobs (Ministerie van Veiligheid en Justitie) en mr.dr. A. Jasiak (Raad van State). Vanuit het WODC werd het onderzoek begeleid door mevrouw mr. F.A. de Lange.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Leesvervangende samenvatting	9
1 Inleiding	17
1.1 Achtergrond en aanleiding	17
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 De probleemstelling	18
1.4 De instrumenten van Hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet	19
1.5 Opbouw van dit rapport; opzet onderzoek	22
2 Juridisch-normatief deelonderzoek	24
2.1 Introductie, met enige geschiedenis en voorgeschiedenis	24
2.2 Toepasselijkheid van de Chw	26
2.2.1 <i>Bespreking</i>	26
2.2.2 <i>Conclusie / beoordeling</i>	28
2.3 Versnelling besluitvormingsprocedures	29
2.3.1 <i>Versoepeling MER-plicht (art. 1.11 Chw)</i>	29
2.3.2 <i>Omgaan met adviezen (art. 1.3 Chw)</i>	30
2.3.3 <i>Lex silencio positivo (art. 1.12 Chw)</i>	33
2.4 Versnelling rechterlijke procedure: toegang en gronden	34
2.4.1 <i>Geen pro forma beroep (art. 1.6 lid 2 Chw) en geen nieuwe gronden (art. 1.6a Chw)</i>	34
2.4.2 <i>Geen beroepsrecht voor decentrale overheden (art. 1.4 Chw)</i>	44
2.5 Versnelling rechterlijke procedure: verkorte termijnen (artt. 1.6, 1.7 en 1.8 Chw)	55
2.5.1 <i>Versnelde behandeling (art. 1.6 lid 1 Chw)</i>	55
2.5.2 <i>Verkorte uitspraaktermijnen (art. 1.6 lid 4; art. 1.7 en art. 1.8 Chw)</i>	56
2.5.3 <i>Relatie tot andere wetten</i>	56
2.5.4 <i>Conclusies / beoordeling</i>	57
2.6 Versnelling (finale) geschilbeslechting: toetsing, uitspraak en na de uitspraak	58

2.6.1	<i>Passeren gebreken (art. 1.5 Chw)</i>	58
2.6.2	<i>Relativiteitsvereiste (art. 1.9 Chw)</i>	65
2.6.3	<i>Nieuw bestuursbesluit ex tunc (art. 1.10 Chw)</i>	85
2.7	Conclusies / beoordeling	87
2.7.1	<i>Toepasselijkheid Chw</i>	87
2.7.2	<i>Versoepeling MER-plicht</i>	88
2.7.3	<i>Vergewisplicht</i>	88
2.7.4	<i>Beperking beroepsrecht voor decentrale overheden</i>	89
2.7.5	<i>Versnelde procedure en verkorte uitspraaktermijnen</i>	89
2.7.6	<i>Lex silencio positivo</i>	89
2.7.7	<i>Beperking aanvoeren beroepsgronden</i>	89
2.7.8	<i>Passeren gebreken</i>	91
2.7.9	<i>Relativiteitsvereiste</i>	91
2.7.10	<i>Nieuw besluit kan worden gebaseerd op feiten waarop het vernietigde besluit berustte</i>	93
3	Empirisch deelonderzoek	94
3.1	Inleiding	94
3.2	Gegevensverzameling	96
3.2.1	<i>Inleiding</i>	96
3.2.2	<i>Uitspraken</i>	96
3.2.3	<i>Case-study onderzoek</i>	97
3.2.4	<i>Interviews</i>	99
3.3	Verloop en uitkomst van Chw-procedures	100
3.3.1	<i>Inleiding</i>	100
3.3.2	<i>Algemeen beeld uitspraken</i>	100
3.3.3	<i>Toegang tot de procedure</i>	102
3.3.4	<i>Het vooronderzoek door de rechter</i>	106
3.3.5	<i>De toetsing door de rechter</i>	107
3.3.6	<i>Doorlooptijden van Chw-procedures</i>	111
3.3.7	<i>De effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw in samenhang bekeken</i>	117
3.4	Verlichte onderzoekslast bij totstandbrengen nieuw besluit (art. 1.10 Chw)	118
3.5	Besluitvorming ter uitvoering van Bijlage II-projecten: verlichting mer-plicht	119

3.6	Twintig projecten nader beschouwd	121
3.6.1	<i>Inleiding</i>	121
3.6.2	<i>De toepasselijkheid van de Chw</i>	122
3.6.3	<i>De beroepsprocedure</i>	124
3.6.4	<i>De uitvoering van het project</i>	124
3.6.5	<i>Door het bestuur ervaren knelpunten bij de realisatie van het project</i>	127
3.7	Neveneffecten?	128
3.7.1	<i>Inleiding</i>	128
3.7.2	<i>Consequentie 6-maanden uitspraaktermijn voor kwaliteit zaaksbehandeling?</i>	128
3.7.3	<i>Werklastverzwarende bestuursrechtelijke instanties; verdringing?</i>	129
3.8	Conclusie	132
3.8.1	<i>Inleiding</i>	132
3.8.2	<i>Directe effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van de procedure?</i>	133
3.8.3	<i>Directe effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op het verloop van de procedure?</i>	134
3.8.4	<i>Directe effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van de besluitvorming door bestuursorganen?</i>	134
3.8.5	<i>Indirecte effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de snelheid/kwaliteit van de uitvoering van projecten?</i>	134
3.8.6	<i>Indirecte effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op het verloop en de uitkomst van andere beroepsprocedures?</i>	135
4	Conclusies	136
	Literatuurlijst	143

Appendix	149
1 Inleiding	149
2 Bestemmingsplannen	149
2.1 Inleiding	149
2.2 De Pirk-Noord in Vaassen	149
2.3 Haagakkers II in Oostelbeers	158
2.4 Thiendenland II in Schoonhoven	162
2.5 Elzenbos in Brummen	167
2.6 Nieuwe Sloot Alphen aan den Rijn	173
2.7 Monumentenvergunning voor het gemeentehuis in Zeist	178
3 Projectuitvoeringsbesluit	184
3.1 Inleiding	184
3.2 Hooghe Kley het projectuitvoeringsbesluit in Wassenaar	184
4 Duurzame Energie	190
4.1 Inleiding	190
4.2 Windmolens Houten	190
4.3 De Waterkrachtcentrale Borgharen	198
3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit	199
4.4 Windmolens Scheveningen Buiten en West Rijn	205
4.5 Bodemenergiesysteem Bedrijvenpark Usseler Es	211
3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit	212
5 Infrastructuur	216
5.1 Inleiding	216
5.2 A2 Passage Maastricht	216
5.3 A4 Delft -Schiedam	220
5.4 A9 Schiphol-Amsterdam-Almere	224
5.5 N31 Haak om Leeuwarden	228

5.6	Buitenring Parkstad Limburg	231
6	Luchthavens	238
6.1	Inleiding	238
6.2	Aanwijzingsbesluit Rotterdam Airport	238
7	Spoorwegen	241
7.1	Inleiding	241
7.2	OV-SAAL	242
8	Natuur en Waterstaat	246
8.1	Inleiding	246
8.2	Ontpoldering Noordwaard	246
8.3	Projectplan vergraven smalspooronderhoudspaden Zalk/Kamperveen	250
	Lijst met afkortingen	255
	Bijlage 1 Interview	257
	Bijlage 2 Jurisprudentieoverzicht	259
	Bijlage 3 De Crisis- en herstelwet	265

Leesvervangende samenvatting

Inleiding

De op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) heeft als doel de uitvoering van grote projecten op het terrein van de infrastructuur, bouw, duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen, ter bestrijding van de economische crisis en ter bevordering van het herstel van de economische structuur van Nederland. Gezien haar doelstelling is de Chw tijdelijk van karakter. Insteek was dat de wet vervalt met ingang van 1 januari 2014.

Een specifieke doelstelling van de Chw is dat de voorbereiding van de besluiten ter realisering van de genoemde projecten, alsmede de eventuele tegen die besluiten gevoerde beroepsprocedures, zo efficiënt mogelijk verlopen. Daartoe bevat Hoofdstuk 1 Chw een aantal bepalingen over besluitvorming en rechtsbescherming die afwijken van de algemene regeling daarover in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en, voor een bepaling, van de Wet milieubeheer. De bepalingen betreffende de rechtsbescherming zien onder meer op de *toegang* tot de procedure, op de *toetsing* door de rechter en op de *termijn* waarbinnen uitspraak wordt gedaan. De bepalingen betreffende besluitvorming hebben onder meer betrekking op advisering ter voorbereiding van besluiten en op de milieueffectrapportage.

Concreet betreft het in hoofdzaak het volgende.

- Rechterlijke procedure: toegang en gronden
 - Beroepsgronden moeten voor het eind van de beroepstermijn zijn ingediend (art. 1.6 lid 2); na afloop van de beroepstermijn kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd (art. 1.6a); het beroepsrecht van decentrale overheden wordt beperkt (art. 1.4)
- Rechterlijke procedure: verkorte termijnen
 - De rechter behandelt het beroep versneld (art. 1.6 lid 1); de rechter doet uitspraak binnen 6 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn (art. 1.6 lid 4); als in het kader van de beroepsprocedure de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak om advies wordt gevraagd, geldt een termijn van 2 maanden voor het uitbrengen van advies (art. 1.6 lid 3)
- Rechterlijke procedure: toetsing en uitspraak
 - De rechter heeft ruimere mogelijkheden gebreken in het bestreden besluit te passeren (art. 1.5); er geldt een relativiteitseis (art. 1.9)
- Besluitvormingsprocedure
 - versoepeling verplichtingen in het kader van de milieueffectrapportage (art. 1.11); versoepeling omgaan met adviezen (art. 1.3); verlichte onderzoekslast bij hernieuwde besluitvorming na de vernietiging (art. 1.10)

Op welke projecten zijn de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing? Van belang zijn met name de Bijlagen I en II bij de Chw. In Bijlage I staat een aantal projecten in algemene bewoordingen omschreven (bijvoorbeeld: bestemmingsplannen die de bouw van 11 of meer woningen mogelijk maken), in Bijlage II staat een aantal projecten met naam en toenaam genoemd (bijvoorbeeld: Amsterdam Noordelijke IJouwers). Betreft het een project dat is om-

schreven in Bijlage I, dan zijn de bepalingen van Afdeling 1.2 Chw (de artikelen 1.3 tot en met 1.10 Chw) van toepassing. Betreft het een project dat staat genoemd in Bijlage II, dan is daarnaast ook Afdeling 1.3 (artikel 1.11 Chw) van toepassing, zo blijkt uit artikel 1.1 Chw. In artikel 1.2 Chw is bepaald dat bij AMvB projecten aan de bijlagen bij de Chw kunnen worden toegevoegd.

Artikel 5.9 Chw bepaalt dat de minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu, “binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een evaluatie [zendt] van de effecten van de in Hoofdstuk 1 van deze wet opgenomen instrumenten op versnelling en op verbetering van de projecten waarop deze van toepassing zijn.” Het onderhavige rapport bevat het verslag van het onderzoek ter voldoening aan de in artikel 5.9 Chw verwoorde opdracht.

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- 1. Dragen de tijdelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan versnelling van de procedures voor de projecten aangewezen op grond van artikel 1.1 en artikel 1.2 Chw?*
- 2. In hoeverre hebben deze instrumenten en hun toepassing effect op de juridische kwaliteit van besluiten?*
- 3. In hoeverre is sprake van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) deze instrumenten?*
- 4. Lenen de tijdelijke instrumenten van de Chw zich voor toepassing op andere terreinen dan dat van de huidige Chw?*

Twee deelonderzoeken

Het onderzoek ter beantwoording van de probleemstelling bestaat uit twee onderdelen, een juridisch-normatief en een empirisch deelonderzoek. Het juridisch-normatieve deelonderzoek omvat een analyse van de bepalingen van de afdelingen 1.2, 1.3 en 1.4 van de Chw. Voor elk van de afzonderlijke bepalingen wordt nagegaan welke vooronderstellingen en verwachtingen de wetgever heeft gehad op de te onderzoeken aspecten van versnelling en kwaliteitsverbetering. Aan de hand van een literatuurstudie worden deze vooronderstellingen en verwachtingen gerelateerd aan in de juridische literatuur naar voren gebrachte opvattingen. Ten slotte zijn in het kader van het juridisch-normatieve deelonderzoek rechterlijke uitspraken geanalyseerd die sinds de inwerkingtreding van de Chw door de Nederlandse bestuursrechters over bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw zijn geweest.

Het empirische deelonderzoek was er op gericht te achterhalen welke effecten de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw hebben op de snelheid en kwaliteit van de Chw-projecten. Het empirische onderzoek heeft langs verschillende lijnen plaatsgevonden. In de eerste plaats zijn zo veel mogelijk uitspraken van bestuursrechters verzameld betreffende be-

roepsprocedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Het betreft ruim 200 uitspraken. In de tweede plaats zijn twintig Chw-projecten die tot een beroepsprocedure bij de rechter hebben geleid, uitgebreid geanalyseerd. Ter aanvulling van deze onderzoeksactiviteiten is een groot aantal interviews gehouden met personen die ons vanuit hun deskundigheid en/of ervaring informatie konden verschaffen over de werking van de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw.

Onderzoeksbevindingen

Bij het weergeven van de onderzoeksbevindingen volgen we de vier aspecten van het onderzoek, zoals die naar voren komen in de vier deelvragen van de probleemstelling. Achtereenvolgens komen aan de orde: de vraag in hoeverre de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw een bijdrage leveren aan de versnelling van (procedures voor) projecten, de vraag of instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw van invloed zijn op de juridische kwaliteit van besluiten, de vraag in hoeverre sprake is van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en de vraag in hoeverre de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich lenen voor toepassing op andere terreinen dan dat van de Chw.

1. De bijdrage van instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw aan de versnelling van (procedures voor) projecten

In hoeverre dragen instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan de versnelling van procedures van besluitvorming en bestuursrechtelijke rechtsbescherming, en daarmee aan de versnelling van de betreffende Chw- projecten?

Voor wat betreft de *procedure bij de bestuursrechter* kan op basis van de bestudering van ruim 200 uitspraken betreffende procedures waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren, het volgende worden geconcludeerd.

In de eerste plaats blijkt uit het onderzoek dat de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw in 62% van de Chw-zaken niet wordt gehaald. Echter, de overschrijding is beperkt. De afhandeling van Chw-zaken neemt gemiddeld 8 maanden in beslag, wat ongeveer 25% sneller is dan de afhandelingstermijn van de gemiddelde bestuursrechtelijke beroepszaak.

Een tweede conclusie betreft het effect van de toepasselijkheid van een of meer van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van het beroep. Daarvan *kan* sprake zijn als de uitkomst van de procedure is dat het bestreden besluit in stand blijft en de rechter een of meer van de volgende bepalingen heeft toegepast: artikel 1.4 (beperking beroepsmogelijkheden decentrale overheden), artikel 1.5 (verruimde mogelijkheid voor de rechter om gebreken in het bestreden besluit door de vingers te zien), de artikelen 1.6 lid 2 en 1.6a (beperking van de mogelijkheid beroepsgronden aan te voeren) en/of artikel 1.9 Chw (relativiteitseis). In 24% van de procedures die resulteerden in een einduitspraak waarin het aangevochten besluit in stand bleef, paste de rechter een of meerdere van deze bepalingen toe. Van de zaken waarin de toepassing van een of meer van deze bepalingen aan de orde was en het beroep ongegrond is verklaard, is er echter maar één zaak waarvan met zekerheid kan worden

gezegd dat één van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw heeft voorkomen dat het beroep gegrond is verklaard. Het betreft een beroep waarin wordt overwogen dat het aangevochten besluit onrechtmatig is, maar desondanks in stand kan blijven, vanwege de toepasselijkheid van de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw.

Een laatste bevinding betreft de relatie tussen de snelheid waarmee een beroep onder de Chw wordt afgedaan en de snelheid waarmee het project in het kader waarvan de beroepsprocedure is gevoerd, wordt gerealiseerd. Op dat punt is het beeld divers. Van de 20 projecten in het kader waarvan een beroepsprocedure is gevoerd waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren en waarvan voor dit onderzoek het besluitvormingstraject in kaart is gebracht, geldt voor 6 van de 20 dat aannemelijk is dat ze hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep, zij het dat voor al die 6 projecten geldt dat de tijdwinst, gezien de looptijd van het project als geheel, relatief beperkt is. Voor de 14 andere projecten geldt dat die om allerlei verschillende redenen niet hebben geprofiteerd van de toepasselijkheid op het beroep van de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw. Redenen zijn onder meer dat de rechter niet sneller uitspraak deed dan in reguliere, niet Chw-zaken, dat het beroep gegrond was, dat het aanhangig zijn van het beroep niet leidde tot uitstel van de uitvoering van het project of dat de start of voortzetting van het project pas plaatsvond, langere tijd nadat de bestuursrechter uitspraak had gedaan.

Voor zover het *procedures van besluitvorming* betreft, zijn de bevindingen ter zake van de instrumenten van artikel 1.10 (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek bij hernieuwde besluitvorming) en 1.11 Chw (versoepeling verplichtingen in het kader van de milieueffectrapportage) van belang.

Voor wat betreft artikel 1.11 Chw moet worden vastgesteld dat het tot nu toe niet heel frequent is voorgekomen dat bestuursorganen voor de keuze zijn komen te staan gebruik te maken van de keuzevrijheid van artikel 1.11 Chw. Ten minste twee redenen zijn daarvoor aan te wijzen. De eerste is dat artikel 1.11 Chw alleen geldt voor besluiten in het kader van projecten die op Bijlage II van de Chw voorkomen. Veel van die projecten verkeren nog in een voorbereidende fase, zodat de vraag of van artikel 1.11 Chw gebruik zal worden gemaakt, of dat toch alternatieven zullen worden onderzocht en advies van de Commissie voor de mer zal worden ingewonnen, nog niet aan de orde was. Voor zover projecten van Bijlage II al in uitvoering waren genomen op het moment dat de Chw van kracht werd, was de toepassing van artikel 1.11 Chw nog niet aan de orde, omdat reeds voldaan was aan de verplichting waarvan men op grond van artikel 1.11 Chw ontheven was. Voor zover bestuursorganen al wel voor de keuze (zijn) komen te staan al dan niet gebruik te maken van artikel 1.11 Chw, is te zien dat hun keuze uiteenloopt. In een aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van de vrijheid die artikel 1.11 Chw biedt, in een aantal andere gevallen kiest men er voor onverplicht alternatieven te onderzoeken en de Commissie voor de mer om advies te vragen.

Voor wat betreft artikel 1.10 Chw (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek) kan het volgende worden opgemerkt. Onder de tot nu toe gedane uitspraken in Chw-zaken bevond zich slechts een enkele waarin de toepasselijkheid van artikel 1.10 Chw aan de orde was. De beschikbare Chw-uitspraken maken het echter wel mogelijk een beeld te krijgen van de mate waarin bestuursorganen kunnen profiteren van deze bepaling. Van de ons ter be-

schikking staande uitspraken die een vernietiging van het bestreden besluit inhielden, met als consequentie dat het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen, hebben we de vernietigingsgronden geanalyseerd. Daaruit bleek dat voor de minder dan helft van die uitspraken (11 van de 27) geldt dat het bestuursorgaan kan profiteren van de keuzemogelijkheid van artikel 1.10 Chw, en voor ruim de helft (16 van de 27) dat dit niet het geval is.

2. De effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw op de juridische kwaliteit van besluiten

Geeft de rechter toepassing aan één of meerdere van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw en houdt zijn uitspraak vervolgens in dat het aangevochten besluit in stand blijft, dan betekent dit dat het betreffende besluit de rechterlijke toetsing overleeft, waar dit *mogelijk* niet was gebeurd als deze bepalingen niet hadden gegolden. Met andere woorden: steeds als sprake is van de toepasselijkheid van een van de procesrechtelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en van de beslissing van de rechter om het aangevochten besluit in stand te laten, is *denkbaar* dat sprake is van een situatie dat de rechter *als gevolg van de toepasselijkheid van een of meerdere van die instrumenten* een besluit dat onrechtmatig is (en dus van ondermaatse juridische kwaliteit) in stand laat. Echter, slechts in één geval is zeker dat de rechter, als gevolg van de gelding van artikel 1.9 Chw, vernietiging van een onrechtmatig besluit achterwege heeft gelaten.

3. Mogelijke andere effecten van/knelpunten bij de toepassing van instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw

Gesprekken met betrokkenen bij procedures over Chw-besluiten hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat bestuursorganen bij de besluitvorming anticiperen op de beperkingen van de rechtsbeschermingsmogelijkheden in Chw-procedures. Evenmin hebben deze gesprekken aanwijzingen opgeleverd dat de kwaliteit van de zaaksbehandeling door de rechter wordt beïnvloed door het feit dat hij gehouden is binnen 6 maanden uitspraak te doen. Opvallend is echter wel dat de frequentie waarin in Chw-zaken de Stichting Advisering Bestuursrecht (StAB) door de rechter wordt ingeschakeld, significant lager is dan in vergelijkbare zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn.

Een mogelijk neveneffect dat regelmatig ter sprake kwam in interviews die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn afgenomen, betreft de consequenties van de 6-maanden uitspraaktermijn voor de werklast van de rechterlijke instanties en de afhandelingsduur van andere bestuursrechtelijke beroepszaken. Onder de geïnterviewden bestaat daarover een grote mate van consensus. Zij constateren dat de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, leiden tot een verzwaring van de werklast van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, de rechterlijke instantie die het vaakst met deze zaken te maken heeft, en constateren tevens dat de verplichting van artikel 1.6 lid 4 Chw er toe leidt dat de afhandeling van andere zaken langer duurt. Omdat de verplichting Chw-zaken versneld al te doen slechts een factor is van vele mogelijke factoren die van invloed zijn op de snelheid waarmee beroepszaken worden afgedaan, konden we een dergelijk effect niet vaststellen.

Echter, te verwachten is dat het aantal besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, in de komende tijd zeer sterk zal toenemen. Met name valt een

hausse te verwachten van besluiten ter uitvoering van bestemmingsplannen die de bouw van meer dan 11 woningen mogelijk maken. De 6-maandentermijn is van toepassing op *alle* besluiten die vereist zijn voor de realisering van een dergelijk bestemmingsplan. Het feit dat de rechter nu al moeite heeft die termijn te halen, rechtvaardigt de verwachting dat artikel 1.6 lid 4 Chw een geringer effect zal sorteren naarmate het aantal procedures waarop die bepaling van toepassing is, stijgt. Kort en goed: hoe vaker zich de situatie voordoet dat de bestuursrechter een zaak binnen 6 maanden moet afdoen, des te kleiner de kans dat hij die termijn haalt en des te groter de kans dat de behandeling van andere zaken extra lang duurt.

4. De wenselijkheid van het structureel en algemeen maken van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw

In hoeverre lenen de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich voor permanentmaking dan wel algemenering? Met andere woorden, verdient het aanbeveling dat ze langer gelden dan tot de in de Chw voorziene datum van 1 januari 2014? En lenen ze zich voor toepassing over de volle breedte van het bestuursrecht? Dit betreft mede de vraag of de tijdelijke instrumenten in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen te worden opgenomen. Hieronder wordt, op grond van de bevindingen van het juridisch-normatieve en het empirische deelonderzoek, voor elk van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw aangegeven in hoeverre permanentmaking dan wel veralgemenering is aangewezen.

Beperking van de mogelijkheden gronden aan te voeren (art. 1.6 lid 2/1.6a Chw)

Deze beide bepalingen zijn te beschouwen als ingrijpende beperkingen van de mogelijkheid gronden aan te voeren. Ze raken aan het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Het verdient geen aanbeveling deze permanent te maken, laat staan algemeen. De redenen daarvoor zijn, kort gezegd, dat zij leiden tot technisch geharrewar dat niet gaat over de kern van het geschil (veelvuldig discussie in de rechtspraak over de vraag of in het betreffende geval sprake is van een – niet aanvaardbare – nieuwe grond dan wel van geoorloofde aanvulling van een al aangevoerde grond). In het geval de bepalingen daadwerkelijk worden toegepast om gronden buiten de orde te verklaren, doen zij afbreuk aan het vertrouwen in de rechtsstaat.

Voor het geval de wetgever er desondanks voor zou kiezen deze instrumenten permanent te maken, verdient het ernstig aanbeveling de redactie van artikel 11 Besluit uitvoering Chw aan te passen, zodat daarin expliciet tot uitdrukking komt dat niet-ontvankelijkverklaring zal volgen als een bezwaar- of beroepschrift niet of onvoldoende van gronden is voorzien, en wel zonder dat eerst gelegenheid tot herstel van het vormverzuim zal worden geboden.

Beperking beroepsrecht voor decentrale overheden (art. 1.4 Chw)

In de Algemene wet bestuursrecht is een regeling neergelegd (artikel 1:2 lid 2 Awb) die, mede dankzij de in het kader daarvan gevestigde jurisprudentie, er in de praktijk al voor zorgt dat bestuursorganen beperkt zijn in hun mogelijkheden op te komen tegen besluiten van andere bestuursorganen. Voor het algemeen bestuursrecht kan worden volstaan met het op bestuursorganen toegesneden belangvereiste zoals dat thans in artikel 1:2 lid 2 Awb is neergelegd. Voor dat standpunt pleit onder meer dat onder dat algemene regime veel varianten van juridische relaties vallen. Als bestuursorganen (of bestuurlijke rechtspersonen) bestuursrechtelijk alleen zouden kunnen opkomen tegen besluiten die tot henzelf zijn gericht, wordt het beroepsrecht in een aantal situaties waarschijnlijk ongewild uitgesloten. Dat geldt niet alleen

situaties die specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheden betreffen, maar ook aan situaties waarin de (vermogenrechtelijke) rechtspositie van de overheidsorganisatie aan de orde is.

Versnelling rechterlijke procedure (art. 1.6 lid 4 Chw)

In het empirische deelonderzoek is geconstateerd dat het effect van deze bepaling relatief beperkt is. De termijn wordt in de meerderheid van de gevallen niet gehaald en hoewel de overschrijding beperkt is, geldt datzelfde voor de tijdwinst ten opzichte van reguliere beroepsprocedures. Een gevaar is dat van verdringing. Betrokkenen bij Chw-procedures geven aan dat dit nu al het geval is. Wij hebben in de ons te beschikking staande gegevens hier geen bevestiging van kunnen vinden, maar aannemelijk is dat te verwachten toename van het aantal procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, als gevolg zal hebben dat het nog moeilijker voor de rechter wordt te voldoen aan de 6 maanden uitspraaktermijn en tevens dat het nu reeds gesignaleerde verdringingseffect zich (in sterkere mate) zal doen voelen. Bovendien geldt dat geen eenduidig verband kon worden vastgesteld tussen de versnelde afhandeling van het Chw-beroep en de versnelde uitvoering van het Chw-project. Dat alles pleit tegen het permanent maken van artikel 1.6 lid 4 Chw, te meer daar de bestuursrechter de bevoegdheid heeft – neergelegd in Afdeling 8.2.3 Awb – om zaken waarvan hij vindt dat ze binnen korte tijd moeten worden afgedaan, versneld te behandelen.

Passeren van gebreken (art. 1.5 Chw)

Voorafgaand aan de invoering van de Chw bestonden er in de literatuur geen al te hoge verwachtingen over de bijdrage van artikel 1.5 Chw, dat de mogelijkheden van de rechter verruimt gebreken in besluiten van het bestuur door de vingers te zien, aan versnelling van procedures. De reden was niet alleen dat de rechter al over andere instrumenten beschikt om efficiënt geschillen te beslechten, maar ook omdat voor artikel 1.5 Chw – net als voor die andere instrumenten – als eis geldt dat die bepaling niet wordt toegepast als er een reële kans bestaat dat het gebrek dat de rechter heeft geconstateerd, belangenschending tot gevolg heeft. Die eis heeft als consequentie dat artikel 1.5 Chw alleen voor het passeren van *kleine* gebreken kan worden gebruikt. De jurisprudentie tot nu toe is met dat beeld in lijn. De bepaling wordt slechts sporadisch toegepast en er zijn geen duidelijke voorbeelden waaruit blijkt dat met deze bepaling winst behaald wordt. Anderzijds: de toepassing van artikel 1.5 Chw leidt tot nog toe ook niet tot bijzondere kritiek. Het belangrijkste voordeel van de bepaling lijkt te zijn dat geen hoofdbreken meer nodig zijn over de vraag of een gebrek dat niet tot benadeling van belanghebbenden leidt, aangemerkt kan worden als schending van een vormvoorschrift. Artikel 1.5 Chw is dan ook, hoewel het vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit van het openbaar bestuur en de rechtspleging risico's met zich meebrengt, te beschouwen als een acceptabele codificatie van een uitgangspunt waar de praktijk behoefte aan heeft.

Relativiteitsvereiste (art. 1.9 Chw)

De omvang van de effecten van artikel 1.9 Chw is blijkens de tot nu toe gevormde jurisprudentie nog niet helemaal uitgekristalliseerd. De omstandigheid dat in het kader van het wetsvoorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht een aan artikel 1.9 Chw gelijklopende bepaling is voorgesteld voor de Awb, vormt een argument voor permanent maken op het terrein van de infrastructurele projecten, c.q. het omgevingsrecht (ten einde meer ervaring met de bepaling te kunnen opdoen). Dat is het terrein waar zich de meeste gevallen voordoen dat

appellanten zich beroepen op normen die niet de strekking hebben hun (eigen) belangen te beschermen. De ontwikkeling van de jurisprudentie zou niet moeten worden afgebroken voordat over de reikwijdte van de bepaling meer duidelijkheid is ontstaan. Weliswaar zijn in dit onderzoek vraagtekens geplaatst bij de formulering van artikel 1.9 Chw, mede in relatie tot het veronderstelde primaire doel: voorkomen van ‘oneigenlijk gebruik’ van beroepsmogelijkheden, maar het verdient geen aanbeveling aan de bepaling te sleutelen zolang in de rechtspraak niet meer ervaring met de bepaling is opgedaan.

Bij de bespreking van het relativiteitsvereiste in dit rapport is al aangegeven dat de signaleerde spanning tussen wettekst en jurisprudentie, maar ook meer in het algemeen de vraag tot bescherming van welke belangen een norm nu eigenlijk strekt, zich buiten het terrein van het omgevingsrecht vermoedelijk nog sterker zullen doen gevoelen. In dat licht verdient het geen aanbeveling artikel 1.9 Chw thans te veralgemeniseren.

Nieuw bestuursbesluit ex tunc (art. 1.10 Chw)

Aan deze bepaling ligt de gedachte ten grondslag dat geen onevenredig belastende onderzoekseisen zouden moeten gelden als het bestuur na de vernietiging een nieuw besluit moet nemen (om andere redenen dan juist de gebrekkigheid van het betreffende onderzoek). Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid is dit een aantrekkelijk gedachte. Bij een prudent gebruik – zo nodig gesteund door jurisprudentie – hoeft de kwaliteit van de besluitvorming daar niet onder te lijden. Wij gaan er van uit dat dit voor het algemeen bestuursrecht, waar geen algemene regel bestaat dat het onderliggende onderzoek moet worden herhaald, in de jurisprudentie vorm kan krijgen, voor zover dat al niet het geval is.

Versoepelen verplichtingen in het kader van de milieueffectrapportage (art. 1.11 Chw)

Over artikel 1.11 Chw hebben we geconstateerd dat in het algemeen niet is vast te stellen in hoeverre het gebruik daarvan door het bestuur bijdraagt aan de versnelling van een project. Tegenover mogelijke voordelen (geringere onderzoekslast, tijdwinst) staan risico's (kwalitatief ondermaatse besluiten, vernietiging van het betreffende besluit als daar tegen wordt geprocedeerd). Het valt op dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat bestuursorganen onverplicht afzien van gebruikmaking van artikel 1.11 Chw. De mogelijke voordelen van artikel 1.11 Chw achten wij niet zodanig, dat ze rechtvaardigen dat het gebruik ervan de kans op kwalitatief ondermaatse besluiten vergroot. Dat pleit tegen permanentmaking.

Omgaan met adviezen (art. 1.3 Chw)

De conclusies van het juridisch onderzoek waren gematigd positief: een verdergaande eis dan een vergewisplicht is in technische geschillen niet altijd realistisch (dat pleit voor een bepaling als artikel 1.3 Chw); aantasting van de kwaliteit van besluitvorming wordt niet verwacht. Gelet op deze conclusies bestaat er geen bezwaar tegen het permanent maken van de bepaling. De strekking van artikel 1.3 Chw leent zich ook voor een algemene toepassing. Wel geldt als aandachtspunt de vraag hoe de afbakening moet zijn tussen de adviezen waar de verplichting voor geldt en adviezen waar dit niet het geval is, zoals interne adviezen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De op 31 maart 2010 in werking getreden Crisis- en herstelwet (Chw) heeft als doel de uitvoering van grote projecten op het terrein van de infrastructuur, bouw, duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen. Doel daarvan is het bestrijden van de economische crisis en de bevordering van het herstel van de economische structuur in Nederland.¹

Hoofdstuk 1 Chw geeft bijzondere bepalingen voor projecten die zijn aangewezen op grond van de artikelen 1.1 en 1.2 Chw. De bepalingen van Hoofdstuk 1 hebben zowel betrekking op de totstandkoming van besluiten ter realisatie van de projecten, als op de procedure van beroep bij de bestuursrechter tegen de ter uitvoering van de projecten genomen besluiten. Hoofdstuk 2 Chw gaat over bijzondere voorzieningen, waarbij moet worden gedacht aan ontwikkelingsgebieden, innovatie, radarzoning, tijdelijke verhuur van te koop staande woningen en versnelde uitvoering van grote projecten (bouw of anderszins). Zowel de bijzondere bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw als de bijzondere voorzieningen van Hoofdstuk 2 Chw betreffen tijdelijke maatregelen. Hoofdstuk 5 Chw bevat de overgangs- en slotbepalingen, waaronder artikel 5.9 dat bepaalt dat de minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu, “binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een evaluatie [zendt] van de effecten van de in Hoofdstuk 1 van deze wet opgenomen instrumenten op versnelling en op verbetering van de projecten waarop deze van toepassing zijn.” In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek ter voldoening aan de in artikel 5.9 Chw verwoorde opdracht.

1.2 Onderzoeksvragen

In artikel 5.9 Chw is bepaald dat de evaluatie moet zien op de vraag of de in Hoofdstuk 1 Chw opgenomen instrumenten effect hebben op versnelling en verbetering van projecten die zijn aangewezen op grond van de artikelen 1.1 en 1.2 Chw. Een eerste opmerking die we daarbij maken, betreft de hierna opgenomen vraagstelling van het onderzoek. Bij het formuleren daarvan is in ogenschouw genomen dat het bij wetsevaluatief onderzoek niet altijd eenvoudig is om te achterhalen waar eventueel geconstateerde veranderingen aan zijn toe te schrijven. Om Klein Haarhuis en Niemeijer te citeren: “Zijn zij het effect van beleid, van de factor ‘wet’ in het beleid of worden zij veroorzaakt door factoren geheel buiten beleid en wet om? En indien en voor zover effecten aan de wet zijn toe te schrijven, blijft het de vraag welke interventie uit de wet nu welk gevolg heeft gehad.”² Anders gezegd: we gaan in deze evaluatie wel op zoek naar effecten, maar bij het bespreken van de resultaten van onze zoektocht zullen we voorzichtigheid betrachten in het kwalificeren van uitkomsten als effecten (in de zin van: causale verbanden) van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw.

¹ Zie daarover *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3.

² Carolien Klein Haarhuis & Bert Niemeijer, ‘Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context’, *Recht der Werkelijkheid* 2008/2, p. 10-34.

Wat betreft het aspect van de *versnelling* zij opgemerkt dat dit geen eenduidig begrip is. Bezien vanuit de doelstelling van de Chw is met name van belang dat economisch herstel niet wordt belemmerd door traag verlopende besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. In het kader van het onderhavige evaluatieonderzoek is in de eerste plaats van belang vast te stellen of besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures dankzij de toepasselijkheid van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw sneller verlopen. Daarnaast is echter ook de vraag van belang wat de betekenis is van eventuele tijdswinst in besluitvormings- en rechtsbeschermingstrajecten voor de termijn waarbinnen projecten worden gerealiseerd.

Op het punt van de *verbetering van projecten* richten we ons in dit onderzoek – in aansluiting op wat de in de memorie van toelichting bij de Chw is opgemerkt, namelijk dat de Chw maatregelen betreft “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”³ – in plaats van op “de verbetering van projecten” op de meer neutraal geformuleerde vraag naar de effecten van de Chw-maatregelen op de *juridische kwaliteit* van de betrokken besluiten.

Voorts wordt in het onderzoek gekeken naar mogelijke *overige (neven)effecten* van en *knelpunten* bij de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en hun toepassing. Te denken valt aan verdringingseffecten, waardoor procedures over niet-Chw-projecten langer duren dan zonder de Chw het geval zou zijn. Het gaat hier om een in beginsel een open (rest)categorie van effecten en van knelpunten bij deze instrumenten en hun toepassing.

Tot slot wordt in het onderzoek vooruit gekeken. Er wordt daarom tevens aandacht geschonken aan de *mogelijkheid en wenselijkheid van het structureel en algemeen maken* van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw.

1.3 De probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en hun toepassing

1. *Dragen de tijdelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan versnelling van de procedures voor de projecten aangewezen op grond van artikel 1.1 en artikel 1.2 Chw?*
2. *In hoeverre hebben deze instrumenten en hun toepassing effect op de juridische kwaliteit van besluiten?*
3. *In hoeverre is sprake van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) deze instrumenten?*

De beantwoording van bovenstaande vragen vormt de basis voor de beantwoording van de vraag naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het structureel maken van de tijdelijke

³ Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 10.

Chw-instrumenten. Daarbij is tevens van belang of de projecten waarop de Chw van toepassing is, gezien de doelstellingen van deze wet goed gekozen zijn. Dit betreft een beoordeling van de op basis van artikel 1.1 en 1.2 Chw gemaakte keuzes. In dit kader is relevant dat de toepasselijkheid van de Chw-instrumenten afhankelijk is van de door de regering bij AMvB gemaakte keuze, dan wel van ad hoc-keuzes en beleid van bestuursorganen.

In het onderzoek wordt daarnaast ingegaan op de vraag in hoeverre de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich lenen voor algemenering, dat wil zeggen voor toepassing over in beginsel de volle breedte van het bestuursrecht. Dit betreft mede de vraag of de tijdelijke instrumenten in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen te worden opgenomen.

Algemenering van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw

4. Lenen de tijdelijke instrumenten van de Chw zich voor toepassing op andere terreinen dan dat van de huidige Chw?

Het onderzoek heeft kort gezegd ten doel, het verschaffen van inzicht in de effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw op de in de bijlagen van de Chw genoemde en aangeduide projecten.

1.4 De instrumenten van Hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet

1.4.1 Algemeen

De Chw heeft zoals gezegd als doel de uitvoering van grote projecten op het terrein van de infrastructuur, bouw, duurzaamheid, energie en innovatie te versnellen, ter bestrijding van de economische crisis. Gezien haar doelstelling is de Chw tijdelijk van karakter. Insteek was dat de wet vervalt met ingang van 1 januari 2014.⁴ Een specifiek doel van de Chw is dat de voorbereiding van de besluiten ter realisering van de genoemde projecten en de beroepsprocedures daartegen zo efficiënt mogelijk verlopen. Daartoe bevatten de afdelingen 1.2, 1.3 en 1.4 Chw een aantal bepalingen over besluitvorming en rechtsbescherming die die afwijken van de algemene regeling daarover in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en, voor een bepaling, van de Wet milieubeheer. De bepalingen betreffende de rechtsbescherming zien onder meer op de *toegang* tot de procedure, op de *toetsing* door de rechter en op de *termijn* waarbinnen uitspraak wordt gedaan.⁵

1.4.2 Toepassingsbereik

Wat is het toepassingsbereik van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw (de Afdelingen 1.2, 1.3 en 1.4)? Het toepassingsbereik van Afdeling 1.3 (artikel 1.11) Chw, over het milieueffectrapport, en Afdeling 1.4 (artikel 1.12) Chw, over de *lex silencio positivo*, is relatief beperkt.

⁴ Artikel 5.10 lid 1 Chw.

⁵ Zie voor een overzicht van de verschillende bepalingen: G.A. van der Veen, 'De Crisis- en herstelwet: aanjager voor de proceseconomie?', in: H.A.J. Gierveld e.a. (red.), *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, Den Haag 2010, p. 35-50.

Zo is artikel 1.11 Chw alleen van toepassing op projecten die in Bijlage II bij de Chw staan genoemd. Dat is anders waar het gaat om de toepasselijkheid van Afdeling 1.2 (de artikelen 1.3 tot en met 1.10). De bestuursprocesrechtelijke bepalingen van deze afdeling zijn ingevolge artikel 1.1 lid 1 onder a Chw in elk geval van toepassing op alle besluiten die zijn vereist voor de realisering van projecten die ofwel algemeen zijn omschreven in Bijlage I (bijvoorbeeld alle provinciale inpassingsplannen of elk bestemmingsplan op grond waarvan de bouw van meer dan 11 woningen mogelijk wordt gemaakt) ofwel met naam en toenaam genoemd zijn in Bijlage II bij de wet (bijvoorbeeld Amsterdam Noordelijke IJeoever). Daarnaast kunnen bij AMvB ontwikkelingsgebieden worden aangewezen (artikel 2.3 Chw) waardoor voor dat gebied de bevoegdheid van de gemeenteraad ontstaat om op grond van artikel 2.3 Chw een gebiedsontwikkelingsplan op te stellen. Ook op een dergelijk gebiedsontwikkelingsplan en op alle voor de uitvoering van dat plan vereiste besluiten is Afdeling 1.2 Chw van toepassing (artikel 1.1 lid 1 onder b, Chw). Tot slot geldt dat de gemeenteraad onder voorwaarden de bevoegdheid heeft om een projectuitvoeringsbesluit vast te stellen. Wordt een dergelijk besluit genomen (omdat aan de bevoegdheidsvoorwaarden van artikel 2.9 Chw is voldaan), dan zijn de procesrechtelijke bepalingen eveneens van toepassing. Bedacht moet worden dat de bijlagen en de AMvB bij AMvB gewijzigd kunnen worden (artikel 1.2 Chw).

In het bovenstaande ligt besloten ligt dat decentrale overheden in bepaalde gevallen zelf invloed kunnen uitoefenen op het toepassingsbereik van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw. Ter toelichting zij het volgende vermeld.

De bijlagen bij de Chw, in het bijzonder Bijlage II, zijn mede zijn opgesteld aan de hand van de door de decentrale overheden aangeleverde projecten die zij wensen te realiseren. Dit geldt eveneens voor de AMvB waarin projecten worden omschreven waarvoor ontwikkelingsgebieden kunnen worden aangewezen en waarin de projecten kunnen worden omschreven waarvoor een projectuitvoeringsbesluit kan worden genomen. Om die reden geldt op dat punt dat decentrale overheden een al dan niet bewuste keuze hebben gemaakt om de mogelijkheid te verkrijgen om projecten met behulp van de instrumenten van de Chw te realiseren.

Een ander keuzemoment voor bestuursorganen om al dan niet de bestuursprocesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing te laten zijn, doet zich voor als ze voor de beslissing staan al dan niet gebruik te maken van het instrument projectuitvoeringsbesluit van artikel 2.10 Chw.⁶ Ondanks dat de wet, in verband met een AMvB, de bevoegdheid heeft gecreëerd om een projectuitvoeringsbesluit te nemen, kan de gemeenteraad afzien van het gebruik daarvan. Daarbij dient bedacht te worden dat als een bestuursorgaan beslist een project niet met behulp van een projectuitvoeringsbesluit uit te voeren, Afdeling 1.2 Chw desondanks – zij het op andere gronden (bijvoorbeeld op grond van Bijlage I bij de Chw) – van toepassing is op besluiten die vereist zijn voor het betreffende project.

Vastgesteld moet worden dat voor vele andere gevallen de decentrale overheden en hun bestuursorganen geen keuzevrijheid hebben om de toepasselijkheid van Afdeling 1.2 Chw te vermijden of juist af te dwingen.

⁶ Voor het gebiedsontwikkelingsplan van artikel 2.3 Chw geldt dit niet; dit dient verplicht te worden vastgesteld.

1.4.3 Wijzigingen van en aanvullingen op de Chw

De Chw is op 31 maart 2010 in werking getreden.⁷ Op 17 juli 2010 is het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: BChw), 1^e tranche, in werking getreden.⁸ In het BChw zijn innovatieve projecten aangewezen, zoals een eco-iglo in Leeuwarden, lokale projecten met nationale betekenis, zoals de FlorijnAs in Assen, en ontwikkelingsgebieden, zoals Stadshavens Rotterdam. Sindsdien zijn de Chw en het BChw een aantal malen gewijzigd. In het navolgende zullen de belangrijkste wijzigingen worden besproken.

Op 13 april 2011 is de 2^e tranche van het BChw in werking getreden. Daarmee zijn enkele (categorieën van) projecten aan Bijlage I en II van de Chw toegevoegd en is een aantal nieuwe projecten per AMvB aangewezen als ontwikkelingsgebied. Zo vallen projecten op grond van ‘Ruimte voor de Rivier’ vanaf het moment van inwerkingtreden van de 2^e tranche van het BChw onder de Chw. Tevens is categorie Aa aan bijlage II van de Chw toegevoegd: ‘Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling’.

Op 31 december 2011 is de reparatiewet Chw in werking getreden.⁹ De reparatiewet houdt in dat artikel 1.11 Chw wordt gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging is een inbreukprocedure door de Commissie van de Europese Unie. De wijziging houdt in dat als een bestuursorgaan in het kader van het opstellen van een milieueffectrapportage vrijwillig alternatieven heeft onderzocht, een schets van deze alternatieven en de milieugevolgen die ze hebben, worden opgenomen in de milieueffectrapportage. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt de bevoegdheid om een projectuitvoeringsbesluit te nemen, te delegeren aan het college van B&W. Tevens wordt categorie 3.1 van Bijlage I van de Chw gewijzigd. Op bestemmingsplannen die de bouw van meer dan 11 woningen mogelijk maken is nu Afdeling 1.2 Chw van toepassing, in plaats van het eerdere aantal van meer dan 20. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de toepassingsvoorwaarden voor het nemen van een projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.9 Chw), aangezien daar wordt gesproken over ten minste 12 woningen.

Op 1 januari 2012 is een wijziging van de Tracéwet in werking getreden, met als gevolg dat de verwijzingen in de Chw naar de Tracéwet zijn Chw gewijzigd.¹⁰

Er zijn twee wetsvoorstellen aanhangig die voorzien in het permanent maken van delen van de Chw: de Wet aanpassing bestuursprocesrecht¹¹ en de Wet permanent maken Chw en Quick wins.¹² De Wet aanpassing bestuursprocesrecht heeft onder meer als doel de artikelen 1.5 Chw (door de vingers zien van gebreken) en 1.9 Chw (relativiteitseis) over de volle breedte van het bestuursrecht te laten gelden. De Wet permanent maken Chw en Quick wins beoogt de einddatum van de Chw te wijzigen van 1 januari 2014 naar een bij koninklijk be-

⁷ Stb. 2010, 135, 136, 137.

⁸ Stb. 2010, 289.

⁹ Stb. 2011, 675.

¹⁰ Stb. 2011, 595.

¹¹ *Kamerstukken II 2012 /13, 32 450, nr. 2.*

¹² *Kamerstukken II 2012/13, 33 135, nr. 2.*

sluit vast te stellen datum. Hiermee wordt voorkomen dat het de Chw vervalt voordat de Omgevingswet in werking treedt.¹³

1.5 Opbouw van dit rapport; opzet onderzoek

1.5.1 Opbouw rapport

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen, een juridisch-normatief deel en een empirisch deel. Van het juridisch-normatieve deel van het onderzoek wordt in hoofdstuk 2 verslag gedaan, van het empirische deel van het onderzoek in hoofdstuk 3. De conclusies van het onderzoek zijn in hoofdstuk 4 te vinden.

1.5.2 Juridisch-normatieve deelonderzoek

Het juridisch-normatieve deelonderzoek omvat een analyse van de bepalingen van Afdeling 1.2, 1.3 en 1.4 van de Chw. Voor elk van de afzonderlijke bepalingen zal aan de hand van de parlementaire geschiedenis van de Chw worden nagegaan welke vooronderstellingen en verwachtingen de wetgever heeft gehad met betrekking tot de te onderzoeken aspecten van versnelling en kwaliteitsverbetering. Daarnaast zijn, aan de hand van een literatuurstudie, deze vooronderstellingen en verwachtingen gerelateerd aan in de juridische literatuur naar voren gebrachte opvattingen. De literatuurstudie is bedoeld om complementair te zijn aan de analyse van de parlementaire geschiedenis en heeft vooral de strekking een overzicht te geven van de verschillende argumenten die mogelijk van invloed zijn op de te onderzoeken aspecten van versnelling en kwaliteitsverbetering. Tevens beoogt deze literatuurstudie een overzicht te geven van een aantal nog ‘hangende’ juridische vragen die mogelijk van invloed zijn op de te onderzoeken aspecten van versnelling en kwaliteitsverbetering. Ten slotte behelst de juridisch-normatieve component van het onderzoek een analyse van uitspraken die sinds de inwerkingtreding van de Chw door de Nederlandse bestuursrechters over Hoofdstuk 1-bepalingen zijn geweest.

1.5.3 Empirische deelonderzoek

Het empirische deelonderzoek is er op gericht te achterhalen welke effecten de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw hebben op de snelheid en kwaliteit van de Chw-projecten. Het empirische onderzoek heeft langs verschillende lijnen plaatsgevonden.

In de eerste plaats zijn zo veel mogelijk uitspraken van bestuursrechters verzameld betreffende beroepsprocedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Door het analyseren van de betreffende uitspraken is geprobeerd te achterhalen in welke mate die bepalingen van invloed zijn op het verloop en de uitkomst van de beroepsprocedures. Wat zijn de consequenties van de toepasselijkheid van die bepalingen voor zaken

¹³ De beoogde inwerkingtredingsdatum van die wet is 1 januari 2014. Zie ook de kabinetsnotitie Omgevingswet <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/09/stelselwijziging-omgevingsrecht/lp-i-m-0000001775.pdf> paragraaf 6.2.

als de toegang tot de procedure, de omvang van de discussie tussen partijen, de wijze van behandeling van het beroep, de reikwijdte van de toetsing van het bestreden besluit door de rechter en de snelheid waarmee het beroep wordt afgedaan?

In de tweede plaats zijn twintig Chw-projecten geanalyseerd die tot een beroepsprocedure bij de rechter hebben geleid. De analyse (door middel van gesprekken met betrokkenen en documentanalyse) was er met name op gericht meer te weten te komen over het verband tussen de behandeling van het beroep met toepassing van de procesrechtelijke bepalingen van Afdeling 1.2 Chw en de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming ter realisatie van het betreffende Chw-project.

Ter aanvulling van deze onderzoeksactiviteiten is een groot aantal interviews gehouden met personen die ons vanuit hun deskundigheid en/of ervaring van informatie konden verschaffen over de werking van de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw. De interviews (en de in vervolg daarop verkregen informatie) waren mede van belang om zicht te krijgen op mogelijke neveneffecten van de toepasselijkheid van instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw. Daarnaast boden ze nadere informatie over verschillende aspecten van de besluitvorming ter zake van Chw-projecten.

Bij de rapportage van het empirische onderzoek in hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethoden en op de wijze van verslaglegging van het verrichte onderzoek.

1.5.4 Tussenrapportage

Kort na aanvang van het evaluatieonderzoek is aan de onderzoekers verzocht in de herfst van 2011 een tussenrapportage uit te brengen waarin de onderzoeksbevindingen tot dan toe zouden zijn neergelegd, ten behoeve van de besluitvorming over het nog in te dienen voorstel voor de Wet verankering Crisis- en herstelwet. De evaluatieonderzoekers zijn op dit verzoek ingegaan. Daarbij is afgesproken de tussenrapportage te beperken tot de vraag naar de werking van twee van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw, artikel 1.6 lid 4 (6-maanden uitspraaktermijn) en artikel 1.9 (relativiteitseis). De tussenrapportage is in oktober 2011 uitgebracht.¹⁴

¹⁴ A.T. Marseille, K.J. de Graaf & F.J. Jansen, *Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2011 (zie <http://irs.ub.rug.nl/ppn/339282355>).

2 Juridisch-normatief deelonderzoek

2.1 Introductie, met enige geschiedenis en voorgeschiedenis¹⁵

Directe aanleiding voor het tot stand brengen van de Crisis- en herstelwet (Chw) was de economische crisis van 2008. Het doel van de Chw is versnelling en vereenvoudiging van plan-procedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten. Daarbij ziet de regering als specifiek probleem in het ruimtelijk domein ‘de complexiteit en de stroperigheid van besluitvorming, die ervoor zorgen dat urgente projecten vertragen. (...) 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. (...) 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’, aldus de memorie van toelichting.¹⁶

Klachten over stroperigheid van bestuurlijke besluitvormingsprocessen, mede als gevolg van de daarmee gepaard gaande procedures van rechtsbescherming, leefden al langer bij bestuurders en politici. Een markant punt was het rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur (de werkgroep Van Kemenade), uit 1997. De werkgroep, samengesteld uit bestuurders van decentrale overheden, was van mening dat het openbaar bestuur in de knel is geraakt door ‘een buitensporige juridisering van het openbaar bestuur’ en dat het bestuur ‘bij zijn doen en laten gevangen [zit] in een web van juridische regels, beginselen en procedures’.¹⁷ Het rapport heeft tot veel discussie geleid. Het heeft weerstand opgeroepen bij bestuursrechtjuristen, maar intussen wel erg veel invloed gehad op de politiek en daarmee op de wetgeving. Veel van de voorstellen ter bestrijding van stroperigheid die nu in de Crisis- en herstelwet staan, werden al in een of andere vorm gedaan in het rapport van de werkgroep. Genoemd kunnen worden: invoering van een relativiteitsvereiste (vgl. art. 1.9 Chw), verruiming van de mogelijkheden om gebreken in de besluitvorming te passeren (vgl. art. 6:22 Awb en art. 1.5 Chw). Een ander voorstel van de werkgroep, invoering van de bestuurlijke lus, werd overgenomen in het wetsvoorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, maar vervolgens uit dat voorstel gelicht en al eerder voor het algemeen

¹⁵ Zie over de voorgeschiedenis onder meer W.C.T.F. de Zeeuw & F.A.M. Hobma, ‘Crisis- en herstelwet: megaproject in turbotempo’, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010, p. 2-8, m.n. par. 1.2, ‘Het versnellingsdebat’.

¹⁶ Memorie van toelichting Crisis- en herstelwet (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3), p. 2.

¹⁷ Rapport werkgroep Van Kemenade, *Bestuur in geding*, provincie Noord Holland 1997, p. 7. Zie voor een beknopte bespreking *NJB* 1997, p. 2044-2046. Zie verder bijvoorbeeld Richard Neerhof, Raymond Schlössels & Marc de Werd, ‘Enige tegenstrijdige opmerkingen naar aanleiding van het rapport Van Kemenade’, *JB* 1997, p. 1254-1266; B.W.N. de Waard, ‘Knellend bestuursrecht. Reactie op het rapport “Bestuur in geding”, van de werkgroep Van Kemenade’, *NTB* 1998, p. 60-66. Klachten over juridisering in het openbaar bestuur werden eerder besproken in november 1996 op het symposium ‘Openbaar bestuur in de knel door rechtspraak?’, zie *NTB* 1997, Afl. 1 (themanummer). Zie ook A.J. Wolthuis, *De formele kwaliteit van een politiek debat. Het debat over juridisering in het openbaar bestuur (1996-2000)* (diss. UvT), Den Haag: BJu 2005.

bestuursrecht ingevoerd.¹⁸ In de Crisis- en herstelwet hoefde dit element dan ook niet meer te worden opgenomen.

Daarnaast dient gewezen te worden op het rapport van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten (Commissie Elverding; april 2008).¹⁹ Ook de Commissie Elverding steunde de invoering van de bestuurlijke lus en bepleitte verruiming van de mogelijkheden om gebreken in besluiten te passeren en de rechtsgevolgen van vernietigde besluiten in stand te laten. Op dat laatste punt is inmiddels jurisprudentie gevormd die gaat in de richting die ook door de Commissie werd bepleit.²⁰ De gedachte dat het beroepsrecht voor decentrale overheden aan banden zou moeten worden gelegd, is in het rapport ‘Sneller en beter’ terug te vinden (vgl. art. 1.4 Chw).²¹ Andere voorstellen die hun weg naar de Chw hebben gevonden zijn de korte beslistermijnen voor de bestuursrechter (vgl. art. 1.6 Chw) en ‘een meer marginale toetsing’ door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen (vgl. art. 1.3 Chw).

Hieronder wordt ingegaan op de diverse instrumenten die in hoofdstuk 1 van de Chw zijn opgenomen. De instrumenten zijn daartoe in vier – min of meer chronologisch geordende – clusters gegroepeerd.

- Versnelling besluitvormingsprocedures
 - versoepeling mer-plicht; omgaan met adviezen; Lex silencio positivo
- Versnelling rechterlijke procedure: toegang en gronden
 - geen pro forma beroep en geen nieuwe gronden; geen beroepsrecht voor decentrale overheden
- Versnelling rechterlijke procedure: verkorte termijnen
- Versnelling (finale) geschilbeslechting: toetsing, uitspraak en na de uitspraak
 - passeren gebreken; relativiteitsvereiste; nieuw bestuursbesluit ex tunc.

In paragraaf 1 zijn de verschillende elementen van de probleemstelling van dit onderzoek beschreven. In deze paragraaf, waarin het juridisch deel van het onderzoek aan de orde komt, staat de vraag centraal naar de effecten van de verschillende in de Chw opgenomen instrumenten op de juridische kwaliteit van besluiten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat juridisch technische factoren relevant zijn voor de andere elementen van de probleemstelling. Die andere elementen betreffen de volgende vragen. In hoeverre dragen de tijdelijke instrumenten bij aan versnelling van de procedures? Lenen de tijdelijke instrumenten van de Chw

¹⁸ Initiatiefvoorstel-Vermeij, Koopmans en Neppérus, Wet bestuurlijke lus Awb, 31 352. In werking getreden op 1 januari 2010. De kern van de regeling is te vinden in Afdeling 8.2.2A (art. 8:51a e.v.) Awb.

¹⁹ Te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/04/21/sneller-en-beter.html>.

²⁰ Zie onder meer ABRvS 10 december 2008, *LJN* BG6401, *JB* 2009/39 (Inrijverbod Hattem). Zie: J.A.M. van Angeren, ‘Zelf voorzien in stroomversnelling’, *JBplus* 2009, p. 257-266.

²¹ Overigens was de commissie geen voorstander van een algehele inperking van de beroepsmogelijkheden voor decentrale overheden. Het ging de commissie om inperking van de beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over tracébesluiten. ‘Hoewel de commissie zich realiseert dat in algemene zin de beroepsmogelijkheden voor lagere overheden bij ons rechtstelsel passen, geeft zij in overweging dit beroepsrecht bij rijksinfrastructuur in te perken. Ten eerste omdat het bij rijkswegen gaat om nationale belangen. Ten tweede rechtvaardigt de aard en de kwaliteit van de voorbereiding ‘nieuwe stijl’ dit: de brede verkenning met professionele participatie, een bestuursakkoord en behandeling in het parlement. Dit bevordert de wilsvorming in de verkenning-fase. Uiteraard houden lagere overheden toegang tot de rechter in hun privaatrechtelijke rol.’ Rapport *Sneller en beter*, p. 22.

zich voor toepassing op andere terreinen? En wat zijn de overige effecten en knelpunten? Bij de beantwoording van die vragen is ook relevant de juridische dimensie van de toepassing van de Chw-instrumenten in de praktijk. Voordat wordt ingegaan op de verschillende instrumenten uit de Chw besteden wij daarom aandacht aan een voorafgaande vraag, namelijk de vraag in hoeverre toepassing van de Chw in de praktijk tot problemen aanleiding geeft doordat niet onderkend wordt dat de wet van toepassing is, of doordat de toepasselijkheid lastig is vast te stellen.

2.2 Toepasselijkheid van de Chw

2.2.1 Bespreking

In de jurisprudentie is discussie geweest over de toepasselijkheid van de Chw op windparken met een capaciteit tussen 5 en 100 MW. Het eerste artikel van Bijlage I bij artikel 1.1, eerste lid, Chw gaat over duurzame energie. Artikel 1.1 van de bijlage noemt:

‘aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in (...) artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998’.

De verwijzing naar artikel 9e Elektriciteitswet leverde vragen op, omdat die bepaling een bevoegdheidstoekenning aan Provinciale Staten inhoudt om gronden voor windparken van deze capaciteitscategorie aan te wijzen en daarvoor een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, Wro vast te stellen. De vraag diende zich aan, of de Chw van toepassing is op besluiten over dergelijke windparken, als daarbij helemaal geen sprake is van toekenning van vaststelling van een inpassingsplan; met andere woorden: situaties waarin toepassing van de bevoegdheid uit artikel 9e Elektriciteitswet niet aan de orde is. Dit punt is door appellanten in procedures over verschillende windparken, bij verschillende rechtbanken, aan de orde gesteld.²² De rechtbanken oordeelden uiteindelijk allemaal dat de Chw wel degelijk van toepassing was, maar de Rechtbank Dordrecht had zich aanvankelijk in een brief aan partijen op het voorlopige standpunt gesteld dat dit *niet* het geval was.²³ In de kwestie van de windturbines in Houten had de rechtbank Utrecht zelfs tot tweemaal toe te kennen gegeven (vooralnog) van oordeel te zijn dat de Chw niet op de procedures van toepassing was.²⁴ Het gevolg was onder meer dat de procedurevoorschriften van de Chw niet zijn gevolgd. Zo verleende de Rechtbank Utrecht ten onrechte (want in strijd met art. 1.6, tweede lid, Chw) uitstel voor het indienen van gronden. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak RvS bevestigd dat de wijze waarop de rechtbanken over de toepasselijkheid van de Chw op besluiten voor windparken met een capaciteit tussen 5 en 100 MW hebben geoordeeld, juist is.²⁵

²² Rb Breda 28 maart 2011, *LJN* BP9982 (Windturbines Etten-Leur); Rb. Utrecht 4 mei 2011, *LJN* BQ5164, BQ5237, BQ5237 (Windpark Houten); Rb. Roermond 8 juli 2011, *LJN* BR2711 (Windmolens Neer); Rb. Dordrecht 6 september 2011, *LJN* BR69881 (Windturbines Giessenlanden); Rb. 's-Hertogenbosch 9 november 2011, *LJN* BU6886 (Windmolenpark Reusel).

²³ Rb. Dordrecht 6 september 2011, *LJN* BR6988 (Windturbines Giessenlanden), r.o. 2.2.2.

²⁴ Rb. Utrecht 4 mei 2011, *LJN* BQ5237, *BR* 2012, 122 (Gigawiek, windmolens Houten), r.o. 2.15.

²⁵ ABRvS 26 oktober 2011, *LJN* BU1628, *AB* 2012/5 m.nt. De Gier; *JB* 2011, 274 m.nt. Keinemans (Windturbines Etten-Leur); deze uitspraak is het hoger beroep van de al genoemde uitspraak Rb. Breda 28 maart 2011, *LJN* BP9982 en ABRvS 14 december 2011, *LJN* BU7926 en BU7929 (Windpark Houten); hoger beroep van Rb. Utrecht 4 mei 2011.

In een andere zaak die speelde bij de rechtbank Utrecht was door de rechtbank niet tijdig onderkend dat de Chw van toepassing was op het betreffende besluit.²⁶ Toen het betreffende besluit werd bekendgemaakt was de Chw nog niet op dat besluit van toepassing. Dat gebeurde pas 12 dagen na de bekendmaking van het bestreden besluit, toen het Uitvoeringsbesluit Chw in werking trad. Het bestreden besluit vermeldde daarom niets over toepasselijkheid van de Chw. In het Uitvoeringsbesluit Chw is het betreffende stationsgebied aangewezen als lokaal project met nationale betekenis als bedoeld in artikel 2.18 juncto artikel 2.19 Chw. Op het moment dat de rechtbank uitspraak deed (nadat inmiddels wel was onderkend dat de Chw van toepassing was), was de uitspraaktermijn van artikel 1.6, vierde lid, Chw, al overschreden.

Soms is wel enig puzzelwerk nodig voordat een standpunt kan worden bepaald over de toepasselijkheid van de Chw, maar zonder dat sprake is van rechtsstrijd over het aspect van de toepasselijkheid.

Bijvoorbeeld in een zaak over een monumentenvergunning voor het gemeentehuis van Zeist. Volgens Bijlage I bij artikel 1.1 Chw is de Chw onder meer van toepassing als het gaat om 'ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 of afdeling 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening ten behoeve van de bouw van meer dan 20 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden' (onderdeel 3.1 van Bijlage I). De conclusie dat de Chw van toepassing was, vereiste een redenering in verschillende stappen. Want het zojuist geciteerde onderdeel brengt niet alleen mee dat bestemmingsplannen in de zin van afdeling 3.1 Wro onder de werking van de Chw vallen, maar ook ieder besluit dat voor het realiseren van het project (in casu: de herontwikkeling van het betreffende bestemmingsplangebied) nodig is.²⁷ De rechtbank moest dus eerst vaststellen of de monumentenvergunning behoorde tot één van de besluiten, noodzakelijk voor de met het bestemmingsplan beoogde herontwikkeling. De rechtbank oordeelde dat dit het geval was. Vervolgens kwam de vraag aan de orde of het bestemmingsplan, gelet op het overgangsrecht bij de nieuwe Wro, wel als bestemmingsplan in de zin van die nieuwe wet moest worden aangemerkt. Ook die vraag werd positief beantwoord.²⁸

In veel gevallen is een dergelijke redenering in stappen nodig om de vraag naar de toepasselijkheid van de Chw te beantwoorden. Daarbij kan ook onzekerheid ontstaan door vaagheid in een andere wet dan de Chw zelf. Dit kan aanleiding geven tot rechtsstrijd. Dat gebeurde bijvoorbeeld in een zaak over het 'Tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden'.²⁹ Appellanten hadden betoogd dat Afdeling 2 van hoofdstuk 1 Chw niet van toepassing was, omdat de aanleg van de Rijksweg niet een project van algemeen en economisch belang is, maar een project van regionaal belang. De Afdeling oordeelde over dit punt:

'Voor de toepassing van de Crisis- en herstelwet is, anders dan appellant sub 8 en Milieudefensie aanvoeren, niet van belang of een project van maatschappelijk en economisch belang is of van regionaal belang. Van belang is dat het besluit betrekking heeft op een categorie projecten genoemd in bijlage I of een project genoemd in bijlage II van de Crisis- en herstelwet.'

²⁶ Rb. Utrecht 13 juli 2011, *LJN* BR4092 (roltrap OV-terminal Utrecht).

²⁷ Vgl. de tekst van art. 1.1, eerste lid, aanhef en sub a, Chw: 'krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in de bijlage (...) bedoelde (...) projecten'.

²⁸ Rb. Utrecht 8 november 2011, *LJN* BU3683 (monumentenvergunning gemeentehuis Zeist).

²⁹ ABRvS 17 november 2010, *LJN* BO4217, *AB* 2011/42 m.nt. Widdershoven; *JB* 2011/6; *MenR* 2011/53 (Haak om Leeuwarden).

Dat is een helder en overtuigend standpunt, maar het is op zich nog geen adequate reactie op de stelling dat het hier om een project van (niet meer dan) regionaal belang ging. De Afdeling concludeerde dat de Chw wel degelijk van toepassing was:

‘Nu het tracébesluit (...) vereist is voor de verwezenlijking van een in bijlage I bij de Crisis- en herstelwet bedoelde categorie van projecten — te weten: de aanleg van een hoofdweg (categorie 5.1) — is afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet van toepassing.’

Geheel vanzelfsprekend vinden wij dit toch niet, want artikel 1 van de Tracéwet definieert een ‘hoofdweg’ als ‘een auto- of autosnelweg van nationaal belang’. De vraag of een project van nationaal belang is of slechts van regionaal belang is derhalve wel degelijk relevant en het antwoord is wellicht niet altijd evident. Daarnaast waren in deze zaak nogal wat overwegingen nodig voor de conclusie dat een bepaalde weg, die op zichzelf geen hoofdweg vormde, wel terecht deel uitmaakte van het tracébesluit. De Afdeling oordeelde dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat betreffende weg als ‘bijkomende infrastructurele voorziening’ als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet, in het tracébesluit kon worden betrokken.

Aangenomen mag worden dat veel discussie in de rechtszaal over de vraag of de Chw van toepassing is, aanvangsproblematiek zal blijken te zijn.³⁰

2.2.2 Conclusie / beoordeling

In een aantal gevallen heeft de vraag of de Chw van toepassing is tot complicaties geleid. Soms is de vraag naar de toepasselijkheid van de Chw niet moeilijk te beantwoorden. Dat lijkt met name het geval voor projecten die als zodanig worden genoemd in een bijlage bij de Chw. Maar ook dan blijken zich soms afbakeningsproblemen voor te doen: wat hoort nog wel tot het project en wat niet meer? In andere gevallen kan worden gezegd dat toepasselijkheid van de Chw een serieuze vraag oplevert, zoals bij de verwijzing in artikel 1.1 van Bijlage I naar artikel 9e Elektriciteitswet. Men kan zeggen dat dit in belangrijke mate gerekend moet worden tot aanvangsproblematiek, die verdwenen is zodra in de rechtspraak duidelijkheid is ontstaan.

De meeste complicaties lijken te ontstaan in gevallen waarin het gaat om de toepassing van die onderdelen uit Bijlage I, waarbij een betrekkelijk open omschrijving is gehanteerd (zoals in onderdeel 3.1 van Bijlage I) en dan vooral wanneer het gaat om besluiten die niet rechtstreeks worden aangeduid (zoals de bestemmingsplannen waarop onderdeel 3.1 doelt), maar de bijkomende vraag beantwoord moet worden of het betreffende besluit ‘krachtens enig wettelijk voorschrift [is] vereist’ voor de (...) verwezenlijking van een in de bijlage aangeduid project.³¹ Aangetekend moet nog worden dat ook als bij de betrokken bestuursorganen wel bekend is dat de Chw van toepassing is, dit bij de rechterlijke colleges niet vanzelfsprekend het geval hoeft te zijn. Daarbij moet worden bedacht dat de vraag naar de toepasselijk-

³⁰ ABRvS 23 maart 2011, *LJN* BP8759 (bp Zwolle); ABRvS 9 november 2011, *LJN* BU3749 (inpassingsplan De Centrale As, Friesland); ABRvS 17 november 2010, *LJN* BO4217, *AB* 2011/42 m.nt. Widdershoven; *JB* 2011/6, *MenR* 2011/53 (Haak om Leeuwarden).

³¹ Vgl. het voorbeeld van de monumentvergunning in de zojuist besproken zaak Rb Utrecht 8 november 2011, *LJN* BU3683 (monumentenvergunning gemeentehuis Zeist).

heid niet altijd op het niveau van administratief personeel bij de betreffende rechterlijke instantie te beantwoorden is, terwijl het antwoord op de vraag wel heel relevant is voor de wijze waarop de zaak behandeld dient te worden.

2.3 Versnelling besluitvormingsprocedures

2.3.1 Versoepeling MER-plicht (art. 1.11 Chw)

2.3.1.1 Bespreking

Artikel 1.11 Chw houdt in dat de verplichting alternatieven te onderzoeken als bedoeld in artikel 7.10 Wet milieubeheer (Wm) en de verplichte advisering door de Commissie voor de mer als bedoeld in artikel 7.26 van deze wet op de desbetreffende Chw-projecten niet van toepassing zijn. Dat is het geval met de ruimtelijke en infrastructurele projecten die worden genoemd in Bijlage II bij de Chw en met krachtens artikel 2.18 Chw aangewezen projecten.³² Wat de MER betreft moet onderscheid worden gemaakt tussen rapportages voor *plannen* en rapportages voor *besluiten* (concrete projecten). Artikel 1.11 Chw heeft alleen betrekking op MER's voor *besluiten*. Dit blijkt uit de woorden 'ten behoeve van een besluit', in artikel 1.11 Chw.³³ De regering is van mening dat stroomlijning van de MER-procedure mogelijk en wenselijk is.³⁴ Zij sluit echter niet uit dat het bestuursorgaan of de initiatiefnemer toch kiest voor onderzoek naar redelijke alternatieven en inschakeling van de Commissie voor de mer: een of beide nationale koppen (op de Europese MER-richtlijn) zouden in bepaalde gevallen een meerwaarde kunnen hebben. Aldus is sprake van een *nee, tenzij*-regel. Deze zal volgens de regering resulteren in een vereenvoudiging van de procedure om te komen tot een MER, terwijl tevens de omvang van een dergelijk rapport zal worden beperkt. Inmiddels zijn vragen gerezen over hoe moet worden omgegaan met op basis van deze regel vrijwillig onderzochte alternatieven. Getracht is de onduidelijkheden op dit punt weg te nemen met de Wijziging van de Chw en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen).³⁵ In artikel I, onderdeel B, is voorgesteld een artikellid aan artikel 1.11 Chw toe te voegen, luidende:

'Indien door degene die de betreffende activiteit wil ondernemen, ten behoeve van de voorbereiding van het besluit waarvoor op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt gemaakt, onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenomen activiteit kunnen hebben, bevat dat milieueffectrapport een schets van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.'

³² Zie art. 1.1, tweede lid, Chw. Deze bepaling regelt het toepassingsbereik van afdeling 3 van hoofdstuk 1 Chw. Artikel 1.11 Chw, over de versoepeling van de mer-plicht, is de enige bepaling van afdeling 3.

³³ Het eerste lid van artikel 1.11 Chw opent als volgt: 'Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit.' De woorden 'ten behoeve van een besluit' zijn ingevoegd via een Nota van wijziging, om een en ander te verduidelijken. Zie *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 8, onderdeel D.

³⁴ Die heeft inmiddels ook plaatsgevonden, per 1 juli 2010. Zie *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 755. Zie over deze wijziging S.M. van Velzen, 'De aanstaande modernisering van de milieueffectrapportage', *Bulletin RO To-taal* 2009, nr. 3., p. 7-9 en K.D. Jesse, 'De m.e.r.-herijking: een verrijking? Een kritische beschouwing van de op stapel staande wijzigingen van de wetgeving inzake milieueffectrapportage', *TO* 2008, p. 146-155.

³⁵ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 588, nr. 2.

Deze wijziging is inmiddels in werking getreden, per 31 december 2011 (Stb. 2011, 675).

De onderzochte alternatieven worden ingevolge het nieuwe tweede lid van artikel 1.11 Chw dus opgenomen in het MER, met dien verstande dat geen volledige beschrijving nodig is. Met een schets kan worden volstaan, waarbij overigens tot op zekere hoogte onduidelijk is wat moet worden verstaan onder een schets.

Rechtens is de vraag aan de orde hoe artikel 1.11 Chw zich tot de MER-richtlijn verhoudt. De regering heeft het standpunt ingenomen dat de MER-richtlijn niet dwingt tot het beschrijven van alternatieven in een besluit-MER. Gundelach en Soppe betogen onderbouwd dat het standpunt van de regering goed verdedigbaar is.³⁶ De Europese Commissie heeft op 19 mei 2011 een ingebrekestelling uitgevaardigd tegen Nederland ten aanzien van de MER-procedure. De regering gaat er van uit dat met de hierboven geciteerde, op 31 december 2011 in werking getreden, wijziging van artikel 1.11 Chw is tegemoetgekomen aan de bedenkingen van de Europese Commissie.

Aangenomen kan worden dat de versoepeling van de MER-plicht vergezeld gaat van een verlaging van bestuurs- en burger/bedrijfslasten.

2.3.1.2 Conclusie / beoordeling

De versoepeling van de MER-plicht, geregeld in artikel 1.11 Chw lijkt juridisch aanvaardbaar. Er is nog geen jurisprudentie waaruit het tegendeel blijkt. Aangenomen kan worden dat de versoepeling van de MER-plicht, waar relevant, leidt tot een zekere verlaging van bestuurs- en burger/bedrijfslasten.

2.3.2 Omgaan met adviezen (art. 1.3 Chw)

2.3.2.1 Vergewisplicht

Artikel 1.3 Chw verklaart artikel 3:9 Awb ‘van overeenkomstige toepassing op onderzoeken die aan een besluit ten grondslag zijn gelegd’. Artikel 3:9 Awb geeft de vergewisplicht van het bestuursorgaan weer ter zake van een advies dat is uitgebracht door een adviseur in de zin van artikel 3:5 Awb: een persoon of college krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren van een bestuursorgaan, en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dit orgaan. Op het eerste gezicht lijkt het merkwaardig dat het van toepassing verklaren van een plicht tot doel zou hebben een versoepeling van de besluitvorming te bewerkstelligen. Toch is dit het geval. Als een bestuursorgaan een besluit baseert op technische kennis die binnen de eigen organisatie voorhanden is, bijvoorbeeld waar het gaat om de brandveiligheidsaspecten van een bouwplan, dan berust op dat orgaan de volle verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het besluit – ook voor dat technische aspect. Bedient een bestuursorgaan zich van een externe³⁷ adviseur in de zin van artikel 3:5 Awb, dan beoogt artikel 3:9 veilig te stellen dat op een zorgvuldige manier met het advies wordt omgegaan. Het bestuursorgaan moet er in de motivering van het besluit blijf van geven dat het advies (en welk advies) mede aan het besluit ten grondslag is gelegd. Het bestuursorgaan mag niet zonder meer afgaan op de juistheid van het advies, maar moet zich ervan vergewissen dat het advies op zorgvuldige wijze

³⁶ Gundelach & Soppe, 2010, par. 3.2. Zie ook Textor 2010.

³⁷ De definitie van een adviseur in artikel 3:5 Awb bevat niet alleen het element ‘krachtens wettelijk voorschrift belast met’ (het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten), maar ook het element: ‘niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van’ (het bestuursorgaan waar aan geadviseerd wordt).

tot stand is gekomen (dat bepaalt art. 3:9 Awb met zoveel woorden) en dat het geen voor de buitenstaander kenbare gebreken vertoont.

De vergewisplicht betekent dat het bestuursorgaan zich slechts beperkt rekenschap hoeft te geven van de totstandkoming en inhoud van een advies. Het overnemen van een advies zonder kennis te hebben genomen van de aan dat advies ten grondslag liggende stukken is daarmee niet verenigbaar.³⁸ De meest voor de hand liggende reden om advies in te winnen, namelijk een gebrek aan specifieke kennis, impliceert dat het bestuursorgaan de juistheid van een uitgebracht advies dikwijls niet volledig kan controleren. De vergewisplicht komt daaraan tegemoet: het bestuursorgaan mag in plaats van een volledige verificatie volstaan met een controle op min of meer uitwendige punten. Daarbij geldt dat gemakkelijker aan de vergewisplicht kan worden voldaan naar gelang er een langduriger relatie tussen bestuursorgaan en adviseur bestaat en/of wanneer de advisering is geprotocoliseerd.³⁹ De verruiming van artikel 1.3 Chw houdt in dat ook in geval van advisering zonder wettelijke grondslag met de vergewisplicht kan worden volstaan. De memorie van toelichting wettigt het vermoeden dat artikel 1.3 Chw alleen betrekking heeft op onderzoeken door derden en zich dus niet tot advisering door ondergeschikten. Uitbreiding met advisering ('onderzoeken') door ondergeschikten ligt ook niet voor de hand, omdat het dan gaat om deskundigheid die het bestuursorgaan zelf in huis heeft. Het is overigens niet zo dat de vergewisplicht louter tot verlichting van bestuurslasten leidt. De plicht brengt niet alleen mee dat een bestuursorgaan een zekere controle pleegt van een advies dat aan een besluit ten grondslag wordt gelegd. Daarnaast moet uit het besluit ook blijken dat dit vergewissen heeft plaatsgevonden en dient in voorkomende gevallen te worden gemotiveerd waarom het advies (gedeeltelijk) niet wordt gevolgd.

De memorie van toelichting bij de Chw wijst er op dat er in de literatuur een aantal malen voor is gepleit dat de vergewisplicht van artikel 3:9 Awb zou gelden voor alle vormen van onderzoek door deskundigen en dus niet alleen voor advisering die wettelijk is voorgeschreven;⁴⁰ ja zelfs niet voor advisering die strikt genomen 'intern' is. Wat dit laatste betreft noemt Koenraad (Koenraad 2006, p. 20) het voorbeeld van een verzekeringsarts, in dienst van het UWV, die moet bezien of een persoon medisch objectiveerbare klachten heeft. Of artikel 1.3 Chw tot andere uitkomsten leidt, staat niet vast. want naast de vergewisplicht geldt uiteraard de algemene zorgvuldigheidseis van artikel 3:2 Awb. Op basis van die bepaling worden in de jurisprudentie wel eisen gesteld aan het gebruik van advisering in gevallen die niet onder artikel 3:9 Awb vallen.⁴¹

De Raad van State was erg kritisch over artikel 1.3 Chw. De Raad van State wees er op dat een bestuursorgaan op grond van artikel 3:49 en artikel 3:2 Awb verplicht is om te beoordelen of het advies inhoudelijk overtuigt. De Raad was van oordeel dat de opmerking in de toelichting, dat toepassing van artikel 3:9 Awb ertoe leidt dat het bestuursorgaan als regel kan volstaan met een globaal onderzoek naar de totstandkoming en inhoud van het advies of rap-

³⁸ CRvB 4 november 2003 *LJN AN8943*, *USZ* 2004, 11.

³⁹ Zie bijv. Koenraad 2006, p. 29. Koenraad verwijst daar onder meer naar ABRvS 29 april 1999, *AB* 1999, 266 en CRvB 5 oktober 2001, *USZ* 2001, 289.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 44, met verwijzing naar Koenraad 2006 en R.J. Koopman, 'Bewijslast en bewijsmiddelen in duale geschillen', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?*, VAR-reeks 142, Den Haag: Bju 2009, p. 198.

⁴¹ Koenraad 2006. Zowel Koenraad als Koopman 2009, p. 198, geeft ook aan dat de bepalingen van de Afdeling 3.3 Awb (waar artikel 3:9 Awb deel van uitmaakt) zonder enig probleem naar analogie kunnen worden gehanteerd.

port, niet overeenstemt met de jurisprudentie op dit punt. De Raad concludeerde dat het voorstel niet leidt tot versnelling of vereenvoudiging van de besluitvorming.⁴²

De Raad oordeelde verder:

‘De voorgestelde medegelding van artikel 3:9 Awb voor niet wettelijk verplichte adviezen is niet zinvol, omdat de vergewisplicht, afhankelijk van de status van de adviseur en de gevolgde procedure, een steeds wisselende inhoud zal hebben.’⁴³

2.3.2.2 *Jurisprudentie*

Er is nog niet veel jurisprudentie in Chw-zaken waarin de vergewisplicht aan de orde is gekomen. Wel kan gewezen worden op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,⁴⁴ waarin de Afdeling overweegt:

‘Anders dan de rechtbank echter heeft overwogen, kan uit het bij haar bestreden besluit niet worden afgeleid dat de minister voormelde adviezen van Visadvies met betrekking tot uitgestelde vissterfte in de beoordeling heeft betrokken. Uit het besluit kan evenmin worden afgeleid dat de minister overigens de mogelijke uitgestelde vissterfte in de beoordeling heeft betrokken. Daartoe was de minister wel gehouden, nu, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, aannemelijk is dat dit een niet te verwaarlozen percentage van de vissterfte betreft.’⁴⁵

De uitspraak laat onzes inziens zien, dat de Afdeling de plichten met betrekking tot het zorgvuldig omgaan met adviezen serieus neemt, ook in Chw-zaken. Los van de plicht om zich ervan te vergewissen dat een onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (art. 1.3 Chw jo. art. 3:9 Awb) dient een bestuursorgaan te verantwoorden in hoeverre het advies de besluitvorming heeft beïnvloed.

2.3.2.3 *Conclusie / beoordeling*

De Raad van State was van oordeel dat het niet zinvol is om te bepalen dat ook bij wettelijk niet voorgeschreven advisering kan worden volstaan met een vergewisplicht zoals deze in artikel 3:9 Awb en in de jurisprudentie is neergelegd.⁴⁶ Dat standpunt vinden wij niet overtuigend. De omstandigheid dat die plicht een wisselende inhoud zal hebben, zien wij niet als een omstandigheid die artikel 1.3 Chw overbodig maakt. Een wisselende inhoud heeft de plicht tot zorgvuldig omgaan met advisering op basis van de algemene jurisprudentie tenslotte ook. De Raad van State heeft er echter ook aandacht voor gevraagd dat artikel 3:9 Awb alleen betrekking heeft op *de wijze van totstandkoming* van het advies, en dus niet op de inhoud. Wij menen – met de Raad van State – dat de memorie van toelichting bij artikel 1.3 Chw een onjuist beeld schetst door te suggereren dat de omstandigheid dat artikel 3:9 Awb van over-

⁴² Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 33.

⁴³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 32.

⁴⁴ Hierna spreken wij kortheidshalve, in overeenstemming met het gebruik in juridische literatuur, van ‘de Afdeling’, waar wordt bedoeld op de Afdeling bestuursrechtspraak RvS. Sinds de op 1 september 2010 in werking getreden wijziging van de Wet op de Raad van State (Stb. 2010, 175) is dit strikt genomen verwarrend, omdat de Raad sindsdien naast de Afdeling bestuursrechtspraak de Afdeling advisering kent (vgl. art. 16a e.v. Wet RvS).

⁴⁵ ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS8857, *BR* 2011, 191 m.nt. H.E. Woldendorp, *JB* 2011/252 m.nt. R.J.N. Schlössels (wkc Borgharen Nbw 1998 hb),.

⁴⁶ Vgl. het citaat aan het slot van par. 3.2.1.

eenkomstige toepassing wordt verklaard zou meebrengen dat met een globaal onderzoek *van de inhoud* van een advies zou kunnen worden volstaan. Eisen aan controle van de inhoud maken geen deel uit van artikel 3:9 Awb. In de toelichting zou een opmerking over de eisen van de artikelen 3:2 en 3:49 Awb (bepalingen waar ook de Raad van State aandacht voor vroeg) niet hebben misstaan. Wij zien de regeling in de Chw over het omgaan met adviezen ook los van de toelichting als enigszins onevenwichtig. Het zou ten minste erg voor de hand hebben gelegen om ook de eis van artikel 3:8 Awb (dat is de eis dat in het besluit de adviseur wordt vermeld die advies heeft uitgebracht) van overeenkomstige toepassing te verklaren. De verdienste van artikel 1.3 Chw is dat het expliciet maakt dat het ook bij niet wettelijk verplichte advisering niet altijd realistisch is te verlangen dat een bestuursorgaan de uitkomsten van externe advisering die het (mede) aan een besluit ten grondslag legt volledig voor eigen rekening en verantwoording neemt. De praktische meerwaarde van artikel 1.3 Chw vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is verder dat de bepaling bestuursorganen er toe dwingt te verantwoorden hoe met een advies is omgegaan. De – ook al in de memorie van toelichting genoemde – literatuur wettigt overigens het vermoeden dat artikel 1.3 Chw niet bewerkstelligt dat op dit punt lagere eisen gelden dan de eisen die thans al voortvloeien uit de buiten de Chw gevormde jurisprudentie. Gelet op deze juridische eisen is het dan ook niet waarschijnlijk dat deze bepaling uit een oogpunt van versnelling veel winst zal opleveren, nu van het bestuursorgaan nog altijd zorgvuldigheid in het omgaan met adviezen mag worden verlangd. Om dezelfde redenen gaan wij er van uit dat de bepaling praktisch gesproken geen afbreuk zal doen aan de kwaliteit van de besluitvorming.

2.3.3 *Lex silencio positivo (art. 1.12 Chw)*

2.3.3.1 *Bespreking*

De *lex silencio positivo* houdt in dat na het ongebruikt verstrijken van de termijn om op een aanvraag om een vergunning te beslissen de vergunning wordt geacht van rechtswege te zijn verleend. Deze positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen is geregeld in § 4.1.3.3 Awb (artikelen 4:20a-4:20f Awb). Artikel 4:20a, eerste lid, Awb bepaalt dat deze paragraaf van toepassing is indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald. Artikel 1.12, eerste lid, Chw vormt een wettelijk voorschrift dat deze paragraaf van toepassing verklaart. Meer specifiek bepaalt het dat de *lex silencio positivo* van toepassing is waar het gaat om een vergunning als bedoeld in de in Bijlage III bij de Chw genoemde wettelijke voorschriften. In deze bijlage wordt alleen artikel 3.16 Wet ruimtelijke ordening (Wro) genoemd, wat impliceert dat de *lex silencio positivo* alleen op de aanlegvergunning van toepassing is. Zie ook het derde lid van artikel 1.12 Chw, dat artikel 3.16, vierde lid, Wro (inwerkingtreding zevende week na dag bekendmaking) laat prevaleren boven artikel 4:20b, derde lid, Awb (inwerkingtreding derde dag na afloop beslistermijn).

Voor het onderzoek is van belang dat de verwijzing in Bijlage III naar artikel 3.16 Wro wellicht effecten heeft gehad in de periode van 31 maart tot 1 oktober 2010, maar vanaf laatstgenoemde datum zinloos is, omdat het toestemmingsvereiste van artikel 3.16 Wro is vervangen door de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Artikel 3.9 Wabo verklaart overigens voor de omgevingsvergunning die enkel ziet op de activiteit vermeld onder artikel 2.1, eerste lid onder b, Wabo ook de *lex silencio positivo* van toepassing. De huidige Bijlage III is echter irrelevant. Ook aanvulling van die bijlage (op grond van artikel 1.2 Chw) lijkt niet te verwachten, gelet op het feit dat de

Dienstenwet verplicht tot invoering van de *lex silencio positivo* en dat het stand beleid is die rechtsfiguur zo vaak als juridisch verantwoord van toepassing te verklaren op bestaande wettelijke toestemmingsstelsels.⁴⁷

2.3.3.2 *Conclusies/beoordeling*

Artikel 1.12 Chw heeft geen actuele betekenis nu Bijlage III bij de Chw slechts verwijst naar een bepaling uit de Wro die inmiddels is vervallen.

2.4 **Versnelling rechterlijke procedure: toegang en gronden**

2.4.1 *Geen pro forma beroep (art. 1.6 lid 2 Chw) en geen nieuwe gronden (art. 1.6a Chw)*

Ingevolge artikel 1.6, tweede lid, Chw moeten de beroepsgronden binnen de beroepstermijn zijn ingediend: de mogelijkheid van pro forma-beroep is uitgesloten. In samenhang hiermee sluit artikel 1.6a Chw de mogelijkheid uit dat na afloop van de beroepstermijn nog gronden worden ingebracht. In verband met haar kernfunctie van volledige heroverweging (artikel 7:11 Awb) gelden er geen overeenkomstige beperkingen voor de bezwaarschriftprocedure.

Ingevolge het eerste lid van artikel 6:5 Awb dient het beroepschrift de gronden van het beroep te bevatten. Bij een pro forma-beroep wordt weliswaar binnen de beroepstermijn beroep ingesteld, maar bevat dat beroepschrift nog niet de gronden van dat beroep, of nog niet alle gronden die men wenst aan te voeren. Een beroepschrift dat niet is gemotiveerd kan om die reden niet-ontvankelijk worden verklaard. Niet-ontvankelijkverklaring wegens het ontbreken van de gronden is in het algemene bestuursprocesrecht pas mogelijk nadat aan de indiener de gelegenheid is geboden dit verzuim te herstellen, zo bepaalt artikel 6:6 Awb.

Vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is het een belangrijke vraag in hoeverre een procedure de mogelijkheid biedt procedurele gebreken te herstellen. Hierna worden eerst de achtergronden van het pro forma-beroep beschreven, voordat de regeling in de Chw wordt geëvalueerd.

2.4.1.1 *Achtergronden pro forma beroep*

1^e dimensie: herstelfunctie

De oorsprong van de mogelijkheid tot het indienen van een pro forma beroepschrift ligt in de wens om het bestuursprocesrecht informeel te houden. Mede waar in het bestuursprocesrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging bestaat en omdat de termijnen in de regel kort zijn, oordeelde de wetgever het nodig dat een mogelijkheid bestond tot herstel van gebreken aan een beroepschrift. Alle belangrijke bijzondere wetten die beroep op een bestuursrechter mogelijk maakten, kenden een bepaling die de rechter verplichtte gelegenheid tot herstel te bie-

⁴⁷ Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 29 515, nr. 140, p. 31 en nr. 224; zie ook de motie van Van Dijk c.s. in *Kamerstukken II* 2008/09, 31 579, nr. 18.

den.⁴⁸ In procedures van bezwaar en administratief beroep bestond een dergelijke wettelijke regeling vroeger niet altijd. Onder het oude Kroonberoep werd indiening van een pro forma beroepschrift niet mogelijk geacht.⁴⁹ In de periode van de Wet Arob (vanaf 1 juli 1976 tot de inwerkingtreding van de Awb) is in de jurisprudentie voor bezwaar een ongeschreven plicht tot het bieden van gelegenheid tot herstel aangenomen.⁵⁰ De rechtspraak achtte dit nodig met het oog op de in acht te nemen zorgvuldigheid. De gedachte dat een behoorlijkheidsplicht verlangt dat er gelegenheid wordt geboden voor herstel leefde ook bij de totstandkoming van de Awb. De memorie van toelichting bij artikel 6:6 Awb schrijft:

‘Zoals bij administratieve rechtspraak in het algemeen al geldt, behoort ook bij bezwaar en administratief beroep niet aanstonds tot niet-ontvankelijkheid te worden besloten indien niet is voldaan aan eisen die gesteld zijn voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep’.⁵¹

2^e dimensie: professioneel gebruik

De wettelijke plicht voor de rechter om gelegenheid te bieden voor het herstel van gebreken, leidde ertoe dat professionele gemachtigden deze mogelijkheid aangrepen om enig uitstel te verkrijgen voor het formuleren van de gronden van het beroep: het pro forma beroep. Het wordt ook wel ‘voorlopig beroepschrift’ genoemd; of ‘sauverend beroepschrift’, omdat het de bedoeling is dat op deze wijze wordt veiliggesteld dat de beroepstermijn niet wordt overschreden. Het gevolg is, dat de gronden in het algemeen pas na het einde van de beroepstermijn worden ingebracht. Hier is sprake van een zekere verschuiving van de functie van de herstelkans, doordat deze in dit geval niet wordt ingezet ter compensatie van onwetendheid, maar welbewust, als middel om tijd te winnen. Het gebruik van deze mogelijkheid kan alleszins redelijk zijn, ter verbetering van de mogelijkheden tot voorbereiding van een procedure. De termijnen waren en zijn vaak kort, de materie is dikwijls tamelijk specifiek en voor een gemachtigde niet altijd vertrouwd, terwijl cliënten zich dikwijls pas tot de gemachtigde wenden als het einde van de termijn al in zicht is. Een goede reden voor een pro forma beroepschrift kan ook zijn dat partijen nog in onderhandeling zijn.⁵² Gebruik van een pro forma beroepschrift kan dan ook voor alle betrokken partijen (inclusief de rechter) winst opleveren. Pro forma beroepschriften werden in de rechtspraak breed aanvaard. Die aanvaarding heeft al een lange historie.⁵³ Terzijde: de memorie van toelichting bij de Chw schrijft dat artikel 6:6 Awb heeft geleid tot de praktijk van ‘pro forma’ beroepschriften.⁵⁴ Die suggestie van een oorzakelijk verband tussen de Awb en pro forma beroep is dus historisch onjuist.

⁴⁸ In de periode van de Wet Arob was dit bepaald in de Wet op de Raad van State (art. 74 Wet RvS (oud)). Maar het gold al veel langer. Zie art. 93 Beroepswet (oud), art. 66, eerste lid, Ambtenarenwet 1929; art. 7, vijfde lid, wet BAB; art. 36 Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie; en art. 29 Alg. Wet inzake Rijksbelastingen (oud).

⁴⁹ KB 1 mei 1959, AB 1959, p. 599 (Dienstplichtwet).

⁵⁰ Zie bijv. AR 20 maart 1979, tB/S III, nr. 119 m.a. tB/S; AR 7 mei 1982, AB 1982, 486 m.nt. J.H. v.d. Veen en AR 18 juni 1990, Gst. 6915, 3 m.nt. J.M. Kan.

⁵¹ PG Awb I, p. 288.

⁵² Zie Meyes/Van Soest/Van den Berge 1984, p. 60-61. [P. Meyes, *Fiscaal procesrecht. Administratief procesrecht in belastingzaken bij de gerechtshoven en de Hoge Raad*, 3^e druk, bewerkt door J. van Soest en J.W. van den Berge, Deventer: Kluwer 1984.]

⁵³ Punt 1975, p. 154, noemt onder meer: CRvB 26 februari 1959, RSV 1959/73 (Beroepswet); CRvB 15 juli 1964, AB 1965, p. 540 (Ambtenarenwet 1929); CBB 8 februari 1957, SEW 1957, p. 154 m.nt. A.M. [B.C. Punt, *Ontvankelijkheid en omvang van het beroep tegen administratieve beschikkingen*, diss. Leiden, Den Haag: VUGA 1975.]

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 46.

Intussen leidt de mogelijkheid van een bewust gebruik van het recht tot herstel van gebreken er toe dat de mogelijkheid bestaat dat er op ongewenste wijze gebruik van dit recht wordt gemaakt, in omstandigheden waarin men het uitstel niet strikt nodig heeft. De memorie van toelichting bij de Chw schrijft:

‘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.’⁵⁵

Ook de klacht dat de mogelijkheid van pro forma geschriften een schaduwzijde heeft, is niet nieuw. Een dergelijke klacht was wel te horen in het sociaal zekerheidsrecht, vooral in de periode vóór de Awb, toen de beroepstermijn een maand bedroeg. Het waren dan vaak juist de bestuursorganen die voor de beslissing stonden al dan niet hoger beroep in te stellen die het instrument op een enigszins oneigenlijke manier hanteerden. De Jong e.a. schrijven er over:

‘Als gevolg van de duur van de interne adviserings- en besluitvormingsprocedures zal een ingewikkeld gestructureerd uitvoeringsorgaan veelal niet binnen een maand definitief kunnen besluiten of het al dan niet hoger beroep zal instellen. Wanneer die besluitvorming niet tijdig is afgerond, kan voorlopig hoger beroep worden ingesteld. Veel van deze hoger beroepen worden na verloop van tijd weer ingetrokken.’⁵⁶

3^e dimensie: mogelijkheid tot strakke handhaving beroepstermijnen

Om het beeld van het instrument van het pro forma beroep compleet te maken moet worden opgemerkt dat het nog een neveneffect heeft, een derde dimensie als het ware. Het recht op herstel van gebreken maakt het de rechter mogelijk om beroepstermijnen strikt te handhaven en onder omstandigheden een beroep op verschoonbaarheid van overschrijding van een beroepstermijn af te doen met het argument dat men toch desnoods een ongemotiveerd beroepschrift had kunnen indienen.⁵⁷

2.4.1.2 Ervaringen buiten de Chw met ontbreken mogelijkheid pro forma geschriften

De memorie van toelichting bij de Chw vermeldt dat artikel 1.6, tweede lid, een precedent heeft, in artikel 85, derde lid Vreemdelingenwet 2000. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat dit in het vreemdelingenrecht alleen geldt voor het – ook overigens aan bijzondere beperkingen gebonden – hoger beroep in asielzaken en dus niet voor het beroep in eerste aanleg.

De toelichting had ook kunnen wijzen op de jurisprudentie over het indienen van bedenkingen en zienswijzen in het kader van een openbare voorbereidingsprocedure. Lange tijd was het op basis van de jurisprudentie niet mogelijk om met een pro forma-geschrift zienswijzen of bedenkingen in te dienen. Een van de argumenten voor die jurisprudentie was, dat artikel 6:6 Awb niet geldt voor een zienswijze- of bedenkingenprocedure, maar alleen voor

⁵⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 46.

⁵⁶ E.P. de Jong, J.A. Borman, N.J. Haverkamp, M.A. Hoogeveen en J. Jansen, *Het administratieve procesrecht volgens de Beroepswet*, Den Haag: Koninklijke Vermande b.v. 1984, p. 310.

⁵⁷ Zie bijv. reeds AR 7 juli 1980, tB/S V, nr. 189 m.a. tB/S.

bezwaar en beroep. Inmiddels is die jurisprudentie sterk versoepeld.⁵⁸ In een van de betreffende uitspraken heeft de Afdeling dat als volgt onder woorden gebracht:

‘Het kenbaar maken van het hebben van niet nader aangeduide bezwaren is onvoldoende om een zienswijze in te brengen. In de term ‘zienswijze’ ligt immers een zekere motiveringseis besloten. De Afdeling ziet evenwel geen aanleiding om het beroep van appellant sub 11 om deze reden niet-ontvankelijk te verklaren en overweegt daartoe het volgende. Indien een bestemmingsplan met de in afdeling 3.4 Awb neergelegde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid, zoals in het onderhavige geval, brengt het zorgvuldigheidsbeginsel met zich dat de indiener van de binnen de wettelijke termijn ingebrachte, niet nader aangeduide bezwaren onverwijld in de gelegenheid wordt gesteld om deze binnen twee weken van gronden te voorzien.’⁵⁹

2.4.1.3 Hoe zijn de Chw-bepalingen over beperking van de gronden ontvangen?

De Raad van State was kritisch in de bespreking van het voorgestelde artikel 1.6, tweede lid. De Raad schreef:

‘Een niet-ontvankelijk verklaring is, vooral wanneer het een eenvoudig te herstellen gebrek betreft, een forse sanctie. Het op voorhand wegnemen van elke mogelijkheid tot herstel is onredelijk, mede omdat in het bestuursprocesrecht rechtsbijstand niet verplicht is gesteld.’⁶⁰

De Raad vroeg zich vervolgens af waarom (als het doel van de bepaling was: het verbieden van pro forma beroep) de reikwijdte van de Chw-bepaling niet was beperkt tot het niet aanvoeren van gronden. Dat is onderdeel d van artikel 6:5 Awb. De regering heeft de strekking van deze opmerking overgenomen: in het wetsvoorstel is die beperking aangebracht.

Een tweede punt dat de Raad van State naar voren bracht was het volgende. De Raad merkte op dat de toelichting er van uitgaat dat het beroepschrift *alle* gronden dient te bevatten. Artikel 6:6 Awb ziet echter op de ontvankelijkheid van het beroep als geheel en niet op de mogelijkheid tot het niet-ontvankelijk verklaren of buiten behandeling laten van beroepsgronden. Is het beroep ontvankelijk, dan kunnen ook na de beroepstermijn nieuwe gronden worden aangevoerd.⁶¹ De Raad van State vervolgde: ‘Indien het de bedoeling is om dit onmogelijk te maken, dient het artikel te worden aangevuld met de regel dat na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden kunnen worden aangevoerd, tenzij de bestuursrechter van oordeel is dat de indiener van de late indiening redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt.’⁶² De regering heeft dit overgenomen door artikel 1.6a in het wetsvoorstel op te nemen. Het valt op dat de hardheidsclausule die de Raad van State had geformuleerd (‘tenzij de bestuursrechter van oordeel is dat de indiener van de late indiening redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt’) in artikel 1.6a Chw niet voorkomt.

⁵⁸ ABRvS 13 augustus 2008, AB 2008, 312; ABRvS 9 december 2009, AB 2010, 56; en ABRvS 25 november 2009, AB 2010, 57 alle m.nt. A.G.A. Nijmeijer. De uitspraak van 9 december 2009 is ook gepubliceerd in BR 2010, 78 m.nt. T.D. Rijs en in *Gst.* 2010, 39 m.ns. J.M.H.F. Teunissen.

⁵⁹ Het citaat is afkomstig uit de in de vorige noot genoemde uitspraak van de ABRvS van 9 december 2009.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 35.

⁶¹ De Raad van State wees hier op ABRvS 6 mei 2009, LJV BI2953. *JB* 2009, 164.

⁶² *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 35.

2.4.1.4 Rechterlijke uitspraken over de Chw-bepalingen over beperking van de gronden

Strijd met hoger recht?

In de rechtspraak is de stelling aan de orde geweest dat artikel 1.6, tweede lid en artikel 1.6a Chw strijdig zijn met het recht op een eerlijk proces, als bedoeld in artikel 6 EVRM. Dit zou het geval zijn, omdat er door de toepassing van deze bepalingen onvoldoende tijd bestaat om beroepsgronden aan te voeren. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze stelling verworpen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen:

‘2.6.2. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (onder meer het arrest van 28 mei 1985, *Ashingdane* tegen het Verenigd Koninkrijk (www.echr.coe.int)) blijkt dat in artikel 6 van het EVRM niet een absoluut recht op toegang tot de rechter is neergelegd. Aan de verdragsstaten komt een zekere beoordelingsvrijheid toe tot het stellen van regels die zekere beperkingen inhouden, mits daardoor het recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast, de gestelde beperkingen een rechtmatig doel dienen en aan de evenredigheidseis is voldaan.

2.6.4. De artikelen 1.6, tweede lid, en 1.6a van de Crisis- en herstelwet tasten het recht op toegang tot de rechter niet in de kern aan. Met deze bepalingen wordt bereikt dat in een vroeg stadium vast staat welke beroepsgronden in de beroepsprocedure ter beoordeling staan. Hiermee heeft de wetgever blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepalingen (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 46 en 47 en nr. 8, blz. 10) beoogd vertragingen in de beroepsprocedures zo veel mogelijk te voorkomen en het voor de rechter mogelijk te maken om binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak te doen. Dit is een rechtmatig doel. In hetgeen de Stichting BIM en appellant sub 7 A hebben aangevoerd, is geen grond gelegen voor het oordeel dat niet aan de evenredigheidseis wordt voldaan.’⁶³

Op basis van hetzelfde argument, dat de artikelen 1.6, tweede lid en artikel 1.6a Chw onvoldoende gelegenheid bieden om beroepsgronden aan te voeren, is in dezelfde zaak de stelling aan de orde geweest dat genoemde Chw-bepalingen strijdig zijn met het Verdrag van Aarhus en EU-richtlijnen. Ook deze stelling is door de Afdeling verworpen.

Wat dat laatste punt betreft, de overeenstemming met EU-recht, meer in het bijzonder het recht op toegang tot de rechter op basis van artikel 10bis van de MER-richtlijn, bevat de annotatie van Widdershoven (*AB* 2011/42, punt 4) belangwekkende passages. Widdershoven schrijft dat het standpunt van de Afdeling dat geen sprake is van strijd met het EU-recht vermoedelijk Unierechtelijk correct is, maar dat dit niet helemaal zeker is. Weliswaar heeft het Hof zich uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat de toepassing van redelijke fatale beroepstermijnen in Unierechtelijke zaken niet in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel, maar het Hof heeft zich nooit expliciet uitgesproken over de bijkomende eis in de Chw, dat binnen de beroepstermijn ook alle gronden moeten worden aangevoerd. Eigenlijk had de Afdeling de vraag naar de toelaatbaarheid van deze beperkingen moeten verwijzen naar het Hof, aldus Widdershoven. Ter nadere toelichting wijst Widdershoven op een arrest van de Hoge Raad.⁶⁴ In dat arrest acht de Hoge Raad de bezwaartermijn van zes weken in overeenstemming met het beginsel van doeltreffendheid, maar neemt daarbij ‘mede in aanmerking het bestaan van

⁶³ ABRvS 17 november 2010 *LJN* BO4217 *AB* 2011/42 m.nt. Widdershoven; *JB* 2011/6; *MenR* 2011/53 (Haak om Leeuwarden). Dezelfde strekking: ABRvS 6 juli 2011, *LJN* BR0472 (A4 Delft-Schiedam) en ABRvS 14 december 2011, *LJN* BU7928, (Gigawiek windmolens Houten hb).

⁶⁴ HR 18 februari 2005, *AB* 2005/119 m.nt. Widdershoven.

de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen dat pas nadat door het bestuursorgaan een nadere termijn is gesteld, van gronden wordt voorzien'. Ook van de CRvB noemt Widdershoven een uitspraak waarin deze mede in het bestaan van de mogelijkheid van pro forma bezwaar of beroep een reden ziet om de toepassing van de fatale termijn van artikel 6:7 Awb in Unierechtelijke zaken toelaatbaar te achten.⁶⁵

Bekendheid met de beperkte mogelijkheden tot het aanvoeren van gronden

Om de in de Chw beperkte mogelijkheden tot het aanvoeren van gronden aan appellanten tegen te werpen, moeten deze wel van de beperkingen op de hoogte zijn. Inmiddels bepaalt artikel 11 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw) dat als afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw op een besluit van toepassing is, dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit moet worden vermeld. Het tweede lid bepaalt dat indien beroep openstaat tegen een besluit waarop afdeling 2, van hoofdstuk 1 van de wet van toepassing is, bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit wordt vermeld dat:

- a. de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen, en
- b. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

Het Besluit uitvoering Chw is op 17 juli 2010 in werking getreden (Stb. 2010, 289). De Chw zelf is op 31 maart 2010 in werking getreden (Stb. 2010, 137). Er is dus een periode geweest dat de Chw al wel in werking was, maar het uitvoeringsbesluit nog niet. Voor die periode is in de rechtspraak een lijn aangehouden die in overeenstemming is met de strekking van artikel 11 Besluit uitvoering Chw. De Afdeling overwoog in dergelijke gevallen dat het op de weg ligt van het bestuursorgaan (bij het besluit waarop de Chw van toepassing is), c.q. de rechtbank (bij een uitspraak waarop de Chw van toepassing is) om duidelijkheid te verschaffen over de rechtsmiddelen tegen een onder de reikwijdte van de Chw vallend besluit. Standaardoverweging was dan vervolgens:

'Indien in de rechtsmiddelenverwijzing, zoals in dit geval, niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dat daarom de beroepsgronden in het hogerberoepschrift moeten worden opgenomen, kan een belanghebbende, nu in de Chw wordt afgeweken van de Awb en uit een oogpunt van kenbaarheid van wettelijke bepalingen, in beginsel niet worden tegengeworpen dat hij de gronden van het hoger beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd. Dit is slechts anders indien aannemelijk is dat de belanghebbende anderszins wist of kon weten dat na afloop van de termijn voor het instellen van hoger beroep geen gronden kunnen worden aangevoerd.'⁶⁶

Voor de periode dat het Besluit uitvoering Chw al wel in werking was en in het besluit ook een vermelding was opgenomen, maar die vermelding niet voldeed aan artikel 11 Besluit uitvoering Chw, hanteerde de Afdeling dezelfde lijn, blijkens een uitspraak over een bestemmingsplan van de gemeente Wageningen. Na de zojuist geciteerde standaardoverweging luidt het:

⁶⁵ CRvB 23 december 2002, AB 2003/209 m.nt. Widdershoven.

⁶⁶ ABRvS 16 februari 2011, L/JN BP4734 (Hoofdaardgastransportleiding Bornebroek-Duitsland); ABRvS 23 februari 2011, L/JN BP5483 (Haarlemmermeer); ABRvS 2 maart 2011, L/JN BP6388 (Maasdriel, bestemmingsplan Kerkdriel Noord); ABRvS 6 juli 2011, L/JN BR0561 (Vlist); ABRvS 27 juli 2011, L/JN BR3250 (Castricum); ABRvS 3 augustus 2011, L/JN BR4016 (Nuth, bestemmingsplan Schimmert).

‘Het enkele feit dat in dit geval in de publicatie staat vermeld dat na afloop van de beroepstermijn geen gronden meer kunnen worden aangevoerd doet hieraan niet af nu de eis het beroepschrift van gronden te voorzien op zichzelf al voortvloeit uit het bepaalde in artikel 6:5 van de Awb. Belanghebbenden hoefden op grond van de publicatie niet te begrijpen dat met de Chw een uitzondering wordt gemaakt op het bepaalde in artikel 6:6 van de Awb, uit welk artikel volgt dat het beroep alleen dan niet-ontvankelijk kan worden verklaard wegens het ontbreken van gronden in het beroepschrift indien de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen de hem daartoe gestelde termijn.’⁶⁷

In deze ‘Wageningse’ uitspraak hanteerde de Afdeling overigens nog een andere, algemene standaardoverweging over de goede procesorde, in het geval een appellant ter zitting voor het eerst met een nieuwe grond aankomt (r.o. 2.6.):

‘Geen rechtsregel verbiedt dat na afloop van de voor het indienen van beroepsgronden gestelde termijn alsnog nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde.’

Dat ‘geen rechtsregel verbiedt’ klinkt een beetje wrang, in een uitspraak waarin de beperkende rechtsregels van artikel 1.6, tweede lid en 1.6a Chw nadrukkelijk aan de orde zijn geweest. In een latere uitspraak loste de Afdeling het anders op:

‘Nog daargelaten de vraag of het naar voren brengen van deze beroepsgrond zich verhoudt met een goede procesorde, overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet na afloop van de termijn voor het instellen van een beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Afdeling zal daarom deze beroepsgrond buiten beschouwing laten.’⁶⁸

Wanneer is sprake van ‘nieuwe’ gronden?

Het komt regelmatig voor dat nieuwe gronden buiten behandeling worden gelaten omdat zij te laat zijn aangevoerd. Zoals zojuist al bleek gaat het daarbij ten dele om zaken waarin de laat aangevoerde gronden ook niet zouden zijn toegelaten als de Chw helemaal niet van toepassing zou zijn geweest, wegens strijd met de goede procesorde.⁶⁹ Daarnaast zijn er uitspraken waarin gronden specifiek vanwege de toepasselijkheid van de Chw buiten behandeling werden gelaten. Een voorbeeld daarvan biedt een zaak die hierboven al ter sprake kwam in paragraaf 2 (‘Toepasselijkheid van de Chw’). Het kan bij de rechtsmiddelloosheid, of bij het uitstel voor het inbrengen van gronden, natuurlijk misgaan als niet wordt onderkend dat de Chw van toepassing is. In dat kader maakten wij al melding van een uitspraak van de Rechtbank Utrecht over een windpark in Houten.⁷⁰ Er was sprake van een ongelukkige gang van zaken bij de rechtbank. Desondanks concludeerde de rechtbank dat het verzuim van ap-

⁶⁷ ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6359 (Wageningen), r.o. 2.5.1.1.

⁶⁸ ABRvS 7 december 2011, *LJN*: BU7101 (inpassingsplan, Noord-Brabant) r.o. 2.3.1.

⁶⁹ Zie de geciteerde uitspraak ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6359 (bp Wageningen), en waarschijnlijk ook de in de vorige noot genoemde uitspraak van 7 december 2011, waarin de Afdeling daarliet of sprake was van strijd met de goede procesorde. In ABRvS 28 december 2011, *LJN* BU9444 (inpassingsplan Laren, PS Noord-Holland) werden eerst ter zitting aangevoerde gronden buiten behandeling gelaten wegens strijd met artikel 1.6a Chw. De goede procesorde werd daar niet genoemd.

⁷⁰ Rb Utrecht 4 mei 2011, *LJN* BQ5252 en BQ5237 (Windpark Houten).

pellanten om tijdig gronden in te dienen, niet kon worden gepardonneerd. De rechtbank overwoog (in LJN: BQ5237):

‘2.14 Er is geen sprake van feiten of omstandigheden op grond waarvan geoordeeld moet worden dat eisers niet kan worden tegengeworpen dat zij de gronden van het beroep niet binnen de beroepstermijn hebben aangevoerd. De rechtbank heeft daarbij in aanmerking genomen dat eisers in het bestreden besluit uitdrukkelijk zijn gewezen op het feit dat zij, vanwege de toepasselijkheid van de Chw, na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen gronden meer zouden kunnen aanvoeren. De gevolgen van het feit dat eisers deze in het bestreden besluit opgenomen clause niet hebben opgemerkt, zoals door hun gemachtigde ter zitting desgevraagd is gesteld, komen voor hun rekening en risico.

2.15 De omstandigheid dat de rechtbank tot tweemaal toe in deze procedure te kennen heeft gegeven (vooralsnog) van oordeel te zijn dat de Chw niet op deze procedure van toepassing is, alsmede ten onrechte bij brief van 10 augustus 2010 het verzochte uitstel voor het indienen van de gronden heeft gegund, leidt niet tot een ander oordeel. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat zij eerst bij brief van 6 augustus 2010 aan partijen heeft meegedeeld dat de realisatie van het voorliggende bouwplan naar haar voorlopig oordeel niet onder de werking van de Chw valt. Dit standpunt is derhalve pas na het verstrijken van de beroepstermijn aan eisers kenbaar gemaakt. Hoewel de rechtbank begrijpt dat eisers zich hierdoor wellicht op het verkeerde been gezet voelen, heeft deze mededeling geen nadelige gevolgen voor hen gehad. Immers, op het moment dat de rechtbank de hiervoor bedoelde mededeling deed, was de beroepstermijn reeds verstreken en hadden eisers de gronden waarop het beroep berust nog niet ingediend, terwijl dat al wel had moeten. Hetzelfde geldt voor het op 10 augustus 2010 verleende uitstel voor indiening van de gronden. Met deze mededeling heeft de rechtbank aanvankelijk de toepasselijkheid van de Chw miskend, maar ook deze brief is aan eisers verzonden na ommekomst van de beroepstermijn. Ook deze brief kan dus niet hebben bijgedragen aan het verzuim van eisers de gronden van het beroep tijdig in te dienen. Om die reden kan aan het door de rechtbank bij bovengenoemde brieven ingenomen voorlopige standpunt dus ook niet het te respecteren vertrouwen worden ontleend dat in deze procedure (afdeling 2 van hoofdstuk 1 van) de Chw buiten toepassing zou blijven.’

In hoger beroep steunde de Afdeling het standpunt van de rechtbank. De Afdeling concludeerde dat het niet tijdig indienen van gronden door twee van de appellanten niet was veroorzaakt door de onjuiste mededelingen van de rechtbank.⁷¹

Een andere uitspraak waarin gronden alleen vanwege toepasselijkheid van de Chw (strijd met art. 1.6a Chw) buiten behandeling werden gelaten is een uitspraak van 6 juli 2011. De gronden waren bij nadere stukken, die dateerden van na het einde van de beroepstermijn, ingebracht. Met betrekking tot de gronden die een andere appellant, in een na afloop van de beroepstermijn ingekomen brief, naar voren had gebracht, had de minister zich op het standpunt gesteld dat sprake was van strijd met artikel 1.6a Chw. De Afdeling zag dit anders, en overwoog:

‘2.9.1. De Afdeling overweegt dat hetgeen Stichting Daadwerkelijk Nut in haar brief van 15 december 2010 aanvoert ten aanzien van de door de minister genoemde onderwerpen, een nadere uitwerking en onderbouwing is van de door haar ingediende beroepsgronden over de tracékeuze en alternatieven. Artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet verzet zich er niet tegen dat een nadere

⁷¹ ABRvS 14 december 2011, LJN BU7928 (Gigawiek windmolens Houten hb).

onderbouwing van een tijdig ingediende beroepsgrond bij de behandeling van het beroep wordt betrokken.’⁷²

In een andere zaak deed zich een vergelijkbare situatie voor. Ook daar had de verweerder (de raad van de gemeente Tholen) zich op het standpunt gesteld dat bepaalde gronden, die waren opgenomen in een stuk dat na het einde van de beroepstermijn was binnengekomen, wegens artikel 1.6a Chw niet in behandeling zouden mogen worden genomen. De Afdeling stelde zich op het standpunt dat sprake was van een ‘aanvulling’ van gronden die binnen de beroepstermijn waren aangevoerd en dat het dus niet ging om ‘nieuwe’ gronden.⁷³

2.4.1.5 *Nadere analyse / beoordeling m.b.t. de bekendheid met de beperkte mogelijkheden tot het aanvoeren van gronden*

Als de Chw van toepassing is, dan is het heel belangrijk dat potentiële appellanten er uitdrukkelijk op worden gewezen dat dit het geval is en welke eisen de Chw stelt op het punt van het aanvoeren van gronden. Dat is belangrijk omdat niet alleen volstrekte leken, maar ook personen die enigszins zijn ingewijd in de gang van zaken in bestuursrechtelijke procedures de dupe kunnen worden van onbekendheid met de specifieke eisen van de Chw. Die eisen wijken af van de Awb, zoals het in de jurisprudentie wordt gezegd. Zij wijken zelfs af van een bestuursrechtelijke traditie die veel verder teruggaat dan de Awb.

Op zichzelf is rechtsmiddelvoorlichting een heel geschikt middel om procedurele fouten op dit punt te voorkomen. De formuleringen in artikel 11 Besluit uitvoering Chw, die aangeven hoe die voorlichting moet plaatsvinden, zijn echter niet erg geslaagd. Zoals hierboven al aangegeven, bepaalt het tweede lid van artikel 11 van het Besluit dat:

‘indien beroep openstaat tegen een besluit waarop afdeling 2, van hoofdstuk 1 van de wet van toepassing is, bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit wordt vermeld dat:

- a. de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen, en
- b. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.’

Onze bezwaren richten zich tegen hetgeen bij element ‘a’ is opgenomen. Als dit op deze wijze wordt vermeld, dan is dat een mededeling waarvan de boodschap voor menige lezer onduidelijk zal zijn. Deze formulering zien wij als een doorgeschoten toepassing van Aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Die Aanwijzing wil dat vormen van de woorden ‘moeten’ en ‘dienen’ worden vermeden. In de bepaling waar het hier om gaat is sprake van een tekst die tot het publiek gericht dient te worden. De tekst zou veel duidelijker zijn als expliciet zou worden vermeld dat het hier om een *verplichting* gaat.

Onze kritiek gaat echter verder: aan de formulering ontbreekt een essentieel element van het tweede lid van artikel 1.6 Chw, namelijk dat geen gelegenheid tot herstel zal worden geboden. Het is juist de herstelmogelijkheid waar een aantal appellanten vanuit hun ervaringen met het algemeen deel van het bestuursrecht op zal rekenen. Ook ontbreekt in de formulering een waarschuwing voor de sanctie op het niet-vermelden van gronden: niet-ontvankelijkheid. Als in de voorlichting alleen staat dat het bezwaar- of beroepschrift de gronden moet bevatten, dan staat daar niet meer dan in de algemene regel van artikel 6:5 Awb. De uitzondering die

⁷² ABRvS 6 juli 2011, *LJN* BR0472(A4 Delft-Schiedam).

⁷³ ABRvS 1 juni 2011, *LJN* BQ6838, *BR* 2011, 123 m.nt. P.M.J. de Haan; *Gst.* 2011, 127 m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Tholen, bp Tholen Noord).

artikel 1.6, tweede lid, Chw maakt, betreft juist de volgende Awb-bepaling, die zegt hoe de situatie is als artikel 6:5 Awb niet is nageleefd.

Als een rechtsmiddelvoorlichting van de twee in artikel 11 Besluit uitvoering Chw genoemde elementen dan ook alleen het eerste, onderdeel 'a', bevat, dan schiet de voorlichting essentieel tekort.⁷⁴

2.4.1.6 Conclusies / beoordeling

De hier besproken bepalingen (art. 1.6, tweede lid en art. 1.6a Chw) beperken de mogelijkheden tot het indienen van gronden aanzienlijk, op een wijze die afwijkt van het algemeen deel van het bestuurs(proces)recht.

- Louter procedureel gezien is een belangrijk probleem of potentiële appellanten op de hoogte zijn van deze bijzondere regeling en de omstandigheid dat deze in het betreffende geval van toepassing is. Getracht is dat probleem te ondervangen, via artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw en de jurisprudentie, doordat expliciete rechtsmiddelvoorlichting door bestuur en rechter in eerste aanleg wordt verlangd.⁷⁵
- Hierboven werd gesteld dat de rechtsmiddelvoorlichting op zich een geschikt middel is om procedurele fouten te voorkomen. De formulering van artikel 11 Besluit uitvoering Chw kan echter bekritiseerd worden. Kernpunt van die kritiek is dat in dit model voor de rechtsmiddelvoorlichting niet tot uitdrukking komt:
 - dat niet-ontvankelijkverklaring zal volgen als een bezwaar- of beroepschrift niet of onvoldoende van gronden is voorzien,
 - en wel zonder dat eerst gelegenheid tot herstel van het vormverzuim zal worden geboden.
- Meer inhoudelijk gesproken: de wettelijke eis dat de bezwaar- of beroepsgronden binnen de termijn naar voren moeten zijn gebracht is fors, mede gelet op de consequenties en gezien het feit dat het dikwijls om complexe besluiten gaat. In de (nationale) jurisprudentie is vastgesteld dat de Chw op dit punt niet strijdig is met EU- of verdragsrecht. Het staat echter nog niet vast dat bovenationale rechters dit standpunt zullen delen.⁷⁶
- Het ingrijpende karakter van de eis dat de gronden binnen de beroepstermijn moeten zijn ingebracht, wordt verzacht doordat in de rechtspraak wordt aanvaard dat 'aanvulling' van een binnen de beroepstermijn naar voren gebrachte klacht mogelijk is. Men kan zich afvragen of deze jurisprudentie afbreuk doet aan de doelstelling die de wetgever voor ogen stond: als het beknopt aanduiden van beroepsgronden en het na einde van de termijn aanvullen van de gronden mogelijk is, wordt de beoogde tijdwinst dan wel in voldoende mate bereikt? Ook als dit zo zou zijn pleiten met name de volgende vier argumenten in het voordeel van deze jurisprudentie.
 - In de eerste plaats mag worden aangenomen dat er wel degelijk tijdwinst zal worden geboekt. Als een grond wel binnen de termijn is genoemd, kunnen de betrokken par-

⁷⁴ Aldus ook ABRvS 30 november 2011, *LJN BU6359* (bp Wageningen).

⁷⁵ In de praktijk kan het nog steeds mis gaan, bijvoorbeeld doordat betrokkene de rechtsmiddelvoorlichting niet is opgevalen. Het is echter volstrekt begrijpelijk dat de rechtspraak dit niet als excuus aanvaardt. Vgl. Rb Utrecht 4 mei 2011, BQ5237 (Gigawiek, windmolens Houten): 'De gevolgen van het feit dat eisers deze in het bestreden besluit opgenomen clausule niet hebben opgemerkt, zoals door hun gemachtigde ter zitting desgevraagd is gesteld, komen voor hun rekening en risico.'

⁷⁶ Vgl. hetgeen hierboven is opgemerkt n.a.v. de annotatie van Widdershoven in *AB*, bij ABRvS 17 november 2010, *LJN BO4217*, *AB* 2011,42 (Haak om Leeuwarden).

tijen en de rechter zich op behandeling van die grond voorbereiden. Dat maakt verschil met de situatie dat ook na het einde van de termijn nieuwe gronden kunnen worden ingebracht, zoals in andere zaken dan Chw-zaken het geval is.

- Als gronden tenminste globaal moeten worden genoemd heeft dat voor appellanten het evidente nadeel van tijdsdruk. Als het aan appellanten bekend is dat dit binnen de beroepstermijn dient te gebeuren, dan heeft dat het voordeel van de duidelijkheid. Zij weten dan wanneer de gronden moeten zijn aangegeven (een duidelijke termijn) en zij mogen er op rekenen dat de gronden nog mogen worden aangevuld. Die zekerheid is in andere dan Chw-zaken vaak kleiner, omdat het criterium dat de rechter gebruikt om te beoordelen of nieuwe gronden nog aanvaard kunnen worden ('strijd met de goede procesorde') nogal vaag is.
- Ten derde: als na het einde van de beroepstermijn gronden worden aangevoerd dan is het zeker niet altijd zo dat het onduidelijk is of het een aanvulling van reeds genoemde gronden betreft of nieuwe gronden. Als het gaat om een grond die niet te herleiden is tot hetgeen tijdig aan de orde is gesteld, kan de door de Chw-bepaling beoogde tijdwinst gewoon worden geboekt.
- In de vierde plaats: het is mogelijk dat bij het Hof van Justitie en/of het Europees Hof voor de Rechten van de mens zal worden aangevoerd dat de regeling in de Chw strijd oplevert met het recht op een eerlijk proces. De jurisprudentie die het mogelijk maakt dat aangevoerde gronden later worden aangevuld zou een grond kunnen vormen om de stelling te verwerpen dat het recht op een eerlijk proces is geschonden.
- Een nadeel van de omstandigheid dat 'aanvulling' van gronden mogelijk wordt geacht, is dat discussie mogelijk is over de vraag of in een bepaald geval sprake is van een nieuwe grond, dan wel van aanvulling van een reeds naar voren gebrachte grond. Naar ons oordeel is deze onzekerheid te prefereren boven de zekerheid die ontstaat als na het einde van de bezwaar- of beroepstermijn geen enkel argument meer naar voren mag worden gebracht. Behoorlijke geschilbeslechting kan niet zonder een gelegenheid om gronden toe te lichten. Daaraan is inherent dat de vraag opkomt wat de grens is tussen toelichten van reeds ingebrachte gronden en het aanvoeren van nieuwe gronden.

2.4.2 *Geen beroepsrecht voor decentrale overheden (art. 1.4 Chw)*

Artikel 1.4 Chw stelt dat een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan of rechtspersoon geen beroep kan instellen tegen een besluit waarvan het niet de geadresseerde is. Met andere woorden een decentrale overheid wordt de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter ontzegd voor besluiten die niet rechtstreeks aan die overheid of een orgaan ervan zijn gericht.

Blijkens de memorie van toelichting betreft het:⁷⁷

- een beperking van de mogelijkheid op te komen tegen besluiten van bestuursorganen die tot de centrale overheid behoren;
- enkel voor besluiten die zijn genomen in het kader van projecten die zijn opgenomen in de bijlagen I en II van de Chw of die met toepassing van artikel 1.2 Chw daar later worden aan toegevoegd;

⁷⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 44-45.*

- door tot decentrale overheden behorende bestuursorganen of decentraal publiekrechtelijke rechtspersonen (gemeenten, provincies en waterschappen);
- in het geval dat zij niet de geadresseerden zijn van het besluit;
- bij de bestuursrechter.

Uit de lezing van de tekst van de wet blijkt echter niet dat het uitsluitend besluiten van bestuursorganen van centrale overheden zouden zijn die onder de inperking van het beroepsrecht vallen. Volgens de Afdeling slaat de beperking van het beroepsrecht ook op besluiten afkomstig van niet tot de centrale overheid behorende bestuursorganen.⁷⁸ De Afdeling vindt bijgevolg dat de bedoeling van de wetgever zoals blijkt uit de memorie van toelichting niet prevaleert boven de tekst van de wet.

2.4.2.1 Achterliggende reden invoering beperking beroepsrecht

In de memorie van toelichting wordt niet uitgebreid ingegaan op de redenen voor beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden.⁷⁹ De beperking van het beroepsrecht moet voorkomen dat de realisatie van (urgente) projecten die onder de Chw vallen, wordt vertraagd door beroepsprocedures van decentrale overheden (voor zover het gaat om besluiten die niet tot hen zijn gericht). Maar de achterliggende gedachte is dat het niet aangewezen is dat bestuursoverheden hun geschillen uitvechten voor de bestuursrechter.⁸⁰ Overheden moeten via voorafgaand overleg de weg naar de bestuursrechter voorkomen. Zo stelt de memorie van toelichting dat in de onderlinge verhoudingen tussen overheden de gang naar de rechter minder goed past.⁸¹

De beperking van het beroepsrecht kwam reeds in het advies van de commissie Elverding ten aanzien van Tracébesluiten ter sprake waarnaar ook werd verwezen in de toelichting.⁸² Het werd niet passend geacht dat de ene overheid een besluit van de andere overheid bij de bestuursrechter zou aanvechten.⁸³

Sommige bestuurlijke overheden blijken zich daar niet zonder meer bij neer te leggen en er wordt gezocht naar alternatieven om het geschil alsnog voor de bestuursrechter te brengen; zo worden andere belanghebbenden soms aangezet door bestuursorganen om een procedure voor de bestuursrechter te starten met gebruik van hun argumenten. Dit kwam bijvoorbeeld ter sprake in de gemeente Barendrecht waar de gemeente beroepsmogelijkheid werd ontzegd ten aanzien van de ondergrondse opslag van CO₂ op haar grondgebied.⁸⁴ De gemeenten Alkmaar, Bergen, Heiloo en Schermer verenigden zich in een stichting om alsnog in beroep te

⁷⁸ ABRvS 1 april 2011, LJV BQ0269, AB 2011,108, BR 2011,109, MenR 2011,111.(Kerkrade).

⁷⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 11 en 44-45.

⁸⁰ Zie ook T. Barkhuysen & C.N.J. Kortmann, 'Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de crisis- en herstelwet voorbij?', *Ars Aequi* 2010, p. 327.

⁸¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 44-45.

⁸² Advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, *Sneller en beter*, april 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 11 en 18.

⁸³ Zie ook M.J.C. Visser, 'Crisis- en herstelwet: hoe gaan we duurzaam sneller?', in H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer e.a., *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, Den Haag: BJu, p. 14.

⁸⁴ Zie bv. persbericht 042: 'CO₂ opslag valt onder crisis- en herstelwet', Gemeente Barendrecht, 23 maart 2010; 'Barendrecht voelt zich bedrogen over CO₂ opslag', *Volkskrant* 29 maart 2010 en 'CO₂ opslag weer ter discussie', *NRC* 29 maart 2010.

kunnen bij de Afdeling tegen het project betreffende de ondergrondse gasopslag Bergermeer.⁸⁵

Opgemerkt kan worden dat het een beperking van een beroepsrecht bij de bestuursrechter betreft zodat decentrale overheden wel nog kunnen participeren in bestuurlijke voorprocedures. De rechtsgang wordt daarenboven niet volledig ingeperkt want een overheid kan zich nog steeds tot de civiele rechter wenden voor geschillen over burgerlijke rechten en schuldvoorwaarden (*infra*).⁸⁶

2.4.2.2 *Historische achtergrond*

Het debat over de beslechting van geschillen tussen bestuurslichamen en bestuursorganen onderling is niet nieuw. Zo werden in 1990 preadviezen uitgebracht over de beslechting van bestuursgeschillen waarin bijzondere aandacht is besteed aan de beslechting van interbestuurlijke geschillen.⁸⁷ Daarin werd onder meer gesteld dat bestuurlijke verhoudingen rechtsverhoudingen zijn voor zover ze door het recht worden genormeerd. Dat daaraan de conclusie moest worden verbonden dat bij een verticale verhouding tussen bestuursorganen de eis van een onafhankelijke beslechting van bestuursgeschillen moest worden gegarandeerd, werd te kort door de bocht geacht.⁸⁸ Er werd echter ook gesteld dat de verhouding tussen de gemeente en het Rijk wordt beheerst door de ‘tegenstelling’ centralisatie-decentralisatie en dat het in die verhouding niet voor de hand ligt om onderlinge geschillen voor te leggen aan een Rijksorgaan als de Kroon maar wel aan een onafhankelijke rechterlijke instantie.⁸⁹

In 1997 is een rapport van de werkgroep Van Kemenade verschenen inzake terugdringing van de juridisering van het bestuur, het zogenaamde rapport ‘Bestuur in geding’.⁹⁰ De werkgroep die diverse voorstellen tot aanpassing van de Awb doet, vermeldt ook de beslechting van geschillen tussen overheden. Volgens de werkgroep is bij de invoering van de Awb en de herziening van de rechterlijke organisatie een lacune ontstaan ten aanzien van de beslechting van interbestuurlijke geschillen. De werkgroep meent dat daarin moet worden voorzien door dit type geschillen niet voor de rechter te brengen maar in de bestuurlijke sfeer op te lossen.⁹¹

In 1999 is op verzoek van het toenmalige kabinet een onderzoek verricht naar de beslechting van interbestuurlijke geschillen.⁹² Drie soorten van bestuursgeschillen kunnen worden onderscheiden: de zuivere, onzuivere en pseudo-zuivere bestuursgeschillen. De zuivere bestuursgeschillen zijn geschillen waarin alleen bestuursorganen of openbare lichamen zijn betrokken. Bij de onzuivere bestuursgeschillen zijn ook burgers betrokken. De pseudo-zuivere bestuursgeschillen zijn geschillen tussen bestuursorganen of openbare lichamen waarbij bur-

⁸⁵ Het betreft een project waarbij de rijksoverheid de regie voert en de energieleverancier Taqua gas wil opslaan in leeggepompte gasvelden in de vermelde gemeenten. Verschillende belangenverenigingen van bewonersgroepen en bedrijven wilden zich bij die stichting aansluiten. Zie persbericht: ‘Noordhollandse gemeenten in stichting tegen gasopslag Bergermeer’, *Noordhollands Dagblad* 6 januari 2010.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 3, p. 11 en 44-45.

⁸⁷ Preadviezen uitgebracht door Th.G. Drupsteen en K.J. Kraan, *De beslechting van bestuursgeschillen*, VAR-reeks 104, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1990, p. 55-67.

⁸⁸ *Idem*, p. 59.

⁸⁹ *Idem*, p. 64.

⁹⁰ Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, november 1997 (hierna rapport Van Kemenade).

⁹¹ Rapport vVan Kemenade, p. 93, voorstel 19.

⁹² Zie I.C. Van der Vlies, R.J.G.M. Widdershoven, Ph. M. Langbroek e.a., *Bestuursgeschillen*, Deventer: Tjeenk Willink, 1999.

gers in beginsel belanghebbende partij zijn maar zich (nog) niet hebben gemeld.⁹³ Uit het onderzoek blijkt dat de problematiek inzake bestuursgeschillen waarin uitsluitend bestuursorganen waren betrokken te relativëren valt. In de periode 1989-1999 is een 50 tal uitspraken gevonden waarin die problematiek aan de orde was. Het bestuur zelf lost de conflicten bij voorkeur in overleg op in plaats van elkaar te bestrijden voor de bestuursrechter.⁹⁴ Een aantal argumenten om een zaak in bepaalde gevallen toch voor de rechter te brengen, werden aangegeven: (a) een bestuursorgaan stapt naar de rechter om de 'lokale of regionale achterban' te tonen dat het er alles aan doet om op te komen voor de belangen van de burgers; (b) het bestuursorgaan wil een principieel juridische kwestie uitgeklaard zien door een derde en (c) het bestuurlijk overleg kan zijn vastgelopen.⁹⁵

Er werd onderzocht of en hoe de beslechting van bestuursgeschillen past binnen het kader van de democratische rechtsstaat, de internationale verdragen, de Grondwet en het stelsel van rechtsbescherming. De rechtsstaatgedachte is volgens de onderzoekers er vooral om het recht op toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie voor burgers te onderlijnen. Wegens de verschillende positie van bestuursorganen hoeft dit niet noodzakelijk te betekenen dat hen ook het recht wordt verleend onderlinge bestuursgeschillen voor te leggen aan een rechter. Anderzijds zou het uitgangspunt van decentralisatie moeten impliceren dat de autonome positie van een lokale democratie wordt gegarandeerd door de toegang van bestuursorganen of openbare lichamen tot een onafhankelijke rechter.⁹⁶

Artikel 14 IVBPR en artikel 6 EVRM leggen het recht op toegang tot een onafhankelijke rechterlijke instantie vast. De Hoge Raad oordeelde in het Aral-arrest dat de toegang tot de rechter aan bestuursorganen of openbare lichamen kan worden ontzegd zonder dat dit strijdigheid met voormelde verdragsbepalingen zou opleveren omdat het Verdrag zou dienen tot bescherming van burgers en niet van bestuursorganen.⁹⁷ Hierbij valt op te merken dat de Hoge Raad er van uit gaat dat dit laatste zou besloten liggen in de strekking van het verdrag maar dat in het EVRM noch in de rechtspraak van het EHRM dit met zoveel woorden is gesteld. Alleen is het bestuursorganen niet toegestaan van het individueel klachtrecht neergelegd in artikel 34 EVRM gebruik te maken.

Het Handvest inzake Lokale Autonomie zou evenmin een garantie voor toegang tot de bestuursrechter voor zuivere bestuursgeschillen opleveren. Nederland heeft dit Handvest weliswaar geratificeerd maar heeft een voorbehoud gemaakt bij artikel 11 van het Handvest. Artikel 11 garandeert het recht van lokale overheden om rechtsmiddelen aan te wenden met het oog op het verzekeren van de zelfstandige uitoefening van hun bevoegdheden alsmede de eerbiediging van de lokale autonomie.⁹⁸

De Grondwet zou geen waterdichte garantie bieden voor beslechting van zuivere bestuursgeschillen door de bestuursrechter. Hoewel de bevoegdheid tot het beslechten van bestuursgeschillen - sedert de invoering van de Awb van 1994 - aan de bestuursrechter toekomt, laat de GW de wetgever toe die bevoegdheid ongedaan te maken. De bevoegdheid van de be-

⁹³ *Idem*, p. 198.

⁹⁴ *Idem*, p. 201.

⁹⁵ *Idem*, p. 201.

⁹⁶ *Idem*, p. 198.

⁹⁷ HR 6 februari 1987, *NJ* 1988, 49. De gemeente Den Haag beriep zich op art. 6 EVRM opdat de burgerlijke rechter niet zou uitgaan van de voor haar ongunstige uitspraak in Kroonberoep. De Hoge Raad oordeelde dat een beroep op artikel 6 EVRM niet toekomt aan de gemeente. Dit zou besloten liggen in de strekking van het verdrag namelijk bescherming van burgers tegen de overheid.

⁹⁸ Van der Vlies, Widdershoven, Langbroek e.a. 1999, p. 199.

stuursrechter is immers in artikel 112 GW niet gegarandeerd.⁹⁹ De competentie van de burgerlijke rechter is echter wel gewaarborgd en het uitsluiten van beroep bij de bestuursrechter door bestuursorganen of openbare lichamen heeft de toegang tot de burgerlijke rechter als te gengewicht.

In het onderzoek van 1999 zijn diverse regelingen op verschillende beleidsterreinen onderzocht. Zuivere bestuursgeschillen bleken in zeer beperkte mate voor de rechter te worden gebracht.¹⁰⁰ Er werd voorgesteld alternatieve vormen van zuivere geschillenbeslechting te stimuleren zoals daar zijn arbitrage, bindend advies en bemiddeling. Het kabinet concludeerde op basis van de resultaten van het onderzoek dat geen ingrijpende wijzigingen in het stelsel van rechtsbescherming moesten worden aangebracht.¹⁰¹

Tot op heden zijn er geen tekenen die zouden aangeven dat het aantal bestuursgeschillen duidelijk zijn toegenomen, in die mate dat daarvoor een ingrijpende wijziging in de rechtsbescherming voor bestuursoverheden en openbare lichamen moet worden aangebracht. Artikel 1.4 Chw doet dit echter wel en daarbij rijst de vraag of deze bepaling - als maatregel om procedures onder de Chw te versnellen - noodzakelijk is en het gewenste effect zal opleveren. Het uitsluiten van het beroepsrecht voor decentrale overheden kan immers ingrijpende gevolgen hebben. Ter zake kan een voorbeeld van een project tot het aanleggen van een snelweg worden gegeven.¹⁰² Een gemeente noch college van B en W kan beroep instellen tegen een tracébesluit dat onder de Chw valt tot aanleg van een snelweg langs of binnen haar grondgebied. De gemeente wordt beroepsrecht ontzegd, zelfs wanneer de gemeente eigenaar is van de grond waarlangs de snelweg zal worden aangelegd.

Uit de rechtspraak blijkt dat het uitsluiten van een beroep op de bestuursrechter door decentrale bestuursorganen die niet de geadresseerden van een besluit zijn, strikt wordt toegepast (*infra*).¹⁰³

In april 2008 werd het Advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (hierna commissie Elverding) gepubliceerd: 'Sneller en Beter'. Met het oog op een concreet advies werd het onderzoek toegespitst op projecten die vallen onder de Tracéwet en de Spoedwet Wegverbreding. Concrete aanleiding was de vermeende traagheid waarmee in Nederland besluiten voor grote en complexe infrastructurele projecten werden genomen. Het kerndoel is te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat die maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen zodat besluiten sneller kunnen worden genomen.¹⁰⁴ De commissie stelt vast dat de besluitvorming in Nederland vrij lang duurt. De oorzaken van vertraging worden gesitueerd in drie fasen: in de voorbereiding, het besluitvormingsproces en de juridische sfeer. Die laatste fase doelt hoofdzakelijk op complexe wetgeving maar ook andere vertragende factoren worden gesignaleerd: de soms diepgaande technische toetsing door de bestuursrechter waarbij grote aandacht wordt besteed aan het milieuonderzoek, de vernietiging als gevolg van een vastgesteld juridisch gebrek en de

⁹⁹ *Idem*, p. 199.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 199-200. Zoals onder meer de Gemeente- en Provinciewet, gemeentelijke en provinciale herindelingsbesluiten, de Financiële Verhoudingswet en financieel toezicht, de Arbeidsvoorzieningswet, ruimtelijke ordening en milieu.

¹⁰¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 286, nr. 1.

¹⁰² Zie VNG, <http://www.vng.nl>.

¹⁰³ ABRvS 29 juli 2011, *LJN* BR4025 (verzet gemeente Kerkrade); ABRvS 1 april 2011, *LJN* BQ0269, *AB* 2011,108, *BR* 2011,109, *MenR* 2011,111 (Kerkrade) en Rb. Rotterdam 14 juli 2011, *LJN* BR1635 (West Rijn toelating als partij afgewezen).

¹⁰⁴ Rapport commissie Elverding, p. 5.

mogelijkheid van beroepsprocedures onderling.¹⁰⁵ De commissie merkt evenwel op dat zij zich realiseert dat de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de rechter door lagere overheden bij het Nederlandse rechtstelsel past. Desondanks stelt de commissie voor het beroepsrecht bij rijksinfrastructuur te beperken. De volgende redenen worden opgegeven: bij rijkswegen zijn nationale belangen gemoeid en de voorbereiding ‘nieuwe stijl’ rechtvaardigt dit (namelijk ‘brede verkenning met professionele participatie, een bestuursakkoord en behandeling in het parlement’). De commissie merkt terecht op dat lagere overheden nog steeds naar de burgerlijke rechter kunnen.¹⁰⁶

2.4.2.3 Hoe is de uitsluiting van decentrale overheden van de mogelijkheid beroep van beroep op de bestuursrechter ontvangen?

De volgende punten van kritiek met betrekking tot artikel 1.4 Chw komen in het advies van de Raad van State en rechtsgeleerde bijdragen naar voren:¹⁰⁷

- Het komt niet vaak voor dat een decentrale overheid exclusieve procespartij is ten aanzien van de projecten waarop de Chw betrekking heeft.¹⁰⁸ Vaak zijn er naast de decentrale overheid andere partijen - particuliere belanghebbenden - die beroep instellen die dezelfde of gelijkaardige gronden aanvoeren. Daarenboven kan de beperking van het beroepsrecht worden omzeild door het inzetten van personen die wel beroepsgerechtigd zijn (zogenaamde stromannen).¹⁰⁹
- Decentrale overheden die geen toegang hebben tot de bestuursrechter kunnen nog steeds bij de burgerlijke rechter als restrechter terecht (art. 112 GW).¹¹⁰ Decentrale overheden hebben in beginsel toegang tot de burgerlijke rechter als zij een geschil aanhangig maken over burgerlijke rechten of schuldvorderingen. Verwacht kan worden dat de burgerlijke rechter zich snel bevoegd acht daar de betrokken bestuursoverheden geen beroep kunnen doen op een andere - *in casu* bestuurs- rechter.¹¹¹ De gedwongen weg naar de burgerlijke rechter kan belangrijke neveneffecten hebben namelijk een risico op vertraging en tegenstrijdige rechtspraak. Een procedure bij de burgerlijke rechter kan immers lang duren. Tevens kunnen tegenstrijdige uitspraken ontstaan doordat andere belanghebbenden naar de bestuursrechter trekken en de betrokken overheid naar de burgerlijke rechter.¹¹² De burgerlijke rechter heeft daarenboven niet dezelfde bevoegdheden als een bestuursrechter (bv. kan geen besluit vernietigen).¹¹³
- Uit het rapport van de commissie Elverding blijkt dat het probleem van vertraging niet zozeer op het niveau van de procedure bij de bestuursrechter ligt maar vooral in de voorbereidingsfase van besluiten en het besluitvormingsproces.¹¹⁴ Bij de bestuursorganen is niet steeds de nodige expertise aanwezig om bij grote en complexe projecten tot besluiten te komen die de rechterlijke toetsing kunnen doorstaan. Daarenboven vergt het veel tijd en middelen om de

¹⁰⁵ Rapport commissie Elverding, p. 10.

¹⁰⁶ Rapport commissie Elverding, p. 22.

¹⁰⁷ Zie o.m. advies van de Raad van State van 7 september 2009, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4. Zie bv. ook T. Barkhuysen & C.N.J. Kortmann, ‘Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de crisis- en herstelwet voorbij?’, *Ars Aequi* 2010, p. 328 en 333 en H.J. de Vries, ‘Beperking van het beroepsrecht van de decentrale overheden in de Crisis- en herstelwet: niet doen!’, *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 1, januari 2010, p. 65 e.v.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, nr. 4, p. 5.

¹⁰⁹ Barkhuysen & Kortmann 2010, p. 328.

¹¹⁰ Zie HR 15 december 1915, *NJ* 1916, 404 (Guldmond-Noordwijkerhout).

¹¹¹ Zie Barkhuysen & Kortmann 2010, p. 328 en P.M.J. de Haan, ‘Het procederen van decentrale overheden tegen een Chw-besluit’, *de Gemeentestem* afl. 7366, maart 2012, p. 92 en 95.

¹¹² *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 6 en Barkhuysen & Kortmann 2010, p. 328.

¹¹³ De Haan 2012, p. 95.

¹¹⁴ Rapport commissie Elverding, p. 11-21.

besluitvorming rond belangrijke projecten met succes te voltooien. Decentrale overheden worden met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet tevens met een nog complexere besluitvorming geconfronteerd terwijl zij daar wellicht onvoldoende op voorbereid zijn.¹¹⁵ De aandacht zou dus in de eerste plaats moeten zijn gericht op de kwalitatieve verbetering van de voorbereidingsfase van besluiten en uitbreiding van de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit binnen de decentrale overheden met ondersteuning door Chw-experts. Door efficiënte voorbereidingsprocedures te voeren is de kans ook veel kleiner dat er nog effectief geschillen tussen bestuursorganen voor de bestuursrechter moeten worden uitgevochten.¹¹⁶ Aldus ontbreekt concreet bewijs voor de stelling dat vertragingen bij de uitvoering van projecten of ruimtelijke ontwikkelingen te wijten zouden zijn aan procedures ingesteld door (bestuursorganen van) decentrale overheden.

- Artikel 1.4 Chw wringt ook met het rechtsstatelijk uitgangspunt dat bestuursorganen in beginsel gelijkwaardig zijn. De Raad van State wijst in haar advies uitdrukkelijk naar de gelijkwaardige positie binnen het Nederlandse staatsbestel van de verschillende – decentrale en centrale – overheden.¹¹⁷ Gelijkwaardigheid zou impliceren dat decentrale overheden voor de aan hun toevertrouwde belangen op moeten kunnen komen, in laatste instantie bij de bestuursrechter als ze er na degelijk overleg niet uit komen.¹¹⁸ Voorts is er de vraag waarom alleen de toegang voor de decentrale overheden is beperkt. Gelet op de gelijkwaardigheid van overheden was het wellicht consequenter geweest ook de toegang voor de centrale overheden te beperken.¹¹⁹ Er kan in herinnering worden gebracht dat de commissie Elverding in haar advies zelf opmerkte dat ze zich realiseert dat beroepsmogelijkheden voor lagere overheden bij het Nederlandse rechtsbestel passen.¹²⁰ Vanzelfsprekend moeten bestuursoverheden zorgvuldig met hun beroepsrecht omgaan en het hanteren als een ultiem middel om tot een oplossing te komen wanneer overleg spaak loopt. Het volledig uitsluiten van beroep op de bestuursrechter lijkt echter een stap te ver. Bestuursorganen zouden hun recht moeten behouden om rechtsvragen met betrekking tot een bestuursbesluit door de bestuursrechter beantwoord te zien. Zij hebben immers belangrijke bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van Nederland en een beroep op de bestuursrechter als *ultimum remedium* draagt bij tot de optimale uitoefening van die bevoegdheden.¹²¹ De onderhandelingspositie van bestuursorganen wordt daarenboven afgezwakt in het geval dat geen weg meer naar de bestuursrechter openstaat.¹²²

De volgende argumenten worden in de Kamerstukken vermeld voor de inperking van het beroepsrecht:¹²³

- Gezien de noodzakelijke dringende versnelling van procedures in het kader van de Chw is de beperking van het beroepsrecht verantwoord. Als er behoorlijk overleg wordt georganiseerd

¹¹⁵ Zie ook F.C.M.A. Michiels, 'Een snelweg voor besluitvorming', *Ars Aequi* 2009, p. 531-535; J. Struiksmā, 'Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2010, p. 88-91.

¹¹⁶ Zie Barkhuysen & Kortmann 2010, p. 333.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4.

¹¹⁸ Zie Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, advies van 20 oktober 2006, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII, nr. 2. De Raad gaf hierin aan dat Nederland wel een hiërarchie van wetten en regels kent maar niet van bestuursorganen. Een amendement van Kamerlid Vendrik tot het afschaffen van artikel 1.4 Chw wegens een ingevoerde hiërarchie tussen overheden die in beginsel niet bestaat, heeft het niet gehaald.

¹¹⁹ De Vries 2010, p. 68. Zie ook Van der Veen in M.J.C. Visser en C. Pasteuning, 'Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?', *Milieu & recht*, jaargang 37, nr. 2, 2010, p. 85.

¹²⁰ p. 22, 4^e bullet van het advies.

¹²¹ De Vries 2010, p. 69.

¹²² *Idem*, p. 70.

¹²³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 16.

tussen de overheden ontstaat er minder behoefte aan een beroepsrecht. Het beperken van het beroepsrecht kan een bescheiden maar nuttige bijdrage leveren tot versnelling van de Chw-procedures.

- Het instellen van beroep bij de bestuursrechter kan een belemmering inhouden om tot daadwerkelijke overeenstemming tussen de bestuursorganen te komen en de inzet om tot constructief overleg te komen, doen afnemen.
- Minder appellanten betekent minder werk voor de rechter.
- Bestuursorganen kunnen nog steeds naar de burgerlijke rechter maar uit de jurisprudentie blijkt dat zij minder vaak naar de burgerlijke rechter dan naar de bestuursrechter stappen.¹²⁴ Het risico van meerdere procedures met betrekking tot eenzelfde besluit valt dus enigszins te relativeren.

2.4.2.4 *Permanent maken van uitsluiting beroep?*

Het permanent uitsluiten van lagere overheden van de mogelijkheid beroep in te stellen bij de bestuursrechter lijkt geen voldoende draagvlak te hebben. Tegenover het argument dat overheden geen geschillen in de rechtszaal moeten uitvechten kan immers worden gesteld dat overheden inderdaad eerst via overleg tot een oplossing moeten trachten te komen maar als dat mislukt zou procederen toch mogelijk moeten blijven.¹²⁵ Steunend op de situatie in het verleden lijkt er niet te moeten worden gevreesd voor een enorme toevloed aan interbestuurlijke bestuursgeschillen.

Het uitgangspunt in de Awb is dat bestuursoverheden juist wel de mogelijkheid moeten hebben om tegen elkaar te procederen. Dit blijkt uit artikel 1:2, lid 2 Awb waarin wordt gesteld dat de aan bestuursorganen toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd en aldus als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. Uit de memorie van toelichting van de Awb blijkt niet dat de wetgever de mogelijkheid van het instellen van een beroep door een bestuursorgaan tegen een besluit van een ander bestuursorgaan heeft willen uitsluiten, wel integendeel (voor zover dat past binnen de taken die aan het betrokken bestuursorgaan zijn opgedragen).¹²⁶ Dit artikel is in de eerste plaats in het leven geroepen voor situaties waarin een bestuursorgaan in rechte wil opkomen tegen een besluit dat tot een ander (bestuursorgaan) is gericht.¹²⁷

Uit de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1:2, lid 2 Awb blijkt dat de bevoegdheid om te procederen van overheden overigens niet onbeperkt is.¹²⁸ De vraag is dus of het uitsluiten van beroep voor decentrale overheden nog zoveel meer kan betekenen of bijdragen aan de reeds in de rechtspraak aangegeven beperkingen. Daarenboven vormt het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 Chw¹²⁹ al een bijkomende beperking, als decentrale overheden wel beroepsrecht zouden hebben. Dit vereiste impliceert dat een bestuursrechter een besluit enkel kan

¹²⁴ Op te merken valt dat het voeren van een burgerrechtelijke procedure door een overheid tegen een andere overheid niet met grote regelmaat gebeurt maar wel voor komt: bv. Vz. Rb. Den Haag 21 februari 2011, *LJN* BP5123.

¹²⁵ G.A. van der Veen, 'Permanente crisis of herstel van recht?', *TO* oktober 2011, nr. 3, p. 66.

¹²⁶ *PG* Awb I, p. 149. Zie ook de Vries 2010, p. 69.

¹²⁷ R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer, Kluwer, 2010, p. 193.

¹²⁸ Zo is er o.m. in beginsel slechts sprake van toevertrouwde belangen als het betrokken orgaan ten aanzien van die belangen over bestuursbevoegdheid beschikt. Zie ABRvS 16 februari 1999, *AB* 1999, 1996; ABRvS 26 maart 1999, *AB* 1999, 210, m.nt. MSV en ABRvS 12 september 2001, *JB* 2001, 274. Een belang van een openbaar lichaam waartoe een bestuursorgaan behoort, kan niet worden aangemerkt als een aan dat orgaan toevertrouwd belang; zie ABRvS 11 juli 2001, *AB* 2001, 232, m.nt. AvH.

¹²⁹ Zie ook Barkhuysen & Kortmann 2010, p. 327.

vernietigen wegens strijd met een regel of beginsel dat strekt tot bescherming van de belangen van diegene die zich daarop beroept.¹³⁰

2.4.2.5 *Jurisprudentie betreffende de inperking van het beroepsrecht*

Er is reeds belangrijke jurisprudentie met betrekking tot het toepassingsgebied van artikel 1.4 Chw. In de uitspraak gemeente Kerkrade van 1 april 2011¹³¹ neemt de Afdeling bestuursrechtspraak aan dat artikel 1.4 Chw ook betrekking heeft op besluiten die niet door een centrale overheid zijn genomen. De Afdeling oordeelde (na vereenvoudigde behandeling) dat de gemeente Kerkrade, de raad en het college van B en W geen beroep konden instellen tegen een besluit van de provinciale staten tot vaststelling van een inpassingsplan. Het besluit viel volgens de Afdeling wel degelijk onder de Chw maar was niet gericht tot de gemeente, de raad en/of het college. Een opmerkelijke uitspraak want in de memorie van toelichting staat uitdrukkelijk dat de werking van artikel 1.4 Chw zich enkel uitstrekt tot besluiten die door de centrale overheid zijn genomen. De zuivere tekst van de wet vermeldt deze beperking echter niet zodat kan worden gesteld dat de Afdeling de tekst van de wet heeft gevolgd.

Tegen deze uitspraak is verzet gedaan en in de uitspraak die daarop volgde van 29 juli 2011 heeft de Afdeling haar oordeel over art. 1.4 Chw bevestigd namelijk dat de inperking van her beroepsrecht niet beperkt is tot besluiten van de centrale overheid.¹³²

De Afdeling oordeelde tevens dat een beroep op artikel 13 EVRM niet kon baten daar het EVRM grondrechten en mensenrechten voorschrijft om burgers te beschermen tegen de macht van de overheid en om bepaalde rechten en vrijheden te kunnen afdwingen. In het licht van artikel 34 EVRM kunnen de overheden zelf de bescherming van die rechten niet afdwingen daar het EVRM niet is bedoeld om de ene overheid tegen de andere overheid te beschermen.¹³³

Verder werd geen strijdigheid met het Europees Handvest inzake lokale autonomie – dat in 1985 tot stand is gekomen¹³⁴ en waarvan Nederland partij is sinds 1991 – aangenomen.¹³⁵ Dit Handvest is uitsluitend van toepassing op provincies en gemeenten¹³⁶ en heeft tot doel de lokale autonomie te versterken door het vastleggen van een aantal belangrijke beginselen. Bij de opstelling van artikel 1.4 Chw lijkt met dit Handvest geen rekening te zijn gehouden. De Afdeling heeft reeds in het verleden geoordeeld dat een beroep op dit Handvest door gemeenten en provincies niet succesvol kon zijn; dit vanwege het feit dat het Handvest onvoldoende gepreciseerde normen bevat die naar hun inhoud voor rechtstreekse toepassing vatbaar zouden zijn en eenieder zouden kunnen verbinden conform artikel 94 GW.¹³⁷ *In casu* werd een beroep gedaan op artikel 11. De Afdeling stelde vast dat aan artikel 11 van dat Handvest geen aanspraak kon worden ontleend omdat in artikel 2 van de goedkeuringswet is bepaald dat Nederland zich daar niet aan gebonden acht. Daarenboven is bevestigd dat de artikelen 2 en 3

¹³⁰ Van der Veen 2011, p. 66.

¹³¹ ABRvS 1 april 2011, *LJN* BQ0269, *AB* 2011,108, *BR* 2011,109, *MenR* 2011,111(Kerkrade),.

¹³² ABRvS 29 juli 2011, *LJN* BR4025 (verzet gemeente Kerkrade),.

¹³³ Zie ABRvS 29 april 2008, *LJN* BD0782, *AB* 2008, 260.. Het individueel klachtrecht bij het Hof van Justitie is beperkt tot natuurlijke personen, niet-gouvernementele organisaties en groepen van personen.

¹³⁴ Trb. 24 april 1987, 63.

¹³⁵ Stb. 15 november 1990, 546.

¹³⁶ Waterschappen zijn dus uitgezonderd. Zie artikel 3 van de Goedkeuringswet Europees Handvest inzake lokale autonomie.

¹³⁷ O.m. ABRvS 31 januari 1997, *BR* 1997, 913, m.nt. A.A.J. de Gier. Zie ook R. Benhadi en T.E.P.A. Lam, 'De Crisis- en herstelwet vanuit algemeen bestuursrechtelijk perspectief', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht*, 4.

onvoldoende gepreciseerde normen bevatten en aldus niet voor rechtstreekse toepassing in aanmerking kunnen komen als bedoeld in artikel 93 en 94 GW.

Verder is strijdigheid aangevoerd met artikel 9, derde en vierde lid van het Verdrag van betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (zogenaamde Verdrag van Aarhus). Die bepalingen luiden als volgt:

‘3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke Partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande eerste lid, voorzien de in het voorgaande eerste, tweede en derde lid bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.’

De Afdeling oordeelde dat – wanneer al moet worden geoordeeld dat de gemeente Kerkrade kan worden aangemerkt als ‘het publiek’ en niet als ‘overheidsinstantie’ (art. 2, vierde lid vs. art. 2, tweede lid, aanhef en onder a, Verdrag van Aarhus) en art. 9, derde lid van het Verdrag moet worden geacht betrekking te hebben op een beroep als hier aan de orde – de doelstellingen van artikel 9, derde lid van het Verdrag zich niet verzetten tegen de toepassing van artikel 1.4 Chw binnen het nationale procesrecht. Immers artikel 9, derde lid van het Verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat het recht van beroep mag worden onderworpen aan in het nationale recht gestelde criteria. De Afdeling oordeelde dat – voor het vierde lid van artikel 9 Verdrag van Aarhus er moet bij worden betrokken – er geen strijdigheid is met die bepaling daar een rechtsgang bij de burgerlijke rechter open staat.

Ten slotte werd onverenigbaarheid met de mer-richtlijn opgeworpen (in het bijzonder met de bepalingen inzake inspraak). De Afdeling oordeelde dat voor zover de gemeente Kerkrade al zou moeten worden aangemerkt als ‘lid van het betrokken publiek’ als bedoeld in artikel 10*bis* van de mer-richtlijn artikel 1.4 Chw niet in strijd is met de daarin geformuleerde verplichting. Kerkrade kan immers naar de burgerlijke rechter. Dat die procedure niet de meest gunstige zou zijn volgens Kerkrade doet geen afbreuk aan het feit dat die procedure eerlijk, billijk, snel en niet buitensporig kostbaar is. Er is dan ook geen grond voor het buiten toepassing laten van artikel 1.4 Chw wegens strijdigheid met artikel 10*bis* van de mer-richtlijn. Aan het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel zoals uiteengezet in het Rewe-arrest van het Hof van Justitie van 16 december 1976 is tevens voldaan. Het beginsel van effectieve rechtsbescherming is ook gewaarborgd.

De rechtspraak van de Afdeling met betrekking tot artikel 1.4 Chw is ondertussen terug te vinden in de rechtspraak van een aantal rechtbanken. Aan de rechtbank Rotterdam werd een zaak voorgelegd waarin een besluit van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu betreffende de oprichting van een offshore windturbinepark aan de orde was.¹³⁸ Het beroep van de gemeente Den Haag, de raad en het college van B en W werd niet ontvankelijk verklaard

¹³⁸ Rechtbank Rotterdam 13 mei 2011, *LJN* BQ5002 (Den Haag no Scheveningen Buiten).

op grond van artikel 1.4 Chw. Onder verwijzing van de bovenvermelde uitspraak Kerkrade stelde de rechtbank vast dat het een project betrof dat wel degelijk onder de toepassing van Chw viel en dat het besluit niet was gericht tot de gemeente Den Haag en haar bestuursorganen. Een beroep op strijdigheid met het – in de artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – neergelegde recht op toegang tot de rechter kon niet baten. De toegang tot de rechter kon volgens de rechtbank niet wezenlijk zijn belemmerd want de mogelijkheid zich tot de burgerlijke rechter te wenden, werd hen niet ontzegd.

In het kader van hetzelfde windturbinepark-project trachtte de gemeente in een beroepsprocedure tegen een waterwet-vergunning verleend door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voor het windturbinepark het over een andere boeg te gooien om alsnog toegang tot de bestuursrechter te krijgen.¹³⁹ De gemeente Den Haag verzocht de rechtbank om als partij te worden toegelaten op grond van artikel 8:26 Awb.¹⁴⁰ Dit artikel voorziet in het bijzonder dat de bestuursrechter tot aan de sluiting van het onderzoek belanghebbenden in de gelegenheid kan stellen als partij in het geding op te treden.

De rechtbank overwoog vooreerst dat de gemeente geen beroep kon instellen in het licht van artikel 1.4 Chw (en dat ook niet heeft gedaan) en dat de gemeente ook niet als partij kon worden toegelaten. De rechtbank haalde er de memorie van toelichting bij met betrekking tot artikel 8:26 Awb en daarin is bepaald dat dit artikel niet tot doel heeft belanghebbenden te laten participeren die geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid beroep in te stellen of belanghebbenden die niet ontvankelijk zouden zijn in hun beroep.

In hoger beroep heeft de Afdeling bij uitspraak van 22 februari 2012¹⁴¹ het oordeel van de rechtbank – namelijk dat de gemeente Den Haag niet als partij als bedoeld in artikel 8:26, eerste lid Awb kon worden toegelaten – bevestigd. De Afdeling besloot – gelet op de uitspraak van 7 december 2011 – daaromtrent ook geen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie.

Het beroep van het college van B en W van het naburige Hardinxveld-Giessendam tegen de verleende vrijstelling en de bouwvergunning voor windturbines werd tevens niet ontvankelijk verklaard op grond van artikel 1.4 Chw.¹⁴² Het besluit was immers niet tot het college gericht. De rechtbank haalde de Afdelingsuitspraak van 1 april 2011 aan. Het college had wel de mogelijkheid om bezwaren in te dienen maar kon niet in beroep tegen het besluit op bezwaar.

In een uitspraak van 7 december 2011 was een vergunning aan de orde – verleend door de Minister van Verkeer en Waterstaat – aan een BV voor een offshore windturbinepark.¹⁴³ De gemeente Den Haag heeft tegen de verlening beroep ingesteld. De rechtbank oordeelde in eerste instantie dat de Chw wel degelijk van toepassing was en dat het beroep van Den Haag niet ontvankelijk was gelet op artikel 1.4 Chw. De gemeente behoorde immers niet tot de centrale overheid en het besluit was niet gericht tot de gemeente, raad en/of college. Het beoog van de gemeente dat haar belangen rechtstreeks bij het vergunningsbesluit waren betrokken, dat de ratio achter artikel 1.4 Chw (namelijk onderling overleg) in het onderhavige geval niet toepasselijk was en dat de reden om de oprichting van windturbineparken onder de

¹³⁹ Rechtbank Rotterdam 14 juli 2011, *LJN* BR1632 (Scheveningen Buiten toelating als partij afgewezen)

¹⁴⁰ Het beroep was ingesteld door een stichting.

¹⁴¹ ABRvS 22 februari 2012, *LJN* BV6554 (Gemeente Den Haag West Rijn hb).

¹⁴² Rechtbank Dordrecht 6 september 2011, *LJN* BR6988 (windturbines Giessenlanden).

¹⁴³ ABRvS 7 december 2011, *LJN* BU7093 (Scheveningen Buiten hb tegen no)

Chw te plaatsen niet meer actueel zou zijn, faalde. Volgens de Afdeling had de rechtbank gelet op ‘de duidelijke en niet voor meerdere uitleg vatbare tekst van deze wetsbepaling’ terecht aangevoerd dat gelet op artikel 1.4 Chw het beroep niet ontvankelijk was. Met verwijzing naar eerder vermelde rechtspraak werd geen strijdigheid aangenomen met het EVRM, het Handvest inzake lokale autonomie en het Verdrag van Aarhus. Een beroep op artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten dat een recht op een doeltreffende voorziening in rechte neerlegt, werd tevens van de hand gewezen wegens een openstaande rechtsgang bij de burgerlijke rechter.

2.4.2.6 *Conclusies / beoordeling*

Er kan worden geconcludeerd dat de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden een maatregel lijkt te zijn die op zich slechts een kleine bijdrage aan de versnelling van procedures kan leveren en zelfs het risico inhoudt contraproductief te werken. Het komt immers zelden voor dat de bestuurlijke overheid de enige partij is die beroep instelt tegen een besluit als het gaat om grote projecten die onder de Chw vallen. Het uitsluiten van beroep op de bestuursrechter verhoogt het risico op procedures voor de burgerlijke rechter door bestuursorganen. De kans op tegenstrijdige rechtspraak wordt daarmee reëel. Daarenboven duren burgerlijke procedures gemiddeld langer dan bestuursrechtelijke procedures zodat het effect van deze bepaling net omgekeerd kan zijn dan wat wordt beoogd, in het bijzonder een vertraging in plaats van een versnelling van de procedures. Of het concreet tot dergelijke gevolgen zal komen, moet blijken uit toekomstige rechtspraak. Artikel 1.4 Chw lijkt evenwel geen strijdigheid op te leveren met de Europese regels die onder meer een effectieve toegang tot de rechter waarborgen – als ze al van toepassing zouden zijn – omdat de rechtsgang bij de burgerlijke rechter openstaat.

2.5 **Versnelling rechterlijke procedure: verkorte termijnen (artt. 1.6, 1.7 en 1.8 Chw)**¹⁴⁴

2.5.1 *Versnelde behandeling (art. 1.6 lid 1 Chw)*

Artikel 1.6, eerste lid, Chw bepaalt dat de bestuursrechter het beroep behandelt met toepassing van Afdeling 8.2.3 Awb. Die afdeling regelt de procedure van ‘versnelde behandeling’ en bestaat uit twee bepalingen: de artikelen 8:52 en 8:53 Awb. Op zichzelf blijkt uit die bepalingen niet hoe de versnelde behandeling zal verlopen, want praktisch alle elementen van de procedure van versnelde behandeling zijn gegoten in de vorm van discretionaire bevoegdheden van de bestuursrechter. De eerste discretionaire bevoegdheid, neergelegd in artikel 8:52 Awb, betreft de beslissing om al dan niet een versnelde behandeling toe te passen. Mede op basis van de memorie van toelichting bij de Chw moet echter worden geconcludeerd dat de rechter geen discretie heeft, als de Chw van toepassing is: de rechter is verplicht de zaak versneld te behandelen. Blijven over: de andere discretionaire bevoegdheden. Artikel 8:53 Awb

¹⁴⁴ Het tweede lid van art. 1.6 (geen herstelkans in geval van een onvoldoende gemotiveerd bezwaar of beroep), werd hierboven al behandeld in par. 4. Het derde lid van artikel 1.6 bepaalt dat als het advies van de StAB wordt ingewonnen, de StAB binnen twee maanden advies moet uitbrengen. Ook deze bepaling, die met name empirische vragen oproept (zoals: is dat voor de StAB haalbaar?, blijkt dit uit de praktijk?) blijft in dit meer juridische deel van de evaluatie buiten afzonderlijke bespreking.

– dat ingevolge artikel 1.6, eerste lid, Chw ook in Chw-zaken van toepassing is – bepaalt dat de bestuursrechter alsnog kan besluiten dat de zaak verder op de gewone wijze wordt behandeld, indien de rechter van oordeel is dat de zaak niet voldoende spoedeisend is om een versnelde behandeling te rechtvaardigen of dat de zaak een gewone behandeling vordert. Een dergelijke rechterlijke beslissing ligt niet voor de hand, gelet op de omstandigheid dat de wetgever zich op het standpunt heeft gesteld dat Chw-zaken spoedeisend zijn. Toch laat de wet deze mogelijkheid open. De wetgever moet dit ook welbewust hebben gedaan, want anders had de wetgever kunnen worden volstaan met het voorschrijven dat artikel 8:52 Awb wordt toegepast.

De omstandigheid dat niet vast staat hoe de versnelde behandeling zal worden ingericht, betekent niet dat het eerste lid van artikel 1.6 Chw zonder zin is. Die zin is gegeven door de omstandigheid dat de rechter aan verkorte uitspraaktermijnen is gebonden (art. 1.6, vierde lid, art. 1.7 en art. 1.8 Chw). Om die termijnen te kunnen halen zal de rechter wellicht de bevoegdheden van het tweede lid van artikel 8:52 Awb nodig hebben. Het betreft de volgende mogelijkheden: a) verkorting van de termijn waarbinnen het griffierecht gestort dient te zijn; b) verkorting van de termijn waarbinnen het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebben stukken en een verweerschrift moet indienen; c) het uitsluiten van de mogelijk van re- en dupliek; d) het afzien van het bieden van gelegenheid aan partijen om hun wensen aan de rechtbank kenbaar te maken ten aanzien van het onderzoek van een door de bestuursrechter te benoemen deskundige; e) verkorting van de termijn waarbinnen partijen kunnen reageren op het verslag van een deskundige. In de praktijk zijn met name de bevoegdheden om termijnen te verkorten van belang, want de bevoegdheden tot het bieden van de gelegenheid tot re- en dupliek, en van de gelegenheid om wensen kenbaar te maken ten aanzien van het onderzoek door een door de rechter te benoemen deskundige, zijn ook buiten de versnelde behandeling al discretionair van aard.

2.5.2 Verkorte uitspraaktermijnen (art. 1.6 lid 4; art. 1.7 en art. 1.8 Chw)

De meeste druk tot versnelling zal komen van de verkorte uitspraaktermijnen die de bestuursrechter in het kader van de Chw zijn gegund. Daarbij is de bestuursrechter in voorkomende gevallen mede afhankelijk van de vraag of de StAB zich goed kan houden aan de verplichting ex artikel 1.6, derde lid, Chw, om binnen twee maanden advies uit te brengen. Voor zover de rechter het zelf in de hand heeft de verkorte uitspraaktermijnen in acht te nemen zal de winst vooral moeten komen uit prioriteitstelling in de eigen werkzaamheden. Voor een bespreking van de effecten van een en ander verwijzen wij naar het empirisch deel van deze evaluatie.

2.5.3 Relatie tot andere wetten

Twee uitspraken van de Afdeling die te maken hebben met de verhouding tot het algemeen deel van het bestuursrecht, c.q. andere bijzondere wetten, verdienen hier vermelding. De eerste is een beslissing op een verzoek om voorlopige voorziening. Het instellen van beroep tegen een projectuitvoeringsbesluit heeft opschortende werking (vgl. art. 2.14 Chw). Het verzoek om voorlopige voorziening was er op gericht de opschorting op te heffen. Was een dergelijk verzoek mogelijk, gelet op de bijzondere wettelijke context? De voorzitter oordeelde van niet:

‘Artikel 2.14, tweede volzin, van de Chw verbindt echter de beëindiging van de opschorting aan de beslissing van de Afdeling op het beroep. De Chw voorziet, anders dan bijvoorbeeld artikel 17, derde lid, van de Monumentenwet 1988, niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat de voorzitter hangende het beroep de opschorting opheft. Blijkens de geschiedenis van totstandkoming van de Chw (Kamerstukken II 2009/10, 32 217, nr. 3, blz. 21) is wat betreft een projectuitvoeringsbesluit uitdrukkelijk voor deze regeling gekozen vanwege de ingrijpende en onomkeerbare gevolgen die een zodanig besluit kan hebben voor de fysieke leefomgeving en vanwege de korte termijn van zes maanden na afloop van de beroepstermijn waarbinnen de Afdeling op het beroep moet beslissen. Nu de wetgever uitdrukkelijk voor deze regeling heeft gekozen, bestaat, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, geen aanleiding voor toewijzing van het verzoek met toepassing van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Van dergelijke omstandigheden is geen sprake. Daarbij neemt de voorzitter nog in aanmerking dat het beroep ingevolge artikel 1.6, eerste lid, van de Chw met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Awb in behandeling is genomen en dat de behandeling ter zitting van dat beroep thans is voorzien op 19 april 2011.’¹⁴⁵

Het verzoek om voorlopige voorziening werd als kennelijk ongegrond afgewezen.

De toepasselijkheid van de Chw, met de daarbij horende korte uitspraaktermijnen, had ook invloed op het rechterlijk beleid bij het gunnen van herstel mogelijkheden ingeval het griffierecht niet tijdig is betaald. Waar de Afdeling zich – voor de praktijk onder het regime van de Awb – kort daarvoor had aangesloten bij de (coulantere) benadering van de andere hoogste bestuursrechters, bleek de Afdeling van oordeel dat de Chw toch een strengere benadering vergde.

‘2.6. De huidige zaak gaat niet over een reguliere beroepsprocedure, maar over een beroep waarop het in afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet opgenomen procesrecht van toepassing is. Voor deze zaken is er bij de andere bestuursrechters nog geen bestendige werkwijze wat het al dan niet gunnen van een tweede termijn voor het voldoen van griffierecht betreft. De mogelijke verwarring waarop in de uitspraak van 16 juli 2010 wordt gedoeld kan zich in deze zaken dus niet voordoen. Bij het ontbreken van een bestendige werkwijze bij de andere bestuursrechters doet zich verder evenmin de situatie voor dat het noodzakelijk is om een tweede termijn voor het voldoen van griffierecht te gunnen omwille van de rechtseenheid.

In beroepsprocedures waarop het procesrecht van de Crisis- en herstelwet van toepassing is, is de rechter verplicht om binnen een korte termijn uitspraak te doen in zaken die in de regel omvangrijk en bewerkelijk zijn. Artikel 1.6, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet bepaalt hierom dat die beroepen versneld moeten worden behandeld. Het gunnen van een tweede termijn voor het voldoen van griffierecht, verdraagt zich hiermee niet.’¹⁴⁶

2.5.4 Conclusies / beoordeling

Wij verwachten dat de inzet van instrumenten van de versnelde procedure op zichzelf geen procedurele versnelling van betekenis teweeg zal kunnen brengen. Versnelling van Chw-beroepen lijkt wel te verwachten van de verkorte uitspraaktermijnen. Voor een behandeling van dit punt verwijzen wij naar het empirische deel van dit onderzoek.

¹⁴⁵ Vz ABRvS 24 februari 2011, *LJN* BP8570, *BR* 2011, 90 m.nt. I.M. van der Heijden en W.J. Bosma; *JB* 2011/97; *MenR* 2011, 130 m.nt. Nijmeijer (vovo projectuitvoeringsbesluit Wassenaar),.

¹⁴⁶ ABRvS 14 oktober 2010 *LJN*: BO0542, *AB* 2011/22 m.nt. De Waard; *JB* 2010/257 m.nt. A.J. Bok (Menalmdumadeel).

2.6 Versnelling (finale) geschilbeslechting: toetsing, uitspraak en na de uitspraak

2.6.1 Passeren gebreken (art. 1.5 Chw)

2.6.1.1 Historische achtergrond

Deze aan het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab; *Kamerstukken II* 32 450) ontleende bepaling houdt in dat een besluit met een rechtmatigheidsgebrek ‘in stand kan worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld’. Artikel 1.5, eerste lid, Chw vervult eenzelfde functie als artikel 6:22 Awb: het passeren van gebreken. Het treedt, waar van toepassing, in de plaats van artikel 6:22 Awb. Dat wordt bepaald door het tweede lid van het artikel. Wat zijn de verschillen?

Artikel 6:22 Awb maakt het mogelijk een besluit in stand te laten, ondanks schending van een ‘vormvoorschrift’. In het eerste lid van artikel 1.5 Chw is ‘een vormvoorschrift’ vervangen door: ‘een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel’. Vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is dat een achteruitgang, omdat het betekent dat het passeren van de schending van welke rechtsnorm dan ook – ongeacht hoe wezenlijk deze voor de rechtsorde is – voor de rechter tot de mogelijkheden behoort. (De rechter wordt geheel vrijgelaten waar het de aard van de geschonden norm betreft.)

Een belangrijke begrenzing in de Chw-bepaling is de voorwaarde, dat het in stand laten van het gebrekkige besluit alleen is toegestaan indien ‘aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld’. In artikel 6:22 Awb luidt het equivalent van dat criterium: indien ‘blijkt dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld’. Ook hier is vanuit een oogpunt van begrenzing sprake van een achteruitgang van de juridische waarborgen voor belanghebbenden.

Tegenover deze achteruitgang in juridische waarborgen staat het evidente voordeel van de versie van de bepaling zoals deze in de Chw is geformuleerd: de verruiming van de mogelijkheden om heen te stappen over gebreken in elementen van een besluit, als mag worden aangenomen dat die gebreken voor de uitkomst uiteindelijk geen verschil maken. Dat laatste is overigens nog wel van belang. Ook al blijkt het niet uit de tekst van de wet, het is de bedoeling dat de bepaling alleen wordt gehanteerd in gevallen dat vast staat dat ook bij naleving van de geschonden norm geen ander besluit zou zijn genomen.¹⁴⁷

Zullen de verschillen tussen het eerste lid van artikel 1.5 Chw en artikel 6:22 Awb in de praktijk tot verschillende toepassing leiden? Ontegengesteld ligt in artikel 6:22 Awb een beperking in het woord ‘vormvoorschrift’. Zo kan men stellen dat bij een *materieel* gebrek in de motivering geen sprake is van schending van een vormvoorschrift.¹⁴⁸ Bij *bevoegdheidsgebreken* is ook geen sprake van schending van een vormvoorschrift, al worden lichte mandaatsgebreken in de praktijk soms wel gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 Awb.¹⁴⁹ Als een verkeerde wettelijke grondslag onder een besluit is gelegd, dan is al evenmin sprake van

¹⁴⁷ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 46.

¹⁴⁸ *Damen 2*, 4^e dr. 2012, Rn 677 (p. 276), onder verwijzing naar ABRvS 1 mei 2000, *JB* 2000/177 (verkeersplan Meerssen).

¹⁴⁹ *Damen 2*, t.a.p. Zie ook Schlössels/Zijlstra 2010, p. 1220-1221.

schending van een vormvoorschrift.¹⁵⁰ Volgens Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male zijn proceduregebreken geen vormgebreken in de zin van artikel 6:22 Awb.¹⁵¹ Men kan hier verschillend over oordelen. De CRvB heeft wel eens uitgesproken dat artikel 6:22 Awb niet van toepassing is op schending van artikel 3:2 Awb (zorgvuldige voorbereiding),¹⁵² maar heeft dat later genuanceerd, door slechts te oordelen dat artikel 6:22 bij een dergelijke schending *niet toegepast* mocht worden.¹⁵³ Procedurele gebreken passen wel onder de definitie die de regering bij de totstandkoming van de Awb in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer heeft gegeven: ‘Een vormvoorschrift is een voorschrift dat geen eisen stelt aan de inhoud van een besluit, maar ziet op de procedure van totstandkoming of de wijze waarop het besluit moet worden genomen of vastgelegd.’¹⁵⁴

Het bovenstaande moge in ieder geval duidelijk maken dat er onder de werking van artikel 6:22 Awb nogal wat jurisprudentiële energie is gaan zitten in de vaststelling wat onder ‘vormvoorschrift’ moet worden verstaan.¹⁵⁵ Onder de Chw is dat niet meer nodig, is te verwachten dat het toepassingsbereik ruimer zal zijn, en is beter te verantwoorden dat lichte mandaatsgebreken gepasseerd kunnen worden.

Wat de criteria betreft dat van benadeling van belanghebbenden moet zijn *gebleken* (art. 6:22 Awb), dan wel dat benadeling *aannemelijk* is (art. 1.5 Chw), moet worden opgemerkt dat uit de memorie van toelichting bij de Chw blijkt dat de wetgever hier een voorzichtiger opstelling verlangt dan de tekst van artikel 1.5 Chw wellicht doet vermoeden. De toelichting schrijft:

‘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).’¹⁵⁶

Het is goed verdedigbaar dat deze uitspraak, gedaan onder het regime van artikel 6:22 Awb, onder artikel 1.5 Chw hetzelfde zou moeten luiden (zoals de regering kennelijk vindt). Dan is de redenering dus als volgt. (1) Het criterium is dat *aannemelijk* is dat belanghebbenden niet zijn benadeeld. (2) Als *niet valt uit te sluiten* dat belanghebbenden potentieel zijn benadeeld

¹⁵⁰ ABRvS 31 oktober 1997, JB 1998/7.

¹⁵¹ Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, 15^e druk 2011, p. 650 en 651.

¹⁵² CRvB 28 november 1997, RAwb 1998, 91.

¹⁵³ CRvB 26 juni 1998, RAwb 1999, 8.

¹⁵⁴ PG Awb I, p. 314.

¹⁵⁵ Die vraag kreeg méér aandacht dan de vraag of belanghebbenden zijn benadeeld, schrijven B.J. Schueler, J.K. Drewes, F.T. Groenewegen, W.G.A. Hazewindus, A.P. Klap, V.M.Y. van 't Lam, B.K. Olivier en E.M. Voegelzang-Stoute, *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: BJu 2007, p. 123-124. S. Polleunis en D.W.M. Wenders, ‘Artikel 6:22 Awb en artikel 8:72 vergeleken: één pot nat of twee bevoegdheden met zelfstandig bestaansrecht?’, in *JBplus* 2011, p. 202-228, zie p. 207.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 46. Zie ook de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht, waarin door de regering wordt opgemerkt dat toepassing van het voorgestelde (aan artikel 1.5 Chw gelijklopende) artikel 6:22 Awb achterwege moet blijven zodra een niet te verwaarlozen kans bestaat op benadeling. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 450, nr. 7, p. 13-14.

dan (3) is aan dat criterium niet voldaan. Aldus opgevat zal deze afwijkende redactie ten opzichte van artikel 6:22 Awb weinig verschil maken.¹⁵⁷

2.6.1.2 *Reacties / verwachtingen*

In de literatuur is de verwachting uitgesproken dat aan artikel 1.5 Chw in het licht van de doelstelling: versnelling niet veel gewicht in de schaal zal leggen, omdat de bestuursrechter ook andere mogelijkheden heeft om gebreken niet al te destructief te doen zijn, zoals het in stand laten van de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit,¹⁵⁸ en omdat nog steeds de eis geldt dat aannemelijk moet zijn dat belanghebbenden geen nadeel hebben ondervonden.¹⁵⁹ Bovendien is de bepaling wel bedoeld om het toepassingsgebied dat artikel 6:22 Awb heeft ruimer te maken (ook materiële gebreken), maar moet dan wel gaan om *kleine* materiële gebreken. De memorie van toelichting is daar weliswaar niet heel expliciet over, maar, gelet op de randvoorwaarde dat aannemelijk moet zijn dat belanghebbenden niet zijn benadeeld, kan het onzes inziens niet anders.¹⁶⁰

De Raad van State wees ook op die andere mogelijkheden tot definitieve geschilbeslechting en oordeelde dat de meerwaarde van artikel 1.5 Chw daarmee onvoldoende duidelijk was.¹⁶¹ De Raad was tamelijk negatief over de bepaling. De Raad bestreed bovendien dat een verruiming in de voorgestelde zin was bepleit bij de evaluaties van de Awb.

‘Het voorstel om bestuur en rechter de bevoegdheid te geven materiële gebreken in een besluit te passeren, wordt gemotiveerd met de opmerking dat de gebruiksmogelijkheden van het huidige artikel 6:22 Awb te beperkt zijn. Daartoe wordt onder meer verwezen naar de bevindingen van de Commissie Evaluatie Awb I en II.

De Raad merkt op dat voor dit standpunt geen steun kan worden gevonden in de aanbevelingen van de beide commissies. Weliswaar vond de Commissie Evaluatie Awb I het wenselijk dat artikel 6:22 Awb door de rechter minder terughoudend zou worden toegepast, maar daarbij doelde zij uitsluitend op het passeren van een schending van vormvoorschriften.¹⁶² De Commissie Evaluatie Awb II raadde een wijziging van de reikwijdte van artikel 6:22 Awb zelfs uitdrukkelijk af.¹⁶³ Dat de beperking tot vormvoorschriften de bestuursrechter voor problemen stelt, wordt niet nader toegelicht. Wat wel als een probleem kan worden ervaren en in het wetsvoorstel niet wordt opgelost, is de voorwaarde dat moet blijken dat belanghebbenden niet zijn benadeeld.’¹⁶⁴

¹⁵⁷ Het wekt geen verbazing dat de wetgever de redactie van artikel 6:22 op dit punt niet heeft willen overnemen. Als men de redactie van artikel 6:22 Awb naar de letter opvat, dan leidt dat tot een moeilijk hanteerbare bepaling: er zou moeten zijn *gebleken* dat de belanghebbenden *niet* zijn benadeeld. Dat is een soort negatieve bewijsopdracht, en dan nog in een vergelijking met een situatie die zich niet werkelijk heeft voorgedaan (het vormvoorschrift is niet nageleefd).

¹⁵⁸ Vgl. G.A. van der Veen, ‘De Crisis- en herstelwet: aanjager voor de proceseconomie?’, in: H.A.J. Gierveld e.a. (red.), *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, Den Haag 2010, p. 42.

¹⁵⁹ Polleunis en Wenders 2011, p. 225.

¹⁶⁰ Polleunis en Wenders schrijven dat de tekst van art. 1.5 Chw en het voorgestelde nieuwe art. 6:22 Awb in elk geval ruimte laten voor het passeren van meer dan alleen kleine materiële gebreken (Polleunis en Wenders 2011, p. 218).

¹⁶¹ Ook Polleunis en Wenders 2011 spreken van een beperkte toegevoegde waarde (p. 225, par. 3.4).

¹⁶² *Toepassing en effecten van de algemene wet bestuursrecht 1994–1996*. Aanbeveling 74 luidde: Het is wenselijk dat artikel 6:22 (passeren schending vormvoorschriften) minder restrictief wordt toegepast dan thans het geval is. Om te voorkomen dat dit leidt tot veronachtzaming van procedurevoorschriften door het bestuur, zou bij toepassing van artikel 6:22 in beginsel een vergoeding van griffierecht en proceskosten moeten plaatsvinden.

¹⁶³ *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997–2001*, p. 54.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 4, p. 34.

En ook wat de vraag betreft of de bepaling werkelijk een verruiming oplevert was de Raad niet positief.

‘Als begrenzing van de voorgestelde mogelijkheid om materiële gebreken in een besluit te passen, geldt slechts het benadelingscriterium. Dit betekent dat het voor de rechter vast moet staan dat bij naleving van de geschonden rechtsregel geen ander besluit zou zijn genomen. Die zekerheid zal niet vaak bestaan.’¹⁶⁵

Jans heeft zich op het standpunt gesteld dat sprake is van mogelijke spanning tussen artikel 1.5, eerste lid, Chw en het Verdrag van Aarhus, alsook met de EG-Aarhus implementatierichtlijn 2003/35. De bepaling stelt ‘de belanghebbende’ centraal. Als de belanghebbende niet is benadeeld hoeft de rechter volgens de Chw niet te vernietigen. Het Verdrag van Aarhus gaat echter verder, aldus Jans. De *substantive and procedural legality* dient te worden getoetst en bij gebleken gebreken behoort rechtsherstel te volgen. Wellicht valt deze spanning in de praktijk mee, zo lijkt ook Jans te vinden, waar hij signaleert dat uit de memorie van toelichting blijkt dat het criterium ‘geen benadeling van belanghebbenden’ meebrengt dat vast moet staan dat ook bij naleving van de geschonden norm geen ander besluit zou zijn genomen. Dat criterium had volgens Jans dan beter in de wet zelf kunnen staan. Ook dan zou nog gelden dat, als het criterium serieus wordt genomen, er nauwelijks plaats is voor toepassing van artikel 1.5 Chw, althans in de sfeer van milieu- en ruimtelijke projecten waarop de Chw voornamelijk ziet, omdat bijna nooit vaststaat dat als het gebrek zich niet zou hebben voorgedaan dezelfde inhoudelijke uitkomst zou zijn bereikt.¹⁶⁶

2.6.1.3 Artikel 1.5 Chw in de jurisprudentie

In de rechtspraak is artikel 1.5 Chw een aantal keren toegepast in situaties waarin aanvankelijk een procedurele fout was gemaakt, maar later een vorm van herstel werd gepleegd die maakte dat de rechter oordeelde dat niet aannemelijk was dat belanghebbenden waren benadeeld.

Dat gebeurde bijvoorbeeld in een zaak waarover de voorzieningenrechter van de Rechtbank Zutphen oordeelde. De ontheffing van het bestemmingsplan en de bouwvergunning waren niet overeenkomstig de geldende voorschriften voorbereid, omdat de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen pas werd geboden nadat de besluiten al bekend waren gemaakt. Naar aanleiding van die gelegenheid werden geen zienswijzen naar voren gebracht. De voorzieningenrechter achtte het daarom aannemelijk dat er geen belanghebbenden waren benadeeld door het niet voorafgaand aan het bestreden besluit bieden van gelegenheid voor het indienen van zienswijzen tegen het voornemen om ontheffing en bouwvergunning te verlenen. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter kon dit gebrek met toepassing van artikel 1.5 van de Chw worden gepasseerd. De voorzieningenrechter neemt daarbij overigens in aanmerking dat niet gebleken is dat door verweerder bewust vormvoorschriften waren genegeerd.¹⁶⁷

Vergelijkbaar is een uitspraak van de Afdeling, over een bestemmingsplan in Oosterhout. In de toelichting op het plan was geen inzicht geboden in de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

¹⁶⁵ Idem, zelfde pagina.

¹⁶⁶ J.H. Jans, ‘Vloeibare rechtsbescherming. Enkele opmerkingen over bestuursprocesrecht, de Crisis- en herstelwet en het Verdrag van Aarhus’, in M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: Europa Law Publishing 2009, p. 339 e.v.

¹⁶⁷ Vz Rb Zutphen 13 september 2011, *LJN* BU5040 (ontheffingen Epe).

Dit is in strijd met artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Bro. De Afdeling zag daarin evenwel geen aanleiding om het besluit waarbij het plan is vastgesteld te vernietigen, omdat aannemelijk was dat belanghebbenden door schending van deze wettelijke bepaling niet zijn benadeeld. B & W waren nadien alsnog inhoudelijk ingegaan op de financiële uitvoerbaarheid van het plan en de hierop betrekking hebbende zienswijze. De Afdeling overwoog nog dat het voor een ieder mogelijk was dit gebrek in een zienswijze tegen het ontwerp van het plan aan de orde te stellen.¹⁶⁸

Het niet-vermelden van het van toepassing zijn van de Chw werd gepasseerd in een zaak waarin uit het beroepschrift bleek dat de appellant wel wist dat de Chw van toepassing was.¹⁶⁹

Vermeldenswaard is ten slotte een uitspraak van de Afdeling in een hogerberoepszaak over een waterkrachtcentrale in de Maas, bij Borgharen. Ingevolge de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage, had de minister in het betreffende geval moeten beoordelen of de activiteiten waar het besluit betrekking op heeft vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en of een milieu-effectrapport moet worden gemaakt. Deze beoordeling had niet plaatsgevonden. De rechtbank had – mede naar aanleiding van een nadien uitgebracht advies van de Commissie voor de m.e.r. – artikel 1.5 Chw gehanteerd.¹⁷⁰ De Afdeling oordeelde dat dit ten onrechte was gebeurd.

‘Anders dan de rechtbank echter heeft overwogen, kan uit het bij haar bestreden besluit niet worden afgeleid dat de minister voormelde adviezen van Visadvies met betrekking tot uitgestelde vissterfte in de beoordeling heeft betrokken. Uit het besluit kan evenmin worden afgeleid dat de minister overigens de mogelijke uitgestelde vissterfte in de beoordeling heeft betrokken. Daartoe was de minister wel gehouden, nu, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, aannemelijk is dat dit een niet te verwaarlozen percentage van de vissterfte betreft. (...)

De stelling van de staatssecretaris dat in de besluitvorming wat betreft de aal wel rekening is gehouden met uitgestelde sterfte, leidt niet tot een ander oordeel, aangezien dit standpunt in het besluit niet nader is gemotiveerd. Gelet hierop heeft de minister niet deugdelijk beoordeeld of de aangevraagde activiteiten vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, en, zo ja, of een MER moet worden gemaakt. Onder die omstandigheden heeft de rechtbank ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 1.5 van de Chw.’¹⁷¹

¹⁶⁸ ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6354(Oosterhout). Vgl. ook ABRvS 7 december 2011, *LJN* BU7002, *BR* 2012, 26 m.nt. H.E. Woldendorp; *JM* 2012, 22 m.nt. J.M.I.J. Zijlmans (Buitenring Parkstad Limburg), Ook in ABRvS 28 december 2011, *LJN* BU9461(bp Deventer) passeerde de Afdeling gebreken met toepassing van art. 1.5 Chw, omdat – naar met onderbouwing werd gemotiveerd – niet aannemelijk was dat belanghebbenden waren benadeeld. Vergelijkbaar: ABRvS 13 juli 2011, *LJN*BR1412, *MenR* 2011, 189 m.nt. De Graaf. (Hoorn, bp Tuibrug), r.o. 2.5.3 en 2.5.4).

¹⁶⁹ ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7776, *JB* 2011/118 m.nt. red.; *MenR* 2011, 117 (Oirschot).

¹⁷⁰ Rb Maastricht 13 juli 2011, *LJN*: BR1582. Polleunis en Wenders noemen deze uitspraak als de enige uitspraak – op het moment dat zij hun onderzoek afsloten – waarin met art. 1.5 Chw een gebrek wordt gepasseerd dat onder het huidige artikel 6:22 Awb niet zou kunnen worden gepasseerd. Overigens waren de auteurs van mening dat er reden was geweest om in dat geval het instrument van vernietiging met instandlating van de gevolgen te hanteren. Polleunis en Wenders 2011, p. 220.

¹⁷¹ ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3249 (wkc Borgharen Waterwet hb), r.o. 2.8.2.

2.6.1.4 Nadere analyse / beoordeling

Vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is artikel 1.5 Chw geen aanwinst, voor zover de bepaling het mogelijk maakt dat schending van welke rechtsregel dan ook kan worden gepasseerd. Vanuit praktisch oogpunt zien wij wel enige voordelen, met name doordat volgens ons de beperking in artikel 6:22 Awb tot schending van ‘vormvoorschriften’ wel degelijk meebrengt dat die bepaling eigenlijk niet kan worden toegepast in sommige gevallen die zich ook volgens ons wel lenen voor het passeren van gebreken.¹⁷² Wij hechten eraan over beide aspecten nog enkele reflecties toe te voegen voordat wij de balans opmaken voor een conclusie.

De sterkste passage in de memorie van toelichting bij artikel 1.5 Chw vinden wij de volgende:

‘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.’¹⁷³

Als vast staat dat niemand is benadeeld door schending van een rechtsnorm, dan is er alle reden om te oordelen dat het gebrek niet alsnog hersteld hoeft te worden. Daarmee is nog niet gezegd dat het passeren van dat gebrek (bepalen dat het gebrek niet tot vernietiging hoeft te leiden) daartoe altijd het beste middel is. De ernst van een gebrek wordt niet uitsluitend bepaald door de vraag of er in het betreffende geval iemand is getroffen. Soms is dan bijvoorbeeld een vernietiging met in stand laten van de gevolgen een beter signaal. In ieder geval zou het criterium dat ‘belanghebbenden niet zijn benadeeld’ niet zo mogen worden opgevat dat het uitsluitend refereert aan een mogelijk andere uitkomst, c.q. aan materiële schade. Sommige gebreken moeten als te ernstig worden gekwalificeerd uit een oogpunt van zorgvuldigheid of, zo men wil, kwaliteit van handelen. De memorie van toelichting geeft daar een mooi voorbeeld van. Er wordt op gewezen dat het in artikel 1.5 Chw nog altijd gaat om een discretionaire rechterlijke bevoegdheid. De rechter hoeft een gebrek niet te passeren als hij het gebrek te ernstig vindt. Als voorbeeld wordt dan een rechterlijke uitspraak genoemd waarin de rechter oordeelde dat het zich niet met de elementaire beginselen van het bestuursrecht verdraagt dat bij een besluit waarbij een bestraffende sanctie wordt opgelegd elke motivering ontbreekt.¹⁷⁴

De beoordeling van het instrument ‘passeren van gebreken’ is in hoge mate afhankelijk van hoe het in de praktijk wordt gehanteerd. Dat betekent afhankelijkheid van de rechter. Dan is erg belangrijk dat er vertrouwen bestaat in de rechtspraak. Als gebreken in de rechtszaal aan de orde worden gesteld, dan dienen zij door de rechter als zodanig te worden benoemd. Een van de redenen om dat te verlangen is de signaalfunctie in de richting van bestuur en belanghebbenden.¹⁷⁵ Het niet benoemen van gebreken kan een negatieve invloed uitoefenen op de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming en op de rechtsontwikkeling. Het risico bestaat dat een bepaling als artikel 1.5 Chw in de praktijk zo zou worden toegepast dat bestuur – en wellicht zelfs de rechter – zodanig prioriteit gaat geven aan de vraag of sprake is van be-

¹⁷² Zoals wij hebben uiteengezet in par. 6.1.1. De Raad van State leek niet overtuigd, zo bleek in par. 6.1.2.

¹⁷³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 45.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 46. Verwezen wordt naar ABRvS 24 juni 1999, *JB* 1999, 194.

¹⁷⁵ Die functie is natuurlijk nog sterker bij een vernietiging en kan daarom reden zijn om voor vernietiging met instandlaten van de gevolgen te kiezen. Zie B.J. van Eetkoven en A.P. Klap, ‘De bestuurlijke lus als rechterlijke (k)lus’, *JBplus* 2010, p. 182-198. Maar signaleren is in ieder geval beter dan verhullen.

nadeling, dat de vraag die volgens ons voorop hoort te staan, namelijk of sprake is van een gebrek, niet meer beantwoord wordt, omdat het antwoord op die vraag toch geen praktische consequenties voor de uitkomst zou hebben. Er zouden dan uitspraken kunnen worden gedaan waarin de vraag of sprake is van een gebrek wordt daargelaten, omdat de rechter niet aannemelijk acht dat een belanghebbende nadeel van het gebrek heeft ondervonden. Overigens zou dat niet overeenstemmen met de bedoeling van de bepaling, zoals die uit de toelichting blijkt, integendeel. De regering heeft juist aangegeven met deze bepaling ‘verhullend taalgebruik’ te willen tegengaan:

‘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”’.¹⁷⁶

Wij laten in het midden of deze passage een juist beeld geeft van de praktijk.¹⁷⁷ Belangrijk lijkt ons dat ook een bepaling als artikel 1.5 Chw het gevaar van verhullend taalgebruik in zich bergt. Als op een aangevoerde grond alleen zou worden gereageerd in overwegingen die aangeven dat – wat er van die grond zij – geen benadeling aannemelijk is, dan krijgt een partij al gauw de indruk dat het door hem aangevoerd gebrek wordt gebagatelliseerd. Dat is ook een vorm van wegpoetsen, die niet bevorderlijk is voor het vertrouwen in bestuur en rechtspraak (en in de combinatie van beide).

Niettemin: de praktijk – niet alleen de bestuurlijke, maar ook de rechterlijke – heeft nu eenmaal behoefte om *kleine, niet ernstige* gebreken te kunnen passeren. Die behoefte bestond ook al vóór de Chw en de Awb. Ook zonder wettelijke basis werd er in de rechtspraak ook toen al toe overgegaan om kleine gebreken die niet tot benadeling hadden geleid te passeren. Soms wordt dan ook betoogd dat een bepaling als artikel 6:22 Awb eigenlijk overbodig is, niet alleen voor bezwaar of administratief beroep, maar ook voor de rechtspraak.¹⁷⁸ Die behoefte als een gegeven beschouwend, kan artikel 1.5 Chw worden aangemerkt als een acceptabele verwoording. Wij zouden er een voorkeur voor hebben gehad als in de tekst van de bepaling tot uitdrukking was gebracht dat het moet gaan om het passeren van schendingen van niet ernstige aard. Wij realiseren ons echter dat een dergelijke toevoeging weinig houvast zou bieden en wellicht frequent aanleiding zou geven tot discussie. De uiteindelijke waardering voor dit instrument zal in hoge mate afhangen van hoe prudent er in de rechterlijke praktijk mee wordt omgegaan.

Voor gebreken die verder gaan dan ‘kleine, niet ernstige’ gebreken heeft de rechter andere instrumenten in zijn gereedschapskist (in stand laten van de rechtsgevolgen; bestuurlijke lus; zelf in de zaak voorzien). Die blijven naast artikel 1.5 Chw bestaan. Artikel 1.5 Chw voegt strikt genomen ook niets toe aan dat instrumentarium, want waar de rechter buiten de Chw met artikel 6:22 Awb niet uit de voeten kan, kan hij terugvallen op die andere instrumenten.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 45.

¹⁷⁷ Het onderzoek dat Schueler e.a. verrichtten in het kader van de 3^e evaluatie van de Awb geeft er wel enige steun aan. Zie Schueler e.a. 2007, p. 123-124.

¹⁷⁸ Schueler e.a. 2007, p. 123-124, tekenden dit ook op in interviews met rechters.

Er is geen aanleiding om te stellen dat artikel 1.5 Chw in een andere verhouding staat tot die overige instrumenten dan artikel 6:22 Awb. Net als artikel 6:22 Awb blijft artikel 1.5 Chw bedoeld voor de

kleine, niet ernstige gebreken. Het criterium dat (aannemelijk is dat) belanghebbenden niet mogen zijn benadeeld brengt mee dat de toepassingsmogelijkheden van artikel 1.5 Chw op inhoudelijke gebreken erg beperkt zijn. Een en ander rechtvaardigt de veronderstelling dat het weliswaar gaat om een principiële verandering ten opzichte van artikel 6:22 Awb (toepassing ook mogelijk bij schending van andere normen dan vormvoorschriften), maar dat de facto geen sprake is van een ingrijpende verandering.

2.6.1.5 *Conclusies / beoordeling*

In de literatuur bestonden geen al te hoge verwachtingen van artikel 1.5 Chw als het gaat om versnelling, vanwege de beschikbaarheid van andere mogelijkheden om efficiënt geschillen te beslechten en omdat nog steeds wordt geëist dat de bepaling niet wordt toegepast als een reële kans bestaat dat het gebrek belangenschending tot gevolg heeft gehad. Die eis brengt onzes inziens ook mee dat artikel 1.5 Chw alleen voor het passeren van *kleine* gebreken mag worden gebruikt. De jurisprudentie tot nu toe is met dat beeld in lijn. Er zijn geen duidelijke voorbeelden waaruit blijkt dat met deze bepaling winst behaald wordt. Anderzijds: de toepassing van de bepaling leidt tot nog toe ook niet tot bijzondere kritiek. Het belangrijkste voordeel van de bepaling lijkt te zijn dat geen hoofdbreken meer nodig zijn over de vraag of een gebrek dat niet tot benadeling van belanghebbenden leidt, aangemerkt kan worden als schending van een vormvoorschrift. De onderzoekers beoordelen de bepaling, hoewel deze vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit van het openbaar bestuur en de rechtspleging risico's meebrengt, als een acceptabele codificatie van een uitgangspunt waar de praktijk behoefte aan heeft.

2.6.2 *Relativiteitsvereiste (art. 1.9 Chw)*

2.6.2.1 *De strekking van het relativiteitsvereiste*

Artikel 1.9 Chw bepaalt dat de rechter een onrechtmatig besluit niet mag vernietigen wanneer de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich op die norm beroept. Dit is een afwijking van de stand van zaken zoals deze in de jurisprudentie over het algemene bestuursprocesrecht is gegroeid. In het huidige algemene bestuursrecht geldt als vereiste voor toegang tot de procedure dat een appellant als belanghebbende kan worden aangemerkt. Voor dat belangvereiste is de feitelijke situatie beslissend. De vraag of de belangen die betrokkene tot belanghebbende maken bij een besluit een rol mochten spelen bij de besluitvorming is niet relevant, evenmin als de vraag of de regeling waar het besluit op berust de strekking heeft (mede) de belangen van de appellant te beschermen. Indien betrokkene aan de belangvereisten voldoet, kan deze tot de procedure worden toegelaten en daar vervolgens alle gronden naar voren brengen die het bestuur bij het nemen van het besluit in de afwegingen had moeten betrekken. Voor de duidelijkheid: het is dus niet zo dat appellanten dan *alle* argumenten naar voren kunnen brengen. Met name kunnen zij veelal niet de argumenten naar voren brengen die hun eigen belangen steunen. Argumenten kunnen geen succes hebben als die argumenten in de besluitvorming geen rol mochten spelen. Dat argumenten in de besluitvorming geen gewicht in de schaal kunnen leggen kan het gevolg zijn van gebondenheid aan wettelijk gedicteerde toetsingsgronden (gebonden bevoegdheid), of

van het zogenaamde specialiteitsbeginsel. Als voorbeeld van het laatste kan een geval worden genoemd van mensen aan een vaarwater woonden. Dat vaarwater werd aangewezen als vaargebied voor snelle motorboten. De omwonenden konden wel erkend worden als belanghebbende, omdat aannemelijk was dat zij geluidsoverlast van de boten zouden ondervinden. Die overlast mocht bij de aanwijzing echter geen rol spelen, omdat de betreffende regeling uitdrukkelijk alleen in het leven was geroepen met het oog het verkeer op het water en de veiligheid daarvan.¹⁷⁹

In het vigerende algemene systeem moeten appellanten zich derhalve beperken tot de gronden die relevant waren voor het bestuursorgaan bij het nemen van het bestreden besluit. In de procedure bij de bestuursrechter gaat het dan om schending van de *rechtsnormen* die op de totstandkoming en de inhoud van het besluit betrekking hebben. De gedachte achter deze systematiek is dat degene van wie rechtens erkend wordt dat diens belangen bij een besluit zijn betrokken, er aanspraak op mag maken dat schending van die belangen niet plaatsvindt door een onrechtmatig besluit.

De laatste jaren staat deze benadering ter discussie. Verdedigd wordt dat appellanten zich niet zouden moeten kunnen beroepen op normen die niet de strekking hebben de belangen die hen tot belanghebbende maken te beschermen. Over de heersende leer wordt in de memorie van toelichting bij de Chw het volgende opgemerkt:

‘Dit betekent dat er thans geen verband hoeft te bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden 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 woonwagencamp in de directe omgeving van deze wijk, met het argument dat de woonwagengewoners teveel geluidsoverlast ondervinden van een nabijgelegen zwembad of spoorlijn (ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191, m.nt. deG).’¹⁸⁰

Een bepaling als artikel 1.9 Chw is in het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht (hierna: Wab) ook voorgesteld voor het algemene bestuursprocesrecht van de Awb.¹⁸¹ Naar de toelichting bij dat voorstel kan ook verwezen worden voor vindplaatsen van bijdragen aan de discussie in de juridische literatuur over de invoering van een relativiteitsvereiste. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel Wab blijkt ook duidelijker dan in die van de Chw, waarom de wetgever er voor heeft gekozen om dit criterium in de Chw te introduceren. Ter toelichting nemen wij een passage uit die toelichting over, waarin aandacht wordt besteed aan de omvang van wat de regering noemt het ‘relativiteitsprobleem’:

‘Uit onderzoek blijkt dat de problematiek zich in de praktijk voornamelijk manifesteert bij beroepen tegen besluiten die zijn gericht tot een ander dan de eisende partij. Anders gezegd: de geadresseerden van het bestreden besluit verwijzen zelden naar normen die niet (mede) strekken tot bescherming van hun belangen. Dit is een belangrijke constatering, aangezien een groot deel van het werk van de bestuursrechters bestaat uit beslechting van tweepartijengeschillen (met name op

¹⁷⁹ ABRvS 18 september 2002, *LJN AE7801*, AB 2003, 57 m.nt. De Waard.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 49.

¹⁸¹ Wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450 waarin een nieuw artikel 8:96a Awb wordt voorgesteld, identiek aan artikel 1.9 Chw. Zie voor een toelichting *Kamerstukken II 2009/10*, 32 450, nr. 3, p. 18 e.v.

het gebied van belastingheffing, sociale zekerheid, toelating van vreemdelingen), waarin besluiten worden getoetst die zijn gericht aan de personen die daartegen beroep hebben ingesteld. Van de bestuursrechters zijn het vooral de rechtbanken en de ABRS die zich bezighouden met de beslechting van meerpartijengeschillen; deze komen vooral, maar niet uitsluitend, op het gebied van het omgevingsrecht veel voor. Het gaat dan om beroepen van omwonenden, belangenorganisaties en concurrenten e.d.. De Poorter c.s. 2004¹⁸² concluderen dat omwonenden en belangenorganisaties zich in de meeste gevallen beroepen op rechtsregels die (mede) strekken tot bescherming van hun belangen. Voor concurrenten lijkt dit echter anders te liggen. Dit rechtvaardigt het vermoeden dat – zeker procentueel gezien – slechts in een gering aantal beroepszaken sprake is van een «relativiteitsprobleem». Kwantitatief onderzoek bevestigt deze veronderstelling. Volgens een ruwe schatting speelt het «relativiteitsprobleem» voor de rechtbanken momenteel bij 1 op de 250 zaken, en bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij 1 op de 15 zaken. Dit vermoeden is echter geen reden om het «relativiteitsprobleem» te negeren of te bagatelliseren. De procedures waarin dit probleem kan spelen, hebben namelijk vaak betrekking op besluiten met aanzienlijke economische of maatschappelijke gevolgen voor veel mensen en bedrijven. Het gaat bovendien vaak om zaken die in de media aandacht krijgen en daardoor van relatief grote invloed zijn op het maatschappelijk draagvlak voor het bestuursrecht. Vanuit deze invalshoek bestaat voldoende aanleiding tot het zoeken naar een mogelijkheid om te voorkomen dat de bestuursrechter moet overgaan tot vernietiging van een besluit dat de realisering van een project met grote maatschappelijke betekenis mogelijk maakt, wegens strijd met een wettelijk voorschrift dat niet is geschreven om de belangen van de eisende partij te behartigen en te beschermen.¹⁸³

Zoals uit de redactie van artikel 1.9 Chw blijkt, geldt deze bepaling alleen voor de procedure bij de bestuursrechter: niet in de daaraan voorafgaande bestuurlijke fase. De achtergrond van die keuze wordt in de toelichting bij de Chw als volgt toegelicht:

‘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.¹⁸⁴

¹⁸² Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC van het Ministerie van Justitie en aan de Tweede Kamer aangeboden *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 16 (herdruk), blz. 7. J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille en M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: BJu 2004.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 19-20.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 50.

In de parlementaire geschiedenis is uitgebreid ingegaan op de verenigbaarheid van dit relativiteitsvereiste met het recht van de EU, alsmede met het Verdrag van Aarhus.¹⁸⁵ Een van de vragen die daarbij aan de orde is gekomen is of rechters niet veel vaker prejudicieel zullen verwijzen naar het Hof van Justitie EU om te vernemen wat de precieze beschermingsreikwijdte van de geschonden norm is, omdat die norm uit het Europees recht afkomstig is. Om dit te voorkomen is het ‘kennelijkheidsvereiste’ (‘indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot...’) in de wet opgenomen.¹⁸⁶

Het is in deze evaluatie niet de bedoeling de discussie over de wenselijkheid van een relativiteitsvereiste over te doen, maar om te bezien in hoeverre de in de Chw gekozen vorm voldoet aan de doelstellingen en verwachtingen, dan wel tot knelpunten of andere negatieve effecten leidt.

2.6.2.2 *Reacties op en verwachtingen over het relativiteitsvereiste*

Een van de vragen die in de literatuur zijn opgeroepen is de vraag of het beschermingsbereik van wettelijke bepalingen wel goed is vast te stellen.¹⁸⁷ Veel auteurs noemen dit mogelijke knelpunt, maar met name Schueler – voorstander van invoering van een relativiteitseis – relativiteert het probleem. Ook hij geeft aan dat het bij de totstandkoming van wetten geen gewoonte is om het beschermingsbereik te definiëren. Hij verwachtte dat er na invoering van artikel 1.9 Chw ongetwijfeld discussies in de rechtszaal gevoerd zouden gaan worden over de vraag of de argumenten van een eiser binnen het beschermingsbereik van de norm vallen. Toch hoeft dat niet tot al te grote problemen te leiden, omdat het vaak niet nodig zal zijn de precieze grenzen van het beschermingsbereik te bepalen, aldus Schueler.¹⁸⁸ Ook Verburg heeft het punt besproken dat het voor de rechter lastig kan zijn het beschermingsbereik van een norm te bepalen.

‘Wat moet worden gevreesd is dat bestuursorganen en derde-partijen aan de lopende band zullen inroepen “dat een norm niet strekt tot bescherming van degene die haar inroept en of de bestuursrechter er dus maar van af wil blijven”. Dat kon wel eens betekenen dat de bestuursrechter drie

¹⁸⁵ Zie ook Schueler 2010.

¹⁸⁶ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 8 (Tweede Nota van wijziging, onderdeel C).

¹⁸⁷ Zie onder meer Gerdy Jurgens, *Relativiteit in het bestuursrecht?*, oratie Universiteit Utrecht 10 november 2004, <http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementrechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/Staatsenbestuursrecht/organisatie/Medewerkers/jurgens/Pages/default.aspx>. De Poorter e.a. 2004, p. 88-89. R.J.N. Schlössels, ‘Een Schutznorm in het bestuursproces: selectief winkelen bij de burens?’, in *NTB* 2007, p. 245-248, schrijft: ‘Toepassing van een Schutznormvereiste betekent, zo wijst de Duitse rechtsontwikkeling uit, voor de bestuursrechter véél meer dan ‘gewoon’ wetsuitleg’.

¹⁸⁸ Schueler 2010, par. 6 (‘De relativiteitseis in een consistent procesrecht’) en par. 7 (‘Relativiteit en politiek’). Van Ettehoven en Schueler maakten al eerder een opmerking van die strekking. Als een bestuursorgaan of een derde partij zoals de vergunninghouder een relativiteitsverweer voeren dan kan dit worden verworpen indien niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat dit verweer opgaat. ‘Zo kan zondig in het midden blijven welke belangen het beschermingsbereik van een voorschrift *precies* omvat’, B.J. van Ettehoven en B.J. Schueler, ‘Ben ik mijn broeders hoeder? Over relativiteit in het bestuursrecht’, in *NTB* 2007, p. 248-252, p. 250. Optimistisch over de praktische uitwerking toonde zich eerder N. Verheij, ‘Uit zuinigheid naar relativiteit. Naar een Schutznormvereiste in het bestuursrecht’, in Heringa, Jansen e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd* (Stroink-bundel), Den Haag: 2006, p. 99 e.v.

pagina's uitspraak moet volschrijven om te overwegen dat hij het ergens wel of niet over gaat hebben'.¹⁸⁹

Verburg spreekt in dat verband de hoop uit dat het kennelijkheidsvereiste een goede manier is om een al te enthousiast beroep op dit vereiste door het bestuursorgaan of de derde-partij (veelal de vergunninghouder) efficiënt te kunnen verwerken.

Barkhuysen e.a. verwachtten dat het voor de rechter geen sinecure zal zijn om het beschermingsbereik van regel in een concreet geval precies vast te stellen. Zij wijzen er bovendien op dat de relativiteitseis zou kunnen leiden tot creatieve anticipaties bij de partijstelling. Een partij die tegenstander is van een bepaald project, zou kunnen trachten andere partijen te bewegen tot procederen, om de relativiteitseis te omzeilen. 'Net als de burgemeester van Urk kan (...) [een natuurbeschermingsorganisatie] proberen een natuurminnende bewoner te vinden die wel een eigen belang heeft bij de verkeersafwikkeling.'¹⁹⁰

Het is mogelijk dat partijen zich tijdig zo goed zullen organiseren als Barkhuysen e.a. beschrijven. Verburg wijst echter op de andere kant van de medaille, door de volgende vraag te stellen: 'Hoe moet het nou met het zeggekorfslakje?'. Hij doelt op situaties die als gevolg van de relativiteitseis tussen wal en schip dreigen te raken. Hij denkt daarbij aan wettelijke normen die strekken tot bescherming van abstracte doelen, die zelden of nooit gekoppeld zijn aan individuele dragers van de desbetreffende belangen. Kunnen alleen ideële verenigingen en stichtingen daarvoor opkomen?¹⁹¹

Wat de verwachtingen over versnelling betreft verwacht ook Schueler dat zeker in de begintijd van haar toepassing de relativiteitseis eerder vertraging dan versnelling zal veroorzaken. Daar heeft de Raad van State volgens Schueler terecht op gewezen. 'Dieper nadenken en meer discussiëren leiden natuurlijk niet tot een snellere uitspraak'. Grote verwachtingen over tijdswinst als gevolg van het relativiteitsvereiste lijken hem niet realistisch. Toch zullen er zo nu en dan ook gevallen zijn waarin de relativiteitseis versnellend werkt, aldus Schueler. Daarbij denkt hij aan gevallen waarin de eis er toe leidt dat de rechter niet tot vernietiging overgaat. Niet de duur van de procedure is de belangrijkste oorzaak van vertraging. Voor vertraging is belangrijker of de rechter tot vernietiging overgaat.¹⁹²

In de literatuur is verder aandacht besteed aan de vraag welke plaats de rechter zou moeten geven aan de toetsing aan het relativiteitsvereiste, in relatie tot de beoordeling of het beroep gegrond is. Als de rechter van oordeel is dat een grond dient te worden verworpen, en met betrekking tot die grond ook de vraag speelt of het relativiteitsvereiste zich tegen vernietiging op die grond verzet, moet de rechter zich dan nog uitspreken over het relativiteitsvereiste? Verburg is van mening dat dit niet nodig is en stelt dat het relativiteitsvereiste niet is bedoeld

¹⁸⁹ Verburg 2011, p. 12. Overigens kan de vrees dat bepaalde belangen tussen wal en schip dreigen te geraken ook worden geuit ten aanzien van minder ideële belangen. Wij denken aan de belangen van de 'toekomstige bewoners' van te bouwen woningen. Vgl. bijv. ABRvS 19 januari 2011, *LJN*: BP1352; *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard; *BR* 2011, 37 m.nt. T.D.R.; *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *M en R* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans (Elzenbos Brummen).

¹⁹⁰ Barkhuysen e.a. 2011, p. 107.

¹⁹¹ Verburg 2011, p. 2011, p. 11. De geciteerde vraag is de ondertitel van zijn NTB-bijdrage.

¹⁹² Schueler 2010, par. 8. Vindplaats voor het oordeel van de Raad van State: *Kamerstukken II* 2009/10, nr. 4, p. 36.

als dwingende voorvraag.¹⁹³ Hij wijst er op dat in de redactie van artikel 1.9 Chw het relativiteitsvereiste is gekoppeld aan de vernietiging en niet aan de toetsing. De rechter mag die toetsing voor het laatst bewaren.¹⁹⁴

Maar hoe moet het dan als de rechter van oordeel is dat de aangevoerde grond tot vernietiging zou moeten leiden, als artikel 1.9 Chw daar niet aan in de weg had gestaan? Als de rechter de volgorde dan omdraait en overweegt dat de betreffende partij zich niet op de grond mag beroepen vanwege artikel 1.9 Chw, maar in het midden laat of de klacht slaagt, dan zou die partij daaruit de conclusie kunnen trekken dat de rechter daarmee impliciet te kennen geeft dat er iets niet deugt aan het besluit. De enige remedie die de rechter daar tegen heeft, is om ook in die situatie de beroepsgrond inhoudelijk te beoordelen en daarna te overwegen dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging in de weg staat, aldus Verburg. Dat zou echter wel eens onbegrijpelijk kunnen zijn voor degene die het beroep heeft ingesteld, en schadelijk voor het vertrouwen in de rechtsstaat.

‘Om het begrijpelijk te maken, zal de bestuursrechter zorgvuldig moeten communiceren ter zitting en motiveren in zijn uitspraak waarom hij deze keuze maakt.’¹⁹⁵

In hun annotatie bij de uitspraak over het bestemmingsplan Elzenbos steunen De Gier en De Waard de methode die de Afdeling hanteerde in die eerste zaak waarin het relativiteitsvereiste werd toegepast, namelijk: eerst vaststellen dat de klacht op zichzelf aanleiding zou geven voor een vernietiging, en dan vaststellen dat artikel 1.9 Chw daar in dit geval aan in de weg staat. Die methode is zuiver:

‘Zij voorkomt dat de rechtzoekende de indruk krijgt dat de rechter niet wil ingaan op de gestelde gebreken. Het kan wel tot enigszins wrange resultaten leiden. De boodschap van de rechter aan de appellanten kan dan immers worden opgevat als: “u hebt terecht gesteld dat het plan dat een negatief effect heeft op uw belangen een schending van het recht bevat, maar ik mag het besluit op die grond niet op uw verzoek vernietigen”.’¹⁹⁶

Volgens Jurgens¹⁹⁷ en Schueler¹⁹⁸ hoeft de rechter echter niet altijd een oordeel te geven over de gegrondheid van het beroep als hij de aangevoerde grond terzijde kan leggen in verband met het bepaalde in artikel 1.9 Chw.

2.6.2.3 Artikel 1.9 Chw in de jurisprudentie

Plan van behandeling

Hieronder komt de jurisprudentie over het relativiteitsvereiste aan de orde. Deze subparagraaf is zo beschrijvend mogelijk gehouden.¹⁹⁹ Op welk type gevallen wordt het relativiteitsvereiste

¹⁹³ Verburg 2011, p. 14.

¹⁹⁴ Aldus ook G.T.J.M. Jurgens, ‘De bestuursrechtelijke relativiteitseis’, in: De Poorter, Jurgens en Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadvies VAR 2010, Den Haag: BJu 2010, p. 75-153, p. 106-107.

¹⁹⁵ Verburg 2011, nog steeds p. 14.

¹⁹⁶ AB 2011/47, punt 3 van de noot.

¹⁹⁷ Jurgens 2010, p. 107: de rechter mag ook de toetsing aan artikel 1.9 voorop stellen en de gegrondheid van de klacht in het midden laten.

¹⁹⁸ Ben Schueler, ‘Het gaat u om iets anders. Het relativiteitsvereiste toegepast’, in: Toon de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 159-174, par. 6 ‘Moet de rechter eerst onderzoeken of de norm geschonden is?’

toegepast en op welke niet? Hoe wordt met het vereiste omgegaan in voorlopige voorzieningprocedures? Welke positie neemt het vereiste in, als het gaat om de methode van toetsing in de rechtspraak (wordt de vraag naar het beschermingsbereik beoordeeld nadat de gegrondheid is vastgesteld, of gebeurt het andersom en wordt het beschermingsbereik vooropgesteld en vervolgens niet meer ingegaan op de gegrondheid?)? Die vraag heeft enerzijds praktische betekenis voor de werklust van de rechter (als geen vaste volgorde geldt kan dat werkbesparing opleveren) en anderzijds meer principiële kanten (als de rechter de vragen die het lastigst te beantwoorden zijn onbesproken laat, zou dat ten koste van de rechtsontwikkeling kunnen gaan, en/of ongunstig kunnen zijn voor het vertrouwen in de rechtspraak). Een nadere analyse en beoordeling van de jurisprudentie volgt in de volgende subparagraaf.

Norm heeft niet de strekking de belangen van appellant te beschermen

In welke gevallen oordeelt de rechter dat de situatie zich voordoet dat een norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beroept? De eerste uitspraak waarin de Afdeling vaststelde dat personen zich hadden beroepen op een norm die niet strekte tot bescherming van de belangen van degene die zich er op beriep was een uitspraak van 19 januari 2011.²⁰⁰ In die zaak waren omwonenden opgekomen tegen een bestemmingsplan dat aan hun percelen grensde. De Afdeling stelde de vraag aan de orde naar het beschermingsbereik van artikel 3.1, eerste lid, Wro. Dat artikel bepaalt dat de gemeenteraad voor in een bestemmingsplan begrepen gronden bestemmingen vaststelt ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’. Die norm houdt in, aldus de Afdeling, dat de gemeenteraad ‘een veel omvattende belangenafweging dient te maken’ over de te leggen bestemmingen en gebruiksmogelijkheden van de gronden waar het plan betrekking op heeft. De Afdeling begint dan met aan te geven waar de omwonenden zich wel op kunnen beroepen; wat zijn dan de ‘eigen belangen’ waar zij voor op kunnen komen? Dat zijn in de eerste plaats gronden die te maken hebben met de gebruiksmogelijkheden van hun eigen gronden of bouwwerken, maar daarnaast ook gronden die te maken hebben met de in het plan vastgelegde bestemmingen en gebruiksregels die invloed hebben op de gebruiksmogelijkheden of de waarde van hun eigen gronden en bouwwerken. Dan komt de Afdeling toe aan de vraag welke gronden niet kunnen worden aanvaard:

‘Voor zover wettelijke regels eisen stellen aan of randvoorwaarden scheppen voor het aanwijzen van bestemmingen en de daarop betrekking hebbende planregels, leidt, mede gelet op het vereiste dat een regel ‘kennelijk’ niet strekt tot bescherming van bepaalde belangen, een juiste toepassing van artikel 1.9 van de Chw ertoe dat belanghebbenden zich niet kunnen beroepen op wettelijke voorschriften die onmiskenbaar niet zijn geschreven ter bescherming van hun belangen. Zo kan een belanghebbende die een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan aanvecht dat de oprichting van een of meer woningen in het uitzicht van zijn woning mogelijk maakt, zich ter fine van vernietiging van dat besluit in beginsel niet succesvol beroepen op het niet in acht nemen van de normen van de Wet geluidhinder voor zover het betreft de geluidbelasting ter hoogte van de op te richten woning of woningen.’

¹⁹⁹ In de selectie en ordening zit uiteraard al een stukje analyse en dus mogelijk een beoordelend element.

²⁰⁰ ABRvS 19 januari 2011, *LJN BP1352*;, *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard; *BR* 2011, 37 m.nt. T.D.R.; *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *MenR* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans (Elzenbos Brummen).

De Afdeling verduidelijkt dan nog dat dit niet betekent dat een omwonende zich niet zou kunnen beroepen op de normen die de Wet geluidhinder stelt. Dat is wel mogelijk, als het maar gaat om nadelige geluidseffecten voor zijn woonsituatie moet vrezen. Het lijkt er op dat de Afdeling oordeelt dat ‘zijn woonsituatie’ iets breder mag worden opgevat dan strikt het eigen perceel, want de Afdeling voegt er aan toe:

‘Die mogelijkheid bestaat ook indien hij volstaat met aannemelijk te maken dat de aanleg of verbreding zal leiden tot overschrijding van de hoogst toelaatbare geluidbelasting van woningen in zijn directe omgeving en daarmee tot nadelige geluidseffecten op zijn woonsituatie.’

Na deze algemene overwegingen komt de Afdeling toe aan het beslispunt in de concrete zaak. Omwonenden hadden zich er op beroepen dat de in het plan toegestane woningbouw te dicht bij een nabij gelegen bedrijf zou komen: een afstandsnorm uit een VNG-brochure was niet in acht genomen. De Afdeling had al vastgesteld dat die stelling juist was. Het gaat om normen waarvan de gemeenteraad wel kan afwijken, maar dat vergt een goede motivering. De Afdeling oordeelde dat die in dit geval ontbrak en concludeerde dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid. Nu het de omwonenden waren die dit gebrek aan de orde hadden gesteld, kon dit echter niet tot vernietiging leiden:

‘Hetgeen de Afdeling in het bovenstaande heeft overwogen leidt tot het oordeel dat [appellant] en anderen zich niet op de in geding zijnde afstandsnorm kunnen beroepen. Voor [appellant] en anderen gaat het immers om het belang dat zij gevrijwaard blijven van de aantasting van hun uitzicht en meer in het algemeen om het belang van het behoud van hun woonomgeving. Wat er ook verder zij van die belangen in het licht van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, de in geding zijnde afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot het bedrijf Cray Valley heeft niet de strekking die belangen te beschermen, zodat het slagen van deze beroepsgrond gelet op artikel 1.9 van de Chw er niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.’

In een andere uitspraak kwam de Afdeling eveneens tot het oordeel dat de omwonenden zich niet op een dergelijke VNG-afstandsnorm konden beroepen, nu het niet ging om de afstand tot hun eigen percelen.²⁰¹ In dat geval liet de Afdeling echter – anders dan in de uitspraak van 19 januari 2011 – daar of de beroepsgrond zou slagen, ‘nu artikel 1.9 van de Chw er niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd’. Inmiddels is er een reeks van uitspraken met dezelfde strekking: omwonenden kunnen niet opkomen voor de belangen van toekomstige bewoners, zij kunnen zich alleen beroepen op schending van normen die (ook) effect heeft op de eigen woonsituatie.

Daarbij ging het bijvoorbeeld om de regeling in artikel 83 van de Wet geluidhinder. Deze strekt er volgens de Afdeling toe dat bij besluit wordt vastgesteld welke geluidbelasting – na het zo mogelijk treffen van maatregelen – bij de te bouwen woningen vanwege de weg maximaal mag optreden. Deze regeling strekt daarmee tot bescherming van de bewoners van de te bouwen woningen. De Afdeling overwoog:

‘Onbetwist is dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen, woonachtig in de omgeving van de locatie waar de woningen worden gerealiseerd, niet woonachtig zijn in woningen waar-

²⁰¹ ABRvS 2 maart 2011, *LJN* BP6388, *AB* 2011, 77 m.nt. A.A.J. de Gier; *BR* 2011, 91 m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (Maasdriel, bp Kerkdriel Noord), r.o. 2.13.4.

voor bij het bestreden besluit hogere waarden zijn vastgesteld, noch eigenaar zijn van woningen waarvoor bij het bestreden besluit hogere waarden zijn vastgesteld. Derhalve strekt de regeling kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 1] en van [appellant sub 2] en anderen.²⁰²

Ook in die zaak zag de Afdeling (net als in de uitspraak van 2 maart 2011, inzake Maasdriel) af van verdere bespreking van hetgeen de appellanten op dit punt hadden aangevoerd.

In een uitspraak van dezelfde datum, niet over het besluit waarbij hogere geluidgrenswaarden werden vastgesteld maar over het bestemmingsplan Tuibrug te Hoorn, voegde de Afdeling er nog wel aan toe:

‘Wel maakt het plan de aanleg van een weg binnen het plangebied mogelijk waarvan ook [appellant] en anderen nadelige geluidseffecten voor hun woonsituatie kunnen vrezen. Dit betreft echter een weg ten aanzien waarvan de Wet geluidhinder geen normen voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting stelt, aangezien deze weg niet zoneringsplichtig is. De Wet geluidhinder stelt in zoverre geen normen waar [appellant] en anderen zich op zouden kunnen beroepen. Dit laat onverlet dat [appellant] en anderen zich in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel kunnen beroepen op het belang van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woningen, omdat het plan de aanleg van een weg mogelijk maakt waarvan ook [appellant] en anderen nadelige geluidseffecten voor hun woonsituatie kunnen vrezen. Daarom staat artikel 1.9 van de Chw niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit, indien de norm van een goede ruimtelijke ordening in zoverre geschonden zou zijn.

Nu de aanleg van de weg slechts zal leiden tot een marginaal effect op de geluidbelasting op de woningen van [appellant] en anderen heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ter plaatse van de woningen een goed woon- en leefklimaat wordt gewaarborgd.²⁰³

Andere uitspraken betroffen veiligheidsrisico's, waarvan werd geoordeeld dat het niet ging om de veiligheid van de omwonenden zelf, maar van toekomstige bewoners of bezoekers.²⁰⁴ Daarbij is soms enige uitleg nodig om die conclusie te onderbouwen, zoals in een zaak waarin brandgevaar met betrekking tot een op te richten appartementengebouw aan de orde was gesteld:

‘[appellant sub 2] en anderen betogen voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de beroepsgrond terzake van de brandveiligheid gelet op artikel 1.9 van de Chw niet kan leiden tot vernietiging van het besluit van 9 november 2010.

Dit betoog faalt. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de door [appellant sub 2] en anderen ingeroepen brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2003, te weten voorschriften betreffende de interne brandveiligheid, de brandwerendheid en de bereikbaarheid van het woongebouw voor hulpdiensten, niet strekken tot bescherming van hun belangen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat deze voorschriften weliswaar mede strekken tot bescherming van de veiligheid van bewoners van belendende woningen, maar gelet op de afstand van omstreeks 60 meter tussen het perceel en de woningen van [appellant sub 2] en anderen is daarvan geen sprake.

²⁰² ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1411 (geluidgrenswaarden Tuibrug Hoorn). Idem: ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6355 (geluidgrenswaarden Oosterhout).

²⁰³ ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1412, *MenR* 2011, 189 m.nt. De Graaf; *TBR* 2011/152 (bestemmingsplan Tuibrug Hoorn).

²⁰⁴ ABRvS 31 augustus 2011, *LJN* BR6316 (Alphen a/d Rijn) en ABRvS 12 oktober 2011, *LJN* BT7441 (Schoonhoven).

Ook is niet aannemelijk dat hun veiligheid bij brand in het op te richten woongebouw in het geding zal zijn.²⁰⁵

In de tot nu toe besproken jurisprudentie waren telkens normen aan de orde die geacht mochten worden (mede) de strekking te hebben de belangen te beschermen van personen die wonen in de nabijheid van datgene waar het besluit betrekking op heeft. Dan geldt dat nodig is dat men opkomt voor *eigen* belangen, en niet louter voor die van een ander. Bij andere wettelijke regelingen kan sprake zijn van een basaler probleem, namelijk dat besluiten op basis van die regeling weliswaar effecten hebben op de woon- en leefomgeving, maar niet (mede) de strekking die woon- en leefomgeving te beschermen. Blijkens de jurisprudentie zou dit zich wel eens kunnen voordoen bij de Monumentenwet. In een zaak waarin een omwonende zich had beroepen op artikel 38a van de Monumentenwet 1988 deed zich de vraag naar het beschermingsbereik van die bepaling voor. De bepaling verplicht de gemeenteraad ertoe om bij de vaststelling van een bestemmingsplan en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening te houden met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. De Afdeling overwoog:

‘Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 strekt met name tot het behoud van monumenten van archeologie. Voor [appellant sub 1] gaat het echter om het belang dat hij gevrijwaard blijft van de aantasting van zijn woon- en leefklimaat en meer in het algemeen om het belang van het behoud van zijn woonomgeving. Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 strekt daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen waarvoor [appellant sub 1] in deze procedure bescherming zoekt.’²⁰⁶

Een ander voorbeeld kan worden gevonden in een uitspraak van de rechtbank Utrecht.²⁰⁷ De rechtbank overwoog:

‘Gelet op het vorenstaande is het in verband met artikel 1.9 van de Chw van belang om te beoordelen of de door eiseres ingeroepen normen uit de Monumentenwet kennelijk niet strekken ter bescherming van haar belangen. Eiseres heeft haar pand in de directe nabijheid van het bouwplan. Zij wil gevrijwaard blijven van een aantasting van het monument, omdat dat volgens haar raakt aan de kwaliteit van de leefomgeving en die kwaliteit (mede) bepalend is voor de commerciële aantrekkelijkheid van het vastgoed van eiseres ter plaatse.

Wat daar ook van zij, dit maakt niet dat eiseres zich ter bescherming van haar commerciële belangen kan beroepen op normen uit de Monumentenwet. De bepalingen van de Monumentenwet hebben ten doel het algemene belang van de bescherming van monumenten. Die bepalingen hebben niet ten doel de bescherming of het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving.’

Interessant aan die uitspraak is verder onder meer dat de rechtbank ook ingaat op een vraagpunt dat in de literatuur wel was opgeworpen,²⁰⁸ namelijk hoe het beschermingsbereik van – al dan niet gecodificeerde – algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet worden beoordeeld.

²⁰⁵ ABRvS 12 oktober 2011, *LJN* BT7368 (appartementengebouw 's-Hertogenbosch).

²⁰⁶ ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6341, *AB* 2012/17 m.nt. A.G.A. Nijmeijer (bp Ermelo).

²⁰⁷ Rb Utrecht 8 november 2011, *LJN* BU3683 (monumentenvergunning gemeentehuis Zeist).

²⁰⁸ De Poorter e.a. 2004, p. 45. Jurgens 2010, p. 140. Verburg 2011, p. 16 ‘een bom onder het hele relativiteitsvereiste’, onder verwijzing naar F.C.M.A. Michiels, ‘De toegang tot de rechter beperkt. Beschouwingen over de VAR-predviezen 2010, in *NTB* 2010, p. 126-135.

‘Eiseres heeft nog aangevoerd dat zij zich vooral beroept op schending van het motiveringsbeginsel. Zij vindt dat verweerder zich verschuilt achter de adviezen van de RCE en de monumentencommissie en de eigen belangenafweging onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Dit betoog kan niet slagen. Daar waar eiseres zich niet kan beroepen op de normen uit de Monumentenwet kan zij zich evenmin beroepen op schending van normen die betrekking [hebben] op de voorbereiding en de tijdigheid van het bestreden besluit, alsmede op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. Het beschermingsbereik van die beginselen is verknoopt met de onderliggende materiële norm, in dit geval de normen uit de Monumentenwet. Een ander oordeel zou toepassing van de relativiteitseis zinledig maken. Op dit uitgangspunt dient in bijzondere omstandigheden een uitzondering te worden gemaakt; dergelijke omstandigheden doen zich in dit geval echter niet voor.’

De uitspraak over het Brummens Elzenbos kent eenzelfde benadering. Daar concludeerde de Afdeling dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid waar het betrof het niet in acht nemen van de afstandsnormen. De aan die conclusie voorafgaande overwegingen duiden bovendien in de richting van schending van het motiveringsbeginsel.²⁰⁹ Maar een expliciet geformuleerde regel zoals de rechtbank hier presenteert, bevat de Brummense uitspraak niet.

Vermeldenswaard²¹⁰ uit de rechtspraak van de rechtbanken die nog niet tot een oordeel in hoger beroep heeft geleid, is nog een uitspraak waarin het ging om het beschermingsbereik van de aanhoudingsplicht als bedoeld in artikel 52 van de Woningwet (Ww). De rechtbank ’s-Hertogenbosch oordeelde:

‘De aanhoudingsplicht als bedoeld in artikel 52 van de Ww is in de eerste plaats een procedurele regeling die gericht is tot het college van burgemeester en wethouders en die strekt tot bescherming van het belang van de aanvrager van een bouwvergunning, die naast deze vergunning ook nog een milieuvergunning nodig heeft. Het achterliggende belang van eisers bij deze beroepsgrond is gelegen in het feit dat naar hun mening het windturbinepark niet voldoet aan de eisen van het Activiteitenbesluit en derhalve milieuvergunningplichtig is.

Dit is geen voor hen rechtens te beschermen belang bij de aanvraag om bouwvergunning. Daarmee is naar het oordeel van de rechtbank gegeven dat deze aanhoudingsregeling onmiskenbaar niet strekt ter bescherming van belangen van derden, zoals eisers, zodat de rechtbank het betoog van eisers buiten beschouwing laat.’²¹¹

Norm heeft wel de strekking (mede) de belangen van appellant te beschermen

Ter completering van het beeld noemen wij ook jurisprudentie waarin werd vastgesteld dat de aangevoerde norm wel de strekking had (mede) de belangen van de appellant te beschermen en artikel 1.9 Chw dus *niet* in de weg stond aan een beroep op de betreffende grond.

²⁰⁹ ABRvS 19 januari 2011, *LJN* BP1352; *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard; *BR* 2011, 37 m.nt. T.D.R.; *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *MenR* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans (Elzenbos Brummen). r.o. 2.4.2.

²¹⁰ De selectie van de uitspraken die hier worden besproken is in de eerste plaats gericht geweest op het in deze zaken hoogste nationale rechterlijke college: de Afdeling bestuursrechtspraak RvS. Uitspraken van de rechtbanken waarin rechtsvragen aan de orde zijn waarover de Afdeling nog geen oordeel heeft uitgesproken, beschouwen wij als vermeldenswaard.

²¹¹ Rb ’s-Hertogenbosch 9 november 2011, *LJN* BU6886 (Windmolenpark Reusel).

Vermeldenswaard zijn uitspraken die als het ware kunnen worden gezien als het complement van de uitspraak inzake het bestemmingsplan Brummens Elzenbos.²¹² In de Brummense zaak werd geoordeeld dat de appellanten niet konden klagen over een afstandsnorm van geplande bebouwing tot een bedrijf. Een dergelijk bedrijf zelf kan dat wel.

‘Met de zonering zoals opgenomen in het Besluit glastuinbouw wordt beoogd zowel de belangen van de omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat als de belangen van bedrijven bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening te waarborgen. Nu [appellant] naarmate er meer mensen in de nabijheid van zijn bedrijf komen wonen mogelijk geconfronteerd zal worden met meer klachten over milieuhinder, staat artikel 1.9 van de Chw er niet aan in de weg dat hij aanvoert dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd.’²¹³

Andere voorbeelden spreken tamelijk voor zich. De rechter besteedt aandacht aan de vraag of artikel 1.9 Chw aan vernietiging op een bepaalde grond in de weg staat als een van partijen dit heeft opgeworpen. Daarnaast komt artikel 1.9 Chw expliciet aan de orde als juist een door appellanten die als derde-belanghebbende bij het onderliggende besluit zijn betrokken, aangevoerd argument is dat gegrond wordt bevonden en dus de vraag moet worden beantwoord of dit tot vernietiging kan leiden. Als illustratie van het laatste geven wij het volgende citaat:

‘Gelet op hetgeen is overwogen onder 2.8.3. en 2.9.1. ziet de Afdeling in hetgeen de Handelsonderneming en anderen en [appellant sub 2] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden" met de subbestemming "W(g)" en de bestemming "Maatschappelijke doeleinden" met de subbestemming "Mdzv" niet berust op een deugdelijke motivering. De beroepen van de Handelsonderneming en anderen en [appellant sub 2] zijn in zoverre gegrond.

Gelet op het vorenstaande is het in verband met artikel 1.9 van de Chw van belang om vast te stellen of de door de Handelsonderneming en anderen en [appellant sub 2] ingeroepen normen strekken ter bescherming van hun belangen. In het kader van een goede ruimtelijke ordening kunnen de Handelsonderneming en anderen en [appellant sub 2] zich beroepen op het belang van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woningen, omdat het plan ter plaatse een woonservicecomplex mogelijk maakt waarvan zij nadelige effecten in de zin van schaduw- en geluidhinder voor hun woonsituatie vrezen. Derhalve staat artikel 1.9 van de Chw niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit.’²¹⁴

In deze zaak ging het om het beschermingsbereik van het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’. Mede in het licht van de uitspraak inzake het Brummens Elzenbos is het dan voor de hand liggend dat in de zojuist genoemde zaak werd geoordeeld dat er geen relativiteitsprobleem was, nu het ging om de effecten op de percelen van de appellanten zelf. Interessanter was in zoverre een onderdeel van de al eerder geciteerde uitspraak over het bestemmingsplan Tuibrug in Hoorn. Ook daar kwam de vraag naar het beschermingsbereik van de betreffende normen in de uitspraak aan de orde omdat het beroep gegrond werd geacht. Ditmaal betrof het normen uit de Natuurbeschermingswet 1998. Het is niet helemaal vanzelfsprekend dat die

²¹² ABRvS 19 januari 2011, *LJN* BP1352, *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard; *BR* 2011, 37 m.nt. T.D.R.; *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *MenR* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans (Elzenbos Brummen).

²¹³ ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7776, *JB* 2011/118 m.nt. Red.; *MenR* 2011, 117 (Oirschot). Idem in ABRvS 1 juni 2011, *LJN* BQ6838, *BR* 2011, 123 m.nt. P.M.J. de Haan; *Gst.* 2011, 127 m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Tholen, bestemmingsplan Tholen Noord).

²¹⁴ ABRvS 27 juli 2011, *LJN* BR3400 (Tholen, wijzigingsplan Kom Scherpenisse), r.o. 2.10.

normen konden worden geacht de strekking te hebben (mede) de belangen van omwonenden te beschermen. Men kan immers redeneren dat natuurbescherming louter strekt tot bescherming van het (algemeen) belang van natuurbehoud en niet tot bescherming van het (specifieke) belang van een individueel persoon die dicht bij de betreffende locatie woont. De Afdeling oordeelde echter dat omwonenden zich wel degelijk op bescherming door de natuurbeschermingsnormen mochten beroepen:

‘Nu het bestemmingsplan niet de in rechtsoverweging 2.7.8 bedoelde maatregelen bevat, is - nog daargelaten of dit meebrengt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat - het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 19j van de Nbw 1998.

Gelet op het vorenstaande is het in verband met artikel 1.9 van de Chw van belang om vast te stellen of de door [appellant] en anderen ingeroepen normen uit de Nbw 1998 kennelijk niet strekken ter bescherming van hun belangen. [appellant] en anderen wonen in de directe nabijheid van het Natura 2000-gebied. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Maar de belangen van [appellant] en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan het Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zijn in dit geval zo verweven met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

De beroepsgrond slaagt.²¹⁵

Met andere woorden: de Natuurbeschermingswet 1998 werd geacht mede te strekken tot bescherming van de belangen van de vereniging. Voldoende was, dat de vereniging zich onder meer ten doel stelde (kort gezegd) het handhaven en verbeteren van de visstand. Daarmee hebben de statutaire belangen mede betrekking op bescherming van ‘bepaalde natuurwaarden’, aldus de Afdeling. Dat de vereniging dit doel nastreefde met het oog op een specifiek doel (sportvisserij) maakt dit kennelijk niet anders.

Ook in een andere zaak was niet vanzelfsprekend dat de ingeroepen norm de strekking had de belangen van de appellant te beschermen. In dat geval ging het om een organisatie tot behartiging van de belangen van de sportvisserij, de vereniging Visstandverbetering Maas. Het statutaire doel van de vereniging omvatte onder meer het handhaven en zo nodig verbeteren van de visstand. De vraag was of de Natuurbeschermingswet 1998 ertoe strekte het belang te beschermen dat deze vereniging had bij het aanvechten van de op basis van die wet verleende vergunning. Het bedrijf dat de waterkrachtcentrale wilde exploiteren had betoogd dat dit niet het geval was. De Afdeling besliste anders:

‘Het belang van de vereniging is onder andere gericht op het handhaven en verbeteren van de visstand, zowel naar kwaliteit en kwantiteit, als verscheidenheid en het voorkomen en bestrijden van situaties of gedragingen die schadelijk zijn of kunnen zijn of kunnen worden voor de visstand. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemeen belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Nu de statutaire belangen van de vereniging mede betrekking hebben op de bescherming van bepaalde natuurwaarden, vallen deze belangen in dit geval samen met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen,

²¹⁵ ABRvS 13 juli 2011, *LJN BR1412*, *MenR* 2011, 189 m.nt. De Graaf; *TBR* 2011/152 (bestemmingsplan Tuibrug Hoorn).

zodat kan niet worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van haar belangen.²¹⁶

‘Volgorde’ van toetsing

In de uitspraak inzake het bestemmingsplan Brummens Elzenbos beoordeelde de Afdeling eerst de gegrondheid van de klacht, om vervolgens te oordelen dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging in de weg stond.²¹⁷ In latere uitspraken hebben wij dat niet teruggezien. Dan wordt ofwel geoordeeld dat de klacht faalt en dan afgezien van een oordeel over artikel 1.9 Chw,²¹⁸ of, als de rechter oordeelt dat artikel 1.9 Chw aan vernietiging in de weg staat, wordt het oordeel over de gegrondheid achterwege gelaten.²¹⁹ Als de klacht gegrond is, moet natuurlijk wel getoetst worden aan artikel 1.9 Chw en zich een reëel relativiteitsvraagpunt voor-
doet.

Ook komt het voor dat de rechter het antwoord op de vraag of het relativiteitsvereiste zich tegen vernietiging verzet uitdrukkelijk in het midden laat, als vast staat dat de norm er in ieder geval toe strekt (mede) de belangen van een andere appellant te beschermen.²²⁰

Het is dus niet zo dat de Afdeling in alle gevallen zowel ingaat op de vraag of de klacht gegrond is als op het relativiteitsvereiste. Als de rechter heeft vastgesteld dat de klacht faalt, laat de rechter bijna altijd in het midden of het relativiteitsvereiste zich tegen vernietiging verzet. Ook is er geen vaste volgorde in de beoordeling (eerst vaststellen of de klacht gegrond is, of eerst vaststellen of het relativiteitsvereiste aan vernietiging in de weg staat). Opmerking verdient dat dit iets anders ligt in gevallen waarin nog hoger beroep mogelijk is. De rechtbank kan zich gedrongen voelen beide vraagpunten te behandelen. Zo oordeelde de rechtbank Utrecht in de al genoemde uitspraak over een monumentenvergunning in Zeist dat de door de appellant ingeroepen eisen van de Monumentenwet niet strekten tot bescherming van diens belangen. Vervolgens echter ging de rechtbank toch over tot bespreking van de inhoudelijke kant van de zaak:

‘Ter voorlichting aan partijen en om redenen van proceseconomie merkt de rechtbank nog op dat een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van eiseres niet tot een ander oordeel zou hebben geleid. Daarvoor is het volgende van belang. (...)’²²¹

Het relativiteitsvereiste in voorlopige voorzieningprocedures

Aanvankelijk heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling rechtspraak herhaaldelijk overwogen dat de voorlopige voorzieningprocedure zich niet leent voor beantwoording van de vraag naar toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste. Daarbij werd een min of meer standaardoverweging gebruikt:

²¹⁶ ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS8857, *BR* 2011, 191 m.nt. H.E. Woldendorp, *JB* 2011/252 m.nt. R.J.N. Schlössels (wkc Borgharen Nbw 1998).

²¹⁷ ABRvS 19 januari 2011, *LJN* BP1352; *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard; *BR* 2011, 37 m.nt. T.D.R.; *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *MenR* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans(Elzenbos Brummen).

²¹⁸ Rb Amsterdam 21 juni 2011, *LJN* BR0588 (deelgemeente Amsterdam).

²¹⁹ ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1412, *MenR* 2011, 189 m. nt. De Graaf; *TBR* 2011/152 (bestemmingsplan Tuibrug Hoorn), r.o. 2.6.4. ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1411 (geluidgrenswaarden Tuibrug Hoorn), r.o. 2.5.2. ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6355 (geluidgrenswaarden Oosterhout), r.o. 2.3.2.

²²⁰ ABRvS 18 januari 2012, *LJN* BV1201, *AB* 2012/50 m.nt. Nijmeijer; *JB* 2012/50 (Hulst), r.o. 2.7.3.

²²¹ Rb Utrecht 8 november 2011, *LJN* BU3683 (monumentenvergunning gemeentehuis Zeist).

‘De vraag of de gronden die [verzoeker sub 2] ten aanzien van de nieuw te realiseren appartementen naar voren brengt gelet op artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet zouden kunnen leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan, leent zich niet voor beantwoording in de onderhavige procedure en zal in de bodemprocedure beantwoord moeten worden. Gelet hierop moet de vraag, of in afwachting daarvan het bestreden besluit geschorst dient te worden, met name worden beantwoord aan de hand van een afweging van de betrokken belangen.’²²²

Het ziet er naar uit dat deze aanpak is verlaten. Waarschijnlijk speelt daarbij een rol dat inmiddels meer duidelijkheid over toepassing van artikel 1.9 Chw in bodemprocedures was verkregen. De voorzieningenrechter zal bij de vraag of een voorlopige voorziening op zijn plaats is, een grond buiten beschouwing laten als de voorzieningenrechter van oordeel is dat artikel 1.9 Chw zich ertegen verzet dat de verzoeker zich op die grond kan beroepen. Vergelijk bijvoorbeeld een uitspraak waarin de voorzitter daarbij overwoog:

‘De voorzitter verwacht daarom dat daargelaten of deze beroepsgrond in de hoofdzaak zou slagen, de Afdeling dit betoog buiten beschouwing zal laten, nu artikel 1.9 van de Chw er naar voorlopig oordeel niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.’²²³

Als er aanleiding lijkt voor een schorsing, wordt aandacht besteed aan de vraag of artikel 1.9 Chw aan een beroep op de betreffende grond in de weg staat. Als dat niet het geval is, kan de omstandigheid dat de behandeling van de bodemprocedure binnen afzienbare tijd te verwachten is, een bijkomende reden zijn voor het treffen van een voorlopige voorziening.²²⁴

De kwestie van de volgorde van toetsing lijkt al met al parallel te lopen aan hoe daarmee wordt omgegaan in bodemprocedures: er is geen dwingende volgorde. Er zijn uitspraken waarin de voorzitter de vraag of het relativiteitsvereiste zich verzet tegen een beroep op een bepaalde grond daarlaat, omdat de voorzitter geen aanleiding ziet voor de verwachting dat het beroep in de bodemprocedure zal slagen.²²⁵

2.6.2.4 *Nadere analyse en beoordeling van de jurisprudentie*

Welke gronden van welke appellanten worden buiten de deur gehouden en welke niet? Hoe verhoudt dit zich tot hetgeen de wetgever voor ogen stond? Ziet het ernaar uit dat het in de praktijk meevalt om het beschermingsbereik van de in het geding zijnde normen te bepalen of niet? Valt er iets te zeggen over de intensiteit van de beoordeling (kennelijkheids criterium)? Doet het verschijnsel zich voor, waar onder meer Verburg voor waarschuwde, dat partijen als het ware te pas en te onpas stelling innemen over de toepasselijkheid van artikel 1.9 Chw?

Welke normen strekken kennelijk niet tot bescherming van de belangen van de appellant?

Geeft de jurisprudentie aanleiding tot de conclusie dat de wetgever met het relativiteitsvereiste heeft bereikt wat werd beoogd? Uit de parlementaire geschiedenis wordt niet echt scherp waarom de wetgever het relativiteitsvereiste heeft gesteld. De memorie van toelichting bij de Chw is er erg kort over, maar de motivering is als het ware getrap: de formulering zoals in

²²² Vz ABRvS 22 november 2010, *LJN* BO5686 (De Wolden). Vergelijkbaar: Vz ABRvS 7 februari 2011, *LJN* BP4690 (Nuth), in r.o. 2.4.2 en Vz ABRvS 2 maart 2011, *LJN* BP7116 (Zuidplas).

²²³ Vz ABRvS 3 maart 2011, *LJN* BP7118 (Best), r.o. 2.4.2.

²²⁴ Vz ABRvS 6 oktober 2011, 201106658/2/R3 (www.raadvanstate.nl).

²²⁵ Bijvoorbeeld in Vz ABRvS 25 oktober 2011, *LJN* BU3107 (Amersfoort), Vz ABRvS 3 maart 2011, (*LJN*: BP7118 (Best), r.o. 2.12.1.

artikel 1.9 Chw is opgenomen, komt ook voor in het Wab (vgl. het voorgestelde art. 8:69a). In de toelichting bij die bepaling is iets meer achtergrond gegeven. De regering noemt daar hetzelfde voorbeeld als in de toelichting bij de Chw, namelijk het voorbeeld van de villabewoners die in een procedure over een locatie voor woonwagens aanvoeren dat de woonwaggebewoners onaanvaardbare geluidhinder zullen ondervinden van een naastgelegen zwembad. In de toelichting bij de Wab wordt nog een tweede, veel aangehaald voorbeeld gegeven. Dat is het voorbeeld van de ondernemer die opkomt tegen de bouwvergunning voor realisering van een supermarkt uit vrees voor daling van zijn omzet/winst, met het argument dat realisering van het bouwplan leidt tot verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse.²²⁶ Aansluitend schrijft de toelichting:

‘De ooit gemaakte keuze om in het geheel geen relativiteitsregel te formuleren, roept de vraag op of rechtsbescherming mede is bedoeld voor toetsing van besluiten aan rechtsregels die niet zijn geschreven voor degene die zich erop beroept, met andere woorden: of het gevaar van oneigenlijk gebruik van beroepsprocedures dreigt.’²²⁷

De term ‘oneigenlijk gebruik’ is eerder – voorzichtig en vragenderwijs – opgevoerd in het rapport van de Commissie Evaluatie Awb II (Commissie Boukema). Deze schreef:

‘Er geldt (...) geen relativiteits- of ‘Schutznorm’-vereiste. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat derden zich bij een bouwvergunning beroepen op strijd met de technische eisen van het Bouwbesluit, terwijl hun werkelijke belangen van geheel andere aard zijn en niet door deze technische eisen worden beschermd. Men kan zich afvragen of aldus niet een enigszins oneigenlijk gebruik van de beroepsprocedure wordt gemaakt’.²²⁸

De voorbeelden van het gebruik dat men wenste tegen te gaan worden gekarakteriseerd doordat de aangevoerde argumenten niet passen bij de belangen van degene die ze aanvoert. In het meest extreme geval zijn hun belangen daar zelfs contrair aan, in die zin dat de aangevoerde argumenten juist (alleen) hun ‘tegenstander’ in de procedure beschermen (de villabewoners versus de woonwaggebewoners). Anders gezegd: de aangevoerde gronden zijn dan niet congruent met de belangen van degene die ze aanvoert.²²⁹ In andere voorbeelden gaat het in ieder geval om kwesties waarvan men kan zeggen dat degene die ze aanvoert zelf geen last van de normschending heeft. In veel gevallen zal deze er zelfs niets mee opschieten als deze klachten worden gehonoreerd, afgezien van vertraging van de procedure. Dat is alleen anders als de klachten ertoe zouden leiden dat het gehele gewraakte project niet kan doorgaan.

De passage in de memorie van toelichting bij de Chw, dat er thans ‘geen verband hoeft bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten’,²³⁰ is vooral in verband te brengen met het tegengaan van dergelijk

²²⁶ ABRvS 5 april 2006, AB 2006, 183, m.nt. A.G.A. Nijmeijer onder AB 2006, 184.

²²⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 18.

²²⁸ Verslag van de Commissie Awb II, p. 18. [dat is: Commissie Evaluatie Awb II (Commissie Boukema), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: BJu, 2002.

²²⁹ Vgl. P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden. In het bijzonder in procedures tegen de overheid*, diss. RUG, Deventer: Kluwer 1978. Van Buuren 1978, p. 88 e.v. Van Buuren bepleitte als algemene regel dat de door een belanghebbende aangevoerde bezwaren niet incongruent mogen zijn met de belangen die hem de hoedanigheid van belanghebbende verschaffen (schending van regels van openbare orde daargelaten).

²³⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 18.*

‘oneigenlijk gebruik’. De wetgever heeft echter niet gekozen voor een verbod van incongruentie, of voor een criterium dat degene die een grond aanvoert door de schending van de betreffende norm in zijn eigen belangen wordt geschaad (en er dus in zoverre iets mee kan opschieten als de norm wordt gehandhaafd, ook als het project doorgang vindt). De vraag is of het criterium dat door de wetgever wel is gekozen, namelijk: geen vernietiging als de norm kennelijk niet de strekking heeft de belangen van de appellant te beschermen, blijkens de jurisprudentie hetzelfde effect heeft.

Verschillende uitspraken laten zien dat het voorkomt dat appellanten gronden naar voren brengen die geen schending van hun eigen belangen betreffen: er zijn geen nadelige effecten voor henzelf te vrezen, maar alleen voor andere personen. De uitspraak over het bestemmingsplan Brummens Elzenbos²³¹ is daar een goed voorbeeld van. Veel van de uitspraken die in paragraaf 6.2.3.2 werden genoemd, passen in de lijn dat men niet voor de belangen van een ander mag opkomen.²³²

Hoe moet in dat verband worden aangekeken tegen de uitspraken waarin is geoordeeld dat bedrijven ertegen kunnen opkomen als te dicht op het bedrijf woningbouw wordt mogelijk gemaakt?²³³ Als het bedrijf aanvoert dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd omdat dit kan leiden tot klachten – of zelfs maatregelen – waar het bedrijf last van heeft, dan komt het bedrijf op voor de eigen belangen. Zij het dan, zo menen wij, dat dit gebeurt via de band van het woon- en leefklimaat van mensen die over het bedrijf zouden kunnen klagen. Nu het bedrijf klaagt over een effect dat het bedrijf zelf zou kunnen onderkennen, is geen sprake van ‘oneigenlijk gebruik’. Maar past het aanvaarden van deze klachten wel bij de wijze waarop het relativiteitsvereiste in artikel 1.9 is neergelegd? Hebben de omgevingsrechtelijke normen die een goed woon- en leefklimaat beogen te beschermen wel de strekking om de belangen van een dergelijk bedrijf te beschermen? Volgens Schueler is dit wel het geval. Dergelijke normen ‘strekken er ook toe economische activiteiten een bepaalde ruimte te bieden’, zo schrijft hij.²³⁴ Wij vinden dit niet vanzelfsprekend.

Het resultaat is wel, dat deze bedrijven zich met succes kunnen beroepen op de norm, als schending van een norm hen in hun (eigen) belangen treft. Dit past in ieder geval goed in de bedoeling van de wetgever, als men ervan uitgaat dat het primaire doel van introductie van het relativiteitsvereiste was: het voorkomen van ‘oneigenlijk gebruik’, namelijk het voorkomen dat personen zich kunnen beroepen op normen die alleen de belangen van anderen dan zichzelf schenden. Van oneigenlijk gebruik is hier geen sprake, omdat de bedrijven opkomen voor hun eigen belangen.

Als wordt aangenomen dat het beschermingsbereik van een wettelijke norm zich uitstrekt tot de bescherming van bepaalde individuele belangen, en dat beschermingsbereik bovendien

²³¹ ABRvS 19 januari 2011, *LJN* BP1352; *AB* 2011/47 m.nt. De Gier en De Waard; *BR* 2011, 37 m.nt. T.D.R.; *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *MenR* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans (Elzenbos Brummen); *JB* 2011/48 m.nt. M.A. Heldeweg; *MenR* 2011, 86 m.nt. De Graaf en Jans.

²³² ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1411 (geluidgrenswaarden Tuibrug Hoorn). Idem: ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6355 (geluidgrenswaarden Oosterhout). ABRvS 12 oktober 2011, *LJN* BT7368 (appartementenbouw 's-Hertogenbosch).

²³³ ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7776, *JB* 2011/118 m.nt. Red.; *MenR* 2011 (Oirschot), , 117. Idem in ABRvS 1 juni 2011, *LJN* BQ6838, *BR* 2011, 123 m.nt. P.M.J. de Haan; *Gst.* 2011, 127 m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

²³³ Schueler 2011, p. 266 (Tholen, bp Tholen Noord), .

²³⁴ Schueler 2011, p. 266.

ruim wordt opgevat (kennelijkheidsvereiste), dan leidt toepassing van artikel 1.9 Chw tot het zelfde resultaat als wanneer de wetgever ervoor had gekozen om te bepalen dat men zich niet kan beroepen op normschendingen die alleen anderen treffen. Dit wordt anders, als van een bepaalde wettelijke norm moet worden geoordeeld dat deze *niet* strekt tot het beschermen van individuele belangen.

Het voorbeeld van de Monumentenwet 1988 kan dit verduidelijken. Op basis van de jurisprudentie die dateert van vóór de Chw worden omwonenden als belanghebbende aangemerkt als het gaat om een besluit op basis van de Monumentenwet 1988 dat ruimtelijke uitstraling heeft die zij zullen ervaren.²³⁵ Omwonenden kunnen dus tegen dergelijke besluiten opkomen, vanwege de effecten van die besluiten op hun eigen situatie.

In het geval van de Monumentenwet 1988 doet zich derhalve niet de vraag voor of appellanten verweten kan worden dat zij eigenlijk voor de belangen van een ander persoon opkomen. Hier speelt een ander probleem. Het lijkt er op dat de jurisprudentie meebrengt dat natuurlijke personen in het geheel niet binnen het beschermingsbereik van de normen uit de Monumentenwet vallen. In de jurisprudentie ging het tot nog toe om andere appellanten dan de eigenaar van het monument, die betoogden dat een bepaling uit de Monumentenwet 1988 was geschonden. In een zaak waarin de Afdeling uitspraak deed over een bestemmingsplan ging het om behoud van mogelijk in de bodem aanwezige resten uit de prehistorie. De betreffende bepaling, artikel 38a Monumentenwet 1988, strekt met name tot behoud van monumenten van archeologie, overwoog de Afdeling. Voor de betreffende appellant ging het volgens de Afdeling ‘om het belang dat hij gevrijwaard blijft van de aantasting van zijn woon- en leefklimaat en meer in het algemeen van de aantasting van zijn woonomgeving’. De ingeroepen Monumentenwet-bepaling strekte niet tot bescherming van die belangen. Wij delen de mening van AB-annotator Nijmeijer dat ingevolge de uitspraak een beroep op de bescherming van archeologische waarden alleen gedaan zou kunnen worden door organisaties die zich de archeologische monumentenzorg ten doel hebben gesteld.²³⁶ Of zou de rechter anders oordelen als het niet ging om de mogelijke aanwezigheid van voorwerpen die geen thans levend persoon ooit gezien heeft, maar bijvoorbeeld om bescherming van een hunebed waar iemand naast woont? In theorie niet, menen wij, want het antwoord op de vraag of een archeologische waarde een tastbaar deel van iemands leefomgeving uitmaakt of niet, verandert niets aan de strekking van de Monumentenwetbepaling. Volgens Nijmeijer ligt het in ieder geval genuanceerder als het gaat om de monumentale status van gebouwen, ‘omdat in dat geval kan worden verdedigd dat het woon- en leefklimaat c.q. de woonomgeving mede wordt beïnvloed door de beeldkwaliteit of de cultuurhistorische uitstraling van nabijgelegen gebouwen’. Die factor – invloed op het woon- en leefklimaat – is zeker van belang als het gaat om de vraag of iemand belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb is. Ook kan men zeggen dat iemand die aantasting van zijn woon- of leefklimaat vreest door schending van een bepaling uit de Monumentenwet 1988 dan voldoet aan de eis ‘dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de

²³⁵ Zie ABRvS 19 september 2001, *AB* 2001, 395 m.nt. De Gier en ABRvS 3 september 2003, *AB* 2004, 205 m.nt. De Poorter: omwonenden zijn geen belanghebbende bij een besluit tot aanwijzing als beschermd monument, maar wel bij besluiten met betrekking tot dit object die een ruimtelijke uitstraling hebben, zoals een vergunning voor sloop en nieuwbouw.

²³⁶ ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6341, *AB* 2012/17 m.nt. Nijmeijer (Ermelo). Vgl. ook ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR 1412, *TBR* 2011/152 m.nt. Nijmeijer (Tuibrug Hoorn). Een organisatie die zich vermoedelijk als belanghebbende zou kwalificeren doet zich voor in de uitspraak ABRvS 18 januari 2012, *LJN* BV1201, *AB* 2012/59 m.nt. Nijmeijer; *JB* 2012/50 (Hulst).

daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten'.²³⁷ Maar in het kader van artikel 1.9 Chw is de factor helemaal niet van belang, indien wordt vastgesteld dat de Monumentenwet 1988 niet de strekking heeft het woon- en leefklimaat te beschermen. Hoe de Afdeling dit ziet weten wij nog niet. Wel is er de uitspraak van de rechtbank Utrecht over de monumentenvergunning voor het gemeentehuis van Zeist, waarin de rechtbank uitdrukkelijk overweegt:

'De bepalingen van de Monumentenwet hebben ten doel het algemene belang van de bescherming van monumenten. Die bepalingen hebben niet ten doel de bescherming of het behoud van de kwaliteit van de leefomgeving.'²³⁸

Als de Afdeling die benadering overneemt brengt dat naar onze mening mee, dat natuurlijke personen zich helemaal niet op schending van normen uit de Monumentenwet 1988 mogen beroepen. Consequent doorredenerend geldt dat dan misschien niet alleen voor 'omwonenden', maar ook voor de rechthebbende op het monument.

Een vergelijking met natuurbeschermingswaarden dringt zich op. Daarvan is door de Afdeling uitgemaakt, dat de belangen die de Natuurbeschermingswet 1998 beoogt te beschermen en de belangen van een omwonende bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, zo met elkaar verweven waren (althans 'in dit geval'), dat er geen grond was om vernietiging achterwege te laten in verband met het bepaalde in artikel 1.9 Chw.²³⁹ Die conclusie vloeit niet onmiskenbaar voort uit de Natuurbeschermingswet 1998 zelf, zegt Schueller. Hij zegt dat dit waarschijnlijk een voorbeeld is van een geval waarin het kennelijkheidsvereiste zijn nut heeft bewezen.²⁴⁰ Monumentenbescherming heeft veelal betrekking op uiterlijk, of is althans meestal plaatsgebonden. Is het belang van de bescherming daarvan in de kern niet, dat die waarden kunnen worden gezien of anderszins waargenomen of ervaren? Wij zien niet goed in dat bij monumentenbescherming sprake is van 'kennelijk niet strekken tot bescherming' van een woon- of leefomgeving, en bij natuurbescherming niet.

Een andere uitspraak die wij nader willen belichten is de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch over het windmolenpark in Reusel. Daarin overwoog de rechtbank over het beschermingsbereik van de aanhoudingsplicht van artikel 52 Woningwet het volgende:

'De aanhoudingsplicht als bedoeld in artikel 52 van de Ww is in de eerste plaats een procedurele regeling die gericht is tot het college van burgemeester en wethouders en die strekt tot bescherming van het belang van de aanvrager van een bouwvergunning, die naast deze vergunning ook nog een milieuvergunning nodig heeft. Het achterliggende belang van eisers bij deze beroepsgrond is gelegen in het feit dat naar hun mening het windturbinepark niet voldoet aan de eisen van het Activiteitenbesluit en derhalve milieuvergunningplichtig is.

Dit is geen voor hen rechtens te beschermen belang bij de aanvraag om bouwvergunning. Daarmee is naar het oordeel van de rechtbank gegeven dat deze aanhoudingsregeling onmiskenbaar

²³⁷ Dat is de eis die de wetgever volgens de memorie van toelichting heeft willen stellen. De eis wordt uitdrukkelijk geciteerd door de Afdeling, in de uitspraak over het bestemmingsplan Brummens Elzenbos, maar ook in de zojuist besproken uitspraak ABRvS 24 augustus 2011, *LJN BU6341*, *AB* 2012/18 m.nt. Nijmeijer (Ermelo).

²³⁸ Rb Utrecht 8 november 2011, *LJN BU3638* (monumentenvergunning gemeentehuis Zeist).

²³⁹ ABRvS 13 juli 2011, *LJN BR1412*, *MenR* 2011, 189 m.nt. De Graaf; *TBR* 2011/152 (bestemmingsplan Tuibrug Hoorn),.

²⁴⁰ Schueller 2011, p. 271.

niet strekt ter bescherming van belangen van derden, zoals eisers, zodat de rechtbank het betoog van eisers buiten beschouwing laat.²⁴¹

Wij weten niet of dit standpunt juist is. Is het streven van de wetgever naar meer gecoördineerde besluitvorming niet mede ingegeven door overwegingen van bescherming van belangen van derden? Hoe dan ook: als dit standpunt in de jurisprudentie stand houdt dan heeft dat in ieder geval als neveneffect dat het ingaat tegen de tendens om te komen tot een minder gefragmenteerd bestuursrecht en het streven om in de geschilbeslechting waar het kan de kern van het geschil te kunnen beslissen.

2.6.2.5 *Conclusies / beoordeling*

De gevallen waarin artikel 1.9 Chw wordt toegepast

Een belangrijke drijfveer bij het in het leven roepen van artikel 1.9 Chw lijkt te zijn geweest dat wordt voorkomen dat appellanten slagen met argumenten die niet te maken hebben met de beweegreden die hebben geleid tot hun beroep; met name als het daarbij gaat om schendingen waar een ander mogelijk last van heeft, maar zij zelf niet; en al helemaal als de gronden niet congruent zijn met de belangen van de appellant. Blijkens de jurisprudentie is de bepaling in zoverre geslaagd. Punt van zorg is echter, dat het beschermingsbereik van wettelijke normen soms ook in de weg staat aan het slagen van gronden die wel degelijk de belangen van de appellant (zelf) raken. Dat komt omdat het criterium in artikel 1.9 Chw niet is welk effect een normschending op de belangen van de appellant heeft, maar welke bedoeling van de wettelijke regeling heeft.

Stemloze belangen

Een ander effect is dat bepaalde belangen ‘stemloos’ worden, als gevolg van artikel 1.9 Chw. Dit geldt niet alleen het zeggekorfslakje,²⁴² maar ook toekomstige bewoners. Dit effect zou negatief beoordeeld kunnen worden, maar is zodanig inherent aan invoering van het relativiteitsvereiste dat aangenomen moet worden dat de wetgever dit effect heeft ingecalculeerd.

Bij algemeen maken relativiteitseis meer problemen te verwachten

Wij vermoeden overigens dat de problematiek van het bepalen van het beschermingsbereik van normen in de context van de Chw veel beperkter is dan als in het algemeen bestuursrecht een relativiteitsvereiste zou gelden (vgl. het voorgestelde art. 8:69a Awb). Veel van de in het kader van de Chw relevante wetgeving kan immers geacht worden mede te strekken tot bescherming van een ‘woon- of leefomgeving’, het belang waar ook veel derden voor opkomen.

Kennelijkheidvereiste

Het ziet er naar uit dat het kennelijkheidvereiste in een aantal kwesties heeft voorkomen dat een beroep van appellanten is gestrand op artikel 1.9 Chw. Dat geldt mogelijk in de zaak van de waterkrachtcentrale Borgharen²⁴³ en vermoedelijk ook bij het oordeel dat de belangen van natuurlijke personen, ‘omwonenden’, onder het beschermingsbereik van de Natuurbescher-

²⁴¹ Rb 's-Hertogenbosch 9 november 2011, *LJN* BU6886 (Windmolenpark Reusel).

²⁴² Vgl. de ondertitel van Verburg 2011.

²⁴³ ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS8857, *BR* 2011, 191 m.nt. H.E. Woldendorp, *JB* 2011/252 m.nt. R.J.N. Schlössels (wkc Borgharen Nbw 1998).

mingswet 1998 kunnen vallen.²⁴⁴ In monumentenzaken zou het de andere kant uit kunnen gaan, maar roept dat wel vragen op. De besproken uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch over de aanhoudingsplicht van artikel 52 Woningwet zien wij als een voorbeeld waarin het beschermingsbereik erg beperkt is opgevat en het kennelijkheidsvereiste ertoe had kunnen leiden dat de aangevoerde grond wel was beoordeeld.

Veelvuldig in stelling brengen van artikel 1.9 Chw

In veel van de zaken die onder de Chw vallen wordt door het betrokken bestuursorgaan of door een derde-partij betoogd dat bepaalde argumenten geen grond mogen vormen voor vernietiging in verband met het bepaalde in artikel 1.9 Chw. In de eerste uitspraak waarin de Afdeling oordeelde dat artikel 1.9 Chw zich tegen een vernietiging verzette, die over het Brummens Elzenbos, gebruikte de Afdeling een flinke hoeveelheid tekst om tot die conclusie te bereiken (768 woorden). Dat zal derhalve wel hoofdbrekens hebben gekost, maar een omstandige uiteenzetting was bij deze eerste toepassing ook nuttig. Maar daarna weet de rechtspraak de discussies tamelijk beknopt af te doen. Aangenomen mag worden dat het *kennelijkheidsvereiste* ook op dit punt een nuttige rol speelt. Daarnaast is voor de werklust van belang dat de rechter de vraag naar de betekenis van artikel 1.9 Chw voor het voorliggende geval niet behandelt als dat niet nodig is.

Volgorde van toetsing

Zoals zojuist gezegd, is het zo dat de rechter niet altijd ingaat op de vraag of artikel 1.9 Chw aan vernietiging in de weg staat. Als duidelijk is dat de aangevoerde gronden niet kunnen slagen, kiest de rechter in beginsel voor daar te laten welke betekenis artikel 1.9 Chw in de voorliggende zaak heeft. Het zou zuiverder zijn als eerst een oordeel over de gegrondheid zou worden gegeven, maar de pragmatische aanpak waarbij geen dwingende volgorde van toetsing wordt aangehouden heeft duidelijke voordelen en uit een oogpunt van juridische kwaliteit aanvaardbaar.

Relativiteitseis in voorlopige voorzieningenprocedures

In voorlopige voorzieningenprocedures is aanvankelijk een aantal malen uitgesproken dat deze procedure zich niet leent voor beantwoording van de vraag waar toepassing van artikel 1.9 Chw in de betreffende procedure toe zou moeten leiden. Na deze wat aarzelende start lijkt het er op dat de rechtspraak in voorlopige voorzieningenprocedures geen bijzondere problemen ervaart – althans niet in zaken die vergelijkbaar zijn met die waarin in bodemprocedures al met het relativiteitsvereiste is gewerkt.

2.6.3 Nieuw bestuursbesluit ex tunc (art. 1.10 Chw)

2.6.3.1 Bespreking

Wanneer een besluit door de rechter wordt vernietigd, ontstaat vaak de situatie dat het bestuurorgaan een nieuw besluit moet nemen (met inachtneming van de uitspraak). Volgens het algemene bestuursrecht dient dit nieuwe besluit als hoofdregel ex nunc te worden genomen, dat wil zeggen op basis van de ten tijde van het nemen van het nieuwe besluit bestaande fei-

²⁴⁴ ABRvS 13 juli 2011, *LJN BR1412, MenR 2011*, 189 m.nt. De Graaf; *TBR 2011/152* (bestemmingsplan Tuibrug Hoorn), r.o. 2.6.4.

ten en omstandigheden. Dat kan meebrengen dat onderzocht moet worden of de aan het oorspronkelijke besluit ten grondslag gelegde feiten nog actueel zijn. Artikel 1.10 Chw verschaft het bestuursorgaan de bevoegdheid om bij dit nieuwe besluit uit te gaan van de ‘oude’ feiten en omstandigheden, dat wil zeggen de feiten en omstandigheden zoals deze waren ten tijde van het nemen van het eerdere besluit. Deze regel lijdt slechts uitzondering indien de gebrekkige feitenvaststelling een grond voor de vernietiging was.

Deze besluitvorming *ex tunc* kan leiden tot tijdwinst en lagere bestuurslasten, doordat bijvoorbeeld geen nieuw onderzoek noodzakelijk is. Aan de andere kant kan de kwaliteit van besluiten eronder lijden wanneer de houdbaarheidstermijn voor de achterliggende gegevens is verstreken.²⁴⁵ De praktijk zal hier leren hoe dit uitpakt. Bedacht moet worden dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid voor het bestuur. Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan er voor kan kiezen de gegevens toch te actualiseren. Aan die keuzevrijheid is een grens. In zeer bijzondere gevallen zou de rechter kunnen oordelen dat het bestuursorgaan niet had mogen kiezen voor toepassing van deze bepaling. Verder is van belang dat het vooral te doen is om gegevens die in de eerdere procedure bij de rechter niet centraal hebben gestaan, dan wel, als het beroep tegen die gegevens was gericht, de daarop betrekking hebbende beroepsgronden uitdrukkelijk zijn verworpen. Het doel is te voorkomen dat dergelijke feiten en omstandigheden niet opnieuw onderzocht en vastgesteld hoeven te worden. Gelet op deze achtergrond van de bepaling nemen wij aan dat de bepaling geldt voor situaties waarin *onzeker* is of de gegevens nog voldoende actueel zijn, maar niet voor situaties waarin wel vaststaat (ook voor het bestuursorgaan) dat de gegevens achterhaald zijn. Het is niet zo dat als aan het bestuursorgaan belangrijke nieuwe feiten bekend zijn, op de oude gegevens mag worden teruggegrepen, zo nemen wij aan.

In de jurisprudentie hebben wij één voorbeeld gevonden waarin de (voorzieningen-) rechter oordeelde over de toepassing van artikel 1.10 Chw.²⁴⁶

‘2.7.2. De Afdeling heeft in eerdergenoemde uitspraak van 1 september 2010 het betoog van [verzoeker], dat geen noodzaak bestaat om de in het plan voorziene woningen te realiseren, ongegrond verklaard. Daartoe heeft zij overwogen dat uit de “Woonvisie gemeente Epe 2005-2015” volgt dat de totale behoefte in de gemeente Epe uit ongeveer 1.600 woningen bestaat en dat de raad de Woonvisie voldoende actueel heeft mogen achten. De Afdeling heeft in de uitspraak geoordeeld dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met de bouw van de in het plan voorziene woningen grotendeels wordt voorzien in een actuele woningbehoefte in de gemeente Epe.

2.7.3. Uit de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2010 volgt derhalve dat [verzoeker] de aan het oorspronkelijke vaststellingsbesluit van 17 september 2009 ten grondslag gelegde feiten, wat betreft de noodzaak van de in het plan voorziene woningen, tevergeefs heeft betwist. Gelet op artikel 1.10, eerste lid, van de Chw mocht de raad naar het oordeel van de voorzitter bij de hernieuwde vaststelling van het bestemmingsplan “De Pirk-Noord” uitgaan van de juistheid van

²⁴⁵ De Raad van State had geadviseerd in de wet een ‘houdbaarheidstermijn’ op te nemen, zoals in de Spoedwet wegverbreding (Kamerstukken II, 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 36). De regering stelde daar tegenover dat het in de Spoedwet vooral gaat om luchtkwaliteitsgegevens. In de voorgestelde Crisis- en herstelwet kan om allerlei uiteenlopende soorten gegevens gaan. Sommige daarvan verouderen veel minder snel dan andere. De regering achtte het daarom niet mogelijk om een uniforme ‘houdbaarheidstermijn’ te stellen (*Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 16*).

²⁴⁶ Vz ABRvS 17 maart 2011, *LJN BP8731* (vovo Pirk-Noord Epe).

deze feiten en behoefde de raad geen rekening te houden met de uitkomsten van het nieuwe onderzoek naar de woningbehoefte. Nu voorts uit de plantoelichting volgt dat de raad bij de vaststelling van het onderhavige plan wederom is uitgegaan van de in de Woonvisie opgenomen woningbehoefte in de gemeente Epe, ziet de voorzitter dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voldoende behoefte aan de voorziene woningen bestaat.’

In hoeverre de bepaling een nuttige functie vervult, hangt af van de vraag hoezeer sinds het oorspronkelijke besluit sprake is van veranderde omstandigheden.

2.6.3.2 Conclusies / beoordeling

Het opnieuw doen onderzoeken van feiten en omstandigheden kan besluitvorming aanzienlijk ophouden en met kosten gepaard gaan. Als een bestuursorgaan daartoe verplicht zou zijn, kan dat onder omstandigheden leiden tot een zorgvuldigheidsinspanning die niet in verhouding staat tot de te verwachten opbrengst. In zoverre kan artikel 1.10 Chw worden gezien als een bepaling die heel goed past in een wet als de Chw. Vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is de bepaling op zichzelf ook aanvaardbaar. Wel is ook bij deze bepaling belangrijk dat zij door het bestuur prudent wordt gebruikt. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het bestuursorgaan bevoegd blijft om toch nieuw feitenonderzoek te doen. Dat sluit aan bij de redactie van artikel 1.10 Chw als discretionaire bevoegdheid (‘een bestuursorgaan (...) kan’). Het gebruik van een dergelijke bevoegdheid is rechtens aan grenzen gebonden. Onder bijzondere omstandigheden zou dus ook de rechter tot de conclusie kunnen komen dat het bestuursorgaan niet alleen bevoegd maar zelfs verplicht was tot nieuw onderzoek.

2.7 Conclusies / beoordeling

2.7.1 Toepasselijkheid Chw

In een aantal gevallen heeft de vraag of de Chw van toepassing is tot complicaties geleid. Soms is de vraag naar de toepasselijkheid van de Chw niet moeilijk te beantwoorden. Dat lijkt met name het geval voor projecten die als zodanig worden genoemd in een bijlage bij de Chw. Maar ook dan blijken zich soms afbakeningsproblemen voor te doen: wat hoort nog wel tot het project en wat niet meer? In andere gevallen kan worden gezegd dat toepasselijkheid van de Chw een serieuze vraag oplevert, zoals bij de verwijzing in artikel 1.1 van Bijlage I naar artikel 9e Elektriciteitswet. Men kan zeggen dat dit in belangrijke mate gerekend moet worden tot aanvangsproblematiek, die verdwenen is zodra in de rechtspraak duidelijkheid is ontstaan.

De meeste complicaties lijken te ontstaan in gevallen waarin het gaat om de toepassing van die onderdelen uit Bijlage I, waarbij een betrekkelijk open omschrijving is gehanteerd (zoals in onderdeel 3.1 van Bijlage I) en dan vooral wanneer het gaat om besluiten die niet rechtstreeks worden aangeduid (zoals de bestemmingsplannen waarop onderdeel 3.1 doelt), maar de bijkomende vraag beantwoord moet worden of het betreffende besluit ‘krachtens enig wettelijk voorschrift [is] vereist’ voor de (...) verwezenlijking van een in de bijlage aan-

geduid project.²⁴⁷ Aangetekend moet nog worden dat ook als bij de betrokken bestuursorganen wel bekend is dat de Chw van toepassing is, dit bij de rechterlijke colleges niet vanzelfsprekend het geval hoeft te zijn. Daarbij moet worden bedacht dat de vraag naar de toepasselijkheid niet altijd op het niveau van administratief personeel te beantwoorden is, terwijl het antwoord op de vraag wel heel relevant is voor de wijze waarop de zaak behandeld dient te worden.

2.7.2 *Versoepeling MER-plicht*

De versoepeling van de MER-plicht, geregeld in artikel 1.11 Chw lijkt juridisch aanvaardbaar. Er is nog geen jurisprudentie waaruit het tegendeel blijkt. Aangenomen kan worden dat de versoepeling van de MER-plicht, waar relevant, leidt tot een zekere verlaging van bestuurs- en burger/bedrijfslasten.

2.7.3 *Vergewisplicht*

De Raad van State was van oordeel dat het niet zinvol is om te bepalen dat ook bij wettelijk niet voorgeschreven advisering kan worden volstaan met een vergewisplicht zoals deze in artikel 3:9 Awb en in de jurisprudentie is neergelegd. Dat oordeel vinden wij niet overtuigend. De omstandigheid dat die plicht een wisselende inhoud zal hebben, zien wij niet als een omstandigheid die artikel 1.3 Chw overbodig maakt. Een wisselende inhoud heeft de plicht tot zorgvuldig omgaan met advisering op basis van de algemene jurisprudentie tenslotte ook. De Raad van State heeft er echter ook aandacht voor gevraagd dat artikel 3:9 Awb alleen betrekking heeft op *de wijze van totstandkoming* van het advies, en dus niet op de inhoud. Wij menen – met de Raad van State – dat de memorie van toelichting bij artikel 1.3 Chw een onjuist beeld schetst door te suggereren dat de omstandigheid dat artikel 3:9 Awb van overeenkomstige toepassing wordt verklaard zou meebrengen dat met een globaal onderzoek *van de inhoud* van een advies zou kunnen worden volstaan. Eisen aan controle van de inhoud maken geen deel uit van artikel 3:9 Awb. In de toelichting zou een opmerking over de eisen van de artikelen 3:2 en 3:49 Awb (bepalingen waar ook de Raad van State aandacht voor vroeg) niet hebben misstaan. Wij zien de regeling in de Chw over het omgaan met adviezen ook los van de toelichting als enigszins onevenwichtig. Het zou erg voor de hand hebben gelegen om ook de eis van artikel 3:8 Awb (dat is de eis dat in het besluit de adviseur wordt vermeld die advies heeft uitgebracht) van overeenkomstige toepassing te verklaren. De verdienste van artikel 1.3 Chw is dat het expliciet maakt dat het ook bij niet wettelijk verplichte advisering niet altijd realistisch is te verlangen dat een bestuursorgaan de uitkomsten van externe advisering die het (mede) aan een besluit ten grondslag legt volledig voor eigen rekening en verantwoording neemt. De praktische meerwaarde van artikel 1.3 Chw vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is verder dat de bepaling bestuursorganen er toe dwingt te verantwoorden hoe met een advies is omgegaan. De – ook al in de memorie van toelichting genoemde – literatuur wettigt overigens het vermoeden dat artikel 1.3 Chw niet bewerkstelligt dat op dit punt lagere eisen gelden dan de eisen die thans al voortvloeien uit de buiten de Chw gevormde jurisprudentie. Gelet op deze juridische eisen is het dan ook niet waarschijnlijk dat deze bepa-

²⁴⁷ Vgl. het voorbeeld van de monumentvergunning in de zojuist besproken zaak Rb Utrecht 8 november 2011, .LJN BU3683 (monumentenvergunning gemeentehuis Zeist).

ling uit een oogpunt van versnelling winst van betekenis zal opleveren, nu van het bestuursorgaan nog altijd zorgvuldigheid in het omgaan met adviezen mag worden verlangd. Wij gaan er van uit dat de bepaling praktisch gesproken geen afbreuk zal doen aan de kwaliteit van de besluitvorming.

2.7.4 Beperking beroepsrecht voor decentrale overheden

Er kan worden geconcludeerd dat de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden een maatregel lijkt te zijn die op zich slechts een kleine bijdrage aan de versnelling van procedures kan leveren en zelfs het risico inhoudt contraproductief te werken. Het komt immers zelden voor dat de bestuurlijke overheid de enige partij is die beroep instelt tegen een besluit als het gaat om grote projecten die onder de Chw vallen. Het uitsluiten van beroep op de bestuursrechter verhoogt het risico op procedures voor de burgerlijke rechter door bestuursorganen. De kans op tegenstrijdige rechtspraak wordt daarmee reëel. Daarenboven duren burgerlijke procedures gemiddeld langer dan bestuursrechtelijke procedures zodat het effect van deze bepaling net omgekeerd kan zijn dan wat wordt beoogd, in het bijzonder een vertraging in plaats van een versnelling van de procedures. Of het concreet tot dergelijke gevolgen zal komen, moet blijken uit toekomstige rechtspraak. Artikel 1.4 Chw lijkt evenwel geen strijdigheid op te leveren met de Europese regels die onder meer een effectieve toegang tot de rechter waarborgen – als ze al van toepassing zouden zijn – omdat de rechtsgang bij de burgerlijke rechter openstaat.

2.7.5 Versnelde procedure en verkorte uitspraaktermijnen

Wij verwachten dat de inzet van instrumenten van de versnelde procedure op zichzelf geen procedurele versnelling van betekenis teweeg zal kunnen brengen. Versnelling van Chw-beroepen lijkt wel te verwachten van de verkorte uitspraaktermijnen. Voor een behandeling van dit punt verwijzen wij naar het empirische deel van dit onderzoek.

2.7.6 Lex silencio positivo

Artikel 1.12 Chw heeft geen actuele betekenis nu Bijlage III bij de Chw slechts verwijst naar een bepaling uit de Wro die inmiddels is vervallen.

2.7.7 Beperking aanvoeren beroepsgronden

De hier besproken bepalingen (art. 1.6, tweede lid en art. 1.6a Chw) beperken de mogelijkheden tot het indienen van gronden aanzienlijk, op een wijze die afwijkt van het algemeen deel van het bestuurs(proces)recht.

- Louter procedureel gezien is dan een belangrijk probleem of potentiële appellanten op de hoogte zijn van deze bijzondere regeling en de omstandigheid dat deze in het betreffende geval van toepassing is. Getracht is dat probleem te ondervangen, via artikel 11 van het

Besluit uitvoering Chw en de jurisprudentie, doordat expliciete rechtsmiddelvoorlichting door bestuur en rechter in eerste aanleg wordt verlangd.²⁴⁸

- Hierboven werd gesteld dat dit op zich een geschikt middel is om procedurele fouten te voorkomen. De formulering van artikel 11 Besluit uitvoering Chw werd echter sterk bekritiseerd. Kernpunt van die kritiek is dat in dit model voor de rechtsmiddelvoorlichting niet tot uitdrukking komt:
 - dat niet-ontvankelijkverklaring zal volgen als een bezwaar- of beroepschrift niet of onvoldoende van gronden is voorzien,
 - en wel zonder dat eerst gelegenheid tot herstel van het vormverzuim zal worden geboden.
- Meer inhoudelijk gesproken: de wettelijke eis dat de bezwaar- of beroepsgronden binnen de termijn naar voren moeten zijn gebracht is fors, mede gelet op de consequenties en gezien het feit dat het dikwijls om complexe besluiten gaat. In de (nationale) jurisprudentie is vastgesteld dat de Chw op dit punt niet strijdig is met EU- of verdragsrecht. Het staat echter nog niet vast dat bovenationale rechters dit standpunt zullen delen.²⁴⁹
- Het ingrijpende karakter van de eis dat de gronden binnen de beroepstermijn moeten zijn ingebracht, wordt verzacht doordat in de rechtspraak wordt aanvaard dat ‘aanvulling’ van een binnen de beroepstermijn naar voren gebrachte klacht mogelijk is. Men kan zich afvragen of deze jurisprudentie afbreuk doet aan de doelstelling die de wetgever voor ogen stond: als het beknopt aanduiden van beroepsgronden en het na einde van de termijn aanvullen van de gronden mogelijk is, wordt de beoogde tijdwinst dan wel in voldoende mate bereikt? Ook als dit zo zou zijn pleiten met name de volgende vier argumenten in het voordeel van deze jurisprudentie.
 - In de eerste plaats mag worden aangenomen dat er wel degelijk tijdwinst zal worden geboekt. Als een grond wel binnen de termijn is genoemd, kunnen de betrokken partijen en de rechter zich op behandeling van die grond voorbereiden. Dat maakt verschil met de situatie dat ook na het einde van de termijn nieuwe gronden kunnen worden ingebracht, zoals in andere zaken dan Chw-zaken het geval is.
 - Als gronden tenminste globaal moeten worden genoemd heeft dat voor appellanten het evidente nadeel van tijdsdruk. Als het aan appellanten bekend is dat dit binnen de beroepstermijn dient te gebeuren, dan heeft dat het voordeel van de duidelijkheid. Zij weten dan wanneer de gronden moeten zijn aangegeven (een duidelijke termijn) en zij mogen er op rekenen dat de gronden nog mogen worden aangevuld. Die zekerheid is in andere dan Chw-zaken vaak kleiner, omdat het criterium dat de rechter gebruikt om te beoordelen of nieuwe gronden nog aanvaard kunnen worden (‘strijd met de goede procesorde’) nogal vaag is.
 - Ten derde: als na het einde van de beroepstermijn gronden worden aangevoerd dan is het zeker niet altijd zo dat het onduidelijk is of het een aanvulling van reeds genoemde gronden betreft of nieuwe gronden. Als het gaat om een grond die niet te herleiden is

²⁴⁸ In de praktijk kan het nog steeds mis gaan, bijvoorbeeld doordat betrokkene de rechtsmiddelvoorlichting niet is opgevallen. Het is echter volstrekt begrijpelijk dat de rechtspraak dit niet als excuus aanvaardt. Vgl. Rb Utrecht 4 mei 2011, *LJN BQ5237* (Gigawiek, windmolens Houten): ‘De gevolgen van het feit dat eisers deze in het bestreden besluit opgenomen clause niet hebben opgemerkt, zoals door hun gemachtigde ter zitting desgevraagd is gesteld, komen voor hun rekening en risico.’

²⁴⁹ Vgl. hetgeen hierboven is opgemerkt n.a.v. de annotatie van Widdershoven in *AB*, bij *ABRvS* 17 november 2010, *LJN BO4217*, *AB* 2011/42 (Haak om Leeuwarden),.

tot hetgeen tijdig aan de orde is gesteld, kan de door de Chw-bepaling beoogde tijd-winst gewoon worden geboekt.

- In de vierde plaats: het is mogelijk dat bij het Hof van Justitie en/of het Europees Hof voor de Rechten van de mens zal worden aangevoerd dat de regeling in de Chw strijd oplevert met het recht op een eerlijk proces. De jurisprudentie die het mogelijk maakt dat aangevoerde gronden later worden aangevuld zou een grond kunnen vormen om de stelling te verwerpen dat het recht op een eerlijk proces is geschonden.
- Een nadeel van de omstandigheid dat ‘aanvulling’ van gronden mogelijk wordt geacht, is dat discussie mogelijk is over de vraag of in een bepaald geval sprake is van een nieuwe grond, dan wel van aanvulling van een reeds naar voren gebrachte grond. Naar ons oordeel is deze onzekerheid te prefereren boven de zekerheid die ontstaat als na het einde van de bezwaar- of beroepstermijn geen enkel argument meer naar voren mag worden gebracht. Behoorlijke geschilbeslechting kan niet zonder een gelegenheid om gronden toe te lichten. Daaraan is inherent dat de vraag opkomt wat de grens is tussen toelichten van reeds inge-brachte gronden en het aanvoeren van nieuwe gronden.

2.7.8 *Passeren gebreken*

In de literatuur bestonden geen al te hoge verwachtingen van artikel 1.5 Chw als het gaat om versnelling, vanwege de beschikbaarheid van andere mogelijkheden om efficiënt geschillen te beslechten en omdat nog steeds wordt geëist dat de bepaling niet wordt toegepast als een reële kans bestaat dat het gebrek belangenschending tot gevolg heeft gehad. Die eis brengt onzes inziens ook mee dat artikel 1.5 Chw alleen voor het passeren van *kleine* gebreken mag worden gebruikt. De jurisprudentie tot nu toe is met dat beeld in lijn. Er zijn geen duidelijke voorbeelden waaruit blijkt dat met deze bepaling winst behaald wordt. Anderzijds: de toepassing van de bepaling leidt tot nog toe ook niet tot bijzondere kritiek. Het belangrijkste voordeel van de bepaling lijkt te zijn dat geen hoofdbreken meer nodig zijn over de vraag of een gebrek dat niet tot benadeling van belanghebbenden leidt, aangemerkt kan worden als schending van een vormvoorschrift. De onderzoekers beoordelen de bepaling, hoewel hoewel deze vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit van het openbaar bestuur en de rechtspleging risico's meebrengt, als een acceptabele codificatie van een uitgangspunt waar de praktijk behoefte aan heeft.

2.7.9 *Relativiteitsvereiste*

2.7.9.1 *De gevallen waarin artikel 1.9 Chw wordt toegepast*

Een belangrijke drijfveer bij het in het leven roepen van artikel 1.9 Chw lijkt te zijn geweest dat wordt voorkomen dat appellanten slagen met argumenten die niet te maken hebben met de beweegreden die hebben geleid tot hun beroep; met name als het daarbij gaat om schendingen waar een ander mogelijk last van heeft, maar zij zelf niet; en al helemaal als de gronden niet congruent zijn met de belangen van de appellant. Blijkens de jurisprudentie is de bepaling in zoverre geslaagd. Punt van zorg is echter, dat het beschermingsbereik van wettelijke normen soms ook in de weg staat aan het slagen van gronden die wel degelijk de belangen van de appellant (zelf) raken. Dat komt omdat het criterium in artikel 1.9 Chw niet is welk effect een normschending op de belangen van de appellant heeft, maar welke bedoeling van de wettelijke regeling heeft.

2.7.9.2 *Stemloze belangen*

Een ander effect is dat bepaalde belangen ‘stemloos’ worden, als gevolg van artikel 1.9 Chw. Dit geldt niet alleen het zeggekorfslakje,²⁵⁰ maar ook toekomstige bewoners. Dit effect zou negatief beoordeeld kunnen worden, maar is zodanig inherent aan invoering van het relativiteitsvereiste dat aangenomen moet worden dat de wetgever dit effect heeft ingecalculleerd.

2.7.9.3 *Bij algemeen maken relativiteitsvereiste meer problemen te verwachten*

Wij vermoeden overigens dat de problematiek van het bepalen van het beschermingsbereik van normen in de context van de Chw veel beperkter is dan als in het algemeen bestuursrecht een relativiteitsvereiste zou gelden (vgl. het voorgestelde art. 8:69a Awb). Veel van de in het kader van de Chw relevante wetgeving kan immers geacht worden mede te strekken tot bescherming van een ‘woon- of leefomgeving’, het belang waar ook veel derden voor opkomen.

2.7.9.4 *Kennelijkheidsvereiste*

Het ziet er naar uit dat het kennelijkheidsvereiste in een aantal kwesties heeft voorkomen dat een beroep van appellanten is gestrand op artikel 1.9 Chw. Dat geldt mogelijk in de zaak van de waterkrachtcentrale Borgharen²⁵¹ en vermoedelijk ook bij het oordeel dat de belangen van natuurlijke personen, ‘omwonenden’, onder het beschermingsbereik van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen vallen.²⁵² In monumentenzaken zou het de andere kant uit kunnen gaan. De besproken uitspraak van de Rechtbank ’s-Hertogenbosch over de aanhoudingsplicht van artikel 52 Woningwet zien wij als een voorbeeld waarin het beschermingsbereik erg beperkt is opgevat en het kennelijkheidsvereiste ertoe had kunnen leiden dat de aangevoerde grond wel was beoordeeld.

2.7.9.5 *Veelvuldig in stelling brengen van artikel 1.9 Chw*

In veel van de zaken die onder de Chw vallen wordt door het betrokken bestuursorgaan of door een derde-partij betoogd dat bepaalde argumenten geen grond mogen vormen voor vernietiging in verband met het bepaalde in artikel 1.9 Chw. In de eerste uitspraak waarin de Afdeling oordeelde dat artikel 1.9 Chw zich tegen een vernietiging verzette, die over het Brummens Elzenbos, gebruikte de Afdeling een flinke hoeveelheid tekst om tot die conclusie te bereiken (768 woorden). Dat zal derhalve wel hoofdbrekens hebben gekost, maar een omstandige uiteenzetting was bij deze eerste toepassing ook nuttig. Maar daarna weet de rechtspraak de discussies tamelijk beknopt af te doen. Aangenomen mag worden dat het *kennelijkheidsvereiste* ook op dit punt een nuttige rol speelt. Daarnaast is voor de werklust van belang dat de rechter de vraag naar de betekenis van artikel 1.9 Chw voor het voorliggende geval niet behandelt als dat niet nodig is.

2.7.9.6 *Volgorde van toetsing*

Zoals zojuist gezegd, is het zo dat de rechter niet altijd ingaat op de vraag of artikel 1.9 Chw aan vernietiging in de weg staat. Als duidelijk is dat de aangevoerde gronden niet kunnen sla-

²⁵⁰ Vgl. de ondertitel van Verburg 2011.

²⁵¹ ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS8857, *BR* 2011, 191 m.nt. H.E. Woldendorp, *JB* 2011/252 m.nt. R.J.N. Schlössels (wkc Borgharen Nbw 1998).

²⁵² ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1412, *MenR* 2011, 189 m.nt. De Graaf; *TBR* 2011/152 (bestemmingsplan Tuibrug Hoorn), r.o. 2.6.4.

gen, kiest de rechter in beginsel voor daar te laten welke betekenis artikel 1.9 Chw in de voorliggende zaak heeft. Het zou zuiverder zijn als eerst een oordeel over de gegrondheid zou worden gegeven, maar de pragmatische aanpak waarbij geen dwingende volgorde van toetsing wordt aangehouden heeft duidelijke voordelen en uit een oogpunt van juridische kwaliteit aanvaardbaar.

2.7.9.7 Relativiteitseis in voorlopige voorzieningenprocedures

In voorlopige voorzieningenprocedures is aanvankelijk een aantal malen uitgesproken dat deze procedure zich niet leent voor beantwoording van de vraag waar toepassing van artikel 1.9 Chw in de betreffende procedure toe zou moeten leiden. Na deze wat aarzelende start lijkt het er op dat de rechtspraak in voorlopige voorzieningenprocedures geen bijzondere problemen ervaart – althans niet in zaken die vergelijkbaar zijn met die waarin in bodemprocedures al met het relativiteitsvereiste is gewerkt.

2.7.10 Nieuw besluit kan worden gebaseerd op feiten waarop het vernietigde besluit berustte

Het opnieuw doen onderzoeken van feiten en omstandigheden kan besluitvorming aanzienlijk ophouden en met kosten gepaard gaan. Als een bestuursorgaan daartoe verplicht zou zijn, kan dat onder omstandigheden leiden tot een zorgvuldigheidsinspanning die niet in verhouding staat tot de te verwachten opbrengst. In zoverre kan artikel 1.10 Chw worden gezien als een bepaling die heel goed past in een wet als de Chw. Vanuit een oogpunt van juridische kwaliteit is de bepaling op zichzelf ook aanvaardbaar. Wel is ook bij deze bepaling belangrijk dat zij door het bestuur prudent wordt gebruikt. In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het bestuursorgaan bevoegd blijft om toch nieuw feitenonderzoek te doen. Dat sluit aan bij de redactie van artikel 1.10 Chw als discretionaire bevoegdheid ('een bestuursorgaan (...) kan'). Het gebruik van een dergelijke bevoegdheid is rechtens aan grenzen gebonden. Onder bijzondere omstandigheden zou dus ook de rechter tot de conclusie kunnen komen dat het bestuursorgaan niet alleen bevoegd maar zelfs verplicht was tot nieuw onderzoek.

3 Empirisch deelonderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het empirisch gedeelte van het evaluatieonderzoek, ter beantwoording van de vraag naar de effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (Chw). Het betreft de eerste drie van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen:²⁵³

- In hoeverre dragen de tijdelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan versnelling van de procedures voor de projecten aangewezen op grond van artikel 1.1 en artikel 1.2 Chw?
- Wat zijn de effecten van deze instrumenten en hun toepassing op de juridische kwaliteit van besluiten?
- Wat zijn de overige effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) deze instrumenten?

De effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw kunnen zich op verschillende manieren voordoen. We noemen hieronder een aantal van die mogelijke effecten.

Verloop en uitkomst bestuursrechtelijke beroepsprocedure

Mogelijke effecten betreffen in de eerste plaats het verloop en de uitkomst van het bij de bestuursrechter ingestelde beroep tegen besluiten die zijn genomen in het kader van de uitvoering van projecten waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn.

Daarbij valt allereerst te denken aan de toegang tot de procedure. Te noemen zijn de verplichting om voor het eind van de beroepstermijn beroepsgronden naar voren te brengen (art. 1.6 lid 2 Chw), het verbod na afloop van de beroepstermijn beroepsgronden aan te voeren (art. 1.6a Chw) en de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden (art. 1.4 Chw). Wat is de invloed van die bepalingen op het verloop en de uitkomst van de betreffende bestuursrechtelijke beroepsprocedures?

In de tweede plaats kan worden genoemd, het onderzoek door de bestuursrechter ter voorbereiding van de zitting (vooronderzoek). Zo is in artikel 1.6 lid 3 Chw bepaald dat als de rechter in het kader van het vooronderzoek advies vraagt aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), de StAB op korte termijn (binnen twee maanden) advies uitbrengt. Is die bepaling van invloed op de (aard van de) inschakeling van de StAB in Chw-procedures?

In de derde plaats bevat Hoofdstuk 1 Chw bepalingen die direct de uitkomst van de beoordeling door de rechter van het bestreden besluit kunnen beïnvloeden. Het betreft de artikelen 1.5 en 1.9 Chw. Zo heeft de rechter de mogelijkheid gebreken in het bestreden besluit door de vingers te zien als aannemelijk is dat belanghebbenden daar niet door zijn ge-

²⁵³ Voor het gebruik van de term ‘effect(en)’ in de vraagstelling van dit evaluatieonderzoek zij verwezen naar voetnoot 1 van hoofdstuk 1.

schaad (art. 1.5 Chw) en laat hij vernietiging van een besluit achterwege, als de rechtsregel waarmee het besluit in strijd is niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept (de relativiteitseis van art. 1.9 Chw). Zijn die bepalingen van invloed op de uitkomst van procedures over Chw-besluiten?

Ten slotte dient te worden genoemd, de snelheid waarmee het beroep wordt afgedaan. Artikel 1.6 lid 4 Chw bepaalt dat op een beroep waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing is, binnen 6 maanden moet worden beslist. Leidt die bepaling tot een snellere afhandeling van Chw-zaken, in vergelijking met reguliere bestuursrechtelijke beroepszaken?

Besluitvorming in het vervolg op de procedure bij de bestuursrechter

Hoofdstuk 1 Chw bevat een bepaling die onder omstandigheden de besluitvorming door het bestuursorgaan na de vernietiging vergemakkelijkt. Het betreft artikel 1.10 Chw, waarin is bepaald dat het bestuursorgaan, uitzonderingen daargelaten, het nieuwe besluit kan baseren op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte. Hoe vaak kunnen bestuursorganen profiteren van hetgeen in artikel 1.10 Chw is bepaald?

Besluitvorming ter uitvoering van Bijlage II-projecten

Uitsluitend voor projecten die staan genoemd in Bijlage II bij de Chw geldt een versoepeling van de zogeheten mer-plicht. In hoeverre profiteren projecten van die bepaling?

Realisatie van projecten

Het uiteindelijke doel van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw is de versnelde uitvoering van ruimtelijke projecten. De verschillende instrumenten beogen daaraan bij te dragen, maar hun invloed kan per definitie slechts indirect zijn. Daarom is het van belang meer te weten te komen over de consequenties van het gegeven dat op de besluitvorming ter realisatie van een project en/of op een in het kader van dat project gevoerde beroepsprocedure, bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn.

Neveneffecten

Zoals gezegd hebben de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw als doel, de versnelde uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Echter, niet is uitgesloten dat als gevolg van de gelding van de betreffende bepalingen andere dan de voorziene effecten optreden.

Dit hoofdstuk bevat het verslag van het empirische deel van het evaluatieonderzoek, ter beantwoording van de vraag in hoeverre de hiervoor aangeduide mogelijke effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich voordoen. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt in § 3.2 ingegaan op de gegevensverzameling ten behoeve van het empirische onderzoek. Vervolgens zijn in de vijf daarop volgende paragrafen aan de orde, het verloop en de uitkomst van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure (§ 3.3), de besluitvorming in het vervolg op de procedure bij de bestuursrechter (§ 3.4), de besluitvorming ter uitvoering van Bijlage II-projecten (§ 3.5), het verband tussen de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en de realisatie van de projecten (§ 3.6) en de mogelijke neveneffecten van de toepasselijkheid van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw (§ 3.7). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§ 3.8).

3.2 Gegevensverzameling

3.2.1 Inleiding

De gegevensverzameling ten behoeve van het empirische deel van het onderzoek heeft in hoofdzaak langs drie lijnen plaatsgevonden.

In de eerste plaats zijn alle beschikbare uitspraken van bestuursrechters verzameld over procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. In de tweede plaats is de procedure van besluitvorming en rechtsbescherming in kaart gebracht van twintig Chw-projecten die hebben geleid tot een beroepsprocedure over een ter realisatie van dat project genomen besluit (case-study onderzoek). In de derde plaats zijn tientallen gesprekken gevoerd met personen die ervaring hebben met besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures waarin de toepasselijkheid van instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw aan de orde is. Op elk van die drie aspecten van de gegevensverzameling wordt hierna ingegaan.

3.2.2 Uitspraken

We hebben zo veel mogelijk uitspraken verzameld ter zake van procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Het betreft bij rechtbanken en bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevoerde procedures.

De Afdeling bestuursrechtspraak publiceert alle uitspraken waarin een zitting is gehouden op internet.²⁵⁴ De voor het onderzoek relevante uitspraken zijn langs drie wegen geselecteerd. Allereerst zijn de uitspraken geselecteerd waarin wordt vermeld dat de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op het betreffende (hoger) beroep van toepassing zijn. In de tweede plaats zijn uitspraken geselecteerd waarin weliswaar niet wordt genoemd dat die procesrechtelijke bepalingen op het betreffende (hoger) beroep van toepassing zijn, maar die wel voorkomen op een door de Afdeling bestuursrechtspraak voor intern gebruik opgestelde en aan de onderzoekers beschikbaar gestelde lijst van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. In november 2011 is die lijst aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. In februari 2012 is een bijgewerkte versie ter beschikking gesteld. Omdat de lijst zich beperkt tot zaken waarvan bij binnenkomst van de zaak bij de Afdeling is vastgesteld dat de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw daarop van toepassing zijn, valt niet uit te sluiten dat er ook uitspraken zijn waarin geen melding wordt gemaakt van de toepasselijkheid van Hoofdstuk 1 Chw en die zaken betreffen die evenmin op de lijst van de Afdeling bestuursrechtspraak voorkomen, maar waarop desondanks de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Om die reden is ook voor de overige op de site van de Raad van State gepubliceerde uitspraken nagegaan of daarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn.

Met behulp van de site www.rechtspraak.nl is gezocht naar rechtbankuitspraken betreffende zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Rechtbanken publiceren niet al hun uitspraken op internet. Daarom is in de loop van februari

²⁵⁴ www.raadvanstate.nl.

2012 met alle negentien rechtbanken contact gezocht en is hun de vraag voorgelegd of zij uitspraken hebben gedaan waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn maar die niet op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd. In reactie daarop hebben rechtbanken de onderzoekers nog een aantal uitspraken toegezonden.

De gegevensverzameling ter zake van de uitspraken is op 14 maart 2012 afgesloten. Op dat moment hadden we 204 uitspraken verzameld. In de analyses in het vervolg van het hoofdstuk zullen we niet steeds gebruik maken van al deze uitspraken. De reden is enerzijds dat in eenzelfde procedure meerder uitspraken kunnen zijn gedaan (einduitspraak in het vervolg op een tussenuitspraak of een uitspraak op een verzoek om voorlopige voorziening; uitspraak in hoger beroep na uitspraak in eerste aanleg), anderzijds dat niet elk van de verschillende categorieën uitspraken zich even goed leent voor de beantwoording van de verschillende in dit hoofdstuk aan de orde zijnde vragen (zo wordt de aan het slot van dit hoofdstuk aan de orde zijnde vraag naar de effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van de procedure beantwoord aan de hand van einduitspraken die inhouden dat het bestreden besluit in stand blijft; zie § 3.8.2).

3.2.3 *Case-study onderzoek*

Doel van het case-study onderzoek was om zo veel mogelijk uiteenlopende projecten, verspreid over de verschillende categorieën van de Bijlagen I en II bij de Chw, die tot een beroepsprocedure bij de bestuursrechter hebben geleid, gedetailleerd in kaart te brengen. In het bijzonder zijn daarbij de volgende categorieën projecten betrokken: bestemmingsplannen voor meer dan twintig woningen,²⁵⁵ in Bijlage II bij de Chw genoemde tracébesluiten, windmolenparken en procedures die betrekking hebben op het projectuitvoeringsbesluit.

Verantwoording keuze projecten

De selectie van projecten is ingegeven door het aantal uitspraken dat binnen een van de te onderscheiden categorieën is gedaan (bestemmingsplannen), het belang van de projecten voor de Nederlandse economie en duurzame ambities (wegen, windmolens) en het gegeven dat het een nieuw instrument betreft (projectuitvoeringsbesluit).

In eerste instantie zijn 30 projecten geselecteerd op grond van het feit dat daar een of meer Chw-bepalingen bepalingen zijn toegepast, rekening houdend met een geografische spreiding en de verschillende categorieën van projecten. Van deze 30 projecten zijn uiteindelijk in 17 gevallen bestuursorganen benaderd voor medewerking aan het onderzoek. Daarvan hebben er 13 medewerking toegezegd, 4 hebben om diverse redenen afgezien van medewerking. Vervolgens hebben 11 face-to-face interviews plaatsgevonden, 1 telefonisch interview en is er in 1 geval contact geweest per mail, steeds met bij de betreffende bestuursorganen werkzame ambtenaren. Het resultaat is dat 14 van de case-studies gebaseerd zijn op een interview.²⁵⁶ Daarnaast zijn er 6 projecten beschreven zonder dat een interview is gehouden.

²⁵⁵ Ingevolge de op 31 december 2011 in werking getreden Reparatielwet Chw (Stb. 2011, 675) zijn de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing op bestemmingsplannen voor meer dan elf woningen.

²⁵⁶ Een interview had betrekking op twee projecten.

Over bestemmingsplannen met meer dan twintig woningen zijn 6 projecten opgenomen. Ook het enige project dat ons bekend is waarin gebruik is gemaakt van een projectuitvoeringsbesluit is opgenomen.

Over windmolenparken zijn 2 projecten opgenomen.²⁵⁷ Daarnaast is 1 project over een waterkrachtcentrale opgenomen. Voorts is 1 project betreffende bodemenergiesystemen opgenomen. Van de 15 wegenprojecten uit Bijlage II bij de Chw zijn er 4 opgenomen, evenals 1 ander wegproject, de ‘Haak om Leeuwarden’. Ten slotte is er 1 Ruimte voor de Rivier project opgenomen, 1 project betreffende de uitbreiding van een spoorweg, 1 over een luchthavenbesluit en 1 over een projectplan van een waterschap.

Het totaal van de geselecteerde casus geeft een gevarieerd beeld van Chw-projecten in het kader waarvan een beroepsprocedure bij de bestuursrechter heeft plaatsgevonden. Daarbij moet worden opgemerkt dat ten tijde van het onderzoek voor verschillende categorieën besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, geldt dat nog geen uitspraken gedaan zijn die daarop betrekking hebben.

Gegevens waarvan gebruik is gemaakt

Bij de uitwerking van de case-studies is gebruik gemaakt van bestaande documentatie in de vorm van openbaar raadpleegbare bronnen over de genoemde projecten, waar mogelijk aangevuld met interviews met een of meer bij de projecten betrokken ambtenaren.

Voor achtergrondinformatie over de projecten is gebruik gemaakt van websites, de gepubliceerde formele besluiten en achterliggende rapporten en de rechterlijke uitspraken die op de projecten betrekking hebben.

Ter verificatie van de verzamelde informatie en ter verdieping van de kennis over het besluitvormingsproces en de ervaringen met de Chw zijn interviews gehouden met ambtenaren bij de verschillende bestuursorganen. Deze interviews namen gemiddeld een uur in beslag. Ze zijn opgenomen en direct na afloop van het interview uitgewerkt. De geïnterviewden is toegezegd dat ze niet bij naam en toenaam zouden worden genoemd, om een zo vrij mogelijke discussie over hun ervaringen mogelijk te maken.

De interviews waren semigestructureerd van aard, er is gewerkt aan de hand van een globale vragenlijst.²⁵⁸ De interviews zijn gehouden in de periode oktober 2011-februari 2012.

Daarnaast zijn in een aantal gevallen nog enkele aanvullende vragen per mail gesteld, als er na het interview nog behoefte was aan meer informatie of verduidelijking. Was dit het geval, dan wordt dit de beschrijving van de casus vermeld. Naast interviews is in een aantal gevallen telefonisch of per mail verzocht om informatie over de projecten bij de betrokken bestuursorganen. Waar van deze informatie gebruik wordt gemaakt, wordt dit vermeld.

²⁵⁷ In totaal gaat het hier om vijf zaken in eerste aanleg en hoger beroep die alle hetzelfde project betreffen.

²⁵⁸ Vermeld in de bijlage bij dit rapport.

3.2.4 Interviews

In verschillende stadia van het onderzoek zijn interviews gehouden met personen die ons vanuit hun deskundigheid en/of ervaring informatie konden verschaffen over de effecten van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw. Deels ging het om face-to-face-gesprekken, deels om telefonische interviews. De gesprekken zijn hieronder gerubriceerd op de functie van de personen met wie is gesproken. Voor zover het om een telefonisch interview ging, wordt dat er bij vermeld.

Rechterlijke instanties

- Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, de voorzitters van de Ruimtelijke ordeningskamer en de Algemene kamer, de directeur bestuursrechtspraak, de adjunct-directeur bestuursrechtspraak en het hoofd van unit 4 van de Ruimtelijke ordeningskamer.
- Rechtbank Den Haag: een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken en de juridische medewerker die als coördinator voor de Chw-zaken optreedt.
- Rechtbank Roermond: een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken en een medewerker van de griffie.
- Rechtbank Utrecht: een rechter die betrokken was bij de behandeling van Chw-zaken.

Bestuursorganen

In de oriënterende fase van het onderzoek (juni en juli 2011) zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken, het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, de gemeente Assen en het Planbureau voor de Leefomgeving.

Commissie voor de milieueffectrapportage

Met twee medewerkers van de Commissie voor de milieueffectrapportage is een face-to-face gesprek gevoerd. Met een andere medewerker van de Commissie voor de milieueffectrapportage is een telefonisch interview gehouden.

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak

Gesproken is met de directeur van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak.

Procesvertegenwoordigers

In de oriënterende fase van het onderzoek (juni en juli 2011) zijn vier gesprekken gevoerd met procesvertegenwoordigers van bij Chw-procedure betrokken partijen. Daarnaast zijn ten behoeve van de tussenrapportage (september 2011) nog vijf gesprekken met procesvertegenwoordigers gevoerd.

Daarnaast is een 70-tal procesvertegenwoordigers van appellanten, bestuursorganen en derdepartijen benaderd voor het houden van een telefonisch interview. Voor zover geen telefonisch contact kon worden gelegd met de procesvertegenwoordigers, is hen de mogelijkheid geboden een elektronische vragenlijst in te vullen. Een en ander heeft geresulteerd in 19 telefonische interviews en 8 per e-mail geretourneerde vragenlijsten. Bij deze groep procesvertegenwoordigers gaat het in hoofdzaak om ervaren bestuursrechtadvocaten. Voorts geldt voor de helft van de procesvertegenwoordigers dat ze bij meer dan een Chw-zaak betrokken zijn geweest.

3.3 Verloop en uitkomst van Chw-procedures

3.3.1 Inleiding

Hoofdstuk 1 Chw bevat een aantal instrumenten die van invloed kunnen zijn op het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures waarop die instrumenten van toepassing zijn. In deze paragraaf behandelen we die instrumenten, waarbij we een onderscheid maken tussen instrumenten die van invloed kunnen zijn op:

- *de toegang tot de procedure*: de verplichting om voor het eind van de beroepstermijn beroepsgronden naar voren te brengen (art. 1.6 lid 2 Chw), het verbod na afloop van de beroepstermijn beroepsgronden aan te voeren (art. 1.6a Chw) en de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden (art. 1.4 Chw);
- *het vooronderzoek door de rechter*: versnelde advisering door de StAB (art. 1.6 lid 3 Chw);
- *de toetsing door de rechter*: de mogelijkheid van de rechter gebreken in het bestreden besluit door de vingers te zien als aannemelijk is dan belanghebbenden daar niet door zijn geschaad (art. 1.5 Chw) en de relativiteitseis (art. 1.9 Chw);
- *doorlooptijden van de Chw-zaken*: de verplichting van de rechter om binnen 6 maanden uitspraak te doen (art. 1.6 lid 4).

In de paragrafen 3.3.3 tot en met 3.3.6 wordt bezien in hoeverre de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw in beroepsprocedures bij de bestuursrechter toepassing vinden. Steeds wordt aangegeven in hoeverre, blijkens de uitspraak in de betreffende zaak, de betreffende bevoegdheid in de procedure ter discussie stond, en of de bevoegdheid is toegepast. Daaraan voorafgaand wordt in paragraaf 3.3.2 een algemeen beeld geschetst van het soort uitspraken waarop onze bevindingen zijn gebaseerd.

3.3.2 Algemeen beeld uitspraken

Tot en met half maart 2012 zijn 204 uitspraken verzameld waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing zijn en die daarmee van belang zijn voor dit onderzoek. Om wat voor soort uitspraken gaat het, en door welke instanties zijn ze gedaan?

Wat betreft de verschillende soorten uitspraken wordt onderscheiden tussen einduitspraken, tussenuitspraken²⁵⁹ en uitspraken in reactie op een verzoek om voorlopige voorziening.²⁶⁰ Wat betreft instanties wordt een onderscheid gemaakt tussen de rechtbank(en), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar hoedanigheid van hogerberoepsrechter en diezelfde Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste en enige aanleg. Voor sommige besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, geldt dat daartegen beroep bij de rechtbank mogelijk is, met daarna de mogelijkheid van ho-

²⁵⁹ Art. 8:80a Awb; de rechter kan een tussenuitspraak doen als hij een gebrek in een besluit constateert en het bestuur in de gelegenheid stelt een poging tot herstel te doen.

²⁶⁰ Art. 8:84 Awb; de rechter kan, als beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep, bezwaar is gemaakt en hij bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, in afwachting daarvan in spoedeisende gevallen een voorlopige voorziening treffen.

ger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, voor andere besluiten (zoals bijvoorbeeld die betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan) dat de Afdeling bestuursrechtspraak de bevoegde bestuursrechter in eerste en enige aanleg is.

Tabel 1 Uitspraken waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn

Soort uitspraak	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS 1 ^e aanleg	ABRvS hoger brp	
Einduitspraak	33	107	16	156
Tussenuitspraak	2	7	0	9
Uitspraak op verzoek voorlopige voorziening	5	34	0	39
<i>Totaal</i>	40	148	16	204

In Tabel 1 is te zien dat het 156 einduitspraken betreft, 9 tussenuitspraken en 39 uitspraken op verzoeken om een voorlopige voorziening. De Afdeling bestuursrechtspraak is de rechterlijke instantie die de meeste zaken behandelt waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn; 80% van de uitspraken is door die instantie gedaan.²⁶¹

Wat voor soort besluiten zijn aan de orde in de 204 uitspraken? Dat is in de onderstaande twee tabellen te zien. Tabel 2a betreft alle soorten uitspraken, Tabel 2b alleen de einduitspraken.

Tabel 2a Aard van het besluit dat in de uitspraak aan de orde is (alle soorten uitspraken)

Aard besluit	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS 1 ^e aanleg	ABRvS hoger brp	
Bestemmingsplan Wro	0	97	0	97
Projectuitvoeringsbesluit Chw	0	2	0	2
Wijzigingsplan Wro	0	3	0	3
Vrijstelling bestemmingsplan	5	0	2	7
Inpassingsplan Wro	0	15	0	15
Bouwvergunning Won.w.	15	0	10	25
Tracéwet	0	16	0	16
Projectbesluit	9	0	2	11
Uitvoeringsbesluit	0	1	0	1
Vergunning art. 19d Nbw	0	1	0	1
Vergunning art. 8.1 Wm	0	2	0	2
Hogere geluidswaarde art. 83 Wet geluidshinder	0	4	0	4
Vergunning art. 6.5 Waw	1	0	1	2
Wijzigingsvergunning art. 6.22 Waw	3	0	1	4
Wegaanpassingsbesluit	0	4	0	4
Monumentenvergunning	1	0	0	1
Revisievergunning art. 8.4 Wm	0	2	0	2
Art. 27 Lvw aanwijzingsbesluit	0	1	0	1
Projectplan art. 5.4 Waterwet	5	0	0	5
Gedoooplicht art. 5.21 Waterwet	1	0	0	1
<i>Totaal</i>	40	148	16	204

²⁶¹ Van 13 van de 16 uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak als hogerberoepsinstantie is een corresponderende rechtbankuitspraak beschikbaar.

Tabel 2b Aard van het besluit dat in de uitspraak aan de orde is (alleen einduitspraken)

Aard besluit	Instantie			
	Rechtbank	ABRvS 1 ^e aanleg	ABRvS hoger brp	<i>Totaal</i>
Bestemmingsplan Wro	0	68	0	68
Projectuitvoeringsbesluit Chw	0	1	0	1
Wijzigingsplan Wro	0	1	0	1
Vrijstelling bestemmingsplan	4	0	2	6
Inpassingsplan Wro	0	12	0	12
Bouwvergunning Won.w.	13	0	10	23
Tracéwet	0	14	0	14
Projectbesluit	6	0	2	8
Uitvoeringsbesluit	0	1	0	1
Vergunning art. 19d Nbw	0	1	0	1
Vergunning art. 8.1 Wm	0	1	0	1
Hogere geluidswaarde, art. 83 Wet geluidshinder	0	4	0	4
Vergunning art. 6.5 Waw	1	0	1	2
Wijzigingsvergunning art. 6.22 Waw	3	0	1	4
Wegaanpassingsbesluit	0	3	0	3
Monumentenvergunning	1	0	0	1
Revisievergunning art. 8.4 Wm	0	0	0	0
Art. 27 Lvw aanwijzingsbesluit	0	1	0	1
Projectplan art. 5.4 Waterwet	4	0	0	4
Gedoogplicht art. 5.21 Waterwet	1	0	0	1
<i>Totaal</i>	33	107	16	156

Het meest opvallende aspect van de beide tabellen betreft de cijfermatige dominantie van bestemmingsplanzaken. Meer dan 40% van de zaken waarop procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, betreft geschillen over bestemmingsplannen waarmee de bouw van meer dan twintig woningen mogelijk wordt gemaakt.

3.3.3 Toegang tot de procedure

In de komende paragrafen wordt gekeken naar de toepassing van de verschillende instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw in beroeps procedures bij de bestuursrechter. Steeds wordt aangegeven in hoeverre, blijkens de uitspraak, de betreffende bevoegdheid in de procedure ter discussie stond, en of de bevoegdheid is toegepast.

Beroepsgronden moeten binnen de beroepstermijn zijn aangevoerd (art. 1.6 lid 2 Chw)

Artikel 1.6 lid 2 Chw houdt in een beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard als niet binnen de beroepstermijn gronden zijn aangevoerd. Hoe vaak is de toepasselijkheid van art. 1.6 lid 2 Chw in discussie, hoe vaak wordt de bepaling toegepast?

Tabel 3 Artikel 1.6 lid 2 Chw toegepast?

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Wel toegepast	3%	1%	6%	2%
Wel in discussie, niet toegepast	3%	4%	6%	4%
Niet in discussie, niet toegepast	94%	95%	88%	94%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
N	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat de toepasselijkheid van artikel 1.6 lid 2 Chw af en toe in discussie is, maar dat deze bepaling tot nu toe slechts zelden wordt toegepast. Een mogelijke verklaring voor de spaarzame toepassing is dat artikel 11 van het op de Chw gebaseerde ‘Besluit uitvoering Chw Eerste Tranche’²⁶² eist dat bij de bekendmaking van een besluit waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, wordt vermeld dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard als niet binnen de beroepstermijn gronden zijn aangevoerd.²⁶³ Met name in de beginperiode van het van kracht zijn van de Chw verzuimden bestuursorganen nogal eens melding te maken van de gelding van artikel 1.6 lid 2 Chw. De rechter verbond hier dan de consequentie aan dat artikel 1.6 lid 2 Chw, evenals trouwens artikel 1.6a Chw, aan appellanten niet kon worden tegengeworpen.²⁶⁴ Aangenomen kan worden dat de verplichting om de toepasselijkheid van artikel 1.6 lid 2 Chw bij de bekendmaking van het besluit te vermelden, er toe zal leiden dat het steeds minder vaak zal voorkomen dat bij het verstrijken van de beroepstermijn nog geen gronden zijn ingediend en dat het aantal gevallen waarin er discussie over de bepaling is, zal afnemen.

Na de beroepstermijn aangevoerde gronden blijven buiten beschouwing (art. 1.6a Chw)

Artikel 1.6a Chw houdt in dat – ook al zijn binnen de beroepstermijn gronden aangevoerd – het niet mogelijk is om na het verstrijken van de beroepstermijn nieuwe gronden aan te voeren. Hoe vaak is de toepasselijkheid van art. 1.6a Chw in discussie, hoe vaak wordt de bepaling toegepast?

²⁶² Stb 2010, 289.

²⁶³ De betreffende bepaling luidt als volgt: 1. Indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de wet op een besluit van toepassing is, wordt dit bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit vermeld. 2. Indien tegen het besluit beroep openstaat, wordt bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit voorts vermeld dat: a. de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen, en b. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

²⁶⁴ Onder meer ABRvS 7 februari 2011, *LJN* BP4690 (Nuth), ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4734 (Hoofdgasttransportleiding Bornerbroek-Duitsland), ABRvS 3 augustus 2011, *LJN* BR4016 (Nuth, bestemmingsplan Schimmert), ABRvS 30 november 2011, *LJN* BU6359 (bestemmingsplan Wageningen).

Tabel 4 Artikel 1.6a Chw toegepast?

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Wel toegepast	15%	5%	6%	7%
Wel in discussie, niet toegepast	9%	5%	0%	5%
Niet in discussie, niet toegepast	76%	91%	94%	88%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
N	33	107	16	156

Uit de tabel blijkt dat er relatief vaak discussie is over de vraag of sprake is van gronden die buiten de beroepstermijn zijn ingediend en om die reden buiten beschouwing moeten worden gelaten. Voor de uitkomst van de discussie geldt dat de rechter ongeveer in de helft van de gevallen beslist dat na afloop van de termijn naar voren gebrachte argumenten wel bij de beoordeling worden betrokken, in de andere helft van de gevallen dat ze buiten beschouwing worden gelaten. Voor artikel 1.6a Chw geldt overigens hetzelfde als voor toepassing van artikel 1.6 lid 2 Chw: de toepasselijkheid van artikel 1.6a Chw moet bij de bekendmaking van het besluit zijn vermeld.

Beperking beroepsrecht decentrale overheden (art. 1.4 Chw)

Artikel 1.4 Chw bepaalt dat decentrale overheden geen beroep kunnen instellen tegen besluiten die niet tot hen zijn gericht. Hoe vaak is de toepasselijkheid van artikel 1.4 Chw in discussie, hoe vaak wordt de bepaling toegepast?

Tabel 5 Artikel 1.4 Chw toegepast?

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Wel toegepast	15%	3%	19%	7%
Wel in discussie, niet toegepast	0%	0%	0%	0%
Niet in discussie, niet toegepast	85%	97%	81%	93%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
N	33	107	16	156

De tabel laat zien dat met enige regelmaat sprake is van een zaak waarin het beroep van een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon of bestuursorgaan op grond van artikel 1.4 Chw niet-ontvankelijk wordt verklaard.²⁶⁵

Een volgende vraag is wat de consequentie is van die niet-ontvankelijkverklaring voor de uitkomst van het beroep. Er zijn in totaal elf uitspraken waarin de bestuursrechter een overheidsorgaan buiten spel zet door toepassing van artikel 1.4 Chw.

Zes van deze uitspraken hebben betrekking op de gemeente Den Haag. Den Haag verzette zich tegen twee wijzigingsvergunningen voor windmolenparken op de Noordzee. De rechtbank verklaarde het beroep van de gemeente tegen vergunningen voor het windmolenpark

²⁶⁵ Als een overheidsinstantie in hoger beroep komt tegen de niet-ontvankelijkverklaring door de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak bevestigt het oordeel van de rechtbank, luidt het dictum van die uitspraak niet dat het hoger beroep 'niet-ontvankelijk' is, maar dat het 'ongegrond' is.

Scheveningen Buiten niet-ontvankelijk. In hoger beroep werd dat oordeel bevestigd.²⁶⁶ Vervolgens verzocht Den Haag om toelating als partij in het beroep van een andere appellante tegen de vergunning voor het windmolenpark Scheveningen Buiten. De rechtbank wees dit verzoek af.²⁶⁷ Den Haag verzocht tevens om toelating als partij in een door anderen ingesteld beroep tegen de vergunning voor het windmolenpark West-Rijn.²⁶⁸ Ook dit verzoek werd afgewezen. Beide beslissingen van de rechtbank zijn in hoger beroep bevestigd.²⁶⁹ In beide zaken is de andere appellante uiteindelijk niet-ontvankelijk verklaard. Van de elf zaken zijn deze twee de enige waarin het overheidsorgaan de enige appellante was.

Twee zaken hebben betrekking op de gemeente Kerkrade. De gemeente is niet-ontvankelijk verklaard in haar beroep tegen een inpassingsplan dat de Buitenring Parkstad Limburg mogelijk maakt.²⁷⁰ Dat oordeel wordt na verzet bevestigd.²⁷¹ Het beroep is desondanks gegrond, naast de gemeente Kerkrade hebben nog ongeveer 120 andere appellanten beroep aangetekend tegen het inpassingsplan.

De drie resterende uitspraken hebben betrekking op windmolens en de aanleg van een natuurgebied. De gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Urk en Lemsterland zijn niet-ontvankelijk verklaard in hun beroep tegen respectievelijk een bouwvergunning en een inpassingsplan dat de bouw van een windmolenpark mogelijk maakt.²⁷² In de zaak van de gemeente Hardinxveld-Giessendam is het beroep van de andere appellanten gegrond verklaard, in de zaak van de gemeenten Urk en Lemsterland is het beroep ongegrond verklaard. Ten slotte is het beroep van de gemeente Bernisse tegen een inpassingsplan dat Deltanatuur mogelijk maakt niet-ontvankelijk verklaard, maar was het beroep van de andere appellanten gegrond.²⁷³

De conclusie is dat in totaal zes gemeenten tevergeefs de bestuursrechter hebben benaderd voor een oordeel over een besluit waar zij het niet mee eens waren. In drie van de zaken was het beroep dat door andere appellanten was ingesteld gegrond, in een zaak was het beroep ongegrond, in twee zaken was de andere appellante evenals de gemeente niet-ontvankelijk. In deze twee zaken, die van de windmolenparken Scheveningen Buiten en West Rijn, heeft de bestuursrechter de rechtmatigheid van het bestreden besluit niet beoordeeld. Al met al vormen de zaken waarin een overheidsinstantie de enige appellante is een minderheid van het totaal aantal zaken waarin de bestuursrechter niet bereid is het beroep van een overheidsinstantie te beoordelen.

²⁶⁶ Rotterdam 13 mei 2011, *LJN* BQ5002 (Scheveningen Buiten; Den Haag niet-ontvankelijk) en ABRvS 7 december 2011, *LJN* BU7093 (Scheveningen Buiten; hoger beroep tegen de niet-ontvankelijkverklaring).

²⁶⁷ Rechtbank Rotterdam 14 juli 2011, *LJN* BR1632 (Scheveningen Buiten; verzoek Den Haag toelating als partij afgewezen)

²⁶⁸ Rechtbank Rotterdam 14 juli 2011, *LJN* BR1635 (West Rijn; verzoek Den Haag toelating als partij afgewezen)

²⁶⁹ ABRvS 22 februari 2012, *LJN* BV6555 (Scheveningen Buiten, hoger beroep Den Haag) en ABRvS 22 februari 2012, *LJN* BV6554 (West-Rijn, hoger beroep Den Haag).

²⁷⁰ ABRvS 01 april 2011, *LJN* BQ0269 (Buitenring Parkstad Limburg, Kerkrade niet-ontvankelijk).

²⁷¹ ABRvS 29 juli 2011, *LJN* BR4025, *AB* 2011/281, *JB* 2011/196 (Buitenring Parkstad Limburg, verzet Kerkrade).

²⁷² Rb. Dordrecht 6 september 2011, *LJN* BR6988 (Windturbines Hardinxveld-Giesendam) en ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3215 (windmolens dijken Noordoostpolder, B&W Urk en Lemsterland niet-ontvankelijk).

²⁷³ ABRvS 25 januari 2012, *LJN* BV1855 (inpassingsplan, B&W Bernisse niet-ontvankelijk).

Onbekend is hoe vaak het voorkomt dat bestuursorganen vanwege artikel 1.4 Chw er van afzien beroep in te stellen tegen een besluit waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Wel is er nog een beroep aanhangig van de gemeente Bergen tegen de gasopslag Bergermeer; de gemeente heeft beroep ingesteld, ondanks dat men zich bewust was van de toepasselijkheid van artikel 1.4 Chw.²⁷⁴

3.3.4 *Het vooronderzoek door de rechter*

Om een beroepszaak binnen 6 maanden te kunnen afhandelen, moeten rechterlijke instanties hun werkproces aanpassen. Voor een aantal categorieën zaken die de Afdeling bestuursrecht-spraak als rechter in eerste en enige aanleg behandelt, geldt dat het werkproces er op is ingericht dat ze binnen een jaar worden afgehandeld. De termijn van 6 maanden betekent dat de verschillende stappen in het afhandelingsproces sneller na elkaar moeten worden gezet. Voor een aantal stappen die bij een termijn van een jaar na elkaar kunnen worden gezet, geldt dat ze gelijktijdig (of: parallel aan elkaar) moeten worden gedaan als afhandeling binnen 6 maanden is geboden.

Het halen van de 6 maandentermijn vormt een grotere uitdaging naarmate een zaak bewerkelijker is. Hoe bewerkelijk een zaak is, wordt onder meer bepaald door het aantal appellanten dat beroep heeft ingesteld en door het aantal en de inhoud van de beroepsgronden die die appellanten hebben aangevoerd. De Afdeling heeft daarop geen invloed. Een aspect van de afhandeling waar de Afdeling wel invloed op heeft, betreft de keuze om, in het kader van het vooronderzoek, al dan niet advies te vragen aan de Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak (StAB). Dit betreft een discretionaire bevoegdheid van de bestuursrechter. Artikel 1.6 lid 3 Chw bepaalt dat als in een zaak waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, een advies aan de StAB wordt gevraagd, de StAB binnen 2 maanden advies uitbrengt.

Van de uitspraken waarover we in het kader van dit onderzoek beschikken, betreffen er zes een procedure in het kader waarvan de rechter in het vooronderzoek de StAB om advies heeft gevraagd. In vijf van de zes zaken was het verzoek afkomstig van de Afdeling bestuursrecht-spraak. Van vier van die zaken is bekend of de StAB binnen 2 maanden advies heeft uitgebracht. Twee keer was dat wel het geval, twee keer niet.

In gesprekken bij de Afdeling bestuursrecht-spraak en bij de StAB hebben we de vraag gesteld in hoeverre de artikelen 1.6 lid 3 en 4 Chw van invloed zijn op de mate waarin de StAB om advies wordt gevraagd en op de inhoud van de adviesaanvraag. Bij de Afdeling werd gemeld dat bij elke beroepszaak wordt beslist of de geschilpunten vereisen of de StAB om advies wordt gevraagd; de afdoeningstermijn is daarbij geen punt van overweging. Uit het gesprek bij de StAB kwam naar voren dat als in Chw-zaken om advies wordt gevraagd, soms sprake is van een toegespitste vraagstelling. Het komt daarnaast voor dat overleg plaatsvindt tussen Afdeling en StAB over de omvang van het door de StAB te verrichten onderzoek, waarbij de Afdeling uiteindelijk (uiteraard) autonoom de omvang van de onderzoeksopdracht bepaalt.

²⁷⁴ http://www.bergen-nh.nl/projecten_en_plannen/projecten/gasopslag_bergermeer_-_wat.

Voor de vijf Chw-zaken waarin de Afdeling de StAB om advies vroeg, gold voor drie dat sprake was van een brede opdracht,²⁷⁵ voor de andere twee dat sprake was van een specifieke vraagstelling.²⁷⁶

Denkbaar is dat als gevolg van de 6-maanden uitspraaktermijn in Chw-zaken, rechters terughoudender zijn met het inschakelen van de StAB. Want hoe je het ook wendt of keert, de inspanning die moet worden verricht om die termijn te halen, is kleiner als een verzoek om advies aan de StAB achterwege wordt gelaten.

Om daar een beeld van te krijgen, hebben we gekeken naar de uitspraken die de Afdeling in elf verschillende maanden (juni, september en december 2010, maart en juni 2011, alsmede de periode september 2011 tot en met februari 2012) in bestemmingsplanzaken heeft gedaan. Het betreft 755 uitspraken. 77 daarvan betroffen procedures waarin de StAB was ingeschakeld. Derhalve werd in 10% van die procedures de StAB om advies was gevraagd. Dat is aanzienlijk vaker dan in procedures over bestemmingsplannen waarop de Chw van toepassing is. Daarin werd slechts in 3% van de gevallen (2 van de 68 bestemmingsplanzaken) om een advies gevraagd.²⁷⁷

3.3.5 De toetsing door de rechter

Door de vingers zien van gebreken in het bestreden besluit (art. 1.5 Chw)

Artikel 1.5 Chw geeft de bestuursrechter de bevoegdheid een besluit in stand te laten, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, als aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Hoe vaak is de toepasselijkheid van artikel 1.5 Chw in discussie, hoe vaak wordt de bepaling toegepast?

²⁷⁵ Het betreft de volgende zaken: ABRvS 17 november 2011, L/JN BO4217 (Haak om Leeuwarden), ABRvS 13 juli 2011, L/JN BR1411 (geluidsgrenswaarden Tuibrug) en ABRvS 30 maart 2011, L/JN BP9546 (A12 Maarsbergen-Veenendaal).

²⁷⁶ Het betreft ABRvS 7 december 2011, L/JN BU7061 (Windpark Delfzijl Noord) en ABRvS 22 februari 2012, L/JN BV6562 (Voorst, bestemmingsplan Wilp).

²⁷⁷ De sterkte van een verband kan worden uitgedrukt met behulp van Kendalls Tau. Daarbij geldt dat het verband tussen de variabelen waartussen wordt vergeleken sterker is, naarmate de waarde van Tau dichter bij 1 ligt. De p-waarde zegt vervolgens iets over de vraag of het gevonden verband significant is. Daarbij geldt dat als $p < .10$, de kans dat het gevonden verband op toeval berust, kleiner is dan 10%. Als $p < .05$, is de kans dat het gevonden verband op toeval berust, kleiner dan 5% en als $p < .01$, is de kans dat het gevonden verband op toeval berust, kleiner dan 1%.

Tau-b wordt gebruikt in tabellen met twee rijen en twee kolommen, Tau-c in tabellen met twee rijen en drie kolommen. In dit geval is het verband is weliswaar zwak, maar wel significant: Tau-b = .068, $p = .003$.

Tabel 6 Artikel 1.5 Chw toegepast?

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Wel toegepast	6%	4%	6%	4%
Wel in discussie, niet toegepast	0%	0%	0%	0%
Niet in discussie, niet toegepast	94%	96%	94%	96%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
n	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat het aantal situaties waarin artikel 1.5 Chw wordt toegepast, zeer beperkt is. In zeven einduitspraken wordt artikel 1.5 Chw toegepast.²⁷⁸ In een daarvan heeft de Afdeling echter geoordeeld dat de toepassing van artikel 1.5 Chw door de rechtbank niet terecht was.²⁷⁹ Er resteren dus vijf zaken waarin artikel 1.5 Chw is toegepast, een van de rechtbank en een vier van de Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste aanleg.

Relativiteitsvereiste (art. 1.9 Chw)

Het relativiteitsvereiste houdt in dat vernietiging van een besluit door de bestuursrechter alleen mogelijk is als het besluit niet alleen in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, maar deze regel of dit beginsel ook geacht kan worden te strekken ter bescherming van degene die zich er op beroept.

Er zijn 155 uitspraken waarin de bestuursrechter het beroep (of de toewijsbaarheid van een verzoek om voorlopige voorziening)²⁸⁰ inhoudelijk heeft beoordeeld. Voor die uitspraken geldt dat de rechter ambtshalve dient na te gaan of de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw in de weg staat aan de beoordeling dan wel honorering van een of meerdere beroepsgronden.

Wat blijkt uit die 155 uitspraken over de betekenis van artikel 1.9 Chw voor de uitkomst van het beroep?

De 155 uitspraken zijn in vijf categorieën onder te verdelen.

1. In de eerste plaats zijn er uitspraken waarin de rechter stilzwijgend oordeelt dat het relativiteitsvereiste geen invloed heeft op de uitkomst van de procedure.
Het gaat om 102 van de 155 uitspraken.
Dat art. 1.9 Chw ongenoemd blijft, wijst er op dat geen van de partijen heeft aangevoerd dat deze bepaling in de weg staat aan het beoordelen van een beroepsgrond of aan de vernietiging van het besluit en dat de rechter evenmin van oordeel is dat artikel 1.9 in de weg staat aan de vernietiging van het besluit.

²⁷⁸ Daarnaast is er nog de voorlopige voorziening over het bestemmingsplan De Pirk-Noord te Epe: Rb. Zutphen 13 september 2011, *LJN* BU5040 (ontheffingen Epe); zie daarvoor tevens de bijlage bij dit rapport. Tot slot is er een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak: ABRvS 7 maart 2012, *LJN* BV8071 (wegomlegging N355).

²⁷⁹ Het betrof hier het hoger beroep tegen de waterwetvergunning voor de waterkrachtcentrale Borgharen. De Afdeling oordeelde dat de rechtbank art. 1.5 Chw ten onrechte had toegepast. ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3249.

²⁸⁰ Voor enkele verzoeken om voorlopige voorziening geldt dat daar inmiddels uitspraak in de hoofdzaak is gedaan; dan is de procedure als geheel bekeken. Datzelfde geldt voor procedures waarin hoger beroep is ingesteld.

2. In de tweede plaats zijn er uitspraken waarin de rechter over een of meer beroepsgronden oordeelt dat die niet tot vernietiging van het besluit kunnen leiden en dat om die reden een oordeel over op de vraag of artikel 1.9 Chw in de weg staat aan vernietiging van het besluit, overbodig is. Het gaat om 21 van de 155 uitspraken.
3. In de derde plaats zijn er uitspraken waarin de rechter uitspreekt dat artikel 1.9 Chw er niet aan in de weg staat dat hij een bepaalde beroepsgrond beoordeelt. Het gaat om 6 van de 155 uitspraken.
4. In de vierde plaats komt het voor dat de rechter constateert dat een beroepsgrond doel treft, maar vervolgens uitspreekt dat die beroepsgrond niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden, omdat de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw daar aan in de weg staat. Het betreft 1 van de 155 uitspraken, waarin het beroep dus ongegrond is verklaard.
5. In de vijfde plaats zijn er uitspraken waarin de rechter beslist een bepaalde beroepsgrond niet te beoordelen, omdat die grond vanwege de relativiteitseis niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden. Het gaat om 25 van de 155 uitspraken. 8 van de 25 uitspraken houden in dat het beroep ongegrond werd verklaard, 17 van de 25 dat het beroep gegrond wordt verklaard.²⁸¹

Wat zeggen deze uitkomsten over de vraag in hoeverre de relativiteitseis er toe leidt dat beroepen ongegrond worden verklaard die zonder de toepasselijkheid van de relativiteitseis gegrond zouden zijn verklaard?

Voor de eerste vier categorieën uitspraken is die vraag gemakkelijk te beantwoorden.

- ad 1) Als in de uitspraak wordt gezwegen over het relativiteitsvereiste, is zeker dat de uitkomst van het beroep niet anders is dan in het geval geen relativiteitseis zou hebben gegolden (102 van de 155 zaken).
- ad 2) Wordt opmerkt dat artikel 1.9 Chw geen bespreking behoeft omdat geen van de beroepsgronden doel treft, dan is ook zeker dat de uitkomst van het beroep niet anders is dan in het geval geen relativiteitseis zou hebben gegolden (21 van de 155 zaken).
- ad 3) Verwerpt de rechter de stelling dat een bepaalde beroepsgrond vanwege de relativiteitseis niet kan worden beoordeeld, dan geeft hij daarmee aan dat de toetsing van het besluit niet verschilt van die voordat de relativiteitseis gold (6 van de 155 zaken).
- ad 4) Honoreert de rechter een beroepsgrond, om vervolgens te constateren dat die grond vanwege het bepaalde in artikel 1.9 Chw niet tot vernietiging van het bestreden besluit kan leiden, dan is zeker dat het achterwege blijven van de vernietiging van het bestreden besluit het gevolg is van de gelding van de relativiteitseis (1 van de 155 zaken).

Voor de vijfde categorie geldt dat onduidelijk is of de uitkomst van het beroep anders was geweest in het geval geen relativiteitseis zou hebben gegolden.

- ad 5) Als de rechter uitspreekt dat hij een bepaalde beroepsgrond niet beoordeelt (dit gebeurt in 25 van de 155 zaken), blijft in het midden wat er zou zijn gebeurd als hij die grond wel had beoordeeld. Denkbaar is dat als de rechter de beroepsgrond had beoordeeld, hij tot de conclusie was gekomen dat deze niet tot de vernietiging van het bestreden besluit kon leiden. Denkbaar is ook dat de betreffende grond wel doel had getroffen met als gevolg, de vernietiging van het

²⁸¹ Dan wel, als het een verzoek om voorlopige voorziening betrof, het verzoek werd toe/afgewezen.

bestreden besluit. In dat geval is het achterwege blijven van de vernietiging van het bestreden besluit het gevolg van de gelding van de relativiteitseis.

Voor 8 van de 25 uitspraken waarin de rechter beslist een bepaalde beroepsgrond niet te beoordelen, geldt dat het beroep desondanks gegrond wordt verklaard, waarmee vaststaat dat de uitkomst van de procedure niet is beïnvloed door de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw.

Derhalve geldt alleen voor de 17 zaken waarin de rechter beslist om op grond van artikel 1.9 Chw een beroepsgrond niet te beoordelen en die tot het dictum ‘ongegrond’ leiden, dat onzeker is of de uitkomst van de procedure bepaald is door het van toepassing zijn van de relativiteitseis.

Samenvattend kunnen we over de 155 uitspraken het volgende concluderen:

- van 137 uitspraken is *zeker* dat de relativiteitseis *niet* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure
- van 1 uitspraak is *zeker* dat de relativiteitseis *wel* van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure
- van 17 uitspraken is *onzeker* of de relativiteitseis van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.

In tabelvorm weergegeven:

Tabel 7 Is de relativiteitseis van art. 1.9 Chw van invloed op de uitkomst van de procedure?

	%	N
zeker van invloed	1%	1
onduidelijk of van invloed sprake is	11%	17
zeker niet van invloed	88%	137
<i>Totaal</i>	100%	155

Al met al is het – mede als gevolg van de wijze van toetsing door de rechter – niet goed mogelijk om op basis van de beschikbare uitspraken vast te stellen wat het daadwerkelijke effect van de relativiteitseis op de uitkomst van het beroep is.

Tot slot besteden we aandacht aan de vraag of er een verband is tussen het soort project waarover de rechter moet oordelen en de vraag of de relativiteitseis zeker of mogelijk van invloed is op de uitkomst van de procedure. Is in beroepsprocedures over besluiten ter zake van omvangrijke projecten relatief vaak sprake van invloed van de relativiteitseis, of geldt veeleer het omgekeerde? We zoeken een antwoord op die vraag door te bezien of er een verband is tussen het aantal appellanten dat bij een zaak is betrokken en de vraag de relativiteitseis mogelijk/zeker van invloed is op de uitkomst van het beroep.

Tabel 8 Relativiteitseis van invloed op uitkomst procedure? (aantal appellanten)

	Aantal appellanten			
	1	2, 3, of 4	5 of meer	<i>Totaal</i>
zeker/mogelijk van invloed	17%	6%	12%	12%
niet van invloed	83%	94%	88%	88%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	63	67	25	155

Uit de tabel valt geen verband af te leiden tussen het aantal appellanten dat bij een beroepsprocedure is betrokken en de vraag of de relativiteitseis mogelijk of zeker van invloed is op de uitkomst van het beroep.

3.3.6 Doorlooptijden van Chw-procedures

De toepasselijkheid van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op bestuursrechtelijke beroepsprocedures, betekent dat de rechter gehouden is te voldoen aan de eis van artikel 1.6 lid 4 Chw, die inhoudt dat binnen 6 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn uitspraak wordt gedaan.

Hoe vaak slagen bestuursrechters er in de uitspraak te doen binnen de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw? Dat is in de onderstaande tabel te zien.

Tabel 9 6-maanden uitspraaktermijn gehaald?

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
ja	39%	28%	94%	37%
nee	61%	72%	6%	63%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat in bijna 40% van de procedures waarvoor de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw geldt, de einduitspraak binnen die termijn wordt gedaan. Opvallend is het grote verschil tussen Afdeling als hogerberoepsrechter en de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg. In die laatste hoedanigheid slaagt de Afdeling er slechts in drie op de tien zaken in de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw te halen, in hogerberoepszaken lukt het de Afdeling bijna zonder uitzondering.

Factoren die van invloed zijn op het al dan halen van de 6-maandentermijn

Welke factoren bepalen of de 6-maandentermijn al dan niet wordt gehaald? Een eerste mogelijke factor waar we naar kijken, betreft de aard van het beroep. Wordt gekeken naar de verschillende soorten zaken die de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg behandelt, dan zijn de volgende verschillen te zien.

Tabel 10 6-maanden uitspraaktermijn gehaald? (soort zaak, alleen ABRvS eerste aanleg)

	Soort besluit				<i>Totaal</i>
	Bestemmingsplan	Inpassingsplan	Tracé-besluit	Overig	
ja	32%	17%	21%	23%	28%
nee	68%	83%	79%	77%	72%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	68	12	14	13	107

In de tabel is te zien dat bij inpassingsplannen de termijn het vaakst wordt overschreden, bij bestemmingsplanzaken het minst vaak. De onderlinge verschillen zijn echter niet heel groot.

Een volgende factor waar we naar kijken, betreft de aard van de behandeling van de zaak: enkelvoudig (door één rechter) of meervoudig (door drie rechters). We kijken daartoe eerst in hoeverre Chw-zaken enkelvoudig dan wel meervoudig worden behandeld.

Tabel 11 Beroep enkelvoudig of meervoudig behandeld?

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
Enkelvoudig	27%	34%	0%	29%
Meervoudig	73%	66%	100%	71%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>N</i>	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat Chw-zaken in grote meerderheid meervoudig worden behandeld. In bijna drie-kwart van de gevallen is sprake van meervoudige behandeling. Vooral rechtbanken en de Afdeling als hogerberoepsrechter kiezen veelvuldig voor meervoudige behandeling. Dit is des te opvallender, omdat in reguliere beroepszaken rechtbanken juist zeer terughoudend zijn met het meervoudig behandelen van beroepszaken.²⁸²

Wat bepaalt of een zaak meervoudig wordt behandeld? Ter beantwoording van die vraag kijken we naar de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg. We richten ons op twee aspecten, de aard van het besluit en het aantal appellanten.

Tabel 12 Beroep enkelvoudig of meervoudig behandeld? (alleen ABRvS eerste aanleg)

	Soort besluit				<i>Totaal</i>
	Bestemmingsplan	Inpassingsplan	Tracé-besluit	Overig	
enkelvoudig	41%	8%	14%	38%	34%
meervoudig	60%	92%	86%	62%	66%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	68	12	14	13	107

²⁸² Zie voor cijfers onder meer: A.T. Marseille, K.J. de Graaf & A.J.H. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, BJu 2007; R. Baas, L.E. de Groot-van Leeuwen & M.T.A.B. Laemers, *Rechtspreken: samen of alleen. Over meervoudige en enkelvoudige rechtspraak* (Research memoranda, jrg. 6, nr. 5), Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.

Tabel 13 Beroep enkelvoudig of meervoudig behandeld? (aantal appellanten; ABRvS eerste aanleg)

	Aantal appellanten			
	1	2, 3, of 4	5 of meer	<i>Totaal</i>
enkelvoudig	64%	22%	0%	34%
meervoudig	36%	78%	100%	66%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	39	49	19	107

Tau-c = .52, $p < .001$

In de eerste van de twee tabellen is te zien dat inpassingsplannen en tracébesluiten relatief vaak meervoudig worden behandeld, in de tweede tabel dat hoe meer appellanten er zijn, des te groter de kans is dat een zaak meervoudig wordt behandeld.

We kijken vervolgens naar het verband tussen twee aspecten van Chw-zaken (wijze van behandeling en het aantal appellanten) en de tijd die de behandeling in beslag neemt. Daarbij kijken we niet alleen naar het geheel van de zaken, maar ook afzonderlijk naar de door de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg behandelde zaken.

Tabel 14a Is de uitspraaktermijn gehaald?

	Aard van de behandeling		
	Enkelvoudig	Meervoudig	<i>Totaal</i>
Ja	51%	32%	37%
Nee	49%	68%	63%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%
N	45	111	156

Tau-b = .18, $p = .026$

Tabel 14b Is de uitspraaktermijn gehaald? (alleen ABRvS eerste aanleg)

	Aard van de behandeling		
	Enkelvoudig	Meervoudig	<i>Totaal</i>
Ja	50%	17%	28%
Nee	50%	83%	72%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%
N	36	71	107

Tau-b = .35, $p = .001$

In de tabellen is een duidelijk verband te zien tussen de wijze van behandeling en de vraag of de 6-maandentermijn wordt gehaald. Wordt afzonderlijk naar de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg gekeken, dan is het verband nog sterker.

We kijken vervolgens naar het verband tussen het aantal appellanten dat bij een procedure is betrokken en de tijd die het de rechter kost een beroep af te doen.

Tabel 15a Is de uitspraaktermijn gehaald?

	Aantal appellanten			
	1	2, 3, of 4	5 of meer	<i>Totaal</i>
ja	51%	29%	28%	37%
nee	49%	71%	72%	63%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	59	65	32	156

Tau-c = .211, p = .010

Tabel 15b Is de uitspraaktermijn gehaald? (alleen ABRvS eerste aanleg)

	Aantal appellanten			
	1	2, 3, of 4	5 of meer	<i>Totaal</i>
ja	51%	17%	11%	28%
nee	49%	83%	89%	72%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
<i>n</i>	39	49	19	107

Tau-c = .358, p < .000

Opnieuw is in de tabellen is een duidelijk verband te zien: hoe meer appellanten, des te groter de kans dat de 6-maanden uitspraaktermijn niet wordt gehaald. Wordt afzonderlijk naar de Afdeling als rechter in eerste en enige aanleg gekeken, dan is het verband nog sterker.

Uit de tabellen valt op te maken dat de duur van de procedure zowel samenhangt met de vraag of de zaak enkelvoudig of meervoudig is behandeld, als met de vraag hoeveel appellanten bij de zaken zijn betrokken. Dat roept de vraag op of de keuze voor enkelvoudige of meervoudige behandeling, als we die constant houden voor het aantal appellanten, nog steeds een verband tussen de wijze van behandeling en de tijdsduur laat zien. We kijken daartoe naar zaken met een of twee appellanten. Neemt meervoudige behandeling daar nog steeds meer tijd in beslag dan enkelvoudige behandeling?

Tabel 16 Is de uitspraaktermijn gehaald? (alleen zaken met een of twee appellanten)

	Aard van de behandeling		
	Enkelvoudig	Meervoudig	<i>Totaal</i>
Ja	51%	39%	44%
Nee	49%	61%	56%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%
<i>N</i>	41	59	100

Tau-b = .121, p = .224

De tabel laat nog steeds een verband zien, maar het is minder sterk en – mede vanwege het aantal zaken – niet significant.

Al met al kan worden geconcludeerd dat zowel wijze van behandeling (enkelvoudig of meervoudig) als het aantal appellanten factoren zijn die van invloed zijn op de tijd die de behandeling van Chw-zaken in beslag neemt.

Omvang van de termijnoverschrijding

Behalve de vraag of de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw wordt overschreden, is ook van belang *hoe zeer* die termijn wordt overschreden. In de onderstaande tabel is te zien hoe vaak

Chw-zaken binnen 3 maanden worden afgehandeld, hoe vaak de afhandeling 3 tot 6 maanden in beslag neemt, hoe vaak 6 tot 9 maanden en hoe vaak 9 maanden of meer.

Tabel 17 Doorlooptijden vergeleken

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
binnen 3 maanden	9%	5%	0%	5%
3 tot 6 maanden	30%	23%	94%	32%
6 tot 9 maanden	24%	24%	6%	23%
9 maanden of langer	36%	48%	0%	40%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
N	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat de door de Afdeling bestuursrechtspraak als rechter in eerste en enige aanleg behandelde zaken het vaakst en het verst de 6-maandentermijn overschrijden. Opvallend is voorts dat de doorlooptijden van de Afdeling als appelinstantie zich, op een uitzondering na, tussen de 3 en 6 maanden bevinden.

We laten nog een tabel zien, waarin de hoogste en laatste waarde van de doorlooptijden zijn te zien, alsmede de mediaan en het gemiddelde, en waarin staat aangegeven hoe zeer de gemiddelde doorlooptijden de 6-maandentermijn overschrijdt.

Tabel 18 Doorlooptijden vergeleken

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
snelst afgehandelde zaak (dagen)	42	61	112	42
traagst afgehandelde zaak (dagen)	478	532	204	532
mediaan (dagen)	211	259	168	223
gemiddelde (dagen)	221	263	166	245
afwijking gemiddelde doorlooptijd ten opzichte van de 6-mndentermijn	21%	44%	- 9%	34%
N	33	107	16	156

Wordt gekeken naar de gemiddelde afhandelingsduur van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, dan is te zien dat die 8 maanden (245 dagen) bedraagt. Dat is 34% langer dan de voorgeschreven termijn van 6 maanden. Opvallend zijn de onderlinge verschillen tussen de instanties. Met name valt op dat de Afdeling in haar hoedanigheid van hogerberoepsrechter gemiddeld genomen duidelijk binnen de 6-maandentermijn blijft.

Hoe verhoudt de afhandelingsduur van Chw-zaken zich tot de afhandelingsduur van reguliere beroepszaken? Ter beantwoording van die vraag kijken we naar de afhandelingsduur van door de rechtbanken en door de Afdeling bestuursrechtspraak behandelde zaken.

Allereerst laten we een aantal gegevens zien betreffende de jaren 2008, 2009 en 2010.

Tabel 19 Gemiddelde doorlooptijden bestuursrechtelijke uitspraken in dagen²⁸³

	Jaar		
	2008	2009	2010
<i>Rechtbank</i> : bodemzaken	322	315	329
<i>Afdeling bestuursrechtspraak</i> : bodemzaken			
ruimtelijke ordening	245	245	245
milieu	189	203	175
hoger beroep	196	210	182
<i>Afdeling bestuursrechtspraak</i> : ter zitting behandelde bodemzaken			
ruimtelijke ordening	315	315	336
milieu	280	294	266
hoger beroep	231	245	224

In de tabel is te zien dat de doorlooptijden over het geheel genomen tussen 2008 en 2010 iets afnemen. De verschillen tussen de afzonderlijke jaren zijn echter niet groot.

Vergelijken we de doorlooptijden van Chw-zaken met die van reguliere beroepszaken, dan valt in de eerste plaats te constateren dat het nogal uitmaakt of gekeken wordt naar de gemiddelde doorlooptijd van het geheel van de bodemzaken, of louter naar de doorlooptijden van beroepszaken die ter *zitting zijn* behandeld. Voor de Chw-bodemzaken in dit onderzoek geldt, dat die allemaal ter zitting zijn behandeld.²⁸⁴ Vergeleken dient dus te worden tussen Chw-zaken en reguliere zaken die ter zitting zijn behandeld. Uit de bovenstaande tabel blijkt voorts dat als alleen naar ter zitting behandelde zaken wordt gekeken, de gemiddelde doorlooptijd ten minste ruim 20% ligt boven de gemiddelde doorlooptijd van het geheel van de bodemzaken.²⁸⁵

Tabel 20 Gemiddelde doorlooptijden Chw-zaken en reguliere zaken

	Aard van de zaak/instantie			
	Rechtbank	ABRvS 1e aanleg: RO	ABRvS 1e aanleg: milieu	ABRvS hoger beroep
Gemiddelde doorlooptijd van alle ter zitting behandelde zaken waar in 2010 uitspraak in is gedaan	395 ²⁸⁶	336	266	224
		ABRvS 1e aanleg		
Gemiddelde doorlooptijd van alle Chw-zaken waarin tot 15-3-2012 uitspraak is gedaan	224	263		166
Hoe veel sneller gaan Chw-zaken?	43%	ten hoogste 22% ²⁸⁷		26%

²⁸³ In de tabellen waarop deze tabel is gebaseerd wordt uitgegaan van weken; voor de vergelijkbaarheid heeft omrekening plaatsgevonden van weken naar dagen.

²⁸⁴ Van de einduitspraken in Chw-bodemzaken is er één zaak is waarin geen zitting is gehouden, het betrof een einduitspraak na twee tussenuitspraken. ABRvS 21 december 2011, LJN BU8884 (Haagackers II einduitspraak).

²⁸⁵ Gedoeld wordt op het verschil tussen de hogerberoepszaken van de Afdeling in 2010: de gemiddelde doorlooptijd bedraagt 182 dagen voor het totale aantal bodemzaken, 224 dagen voor de ter zitting behandelde bodemzaken.

²⁸⁶ Schatting op basis van de in de voorgaande noot genoemde verschillen.

²⁸⁷ 263 dagen is 22% sneller dan 336 dagen.

In de tabel is te zien dat de tijdwinst bij de rechtbanken fors is en die bij de Afdeling een stuk beperkter. De tijdwinst bij de hogerberoepszaken bij de Afdeling blijft opvallend. Reguliere hogerberoepszaken worden al behoorlijk snel afgedaan (de doorlooptijd bedraagt gemiddeld iets meer dan 7 maanden); toch wordt daar nog behoorlijk veel tijdwinst geboekt.

3.3.7 De effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw in samenhang bekeken

We hebben hiervoor in kaart gebracht in hoeverre afzonderlijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw een rol spelen in de uitkomst van beroepsprocedures waarop die bepalingen van toepassing zijn. Naar de verschillende bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw kan ook in samenhang worden gekeken. De vraag is dan allereerst: in hoeveel van de procedures waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, zijn blijkens de uitspraak op het (hoger) beroep een of meer van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw (de artikelen 1.4, 1.5, 1.6 lid 2, 1.6a en/of 1.9) in discussie? De tweede vraag: in hoe veel van de procedures heeft de rechter aan een of meer van die bepalingen toepassing gegeven?

In de onderstaande tabel is te zien in hoeverre een of meer van vijf hiervoor genoemde bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw in discussie waren.

Tabel 21 Discussie over een of meer procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw?

	Instantie			Totaal
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
over geen enkele	21%	59%	50%	50%
over een	64%	32%	50%	40%
over meerdere	15%	9%	0%	10%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
N	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat in de helft van de zaken discussie was over een of meer van de vijf genoemde procesrechtelijke bepalingen. In 40% van de zaken betrof de discussie één bepaling, in 10% van de gevallen meerdere bepalingen. Het valt op dat in zaken die de rechtbank behandelt, relatief vaker discussie is over procesrechtelijke bepalingen van de Chw dan in zaken die de Afdeling bestuursrechtspraak behandelt.

Waar leidt de discussie toe? Twee uitkomsten zijn mogelijk. De rechter kan beslissen dat de betreffende bepaling niet, of juist wel van toepassing is. In de onderstaande tabel is te zien hoe vaak beide uitkomsten zich voordeden.

Tabel 22 Wat beslist de rechter over de bepaling waarover discussie is?

	Instantie			Totaal
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
niet van toepassing	38%	45%	12,5%	41%
wel van toepassing	62%	55%	87,5%	59%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
n	26	44	8	78

Uit de tabel blijkt dat, voor zover sprake is van discussie over de toepasselijkheid bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw, de rechter in ruim de helft van de gevallen beslist dat ze van toepassing zijn.

Uiteindelijk is vooral van belang in hoeveel procedures waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, een of meerdere van die bepalingen door de rechter is toegepast en daarmee het verloop van de procedure, en mogelijk ook de uitkomst daarvan, heeft bepaald. In de onderstaande tabel is te zien in hoe veel procedures het *verloop* ervan is beïnvloed doordat de rechter een of meer van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing achtte.

Tabel 23 Toepasselijkheid bepalingen Hoofdstuk 1 Chw

	Instantie			<i>Totaal</i>
	Rechtbank	ABRvS eerste aanleg	ABRvS hoger beroep	
geen	52%	78%	56%	70%
één	39%	18%	44%	26%
meerdere	9%	4%	0%	4%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%	100%
n	33	107	16	156

In de tabel is te zien dat in 30% van de procedures de rechter een of meer van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing achtte. In 26% van de procedures betrof het één bepaling, in 4% meerdere bepalingen. In procedures bij de rechtbank is relatief vaker de situatie aan de orde dat bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing worden geacht.

Al met al kunnen we concluderen dat, zo lang louter wordt gekeken naar de afzonderlijke bepalingen, niet blijkt van een grote invloed van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op het verloop van de procedure, maar dat wanneer naar de bepalingen in samenhang wordt gekeken, sprake is van een substantiële invloed op het verloop van de procedure. Op de vraag of het feit dat de rechter toepassing geeft aan een of meer van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw ook betekent dat daarmee sprake is van invloed op de *uitkomst* van de procedure, wordt verderop in dit hoofdstuk ingegaan.

3.4 Verlichte onderzoekslast bij totstandbrengen nieuw besluit (art. 1.10 Chw)

Als de bestuursrechter een besluit vernietigt en het bestuursorgaan als gevolg daarvan een nieuw besluit moet nemen, biedt artikel 1.10 Chw het bestuursorgaan de mogelijkheid dat besluit te baseren op feiten waarop het vernietigde besluit berustte, tenzij de onjuistheid of het onvoldoende vaststaan van de feiten een grond voor de vernietiging was.

Onder de bestudeerde uitspraken bevindt zich een aantal waarin de rechter het bestreden besluit vernietigt en het bestuur als consequentie daarvan een nieuw besluit moet nemen. We hebben bekeken in hoeverre het bestuursorgaan bij de hernieuwde besluitvorming – gezien de vernietigingsgrond – kan profiteren van artikel 1.10 Chw. Voor minder dan de helft van die

uitspraken (16 van de 27) geldt dat het bestuursorgaan kan profiteren van de keuzemogelijkheid van artikel 1.10 Chw, voor ruim de helft (11 van de 27) dat dit niet het geval is.

3.5 Besluitvorming ter uitvoering van Bijlage II-projecten: verlichting mer-plicht

Als een milieueffectrapportage (MER) wordt opgesteld in het kader van de voorbereiding van een besluit ter verwezenlijking van een in Bijlage II bij de Chw opgenomen project, is het betreffende bestuursorgaan ingevolge artikel 1.11 Chw – in afwijking van wat daarover in de Wet milieubeheer is bepaald – niet verplicht in de MER alternatieven te onderzoeken en evenmin om bij de Commissie voor de mer advies te vragen over de opgestelde MER.

Wat is de waarde van artikel 1.11 Chw voor bestuursorganen? Het vervallen van de verplichting alternatieven in de MER te onderzoeken heeft als gevolg dat de op te stellen MER minder uitgebreid hoeft te zijn. Het vervallen van de verplichting advies bij de Commissie voor de mer te vragen kan tijdswinst opleveren. Bij beide veronderstelde voordelen kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Weliswaar kan worden aangenomen dat een MER zonder een alternatievenonderzoek minder omvangrijk is dan een MER waarin dat wel het geval is, maar of dat ook betekent dat het totstandbrengen van de MER in kortere tijd kan gebeuren, is de vraag. Advisering door de Commissie voor de mer kost tijd, maar als de advisering gelijktijdig plaatsvindt met het ter inzage leggen van de MER, is de kans op vertraging vanwege de advisering minimaal: voor advisering door de Commissie voor de mer staan 6 weken, precies even lang als de termijn van terinzagelegging van de MER.²⁸⁸ Tijdswinst wordt wel geboekt als het bestuursorgaan een MER heeft opgesteld waarover, was die aan de Commissie voor de mer voorgelegd, negatief zou zijn geadviseerd. Een MER die onder de maat is, moet worden aangepast, een MER waarover geen advies hoeft te worden gevraagd en waarover om die reden ook geen advies wordt gevraagd, hoeft dat per definitie niet. Echter, ook bij dit voordeel valt een kanttekening te plaatsen: als aan een besluit een niet door de Commissie voor de mer getoetste ondermaatse MER ten grondslag ligt, loopt het bestuursorgaan het risico dat het besluit dat op die MER is gebaseerd, een eventueel beroep bij de bestuursrechter niet zal overleven.

Al met al betekent het ingevolge artikel 1.11 Chw vervallen van de verplichting alternatieven te onderzoeken en de Commissie voor de mer om advies te vragen, niet zonder meer dat een bestuursorgaan dat een project dat staat vermeld op Bijlage II van de Chw zo snel mogelijk wil realiseren, er verstandig aan doet een MER zonder alternatievenonderzoek op te stellen en een verzoek om advies aan de Commissie voor de mer achterwege te laten.

In hoeverre hebben bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van in Bijlage II bij de Chw genoemde projecten tot nu toe gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 1.11 Chw biedt een MER op te stellen zonder uitgebreid alternatievenonderzoek en een verzoek om advies aan de Commissie voor de mer achterwege te laten?

²⁸⁸ Deze termijn wordt verlengd met 5 weken als de Commissie voor de mer ook die zienswijzen bij haar toetsing betreft, zoals voor 1 juli 2010 praktijk was.

Ter beantwoording van die vraag zijn wij dat nagegaan voor de drie grootste categorieën projecten die op Bijlage II bij de Chw voorkomen, de categorieën A ('Nota Ruimte'), Aa ('Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling') en E ('Wegenprojecten'). Vier mogelijkheden kunnen worden onderscheiden.

1. Denkbaar is in de eerste plaats dat het betreffende project ten tijde van de inwerking-treding van de Chw al zo ver gevorderd was, dat al een MER was gemaakt met een alternatievenonderzoek en dat daarover al advies bij de Commissie voor de mer was ingewonnen ('Artikel 1.11 Chw komt te laat').²⁸⁹
2. In de tweede plaats is denkbaar dat het bestuursorgaan heeft besloten om gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 1.11 Chw om alternatievenonderzoek en een verzoek om advies aan de Commissie voor de mer achterwege te laten ('Artikel 1.11 Chw toegepast').
3. In de derde plaats is denkbaar dat het bestuursorgaan, ook al was het daar niet toe verplicht, toch een alternatievenonderzoek in de MER heeft opgenomen en advies aan de Commissie voor de mer heeft gevraagd ('Geen gebruik gemaakt van artikel 1.11 Chw').
4. In de vierde plaats kan sprake zijn van de situatie dat de besluitvorming zich nog niet in een vergevorderd stadium bevindt, en dat het bestuursorgaan nog twee kanten uit kan: gebruik maken van artikel 1.11 Chw, of onverplicht alternatieven onderzoeken en advies vragen ('Beslissing over gebruikmaking van artikel 1.11 Chw moet nog worden genomen'). Is dat het geval, dan zal soms al wel, maar soms ook nog niet bekend zijn wat het bestuursorgaan gaat doen.

Niet voor alle projecten van de categorieën A, Aa en E van Bijlage II Chw hebben we kunnen vaststellen of sprake was van een situatie dat het bestuursorgaan voor de keuze stond, staat of komt te staan al dan niet gebruik te maken van artikel 1.11 Chw.

Voor 49 van de in totaal 51 projecten hebben we kunnen vaststellen welke van de vier onderscheiden mogelijkheden daarbij (zeker of waarschijnlijk) aan de orde zijn. Van 2 projecten weten we het niet.²⁹⁰ Hoe verdelen de overige 49 projecten zich over de vier onderscheiden mogelijkheden?

1. Artikel 1.11 Chw komt te laat

Dit betreft 27 projecten: A1/A6/A9, A12 Ede-Grijsoord, A4 Delft-Schiedam,²⁹¹ A74 Venlo-Duitse Grens, N18 Varscheveld-Enschede, Noordelijk IJoevers, Klavertje 4 Venlo, Nijmegen Waalfront, Eindhoven A2 zuidelijke aansluiting, Westelijke Dordtste Oever, Zuidplaspolder, Oude Rijnzone, IJsselsprong, Rotterdam Stadshavens, Breda Centraal (t.b.v. Nieuw Sleutelproject), Atalanta Emmen en N61 Hoek-Schoondijke, Greenports, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Mooi en Vitaal Delfland, Den Bosch Spoorzone, Hengelo Hart van Zuid, Primaviera, Den Haag internationale stad onderdeel Scheveningen Boule-

²⁸⁹ Daaronder vallen tevens projecten waarvoor geen MER benodigd is of slechts een plan-MER die niet onder art. 1.11 Chw valt.

²⁹⁰ Groningen Centrale Zone, Ruimte voor de Vecht.

²⁹¹ In de rechterlijke uitspraak over dit project is er discussie over artikel 1.11 Chw. Artikel 1.11 Chw is echter niet formeel toegepast, de MER lag er al.

vard), Den Haag Internationale Stad (onderdeel Worldforum), Den Haag Binckhorst, Spoorzone Delft.

2. Artikel 1.11 Chw toegepast

Dit betreft 2 projecten: A2 Passage Maastricht, Buitenring Parkstad Limburg.

3. Geen gebruik gemaakt van artikel 1.11 Chw

Dit betreft 7 projecten: A1/A27 Utrecht - knooppunt Eemnes - Amersfoort (Draaischijf Nederland), N23 Westfrisiaweg, Maastricht Belvedere, IJsseldelta, Waterdunen, Amsterdam VU-gebied, Amsterdam Zuidas.²⁹²

4. Beslissing over gebruikmaking van artikel 1.11 Chw moet nog worden genomen

Dit betreft 13 projecten. Van 8 daarvan is waarschijnlijk dat artikel 1.11 Chw zal worden toegepast (N31 flessenhals Harlingen, N35 Zwolle-Wijthmen, Zuidelijke Ringweg Groningen, A6/A7 Joure, Blankenburgtunnel, Nieuw Reijerwaard, Almere Weerwaterzone, Brainport Eindhoven) voor 1 project is dat mogelijk maar niet waarschijnlijk (Westelijke Veenweiden), voor 1 project geldt dat onduidelijk is welke keuze gemaakt zal worden (Amstelveenlijn), voor de 3 overige geldt dat het project stil ligt of geschrapt is (Westflank Haarlemmermeer, Windmolenpark Tweede Maasvlakte, Apeldoorn Kanaalzone).

Al met al kan worden geconcludeerd dat het zowel voorkomt dat bestuursorganen er voor kiezen artikel 1.11 Chw toe te passen, als ook dat ze beslissen toepassing ervan achterwege te laten. Voor zover de beslissing al is gevallen, hield die – voor zover wij hebben kunnen na-gaan – vaker in dat onverplicht van toepassing van artikel 1.11 Chw werd afgezien dan dat artikel 1.11 Chw werd toegepast. Voor zover de beslissing aanstaande is, is het omgekeerde het geval.

3.6 Twintig projecten nader beschouwd

3.6.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk hebben we de werking van een aantal instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw beschouwd. We hebben ons daarbij gericht op de vraag of ze worden toegepast en – voor zover het procedurele instrumenten betreft – wat hun invloed is op het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures waarin ze zijn toegepast.

In deze paragraaf richten we onze blik op twintig Chw-projecten die hebben geleid tot een beroepsprocedure over een besluit dat is genomen ter realisatie van dat project. De twintig projecten zijn zeer divers. Ze variëren van de bouw van een woonwijk tot de aanleg van een snelweg. Elk project heeft zijn eigen historie. In sommige gevallen verlopen decennia voordat met de uitvoering wordt gestart, in andere gevallen is het project in enkele jaren gereed. De

²⁹² Voor Amsterdam Zuidas geldt dat voor een deel van het project vrijwillig de Commissie mer is geraadpleegd en alternatieven zijn onderzocht.

projecten hebben ook iets gemeen: de Chw is van toepassing op alle besluiten die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van het project.

Welke ervaringen hebben bestuursorganen met het gebruik van de Chw en welke invloed hebben de bepalingen van het eerste hoofdstuk van die wet gehad op de uitvoering van het project in kwestie? Uit het onderzoek naar de besluitvorming in het kader van de twintig projecten, waarvan in een bijlage bij dit rapport uitvoerig verslag wordt gedaan, kunnen enkele ‘grote lijnen’ worden gedestilleerd die de centrale vragen van dit onderzoek helpen beantwoorden, zoals: wat is het effect van de Chw op de snelheid van de realisatie van het project? en: zijn er ook neveneffecten opgetreden?

Het verloop van de projecten kan worden onderverdeeld in een aantal thema’s: de toepasselijkheid van de Chw op procedures van besluitvorming en rechtsbescherming (§ 3.6.2), de beroepsprocedure (§ 3.6.3), de uitvoering van het project (§ 3.6.4) en de door het bestuur ervaren knelpunten bij de realisatie van het project (§ 3.6.5).

3.6.2 De toepasselijkheid van de Chw

De vraag naar de toepasselijkheid van de Chw is op twee momenten van belang: bij de bekendmaking van het besluit en bij het in behandeling nemen van een zaak door de bestuursrechter.

Wat betreft de bekendmaking is er een duidelijke tweedeling zichtbaar. De gemeenten en het waterschap waar mee is gesproken, waren lang niet allemaal op de hoogte van de Chw en hebben in een aantal gevallen geen melding gemaakt van de toepasselijkheid van de Chw, ondanks de verplichting daartoe van artikel 11 Besluit uitvoering Chw. Dat had tot gevolg dat de artikelen 1.6 lid 2 en 1.6a Chw appellanten niet tegengeworpen kon worden. Bij de centrale overheid is men in het algemeen wel op de hoogte van de toepasselijkheid van de Chw en vermeldt men die bij de bekendmaking van het besluit.

Toch is de werkelijkheid minder zwart-wit dan deze tegenstelling doet vermoeden. Zo hebben de gemeenten Wassenaar, Houten en Enschede wel vermeld dat de Chw van toepassing was.²⁹³ In Wassenaar lag dat voor de hand, aangezien daar gebruik werd gemaakt van een projectuitvoeringsbesluit, een instrument dat met de Chw is geïntroduceerd. Echter, ook hier heeft de gemeente niet volledig uitvoering gegeven aan artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw. In Houten was men door een actualiteitencursus, gehouden kort voor het besluit genomen werd, op de hoogte geraakt van de Chw. Enschede is de uitzondering die de regel bevestigt, men onderkende daar dat door het aanleggen van een bodemenergiesysteem het besluit onder de Chw viel. Andersom heeft de Minister van VWS bij het nemen van besluiten op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) over de windmolenparken in de Noordzee verzuimd de Chw te vermelden.

Dat de toepasselijkheid van de Chw niet steeds wordt vermeld, kan worden verklaard doordat het hier gaat om nieuwe wetgeving, die minder dan een jaar in werking was ten tijde van het

²⁹³ Zie voor een meer uitgebreide beschrijving de bijlage bij dit rapport.

nemen van de meeste van de besluiten die hierboven zijn beschreven. Met het verloop van de tijd neemt de bekendheid met de Chw toe; dit probleem zal naar verwachting afnemen. Er is echter een complicerende factor die het lastig maakt om in alle gevallen te onderkennen dat op een bepaald besluit bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. De uitspraak over de monumentenvergunning in Zeist²⁹⁴ maakt duidelijk dat ook bestemmingsplannen op grond van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening die zijn vastgesteld voor de inwerking-treding van de Chw een project vormen als bedoeld in categorie 3.1 van Bijlage I van de Chw. Alle uitvoeringsbesluiten op grond van deze bestemmingsplannen zijn derhalve ook besluiten waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, ook als deze besluiten een (groot) aantal jaren na de vaststelling van dat bestemmingsplan worden genomen. Dat op alle uitvoeringsbesluiten de Chw van toepassing is, is lastig voor de uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit de ervaringen in Epe en Zeist. In beide gemeenten werd na een uitspraak op grond van de Chw bij vervolgvvergunningen niet vermeld dat de Chw van toepassing was.

Dat wijst op een ander probleem, dat er toe leidt dat bij bestemmingsplannen niet steeds sprake is van een correcte implementatie van de Chw. Bestemmingsplannen zijn nogal eens routinebesluiten. In veel gemeenten worden ze genomen door ambtenaren van de afdeling ruimtelijke ordening. Ze maken daarbij gebruik van een sjabloon dat de beroepsclausule bevat. De Chw zorgt ervoor dat dit sjabloon in bepaalde gevallen moet worden aangepast; dat wordt niet altijd onderkend. Daarbij speelt tevens een rol dat men bij gemeenten nogal eens in de veronderstelling verkeert dat de Chw alleen bedoeld is voor grote infrastructurele projecten en daarmee niet op het werk van de gemeente van toepassing zou zijn. Daarnaast is van belang dat de Chw niet de enige belangrijke recente wijziging is in het omgevingsrecht. Vooral de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vergt veel van de gemeentelijke organisatie, wat verder afbreuk kan doen aan een correcte implementatie van de Chw.

Niet alleen overheden, ook de bestuursrechters moeten de Chw toepassen. Daarvoor is noodzakelijk dat een beroep eenvoudig moet kunnen worden herkend als een zaak waarop de Chw van toepassing is. Dat is echter niet altijd even eenvoudig. Een voorbeeld betreft de zaak over de windmolens in Houten. Daar was onduidelijkheid over de juiste uitleg van de Chw, waardoor de rechtbank tot twee keer toe aan partijen liet weten dat de Chw niet van toepassing was. Fundamenteler dan deze kwestie is echter nog dat het voor de medewerkers van de rechterlijke instanties niet steeds eenvoudig is vast te stellen of op een zaak de Chw van toepassing is, als het bestuursorgaan heeft verzuimd dat te vermelden. Een voorbeeld biedt de monumentenvergunning in Zeist, waar de advocaat van de gemeente in een brief de rechtbank op de mogelijke toepasselijkheid van de Chw attendeerde.

Voor bestemmingsplannen, de meest voorkomende categorie Chw-besluiten, is het noodzakelijk de toelichting op het plan te raadplegen om vast te kunnen stellen of het plan de bouw van meer dan twintig (inmiddels: meer dan elf) woningen mogelijk maakt, als niet uit de bekendmaking van het besluit blijkt of dat het geval is. Dat is vormt een belasting voor de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat kan er toe leiden dat de Afdeling er niet in slaagt de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw te halen.

²⁹⁴ Zie voor een meer uitgebreide beschrijving de bijlage bij dit rapport.

3.6.3 *De beroepsprocedure*

Bestuursorganen is gevraagd naar hun ervaringen met de rechterlijke procedure. In hoeverre wijkt deze af van procedures voor projecten die niet onder de Chw vallen? Voor de overheden die niet van de toepasselijkheid van de Chw op de hoogte waren, werd soms pas op de zitting duidelijk dat het ging om een zaak onder de Chw. In dat geval heeft geen van de bij de procedure betrokken partijen de rechter gevraagd bepaalde instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw toe te passen. Echter, omdat de rechter de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw ambtshalve moet toepassen, is het voor overheden niet noodzakelijk expliciet een beroep te doen op de wet. Zo zijn in de zaak *De Pirk-Noord* de artikelen 1.5 Chw, 1.9 Chw en 1.10 Chw toegepast zonder dat het gemeentebestuur daar om had verzocht. Hetzelfde gold in de zaak *Brummen* (bestemmingsplan *Elzenbos*), waar voor de eerste maal het relativiteitsvereiste is toegepast. In die zaak deed het gemeentebestuur van *Brummen* geen beroep op de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste.

Het grootste verschil met de reguliere procedure dat de betrokken bestuursorganen ervaren, is de termijn van twee weken voor het indienen van een verweerschrift. Ondanks dat de termijn als kort wordt ervaren, zeggen bestuursorganen dat het hen wel lukt die te halen, zij het wel met extra inspanning. Men heeft niet het idee dat de kwaliteit van het ingediende verweerschrift er onder lijdt.

3.6.4 *De uitvoering van het project*

Er is een uitspraak van de rechter, de rechtsbeschermingsprocedure is afgerond, dus kan het project van start? In de meerderheid van de gevallen is deze voorstelling van zaken te eenvoudig. Elk project vereist het verlenen van verscheidene vergunningen voordat de uitvoering kan starten.²⁹⁵ Het afronden van één rechtsbeschermingsprocedure is dan niet steeds voldoende om met de uitvoering te kunnen beginnen. Op vervolgvergunningen die de daadwerkelijke uitvoering mogelijk moet maken, is de Chw weliswaar van toepassing, maar een nieuwe procedure zal het proces veelal verder vertragen. Het gemeentehuis in *Zeist*, de windmolens in *Houten* en de realisatie van het uitbreidingsplan *Nieuwe Sloot* zijn voorbeelden van projecten waar ook tegen uitvoeringsbesluiten rechtsmiddelen zijn aangewend.

Een andere mogelijkheid is dat de uitvoering al is gestart, vooruitlopend op de uitspraak op het beroep. Bij verschillende wegenbouwprojecten worden alle voorbereidende werkzaamheden reeds uitgevoerd voordat op het beroep wordt beslist zodat de planning kan worden gehaald.

Ten slotte is het mogelijk dat het beroep gegrond wordt verklaard, waardoor er van uitvoering (in ieder geval vooralsnog) geen sprake kan zijn. De Chw bevat bepalingen die een procedurele versnelling beogen te bewerkstelligen, maar kleven er materiële gebreken aan het besluit, dan kan de Chw daar niets aan veranderen. De waterkrachtcentrale in *Borgharen* en de Buitening *Parkstad Limburg* zijn hiervan voorbeelden. De vernietiging van de ter realisatie van

²⁹⁵ Het projectuitvoeringsbesluit in *Wassenaar* vormt daarop een uitzondering.

die projecten verleende vergunningen had als consequentie dat de besluitvorming moest worden hervat.

Voor alle twintig projecten hebben we geprobeerd na te gaan in hoeverre sprake is van een versnelling van de uitvoering van het project als gevolg van een snellere afhandeling van een beroep tegen een in het kader van de uitvoering van het project genomen besluit. In de onderstaande tabel is te zien in hoeverre in elk van de projecten sprake is van versnelling.

Tabel 24 Versnelling projecten?

<i>nr</i>	<i>Project</i>	<i>Duur beroep in maanden</i>	<i>Duur beroep t.o.v. norm (6 maanden)</i>	<i>Duur beroep t.o.v. gemiddelde vergelijkbare procedure²⁹⁶</i>	<i>Project versneld?</i>	<i>Toelichting</i>
1	Bestemmingsplan Epe 'De Pirk-Noord'	nvt	nvt	nvt	nvt	Beroep ingetrokken.
2	Bestemmingsplan Oostelbeers 'Haagakkers II'	15 ²⁹⁷	- 3	+ 4	Nee	Deel van het project reeds gerealiseerd. Beroep heeft geen effect op realisatie van de woonwijk, aangezien het getroffen plandeel enkele jaren na de uitspraak pas in ontwikkeling zou worden genomen.
3	Bestemmingsplan Schoonhoven 'Thiendenland II'	9	+ 3	- 2	Ja	Vertraging van het project met enkele maanden is voorkomen. Er kon voor het broedseizoen begonnen worden met bouwrijp maken van een deel van het plangebied.
4	Bestemmingsplan Brummen 'Elzenbos'	6	0	- 3	Nee	Vernietiging bestemmingsplan voorkomen. Eerste fase plangebied was reeds gebouwd op basis van later vernietigde vrijstelling op grond van de Wro.
5	Bestemmingsplan Alphen aan den Rijn 'Nieuwe Sloot'	9	+ 3	- 2	Ja	Schorsing deel bestemmingsplan opgeheven. Omgevingsvergunning voor bouwen kan sneller worden verleend. Deel plangebied reeds gerealiseerd.
6	Monumentenvergunning nieuw gemeentehuis Zeist	6	0	- 6	Ja	De bouwvergunning is een dag na de uitspraak verleend, daarvoor was een onherroepelijke monumentenvergunning vereist. Project echter nog niet gerealiseerd, er is bezwaar gemaakt tegen de bouwvergunning.
7	Projectuitvoeringsbesluit Wassenaar 'Hooghe Kley'	5	- 1	- 7	Ja	Het projectuitvoeringsbesluit is van rechtswege geschorst omdat er beroep is ingesteld. Het beroep is snel afgedaan, daardoor kon het project volgens planning worden uitgevoerd.

²⁹⁶ Zie tabel 19: procedures bij de rechtbank: ruim 12 maanden; procedures bij de ABRvS in eerste en enige aanleg: 11 maanden; hogerberoepsprocedures bij de ABRvS: 7 maanden.

²⁹⁷ Twee tussenuitspraken voorafgaand aan de einduitspraak.

8	Bouwvergunning en vrijstelling Houten 'Windturbines Veerwagenweg'	16 (inclusief hb)	+ 4	- 2	Nee	Realisatie afhankelijk van de verlening van nog een aantal vergunningen en de leveringstijd van de windmolens.
9	Bouwvergunning, Waterwetvergunning, Nbw 1998 vergunning, Borgharen 'Waterkrachtcentrale Borgharen'	16	+ 10	+ 5	Nee	Beroep gegrond, vergunning op grond van de waterwet vernietigd. Project niet gerealiseerd, toepassing 1.10 Chw niet mogelijk.
10	Wbr-vergunning Den Haag 'Windmolenparken Scheveningen Buiten en West-Rijn'	15 (inclusief hb)	+ 3	- 3	Nee	Realisatie project afhankelijk van andere vergunningen die nog moeten worden verleend. Overleg vergunninghouders en gemeente Den Haag leidt wellicht tot wijziging van het project.
11	Bestemmingsplan Enschede 'Usseler Es' (bodemenergiesysteem)	7	+ 1	- 4	Nee	Realisatie kavels afhankelijk van evaluatie bedrijventerreinenbeleid gemeente eind 2012.
12	Tracébesluit en bestemmingsplannen Maastricht 'A2 Passage Maastricht'	11 (tracébsl) 9 (bstplannen)	+ 5 + 3	0 - 2	Nee	Uitvoering onafhankelijk van vaststelling tracébesluit, uitvoering reeds gestart en ligt op schema.
13	Tracébesluit 'A4 Delft-Schiedam'	7,5	+ 1,5	- 3,5	Nee	Aanbesteding was nog niet afgerond, start realisatie voorzien in zomer 2012.
14	Tracébesluit 'Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere'	8	+ 2	- 3	Ja	Uitvoering is direct gestart na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, de planning is gehaald.
15	Tracébesluit N31 'Haak om Leeuwarden'	6	0	- 6	Nee	De aannemer was nog niet gecontracteerd, dat is een jaar na de uitspraak gebeurd.
16	Inpassingsplan 'Buitening Parkstad Limburg'	11	+ 5	0	Nee	Beroep gegrond, project kan voorlopig niet worden gerealiseerd.
17	Aanwijzingsbesluit en RO-besluit 'Rotterdam The Hague Airport'	7	+ 1	- 4	Ja	Na de uitspraak kan van de gewijzigde vergunning gebruik worden gemaakt.
18	Tracébesluit Spooruitbreiding 'OV-SAAL, traject Hoofddorp-Diemen'	7	+ 1	- 4	Nee	De uitvoering van het project staat los van het oordeel over het tracébesluit.
19	Inpassingsplan Ruimte voor de Rivier 'Ontpoldering Noordwaard'	12	+ 6	+ 1	Nee	Er is geen sprake van een sneller verlopen beroepsprocedure in vergelijking met niet-Chw procedures.
20	Projectplan Waterschap Groot-Salland 'Vergraven smalspooronderhoudspaden Zalk/Kamperveen'	3	- 3	- 10	Nee (onder voorbehoud)	Planning project niet versneld, ondanks het zeer snel afgehandelde beroep. Afhankelijk van het weer kan de uitvoering worden uitgesteld.

Uit de tabel blijkt in de eerste plaats dat in bijna geen enkele van de procedures de norm van een uitspraak binnen 6 maanden wordt gehaald (zie de derde kolom). Anderzijds geldt voor bijna alle procedures dat het beroep sneller is afgedaan dan ene beroep in een vergelijkbare niet-Chw zaak (vierde kolom). Wordt ten slotte gekeken naar de relatie tussen snelheid waarmee het beroep is afgedaan en de eventuele versnelling van het project (de twee meest rechter kolommen), dan is te zien dat bij 6 van de 20 projecten sprake is van versnelling. Noodzakelijke voorwaarde is niet alleen dat de beroepsprocedure sneller is verlopen dan vergelijkbare beroepsprocedures, maar ook dat, als consequentie van het beroep dat is ingesteld

tegen het in het kader van de realisering van het project genomen besluit, is gewacht met start van het project, of dat de uitvoering van het reeds gestarte project is opgeschort. De uitgevoerde case-studies leveren geen steun voor de conclusie dat sprake is van een eenduidig verband tussen de snelheid waarmee een beroepsprocedure wordt afgerond en de tijdwinst die bij de uitvoering van het project wordt geboekt.

3.6.5 Door het bestuur ervaren knelpunten bij de realisatie van het project

De realisatie van projecten die een belangrijke bijdrage zouden moeten leveren aan de versterking van de Nederlandse economie verloopt traag. Daarvoor zijn veel verschillende factoren aan te wijzen. Uit de twintig beschreven projecten komt een rijke schakering van oorzaken naar voren, die kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën: maatschappelijke en politieke weerstand, gebrekkige besluitvorming, te optimistische verwachtingen over de werking van de Chw en de economische crisis.

Maatschappelijke weerstand

Een ambtenaar van de gemeente Epe verwoordde dit treffend: ‘De enige macht die mensen nog hebben als er eenmaal een besluit genomen is, is hindermacht.’ Tegen al de onderzochte projecten bestond maatschappelijke weerstand, variërend van een enkele burger met een klein probleem met een bestemmingsplan (Haagakkers II) tot georganiseerde (politieke) tegenstand van honderden burgers (windmolens Houten). Het overwinnen van deze weerstand kost tijd, soms veel tijd. Er moet worden overlegd, soms moet het project worden aangepast. In de meeste van de beschreven gevallen blijken de compromissen die zijn gesloten niet voldoende om te voorkomen dat beroep wordt ingesteld tegen besluiten die ter uitvoering van in het kader van de uitvoering van de projecten worden genomen.²⁹⁸

Gebrekkige besluitvorming

Als de oorzaken van de vernietigingen worden geanalyseerd, valt op dat het vaak gaat om een gebrekkige motivering of onvoldoende onderzoek. Dat zijn veelal reparabele gebreken die uiteindelijk niet in de weg hoeven te staan aan de uitvoering van het project. Een meer zorgvuldige voorbereiding van de betreffende besluiten had wellicht niet kunnen voorkomen dat tegen het besluit beroep werd ingesteld, maar wel dat de besluitvorming moest worden overgedaan.

Te optimistische planning

Veel projecten hebben de oorspronkelijke planning niet gehaald. Een van de mogelijke oorzaken is dat de planning van het project niet realistisch was. Het is lastig in te schatten in hoeverre dat bij de projecten onder de Chw het geval is geweest. Door de grote onzekerheid die er bestaat aan het begin van een planproces komt het voor dat het budget en de doorlooptijd te optimistisch worden ingeschat. Bestuursorganen gaan er in hun planning soms expliciet van uit dat de rechter binnen 6 maanden uitspraak doet, zoals in artikel 1.6 lid 4 Chw wordt geëist. In Schoonhoven was dit het geval. Als het de rechter niet lukt deze termijn te halen, verstoort dat de planning.

²⁹⁸ Het beroep tegen de omgevingsvergunning voor De Pirk-Noord is afgekocht, evenals een beroep tegen de aanleg van een bouwweg voor OV-SAAL.

Economische crisis

Procedures ter versnelling van ruimtelijke en infrastructurele projecten hebben alleen zin als ze ook worden benut. De economische crisis leidt er toe dat niet van elke verkregen vergunning gebruik wordt gemaakt ter realisatie van een project. Een ambtenaar in de gemeente Zeist zegt hierover het volgende: ‘We zijn geen armlastig dorp, eerder relatief rijk, maar dat dat ook bij ons projecten stilliggen, dat laat zien dat juist in die sector van de markt de verkoop enorm gestagneerd is. Hoe snel we de procedures ook doen, als de woningen niet verkocht worden, dan gaat het niet door. Niet elke verleende bouwvergunning wordt gebruikt (...).’ Het betreft hier maar een enkel voorbeeld, maar het illustreert het dat de Chw niet zonder meer de functie heeft van aanjager van realisatie van ruimtelijke en infrastructurele plannen.

3.7 Neveneffecten?

3.7.1 Inleiding

Twee opvallende bevindingen van het empirisch onderzoek zijn dat in de helft van de Chw-procedures discussie is over de vraag of een of meerdere van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de betreffende zaak van toepassing is en dat de verplichting van de rechter om elke Chw-zaak binnen 6 maanden af te doen er voor zorgt dat die zaken gemiddeld substantieel sneller worden afgedaan dan reguliere bestuursrechtelijke beroepszaken.

Deze bevindingen roepen de vraag op in hoeverre de discussie over de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw en de verplichting van de rechter Chw-zaken binnen 6 maanden af te handelen van invloed is op de kwaliteit van de procesvoering in procedures bij de bestuursrechter en op de kwaliteit van de uitspraak van de rechter. Daarnaast komt de vraag op welke effecten de procesrechtelijke bepalingen hebben op enerzijds de tijd (in de zin van: werklast) die de behandeling van Chw-zaken in beslag neemt en anderzijds op de afhandelingsduur van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw *niet* van toepassing zijn. De in het kader van het empirische onderzoek gehouden interviews met rechters, medewerkers van rechterlijke instanties en procesvertegenwoordigers maken het mogelijk daar een beeld van te vormen.

3.7.2 Consequentie 6-maanden uitspraaktermijn voor kwaliteit zaaksbehandeling?

In de interviews met procesvertegenwoordigers was de vraag aan de orde wat hun ervaringen zijn met procedures waarin de rechter gebonden is aan de 6-maandentermijn voor het doen van een uitspraak. Die interviews leverden ten minste twee observaties op.

In de eerste plaats zijn de respondenten op grond van hun ervaring bijna zonder uitzondering van opvatting dat beroepszaken – uitzonderingen daargelaten – binnen 6 maanden zouden moeten kunnen worden afgehandeld. Afhandeling binnen 6 maanden hoeft niet ten koste te gaan van een voldoende en zorgvuldige voorbereiding van de zaak door partijen en evenmin ten koste van een zorgvuldig onderzoek en een zorgvuldige beoordeling door de rechter.

Maar vervolgens maken veel van de geïnterviewden expliciet een uitzondering voor grootschalige, complexe zaken waarbij veel verschillende partijen betrokken zijn. Zij betwijfelen ten zeerste of het voor de rechter mogelijk is in die zaken binnen 6 maanden tot een (kwalitatief goede) uitspraak te komen. Zo is het voor appellanten moeilijk om binnen de in dergelijke zaken relatief korte beroepstermijn van 6 weken alle relevante gronden aan te voeren en van een goede onderbouwing te voorzien. Voor verweerder geldt dat het een grote geconcentreerde inspanning vergt om binnen de door de bestuursrechter gehanteerde termijn van 2 weken een verweerschrift tot stand te brengen waarin adequaat op alle beroepsgronden van de vele appellanten wordt gereageerd. Voor de rechterlijke instantie geldt dat het in veel gevallen ondoenlijk is om tijdig met een adviesopdracht aan de StAB te komen, voor de StAB om tijdig rapport uit te brengen, voor partijen om tijdig inhoudelijk op het StAB-rapport te reageren en voor de rechterlijke instantie om tijdig met een uitspraak te komen waarin alle verschillende uiteenlopende beroepsgronden het volle pond krijgen.

Zou de rechterlijke instantie die een dergelijke grootschalige en complexe zaak met veel verschillende appellanten moet behandelen, er naar streven die zaak koste wat het kost binnen 6 maanden af te doen, zo werd gesteld, dan vormt dat voor alle betrokkenen een risico. Voor appellant is het risico dat de rechter op basis van een onvolledig beeld van de zaak het besluit van het bestuur het voordeel van de twijfel geeft, waar hij dat niet zou hebben gedaan als hij de mogelijkheid had gehad de zaak zorgvuldiger te bestuderen. Voor verweerder is het risico dat de rechter het betreffende besluit vernietigt en het bestuur opdraagt opnieuw tot besluitvorming over te gaan, waar hij (de rechtsgevolgen van) het besluit in stand zou hebben gelaten als hij zich een beter beeld van de zaak had kunnen vormen.

3.7.3 Werklastverzwaring bestuursrechtelijke instanties; verdringing?

Wat betekent de 6-maandentermijn voor de rechterlijke instantie die uitspraak moet doen in zaken waarvoor die termijn geldt? Met name de bij de Afdeling bestuursrechtspraak gevoerde gesprekken zijn relevant ter beantwoording van die vraag, omdat rechtbanken tot nu toe slechts incidenteel ervaring hebben met Chw-zaken die binnen 6 maanden moeten worden afgerond, en de Afdeling die ervaring meer structureel heeft.

De behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, betekent voor de Afdeling een aanzienlijke werklastverzwaring, zo komt uit de daar gevoerde gesprekken naar voren.

Er zijn vier oorzaken voor die verzwaring aan te wijzen. De eerste twee worden veroorzaakt door de bijzondere kenmerken van procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, de andere twee door het gegeven dat die zaken binnen 6 maanden moeten worden afgedaan. Hieronder worden ze genoemd en vervolgens toegelicht.

1. de ambtshalve beoordeling van de vraag of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn;

2. de ambtshalve beoordeling van de vraag of de relativiteitseis in de weg staat aan honorering van een of meerdere beroepsgronden;
3. het risico van dubbel/overbodig werk;
4. de inpasbaarheid van Chw-zaken in het werkproces van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ter toelichting zij het volgende vermeld.

ad 1) Ambtshalve beoordeling toepasselijkheid procesrechtelijke Chw-bepalingen

De bestuursrechter dient ambtshalve te beoordelen of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw op een procedure van toepassing zijn. Uit de gepubliceerde jurisprudentie komt naar voren dat in de beginfase van de Chw relatief vaak de vraag aan de orde was of op het aanhangige beroep al dan niet de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren. Uit latere uitspraken blijkt minder frequent van discussie over die vraag. Dat wil niet zeggen dat het vaststellen van de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw inmiddels steeds een routinehandeling is geworden. Uit bij de Afdeling bestuursrechtspraak gevoerde gesprekken komt naar voren dat er bepaalde categorieën zaken zijn waar de vraag naar de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw steeds opnieuw een gedegen onderzoek vergt. De voorbeelden die in het gesprek werden genoemd, lijken sterk op de voorbeelden die worden genoemd in het advies van de Raad van State over Voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet.²⁹⁹ Een eerste voorbeeld betreft een beroep tegen een vergunning voor bouwen van een woning. De bestuursrechter kan niet zonder onderzoek van het bestemmingsplan waarop die vergunning berust constateren of het een zaak is waarop de procesrechtelijke bepalingen Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn. Pas als bekend is of het een bestemmingsplan betreft dat de bouw van meer van elf woningen mogelijk maakt, is duidelijk of het een Chw-zaak betreft. Een ander voorbeeld betreft het beroep tegen een vergunning voor het kappen van een boom ten zuiden van Den Haag. Of op dat beroep de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, hangt af van de vraag waar ten zuiden van Den Haag de betreffende boom staat. Een van de in Bijlage II bij de Chw opgenomen projecten is namelijk 'Mooi en Vitaal Delfland', dat betrekking heeft op 'een gebied tussen Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer' en bestaat uit 'Integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering glas en groen'. Staat de boom in het betreffende gebied en kan de voorgenomen kap worden geacht een handeling te zijn ter realisatie van de integrale gebiedsontwikkeling, dan zijn op het beroep tegen de vergunning de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing. De bestuursrechter moet ambtshalve onderzoeken of die het geval is. De beide voorbeelden laten zien dat het ook bij beroep tegen besluiten die op het eerste gezicht niets met de Chw te maken hebben, toch kan gaan om een Chw-zaak. Neemt de bestuursrechter zijn plicht om de toepasselijkheid van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw ambtshalve te toetsen serieus, dan vergt dat bij veel zaken extra onderzoek.

ad 2) Ambtshalve beoordeling relativiteitseis

Behalve dat de rechter ambtshalve moet vaststellen of de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, dient hij – bij een bevestigend antwoord – zich tevens te buigen over de vraag of hij, gezien de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw, het bestreden besluit kan vernietigen op grond van daartegen aangevoerde beroepsgronden.

Uit de met procespartijen en rechters gevoerde gesprekken blijkt dat de mate waarin de relativiteitseis een rol speelt in de door partijen voorafgaand aan de zitting gevoerde schriftelijke discussies

²⁹⁹ Zie noot 35 in het Advies. Zaaknummer van het advies: W14.11.0238/IV. Zie voorts: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 4.

en op de zitting zelf, sterk uiteenloopt. Het beeld dat uit gesprekken met procesvertegenwoordigers en rechters naar voren komt, is dat appellanten zelden relativiteit aan de orde stellen, maar dat verweerders en vergunninghouders die als derde partij bij de procedure betrokken zijn, dat in een aanzienlijk aantal gevallen wel doen.

In de interviews met procesvertegenwoordigers en rechters gevraagd aan te geven hoeveel tijd ter zitting werd besteed aan de betekenis van artikel 1.9 Chw. Uit de antwoorden blijkt dat dit per zaak sterk kan verschillen. Wordt gekeken naar de grootste gemene deler van de antwoorden van procesvertegenwoordigers, dan komt daaruit naar voren dat op een zitting waar een zaak wordt behandeld waarop de procesrechtelijke bepalingen van Chw van toepassing zijn, nogal eens een substantieel deel van de zittingstijd wordt besteed aan de consequenties van de toepasselijkheid van de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw voor de beoordeling van het beroep.

Over de extra tijd die de beoordeling van de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw en de toetsing van het beroep aan de relativiteitseis de rechter kost, konden onze gesprekspartners bij de rechterlijke instanties geen uitspraak doen.

ad 3) Risico van dubbel/overbodig werk

De werkprocessen bij de Afdeling bestuursrechtspraak zijn er op gericht beroepszaken in 40 weken af te doen. Maakt een onderzoek door de StAB deel uit van de beoordeling van het beroep, dan wordt gemikt op een doorlooptijd van 52 weken. Het stramien van afdoening binnen 40/52 weken is gebaseerd op een procedure waarin de verschillende activiteiten van de bij de beoordeling en afhandeling van het beroep betrokken partijen volgtijdelijk plaatsvinden.

De periode van 6 maanden (26 weken) is daarvoor echter te kort, aldus onze gesprekspartners. Het loslaten van het volgtijdelijk werken kan leiden tot overbodig/dubbel werk.

Ter toelichting werden onder meer de volgende voorbeelden gegeven.

1. In een reguliere procedure wordt het bestuursorgaan pas gevraagd met een verweerschrift te komen, als zeker is dat het beroep ontvankelijk is (het griffierecht is betaald, eventuele ontvankelijkheidsverzuimen zijn hersteld); het komt veelvuldig voor, namelijk in ruim 20% van de zaken, dat een beroep de fase van de ontvankelijkheidstoetsing niet overleeft. Uit een oogpunt van een efficiënte inrichting van de procedure is het dan ook van belang dat het bestuur pas met een verweerschrift hoeft te komen als zeker is dat het ingestelde beroep ontvankelijk is en inhoudelijke behandeld zal worden.
2. Idealiter vindt de instructie van een zaak plaats als de betreffende jurist van de Afdeling niet alleen beschikt over het beroepschrift, maar ook over verweerschrift en gedingstukken. In zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, begint de instructiefase al voordat degene die gaat instrueren, beschikt over het verweerschrift.
3. Als een onderzoek door de StAB deel uitmaakt van de procedure, geldt iets dergelijks. Partijen dienen de gelegenheid te krijgen op dat onderzoek te reageren. Voor de inhoudelijke analyse van de zaak ('instructie') ter voorbereiding van de zitting is het het meest efficiënt dat die pas hoeft plaats te vinden als niet alleen het advies van de StAB, maar ook de reacties van partijen op het StAB-advies beschikbaar zijn. Een termijn van 26 weken laat een dergelijke handelwijze niet toe.

ad 4) Inpasbaarheid van Chw-zaken in het werkproces van de rechterlijke instantie

Het is voor de Afdeling bestuursrechtspraak moeilijk te voorzien wanneer en in welke frequentie zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, aanhangig worden gemaakt. Het is dan ook ondoenlijk om een aantal juristen permanent beschikbaar te hebben voor de behandeling van deze zaken. Dat betekent dat zodra een Chw-zaak binnenkomt, een of meer juristen die zich met andere zaken bezighouden, hun werk daaraan moeten onderbreken om met de Chw-zaak aan de slag te gaan. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de behandeling van die (niet

Chw-)zaak vertraging oploopt en dat ook los daarvan de voorbereiding van die (niet-Chw-)zaak minder efficiënt gebeurt, hetzij omdat de jurist die tijdelijk met de Chw-zaak bezig was, de draad later weer moet oppakken, hetzij omdat een collega zich in de (niet-Chw-)zaak moet verdiepen.

Geconcludeerd kan worden dat de geïnterviewden bij de Afdeling bestuursrechtspraak constateren dat de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn voor een verzwaring van de werklast zorgen en tevens dat ze er toe leiden dat de afhandeling van andere zaken langer duurt.

Dat laatste wordt zonder uitzondering ook geconstateerd door geïnterviewde procesvertegenwoordigers die meer dan incidenteel betrokken zijn bij procedures bij de Afdeling. Zij signaleren eenstemmig dat de behandeling van zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn, (aanzienlijk) worden vertraagd als gevolg van de op de Afdeling rustende verplichting in procedures waarop die bepalingen wel van toepassing zijn, uitspraak te doen binnen 6 maanden.

Of in de afgelopen twee jaar daadwerkelijk sprake is geweest van het door deze gesprekspartners gesignaleerde verdringingseffect en zo ja, in welke mate, hebben we niet kunnen vaststellen. De reden is dat doorlooptijden door verschillende factoren kunnen worden beïnvloed en dat niet met zekerheid is te zeggen in hoeverre, mocht geconstateerd worden dat bepaalde categorieën zaken een langere doorlooptijd hebben sinds de invoering van de Chw, de vertraging is toe te rekenen aan het feit dat zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, versneld moeten worden afgedaan.

3.8 Conclusie

3.8.1 Inleiding

De bevindingen van dit hoofdstuk kunnen worden samengevat door de vraag te stellen in hoeverre aan het empirische onderzoek aanwijzingen zijn te ontleen dat sprake is van effecten van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw op het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures, alsmede op de Chw-projecten ter uitvoering waarvan besluiten zijn genomen die bij de bestuursrechter ter discussie zijn gesteld.³⁰⁰ Verschillende soorten effecten kunnen worden onderscheiden. Sommige daarvan zien op het verloop en de uitkomst van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure, andere op de in de artikelen 1.1 en 1.2 Chw aangewezen projecten, nog weer andere op de gang van zaken bij de rechterlijke instanties die Chw-zaken behandelen. Concreet betreft het de volgende mogelijke effecten: directe effecten op de uitkomst van de procedure; directe effecten op het verloop van de procedure; directe effecten op de uitkomst van de besluitvorming door bestuursorganen; indirecte effecten op de snelheid/kwaliteit van (de uitvoering van) projecten; indirecte effect op de behandeling van beroepszaken door rechterlijke instanties.

Voor elk van de effecten kan worden onderscheiden tussen effecten waarvan *zeker* is dat ze zich niet of juist wel hebben voorgedaan en effecten waarvan hoogstens valt vast te stellen

³⁰⁰ Voor het gebruik van de term 'effecten' in het kader van dit evaluatieonderzoek zij verwezen naar voetnoot 1 van hoofdstuk 1.

dat ze zich *mogelijk* hebben voorgedaan. Voor elk van de mogelijke effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw wordt hieronder vermeld wat onze bevindingen zijn.

3.8.2 *Directe effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van de procedure?*

Ter vaststelling van de directe effecten van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw waren 204 uitspraken beschikbaar. Voor het vaststellen van het directe effect daarvan op de uitkomst van de procedure maken we niet van al die uitspraken gebruik. In de eerste plaats beperken we ons tot einduitspraken. In de tweede plaats laten we de uitspraken waarin het beroep gegrond is verklaard (met uitzondering van de uitspraken waarin de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand zijn gelaten) buiten beschouwing. De reden is dat als een beroep in een Chw-zaak gegrond is verklaard per definitie geen sprake kan zijn van een direct effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van de procedure. Immers, de Chw bevat alleen bepalingen die het mogelijk maken dat een beroep dat zonder de toepasselijkheid ervan gegrond zou zijn verklaard, ongegrond of niet-ontvankelijk wordt verklaard. In de derde plaats tellen we zaken waarin zowel een rechtbankuitspraak als de daarop volgende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak als hogerberoepsrechter beschikbaar is, als een zaak geteld. Van het bestand van 204 uitspraken blijven er zodoende 117 over. De effecten zijn vastgesteld aan de hand van die 117 uitspraken.

Effect waarvan *zeker* is dat het zich heeft voorgedaan:³⁰¹

- Artikel 1.9 Chw: in 1% van de zaken (1 van de 117) is het beroep ongegrond in plaats van gegrond verklaard, met als gevolg dat het bestreden besluit in stand bleef, vanwege de toepasselijkheid artikel 1.9 Chw.

Effecten die zich *mogelijk* hebben voorgedaan:

- In 24% van de zaken (28 van de 117) was sprake van een minder grondige beoordeling van rechtmatigheid van bestreden besluit, vanwege de toepasselijkheid van de artikelen 1.4, 1.5, 1.6 lid 2, 1.6a en/of 1.9 Chw, mogelijk er toe leidend dat een beroep niet-ontvankelijk/ongegrond is verklaard dat anders gegrond was verklaard.
- Artikel 1.4 Chw: 3% van de zaken (4 van de 117) betrof een procedure waarin een bestuursorgaan een van de appellanten was; in geen van die zaken is het beroep van het bestuursorgaan inhoudelijk beoordeeld. Een mogelijk gevolg daarvan is dat de rechtmatigheid van het besluit minder grondig is beoordeeld, met als mogelijke consequentie dat het bestreden besluit om die reden in stand is gebleven.
- Artikel 1.5 Chw: in 2% van de zaken (2 van de 117) is vernietiging achterwege gelaten omdat aannemelijk werd geacht dat er geen belanghebbenden waren die door de onrechtmatigheid van het besluit waren benadeeld.
- Artikel 1.6 lid 2 Chw: in 1% van de zaken (1 van de 117) was de situatie aan de orde dat voor het eind van de beroepstermijn geen beroepsgronden waren ingediend en is het beroep om die reden niet inhoudelijk beoordeeld;

³⁰¹ Zie de paragrafen 3.3.3, 3.3.5 en 3.3.7. Het verschil tussen de in die paragrafen gepresenteerde cijfers en de hier gepresenteerde cijfers wordt verklaard door het feit dat daar alle einduitspraken in beschouwing zijn genomen, terwijl hier, zoals in het begin van deze paragraaf is toegelicht, de einduitspraken waarin het beroep gegrond is verklaard buiten beschouwing zijn gelaten.

- Artikel 1.6a Chw: in 5% van de zaken (6 van de 117) zijn na afloop van de termijn ingediende beroepsgronden op grond van artikel 1.6a Chw niet beoordeeld en is het beroep ongegrond verklaard.
- Artikel 1.9 Chw: in 15% van de zaken (17 van de 117) zijn beroepsgronden vanwege de gelding van de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw niet beoordeeld en is het beroep ongegrond verklaard.

3.8.3 *Directe effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op het verloop van de procedure?*

Effecten waarvan *zeker* is dat ze zich hebben voorgedaan:

- Artikel 1.6 lid 4 Chw: beroepszaken worden gemiddeld sneller afgedaan dan vergelijkbare niet Chw-zaken; de versnelling bedraagt ongeveer 25%.³⁰²
- Artikel 1.6 lid 3 Chw: het aantal zaken waarin de StAB om advies is gevraagd is significant minder dan in vergelijkbare niet Chw-zaken. Van de einduitspraken in Chw-zaken is 5% mede gebaseerd op een StAB advies. Wordt vergeleken tussen bestemmingsplanzaken, dan blijkt dat sprake is van significante verschillen: in niet-Chw bestemmingsplan zaken wordt in 10% van de gevallen een StAB-advies gevraagd, terwijl dat in Chw-bestemmingsplan zaken in niet meer dan 3% van de gevallen gebeurt.³⁰³

3.8.4 *Directe effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van de besluitvorming door bestuursorganen?*

Effecten die zich mogelijk hebben voorgedaan of kunnen voordoen:

- Artikel 1.10 Chw: van de vernietigingen geldt voor minder dan de helft van de gevallen dat het bestuur, vanwege de vernietigingsgrond, bij de hernieuwde besluitvorming kan profiteren van de verlichte onderzoekslast van artikel 1.10 Chw.³⁰⁴
- Artikel 1.11 Chw: een deel van de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van projecten die staan genoemd in Bijlage II bij de Chw, maakt gebruik van de artikel 1.11, een deel ziet er van af. Op grond van de door ons verzamelde informatie is het niet mogelijk uitspraken te doen over enig verband tussen het gebruik van artikel 1.11 en versnelling van projecten.³⁰⁵

3.8.5 *Indirecte effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de snelheid/kwaliteit van de uitvoering van projecten?*

*Aspect snelheid*³⁰⁶

Voor de 20 projecten waarvan de besluitvorming en de naar aanleiding daarvan gevoerde beroepsprocedures in kaart zijn gebracht, mede aan de hand van document-analyse en gesprekken met betrokken ambtenaren, hebben we geprobeerd na te gaan in hoeverre een sneller ver-

³⁰² Zie § 3.3.6. De mate van tijdswinst loopt uiteen de verschillende beroepsinstanties; zie tabel 19 in § 3.3.6..

³⁰³ Zie § 3.3.4.

³⁰⁴ Zie § 3.4.

³⁰⁵ Zie § 3.5.

³⁰⁶ Zie § 3.6.4.

loop van de beroepsprocedure als consequentie had dat de uitvoering van het project werd versneld.

Het is dan niet alleen noodzakelijk dat de beroepsprocedure sneller is verlopen dan vergelijkbare beroepsprocedures, maar ook dat, als consequentie van het beroep dat is ingesteld tegen het in het kader van de realisering van het project genomen besluit, is gewacht met start van het project, of dat de uitvoering van het reeds gestarte project is opgeschort.

Bij 6 van de 20 projecten is sprake van versnelling. De uitgevoerde case-studies leveren geen steun voor de conclusie dat sprake is van een eenduidig verband tussen de snelheid waarmee een beroepsprocedure wordt afgerond en de tijdwinst die bij de uitvoering van het project wordt geboekt.

Aspect kwaliteit

Het feit dat de rechter toepassing geeft aan één of meerdere van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw betekent dat de betreffende besluiten de rechterlijke toetsing overleven, waar dit mogelijk niet was gebeurd als deze bepalingen niet hadden gegolden. In één geval is zeker dat de rechter, als gevolg van de gelding van artikel 1.9 Chw, vernietiging van een onrechtmatig besluit achterwege heeft gelaten.³⁰⁷

3.8.6 Indirecte effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op het verloop en de uitkomst van andere beroepsprocedures?

Effecten die zich *mogelijk* hebben voorgedaan:

- Onder betrokkenen bestaat consensus over dat de behandeling van niet Chw-zaken wordt vertraagd vanwege de verplichting van de rechter in Chw-zaken binnen 6 maanden uitspraak te doen. Of dit daadwerkelijk het geval is, hebben we niet kunnen vaststellen.³⁰⁸

³⁰⁷ Zie de paragrafen 3.3.3, 3.3.5 en 3.3.7.

³⁰⁸ Zie § 3.7.3.

4 Conclusies

Aan het begin van dit rapport zijn de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Dragen de tijdelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan versnelling van de procedures voor de projecten aangewezen op grond van artikel 1.1 en artikel 1.2 Chw?
2. In hoeverre hebben deze instrumenten en hun toepassing effect op de juridische kwaliteit van besluiten?
3. In hoeverre is sprake van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) deze instrumenten?
4. Lenen deze instrumenten zich voor toepassing op andere terreinen dan dat van de Chw?

Op grond van het onderzoek waarvan hiervoor verslag is gedaan, valt ter beantwoording van deze vragen het volgende op te merken.

1. Dragen de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw bij aan de versnelling van procedures voor projecten, aangegeven in artikel 1.1 en artikel 1.2 Chw?

Ter beantwoording van deze vraag maken we een onderscheid tussen bepalingen die zien op de beroepsprocedure bij de bestuursrechter en bepalingen die zien op de procedure van besluitvorming, al dan niet na de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter.

Voor wat betreft de *procedure bij de bestuursrechter* zijn de bevindingen van het onderzoek in drie punten samen te vatten.

- Het eerste punt betreft de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw. Die wordt 62% van de Chw-zaken niet gehaald. Echter, de overschrijding is beperkt. De afhandeling van Chw-zaken neemt gemiddeld 8 maanden in beslag, wat ongeveer 25% sneller is dan de afhandelingstermijn van de gemiddelde bestuursrechtelijke beroepszaak.
- Het tweede punt betreft het effect van de toepasselijkheid van een of meer van de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de uitkomst van het beroep. Daarvan *kan* sprake zijn als de uitkomst van de procedure is dat het bestreden besluit in stand blijft en de rechter een of meer van de volgende bepalingen heeft toegepast: artikel 1.4, artikel 1.5, artikel 1.6 lid 2, artikel 1.6a en/of artikel 1.9 Chw. In 24% van de procedures die resulteerden in een einduitspraak waarin het aangevochten besluit in stand bleef, paste de rechter een of meerdere van deze bepalingen toe. Van de zaken waarin de toepassing van een of meer van deze bepalingen aan de orde was en het beroep ongegrond is verklaard, is er echter maar één zaak waarvan met zekerheid kan worden gezegd dat één van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw heeft voorkomen dat het beroep gegrond is verklaard. Het betreft de Brummen-zaak, waarin wordt over-

wogen dat het aangevochten besluit onrechtmatig is maar desondanks in stand kan blijven, vanwege de toepasselijkheid van de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw.

- Het derde punt betreft de relatie tussen de snelheid waarmee een beroep onder de Chw wordt afgedaan en de snelheid waarmee het project wordt gerealiseerd in het kader waarvan de beroepsprocedure is gevoerd. Op dat punt is het beeld divers. Van de 20 projecten in het kader waarvan een beroepsprocedure is gevoerd waarop bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren en waarvan voor dit onderzoek het besluitvormingstraject in kaart is gebracht, geldt voor 6 van de 20 dat aannemelijk is dat ze hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep, zij het dat voor al die 6 projecten geldt dat de tijdwinst, gezien de looptijd van het project als geheel, relatief beperkt is. Voor de 14 andere projecten geldt dat die om allerlei verschillende redenen niet hebben geprofiteerd van de toepasselijkheid op het beroep van de 6-maanden uitspraaktermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw. Redenen zijn onder meer dat geen sprake was van een relatief snelle uitspraak, dat het beroep gegrond was, dat het aanhangig zijn van het beroep niet leidde tot uitstel van de uitvoering van het project of dat de start of voortzetting van het project pas plaatsvond, langere tijd nadat de bestuursrechter uitspraak had gedaan.

Voor zover het *procedures van besluitvorming* betreft, zijn de bevindingen terzake van de instrumenten van artikel 1.10 (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek bij hernieuwde besluitvorming) en 1.11 Chw (versoepeling mer-plicht) van belang.

- Voor wat betreft artikel 1.11 Chw moet worden vastgesteld dat het tot nu toe niet frequent is voorgekomen dat bestuursorganen voor de keuze zijn komen te staan gebruik te maken van de keuzevrijheid van artikel 1.11 Chw. Ten minste twee redenen zijn daarvoor aan te wijzen. De eerste is dat artikel 1.11 Chw alleen geldt voor besluiten in het kader van projecten die op Bijlage II van de Chw voorkomen. Veel van die projecten verkeren nog in een voorbereidende fase, zodat de vraag of van artikel 1.11 Chw gebruik zal worden gemaakt, of dat toch alternatieven zullen worden onderzocht en advies van de Commissie voor de mer zal worden ingewonnen, nog niet aan de orde was. Voor zover projecten van Bijlage II al in uitvoering waren genomen op het moment dat de Chw van kracht werd, was de toepassing van artikel 1.11 Chw nog niet aan de orde, omdat reeds voldaan was aan de verplichting waarvan men op grond van artikel 1.11 Chw ontheven was. Voor zover bestuursorganen al wel voor de keuze (zijn) komen te staan al dan niet gebruik te maken van artikel 1.11 Chw, is te zien dat hun keuze uiteenloopt. In een aantal gevallen wordt gebruik gemaakt van de vrijheid die artikel 1.11 Chw biedt, in een aantal andere gevallen kiest men er voor onverplicht alternatieven te onderzoeken en de Commissie voor de mer om advies te vragen.
- Voor wat betreft artikel 1.10 Chw (opnieuw gebruik maken van eerder feitenonderzoek) kan het volgende worden opgemerkt. Onder de uitspraken in Chw-zaken die ons ter beschikking stonden, bevond zich slechts een enkele waarin de toepasselijkheid van artikel 1.10 Chw aan de orde was. De beschikbare Chw-uitspraken maken het echter wel mogelijk een beeld te krijgen van de mate waarin bestuursorganen kunnen profiteren van deze bepaling. Van de ons ter beschikking staande uitspraken die een vernietiging van het bestreden besluit inhielden, met als consequentie dat het bestuursorgaan een nieuw besluit diende te nemen, hebben we de vernietigingsgronden geanalyseerd. Daaruit bleek dat voor minder dan helft van die uitspraken (11 van

de 27) geldt dat het bestuursorgaan kan profiteren van de keuzemogelijkheid van artikel 1.10 Chw, en voor ruim de helft (16 van de 27) dat dit niet het geval is.

2. In hoeverre hebben deze instrumenten en hun toepassing effect op de juridische kwaliteit van besluiten?

Over de vraag naar de verhouding tussen de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en de juridische kwaliteit van besluiten kunnen we kort zijn. Als de rechter toepassing geeft aan één of meerdere van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw en zijn uitspraak vervolgens inhoudt dat het aangevochten besluit in stand blijft, betekent dit dat het betreffende besluit de rechterlijke toetsing overleeft, waar dit *mogelijk* niet was gebeurd als deze bepalingen niet hadden gegolden. Met andere woorden: steeds als sprake is van de toepasselijkheid van een van de procesrechtelijke instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw en van de beslissing van de rechter om het aangevochten besluit in stand te laten, is *denkbaar* dat sprake is van een situatie dat de rechter *als gevolg van de toepasselijkheid van een of meerdere van die instrumenten* een besluit dat onrechtmatig is (en dus van ondermaatse juridische kwaliteit) in stand laat. Echter, slechts in één geval is zeker dat de rechter, als gevolg van de gelding van artikel 1.9 Chw, vernietiging van een onrechtmatig besluit achterwege heeft gelaten.

3. In hoeverre is sprake van andere effecten van en knelpunten bij (het gebruik van) deze instrumenten?

Gesprekken met betrokkenen bij procedures over Chw-besluiten hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat bestuursorganen bij de besluitvorming anticiperen op de beperkingen van de rechtsbeschermingsmogelijkheden in Chw-procedures. Evenmin hebben deze gesprekken aanwijzingen opgeleverd dat de kwaliteit van de zaaksbehandeling door de rechter wordt beïnvloed door het feit dat hij gehouden is binnen 6 maanden uitspraak te doen. Opvallend is echter wel dat de frequentie waarin in Chw-zaken de StAB door de rechter wordt ingeschakeld, lager is dan in vergelijkbare zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet van toepassing zijn.

Een mogelijk neveneffect dat regelmatig ter sprake kwam in interviews die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn afgenomen, betreft de consequenties van de 6-maanden uitspraaktermijn voor de werklast van de rechterlijke instanties en de afhandeldingsduur van andere bestuursrechtelijke beroepszaken. Onder de geïnterviewden bestaat daarover een grote mate van consensus. Zij constateren dat de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, leiden tot een verzwaring van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de rechterlijke instantie die het vaakst met deze zaken te maken heeft, en constateren tevens dat de verplichting van artikel 1.6 lid 4 Chw er toe leidt dat de afhandeling van andere zaken langer duurt. Of daadwerkelijk sprake is van een dergelijk effect, hebben we niet kunnen vaststellen.

Echter, te verwachten is dat het aantal besluiten waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, in de komende tijd zeer sterk zal toenemen. Met name valt een hausse te verwachten van besluiten ter uitvoering van bestemmingsplannen die de bouw van meer dan 11 woningen mogelijk maken. De 6-maandentermijn is van toepassing op *alle*

besluiten die vereist zijn voor de realisering van een dergelijk bestemmingsplan. Het feit dat de rechter nu al moeite heeft die termijn te halen, rechtvaardigt de verwachting dat artikel 1.6 lid 4 Chw een geringer effect zal sorteren naarmate het aantal procedures waarop die bepaling van toepassing is, stijgt. Kort en goed: hoe vaker zich de situatie voordoet dat de bestuursrechter een zaak binnen 6 maanden moet afdoen, des te kleiner de kans is dat hij die termijn haalt en des te groter de kans dat de behandeling van andere zaken extra lang duurt.

4. Lenen de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zich voor toepassing op andere terreinen dan dat van de Chw?

Aan het slot van deze evaluatie gaan wij in op de vraag of, gelet op de bevindingen van het onderzoek, het aanbeveling verdient de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw permanent dan wel algemeen te maken. Wij volgen daarbij de volgorde waarin de instrumenten in ons onderzoek zijn besproken.

Daarbij zij opgemerkt dat een aanbeveling om een instrument van Hoofdstuk 1 Chw al dan niet permanent dan wel algemeen te maken, gebaseerd kan zijn op de bevindingen uit het juridische deel van het onderzoek, het empirische deel van het onderzoek of op beide. In de tweede plaats is het van belang op te merken dat het merendeel van de bevindingen van het empirische deel van het onderzoek geen stevige basis bieden voor pleidooien voor of tegen permanentmaking of veralgemenisering. De reden is dat het, uitzonderingen daargelaten, niet mogelijk is gebleken, vast te stellen in hoeverre sprake is van effecten van bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw op de versnelling van procedures voor projecten en op de juridische kwaliteit van besluiten.

In z'n algemeenheid kan wel worden geconstateerd dat elk van de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw de *mogelijkheid* in zich heeft bij te dragen aan versnelling en tevens het *risico* inhoudt dat afbreuk wordt gedaan aan juridische kwaliteit. Bij het formuleren van aanbevelingen hebben we geprobeerd ons daarvan rekenschap gegeven. Een ander uitgangspunt bij het formuleren van aanbevelingen betreft het feit dat de instrumenten van Hoofdstuk 1 Chw zijn bedoeld als crisismaatregelen en dat een aanbeveling om een bepaald instrument permanent te maken of te veralgemeniseren, gebaseerd moet zijn op de overtuiging dat het, los van de bijzondere situatie waarvoor het is vastgesteld, van meerwaarde is.

Hieronder geven wij voor elk van de instrumenten aan in hoeverre wij permanentmaking of veralgemenisering aangewezen achten. We beginnen met de procesrechtelijke bepalingen.

Beperking van de mogelijkheden gronden aan te voeren (art. 1.6 lid 2/ 1.6a Chw)

- De betreffende bepalingen in de Chw zijn te beschouwen als ingrijpende beperkingen van de mogelijkheden gronden aan te voeren, die raken aan het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Het verdient geen aanbeveling deze permanent te maken, laat staan algemeen. De redenen daarvoor zijn, kort gezegd, dat zij leiden tot technisch geharrewar dat niet gaat over de kern van het geschil (veelvuldig discussie in de rechtspraak over de vraag of in het betreffende geval sprake is van een – niet aanvaardbare – nieuwe grond dan wel van geoorloofde aanvulling van een al aangevoerde grond). In het geval de bepalingen daadwerkelijk worden toegepast om gronden buiten de orde te verklaren, doen zij afbreuk aan het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat.

- Voor het geval de wetgever er desondanks voor zou kiezen deze instrumenten permanent te maken, verdient het ernstig aanbeveling de redactie van artikel 11 Besluit uitvoering Chw aan te passen, zo dat daarin expliciet tot uitdrukking komt:
 - dat niet-ontvankelijkverklaring zal volgen als een bezwaar- of beroepschrift niet of onvoldoende van gronden is voorzien,
 - en wel zonder dat eerst gelegenheid tot herstel van het vormverzuim zal worden geboden.

Geen beroepsrecht voor decentrale overheden (art. 1.4 Chw)

Deze maatregel is gepresenteerd als een typische crisismaatregel, die ook bijvoorbeeld in de ogen van de Commissie Elverding niet permanent zou moeten worden, laat staan algemeen.³⁰⁹ Wat het algemene bestuursrecht betreft is in de Awb een regeling neergelegd (artikel 1:2 lid 2 Awb), die, mede dankzij de in het kader van die bepaling gevestigde jurisprudentie, er in de praktijk al voor zorgt dat bestuursorganen allerminst onbepaalde mogelijkheden hebben om op te komen tegen besluiten van andere bestuursorganen. Voor het algemeen bestuursrecht kan met die bestaande Awb-regeling worden volstaan.

Een mooie illustratie biedt een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over een betonmenginstallatie in Weerselo.³¹⁰ B en W van de gemeente Weerselo hadden geweigerd om handhavend op te treden tegen het gebruik daarvan zonder de vereiste vergunning. Het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel wilde daartegen in rechte opkomen. De Afdeling bestuursrechtspraak bevestigde het oordeel van de rechtbank dat het college niet als belanghebbende kon worden aangemerkt:

‘Weliswaar zijn ingevolge de WRO aan appellanten sub 2 verschillende taken en bevoegdheden toebedeeld, echter met betrekking tot de besluitvorming inzake het verzoek om toepassing van bestuursdwang kan van appellanten sub 2 [GS, *schrr.*] niet worden gezegd dat de belangen in geding hun als zodanig zijn toevertrouwd.’

De casus was des te interessanter, doordat de inspecteur van de Ruimtelijke Ordening in Overijssel en Gelderland de andere appellant was. De inspecteur werd *wel* ontvankelijk geacht.

De bestuurlijke praktijk kent meer voorbeelden van beroepen waarin dergelijke bestuursorganen met succes bij de rechter een weigering tot handhaving aan de orde hebben gesteld.³¹¹ Wij stellen ons op het standpunt dat voor het algemeen bestuursrecht volstaan kan worden met het – op bestuursorganen toegesneden – belangvereiste zoals dat thans op basis van de Awb geldt. Naast de punten die in het rapport al ter sprake kwamen, pleit voor dat standpunt dat onder dat algemene regime veel varianten van juridische relaties vallen. Als bestuursorganen (of bestuurlijke rechtspersonen) bestuursrechtelijk alleen zouden kunnen opkomen tegen besluiten die tot henzelf zijn gericht, wordt het beroepsrecht in een aantal situaties waarschijnlijk ongewild uitgesloten. Wij denken daarbij niet alleen aan typen situaties

³⁰⁹ Rapport Sneller en beter, p. 22. ‘Hoewel de commissie zich realiseert dat in algemene zin de beroepsmogelijkheden voor lagere overheden bij ons rechtstelsel passen, geeft zij in overweging dit beroepsrecht bij rijksinfrastructuur in te perken.’

³¹⁰ ABRvS 5 maart 1999, AB 1999, 418 m.nt. De Gier; AAe 2000, p. 287-292 m/nt. Damen; JB 1999/87 m.nt. Stroink; Gst. 1999, 7104.2 m.nt. Teunissen; Bouwrecht 1999, p. 582 m.nt. De Vries; RAwb 1999, 128 m.nt. De Poorter.

³¹¹ Zie bijv. ABRvS 30 mei 2007, AB 2007, 218 m.nt. Michiels (Motorsportcircuit “De Peel”)

zoals zojuist besproken (specifieke bestuurlijke verantwoordelijkheden), maar ook aan situaties waarin de (vermogenrechtelijke) rechtspositie van de overheidsorganisatie aan de orde is. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval waar de overheid – als (ex-) werkgever – risico's loopt bij arbeidsongeschiktheid of werkloosheid van (oud-) werknemers.³¹²

Versnelling rechterlijke procedure (art. 1.6 lid 4 Chw)

In het empirische deelonderzoek is geconstateerd dat het effect van deze bepaling relatief beperkt is. De termijn wordt in de meerderheid van de gevallen niet gehaald en hoewel de overschrijding beperkt is, geldt datzelfde voor de tijdswinst ten opzichte van reguliere beroepsprocedures. Een gevaar is dat van verdringing. Betrokkenen bij Chw-procedures constateren dat dit nu al het geval is. Wij hebben in de ons te beschikking staande gegevens hier geen bevestiging van kunnen vinden, maar aannemelijk is dat te verwachten toename van het aantal procedures waarop de procesrechtelijke bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw van toepassing zijn, als gevolg zal hebben dat het nog moeilijker voor de rechter wordt te voldoen aan de 6 maanden uitspraaktermijn en tevens dat het nu reeds gesignaleerde verdringingseffect zich (in sterkere mate) zal doen gelden. Bovendien geldt dat geen eenduidig verband kon worden vastgesteld tussen de versnelde afhandeling van Chw-beroepen en de versnelde uitvoering van Chw-projecten. Dat alles pleit tegen het permanent maken van artikel 1.6 lid 4 Chw, te meer daar de bestuursrechter de bevoegdheid heeft – neergelegd in Afdeling 8.2.3 Awb – om zaken waarvan hij vindt dat dat ze binnen korte tijd moeten worden afgedaan, versneld te behandelen.

Passeren van gebreken (art. 1.5 Chw)

Over artikel 1.5 Chw kan op grond van de in het juridische deel van het onderzoek gegeven analyse een genuanceerd, licht positief oordeel worden uitgesproken. Hetgeen in de betreffende passages van het rapport is gezegd, steunt ook een keuze voor het permanent en algemeen maken van de bepaling (vgl. de in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht voorgestelde wijziging van art. 6:22 Awb).

Relativiteitsvereiste (art. 1.9 Chw)

De omvang van de effecten van artikel 1.9 Chw is blijkens de tot nu toe gevormde jurisprudentie nog niet helemaal uitgekristalliseerd. De omstandigheid dat in het kader van het wetsvoorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht een aan artikel 1.9 Chw gelijklopende bepaling is voorgesteld voor de Awb, vormt een argument voor permanent maken op het terrein van de infrastructurele projecten, c.q. het omgevingsrecht (ten einde meer ervaring met de bepaling te kunnen opdoen). Dat is het terrein waar zich de meeste gevallen voordoen dat appellanten zich beroepen op normen die niet de strekking hebben hun (eigen) belangen te beschermen. De ontwikkeling van de jurisprudentie zou niet moeten worden afgebroken voordat over de effecten van de bepaling meer duidelijkheid is ontstaan. Weliswaar zijn in dit onderzoek vraagtekens geplaatst bij de formulering van artikel 1.9 Chw, mede in relatie tot het veronderstelde primaire doel: voorkomen van 'oneigenlijk gebruik' van beroepsmogelijkheden, maar het verdient geen aanbeveling aan de bepaling te sleutelen zolang in de rechtspraak niet meer ervaring met de bepaling is opgedaan.

³¹² Zie bijvoorbeeld Rb. 's-Hertogenbosch 3 april 2008, LJV: BC9943.

Bij de bespreking van het relativiteitsvereiste in dit rapport is al aangegeven dat de gesignaleerde spanning tussen wettekst en jurisprudentie, maar ook meer in het algemeen de vraag tot bescherming van welke belangen een norm nu eigenlijk strekt, zich buiten het terrein van het omgevingsrecht vermoedelijk nog sterker zullen doen gevoelen. In dat licht verdient het geen aanbeveling artikel 1.9 Chw thans te veralgemeniseren.

Nieuw bestuursbesluit ex tunc (art. 1.10 Chw)

Aan deze bepaling ligt de gedachte ten grondslag dat geen onevenredig belastende onderzoekseisen zouden moeten gelden ingeval een besluit opnieuw moet worden genomen (om andere redenen dan juist de gebrekkigheid van het betreffende onderzoek). Dit is een aantrekkelijk gedachte, vanuit een oogpunt van slagvaardigheid. Bij een prudent gebruik – zo nodig gesteund door jurisprudentie – hoeft de kwaliteit van de besluitvorming daar niet onder te lijden. Wij gaan er van uit dat dit voor het algemeen bestuursrecht, waar geen algemene regel bestaat dat het onderliggende onderzoek moet worden herhaald, in de jurisprudentie vorm kan krijgen, voor zover dat al niet het geval is.

Versoepelen MER-plicht (art. 1.11 Chw)

Over artikel 1.11 Chw hebben we geconstateerd dat in het algemeen niet is vast te stellen in hoeverre het gebruik daarvan door het bestuur bijdraagt aan de versnelling van een project. Tegenover mogelijke voordelen (geringere onderzoekslast, tijdwinst) staan risico's (kwalitatief ondermaatse besluiten, vernietiging van het betreffende besluit als daar tegen wordt geprocedeerd). Het valt op dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat bestuursorganen onverplicht afzien van gebruikmaking van artikel 1.11 Chw. De mogelijke voordelen van artikel 1.11 Chw achten wij niet zodanig, dat ze rechtvaardigen dat het gebruik ervan de kans op kwalitatief ondermaatse besluiten vergroot. Dat pleit tegen permanentmaking.

Omgaan met adviezen (art. 1.3 Chw)

De conclusies van het juridisch onderzoek waren gematigd positief: een verdergaande eis dan een vergewisplicht is in technische geschillen niet altijd realistisch (dat pleit voor een bepaling als artikel 1.3 Chw); aantasting van de kwaliteit van besluitvorming wordt niet verwacht. Gelet op deze conclusies bestaat er geen bezwaar tegen het permanent maken van de bepaling. De strekking van de bepaling leent zich ook voor een algemene toepassing. Wel geldt als aandachtspunt de vraag hoe de afbakening moet zijn tussen de adviezen waar de plicht voor geldt en adviezen waarvoor dit niet aangewezen is, zoals interne adviezen.

Lex silencio positivo (art. 1.12 Chw)

Artikel 1.12 Chw heeft op dit moment geen actuele betekenis. Voor de Lex silencio positivo bestaan algemene bepalingen in de Awb en bepalingen die breed van toepassingsbereik zijn in de Dienstenwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Qua algemene regeling volstaan die. Het instrument kent derhalve reeds een algemene gelding die inhoudt dat per geval door de wetgever dient te worden gezien of een vergunningstelsel zich leent voor toepassing van dit instrument.

Literatuurlijst

- J.A.M. van Angeren, 'Zelf voorzien in stroomversnelling', *JBplus* 2009, p. 257-266.
- Ch. Backes, 'Crisistijden voor de waarborgfunctie van het bestuursrecht? De algemeen bestuursrechtelijke aspecten van de Crisis- en herstelwet', *M&R* 2009, p. 266.
- T. Barkhuysen & C.N.J. Kortmann, 'Versnelling van infrastructurele en bouwprojecten: de Crisis- en herstelwet voorbij?' *Ars Aequi* 2010, p. 326-334.
- T. Barkhuysen e.a., 'De eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet', *TBR* 2011, 22, p. 102-111.
- R. Benhadi & T.E.P.A. Lam, 'De crisis en herstelwet vanuit algemeen bestuursrechtelijk perspectief', *Tijdschrift voor praktisch bestuursrecht* 2010, p. 4-11.
- A.G. Bregman, 'Projectbesluitvorming in de Crisis- en herstelwet', *TBR* 2010, 3, p. 17-22.
- J.H.G. van den Broek, 'De Crisis- en herstelwet samengevat', *M&R* 2009, p. 618-621.
- M.I.P. Buteijn, 'Lex silencio positivo: spreken is zilver, zwijgen is goud...of niet?', *Journal bestuursrecht* 2009, p. 234-239.
- P.J.J. van Buuren, *Kringen van belanghebbenden. In het bijzonder in procedures tegen de overheid*, diss. RUG, Deventer: Kluwer 1978.
- P.J.J. van Buuren, 'Uitspraak binnen zes maanden... Jaarrede van de Voorzitter van de Vereniging voor Bouwrecht gehouden op 26 november 2009 te Amersfoort', *TBR* 2010, 11, p. 79-87.
- Commissie Evaluatie Awb I (Commissie Polak (J.M.)), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994-1996*, Den Haag: 18 december 1996.
- Commissie Evaluatie Awb II (Commissie Boukema), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: BJu, 2002.
- Commissie Elverding
Advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (Commissie Elverding), *Snel-ler en beter*, april 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 18.
- Damen 2
L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Deel 2, Rechtsbescherming tegen de overheid. Bestuursprocesrecht*, 4^e druk, Den Haag: BJu 2012.
- Th.G. Drupsteen & K.J. Kraan, *De beslechting van bestuursgeschillen: preadviezen* (VAR-reeks 104), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1990.
- B.J. van Ettekov en B.J. Schueler, 'Ben ik mijn broeders hoeder? Over relativiteit in het bestuursrecht', *NTB* 2007, p. 248-252.
- B.J. van Ettekov en A.P. Klap, 'De bestuurlijke lus als rechterlijke (k)lus', *JBplus* 2010, p. 182-198.

H.A.J. Gierveld e.a., *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?* VMR-reeks 2009, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.

K.J. de Graaf & H.A. Komduur, 'Lsp in het omgevingsrecht en de Awb', *TO* 2011-1, p. 13-21.

F.A.G. Groothuijse & A.A.J. de Gier, 'De Deltawet grote rivieren en de Crisis- en herstelwet. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst', *TBR* 2010, 10, p. 71-78.

J. Gundelach & M.A.A. Soppe, 'De betekenis van de Crisis- en herstelwet voor de m.e.r.' *TBR* 2010, 4, p. 23-34.

P.M.J. de Haan, 'Het procederen van decentrale overheden tegen een Chw-besluit', *De Gemeentestem* 2012, p. 91-99.

S. Hillegers & T.E.P.A. Lam, 'Het projectuitvoeringsbesluit', *TBR* 2010, 2, p. 9-16.

F.A.M. Hobma & W.C.T.F. de Zeeuw, 'Crisis- en herstelwet: megaproject in turbotempo', *TBR* 2010, 1, p. 2-8.

M.J. Jacobs, 'Lsp in de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 627- 653.

M.J. Jacobs, 'Lex silencio positivo', *TvC* 2010-1, p. 80-86.

J.H. Jans, 'Vloeibare rechtsbescherming. Enkele opmerkingen over bestuursprocesrecht, de Crisis- en herstelwet en het Verdrag van Aarhus', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg (red.), *Kansen in het omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. N.S.J. Koeman*, Groningen: Europa Law Publishing 2009, p. 327-342.

K.D. Jesse, 'De m.e.r.-herijking: een verrijking? Een kritische beschouwing van de op stapel staande wijzigingen van de wetgeving inzake milieueffectrapportage', *TO* 2008, p. 146-155.

E.P. de Jong, J.A. Borman, N.J. Haverkamp, M.A. Hoogeveen en J. Jansen, *Het administratieve procesrecht volgens de Beroepswet*, Den Haag: Koninklijke Vermande b.v. 1984, p. 310.

G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuursrechtelijke relativiteitseis', in: De Poorter, Jurgens en Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, preadvies VAR 2010, Den Haag: BJu 2010, p. 75-153.

G. Jurgens, *Relativiteit in het bestuursrecht?*, Oratie Utrecht, www.uu.nl/NL/FCULTEITEN/REBO.

B. de Kam, 'De vergunning van rechtswege en standaardvoorschriften. Enkele beschouwingen over art. 4:20e Awb', *Gst.* 2010, 7344, 107, p. 545-553.

Carolien Klein Haarhuis & Bert Niemeijer, 'Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context', *Recht der Werkelijkheid* 2008/2, p. 10-34.

A.R. Klijn & H.A.H. Stam, 'Gebieds- en innovatie-experimenten in de Crisis- en herstelwet', *TBR* 2010, 8, p. 56-64.

A. Knook, 'De van rechtswege verleende vergunning in de praktijk', *NTB* 2010-6, p. 147-153.

- L.M. Koenraad, 'Deskundig besturen. Beschouwingen over de plaats van deskundigenadvisering in het bestuursrecht', *JBplus* 2006, p. 15-33.
- R.J. Koopman, 'Bewijslast en bewijsmiddelen in duale geschillen', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter?*, VAR-reeks 142, Den Haag: Bju 2009, p. 185-230.
- R.A.C. Luinge, 'Gevolgen Dienstenrichtlijn voor het milieurecht', *M&R* 2010, p. 2-8.
- A.T. Marseille, K.J. de Graaf & F.J. Jansen, *Tussenrapportage evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2011 (zie <http://irs.ub.rug.nl/ppn/339282355>).
- P. Meyes, *Fiscaal procesrecht. Administratief procesrecht in belastingzaken bij de gerechtshoven en de Hoge Raad*, 3^e druk, bewerkt door J. van Soest en J.W. van den Berge, Deventer: Kluwer 1984.
- F.C.M.A. Michiels, 'Een snelweg voor besluitvorming', *Ars Aequi* 2009, p. 531-535.
- F.C.M.A. Michiels, 'De toegang tot de rechter beperkt. Beschouwingen over de VAR-preadviezen 2010', *NTB* 2010-5, p. 126-135.
- R. Neerhof, R. Schlössels en M. de Werd, 'Enige tegenstrijdige opmerkingen naar aanleiding van het rapport Van Kemenade', *JB* 1997, p. 1254-1266.
- A.G.A. Nijmeijer, 'Tijdelijk afwijken van milieukwaliteitsnormen. (Geen) zorgen voor morgen?' *TBR* 2010, 6, p. 42-49.
- C. Overdijk, 'Wel geliefd, weinig gebruikt', *Binnenlands Bestuur* 2 april 2011, p. 9-12.
- J.C.A. de Poorter, B.W.N. de Waard, A.T. Marseille en M.J. Zomer, *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?*, Den Haag: BJu 2004.
- J.C.A. de Poorter, G.T.J.M. Jurgens & H.J.M. Besselink, *De toegang tot de rechter beperkt*, VAR-preadvies 144, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010.
- J. de Poorter, 'Subjectiveringstendensen rond het beroepsrecht in Europeesrechtelijk perspectief', in: T. Barkuysen e.a. (red.), *Europees recht effectueren*, Deventer 2007, p. 29-46.
- S. Polleunis en D.W.M. Wenders, 'Artikel 6:22 Awb en artikel 8:72 vergeleken: één pot nat of twee bevoegdheden met zelfstandig bestaansrecht?', *JBplus* 2011, p. 202-228.
- B.C. Punt, *Ontvankelijkheid en omvang van het beroep tegen administratieve beschikkingen*, diss. Leiden, Den Haag: VUGA 1975.
- Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, november 1997 (werkgroep Van Kemenade), *Bestuur in geding*, Haarlem: provincie Noord Holland 1997.
- C.M. Saris, 'Tijdig beslissen. Het doel dichterbij met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en de verruiming van de lex silencio positivo?' *Gst.* 2008, p. 141-148.

- R.J.N. Schlössels e.a., 'Bijdragen aan het relativiteitsdebat', *NTB* 2007, p. 245-247.
- R.J.N. Schlössels, 'Een Schutznorm in het bestuursproces: selectief winkelen bij de burenen?', *NTB* 2007, p. 245-248.
- R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deel 2, Deventer: Kluwer 2010.
- B.J. Schueler e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag: BJu 2007.
- B.J. Schueler, 'De relativiteitseis: sneller of beter?' *TBR* 2010, 5, p. 35-41.
- Schueler 2011a
 B.J. Schueler, 'Het gaat u om iets anders. Het relativiteitsvereiste toegepast', in: Toon de Gier e.a. (red.), *Goed verdedigbaar* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 159-174.
- Schueler 2011b
 B.J. Schueler, 'Een relativiteitsleer in wording', *NTB* 2011, p. 265-271.
- J.A.M.A. Sluysmans, 'Wijzigingen in de Onteigeningswet. Over symboolwetgeving, politiek onvermogen en het menselijk tekort', *TBR* 2010, 7, p. 50-55.
- A. de Snoo, 'Kroniek Crisis- en herstelwet. Eerste voorzichtige stapjes en een wetsvoorstel verbeteringen en aanvullingen', *TBR* 2011, 22, p. 190-199.
- J. Struiksmā, 'Moratorium op omgevingswetgeving dringend gewenst', *TBR* 2010, 12, p. 88-91.
- V. Textor, 'De Crisis- en herstelwet', *Gst.* 2010, 7335, 42, p. 183-192.
- H. Tolsma, K. de Graaf, J. Jans, 'The Rise and Fall of Access to Justice in the Netherlands', *Journal of Environmental Law* 2009, p. 309-321.
- A. ten Veen, 'Van een impasse naar een Crisis- en herstelwet', *TO* 2009-2, p. 51-60.
- G.A. van der Veen, 'De Crisis- en herstelwet: aanjager voor de proceseconomie?', in: H.A.J. Gierveld e.a. (red.), *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, Den Haag 2010, p. 35-50.
- G.A. van der Veen, 'Permanente crisis of herstel van recht?', *TO* 2011-3, p. 65 en 66.
- S.M. van Velzen, 'De aanstaande modernisering van milieueffectrapportage', *Bulletin RO Totaal* 2009-3, p. 7-9.
- D.A. Verburg, 'Relativiteit in de Crisis- en herstelwet en het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht', *NTB* 2011-3, p. 10-18.
- N. Verheij, 'Uit zuinigheid naar relativiteit. Naar een Schutznormvereiste in het bestuursrecht', in: Heringa, Jansen e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd* (Stroink-bundel), Den Haag: 2006, p. 99-112.

M.J.C. Visser, 'Crisis- en herstelwet: hoe gaan we duurzaam sneller?', in: H.A.J. Gierveld e.a. (red.), *Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?*, Den Haag: BJu 2010, p. 11-19.

M.J.C. Visser en C. Pasteuning, 'Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?', *Milieu & recht*, jaargang 37, nr. 2, 2010, p. 85.

I.C. van der Vlies, R.J.G.M. Widdershoven, Ph.M. Langbroek e.a., *Bestuursgeschillen*, Deventer: Tjeenk Willink 1999.

H.J. de Vries, 'Beperking van het beroepsrecht van de decentrale overheden in de Crisis- en herstelwet: niet doen!', *TBR* 2010, 9, p. 65-70.

B.W.N. de Waard, 'Knellend bestuursrecht. Reactie op het rapport "Bestuur in geding", van de werkgroep Van Kemenade', *NTB* 1998, p. 60-66.

Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male, 15^e druk 2011, p. 650 en 651.

A.J. Wolthuis, *De formele kwaliteit van een politiek debat. Het debat over juridisering in het openbaar bestuur (1996-2000)*, diss. UvT, Den Haag: BJu 2005.

Appendix

Kwalitatief onderzoek: effecten van de instrumenten van hoofdstuk 1 Chw op het verloop en de uitkomst van ruimtelijke- en infrastructurele projecten

1 Inleiding

In deze appendix wordt een twintigtal case-studies gepresenteerd. De case-studies geven een beeld van de effecten van de toepassing van de procesrechtelijke bepalingen van Afdeling 1.2 Chw. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat van zo veel mogelijk projecten, verspreid over de verschillende categorieën in de Bijlagen I en II bij de Chw, die tot een beroepsprocedure bij de bestuursrechter hebben geleid, een gedetailleerde studie zou worden gemaakt. In het bijzonder zijn daarbij de volgende categorieën projecten betrokken: bestemmingsplannen voor meer dan 20 woningen, tracébesluiten genoemd in Bijlage II bij de Chw, windmolenparken en procedures die betrekking hebben op het projectuitvoeringsbesluit.

De beschrijving van elk van elk van de projecten is voorzien van een of meerdere tijdlijnen, waarin het verloop van het project in de tijd is samengevat. De fase van de besluitvorming is daarin in een lichte kleur weergegeven, de fase waarin sprake was van een procedure bij de bestuursrechter in een donkerder kleur.

2 Bestemmingsplannen

2.1 Inleiding

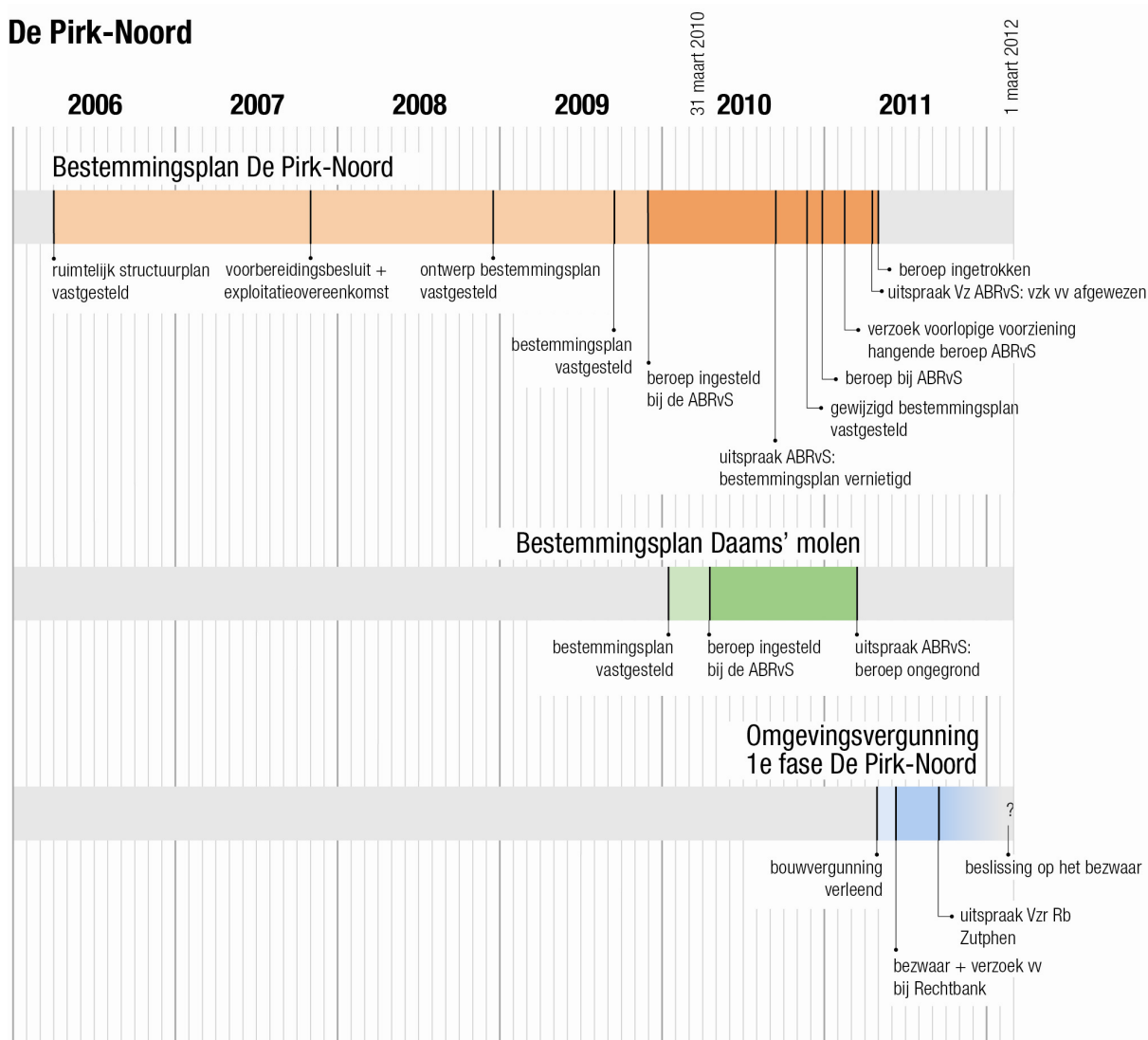
In categorie 3.1 van bijlage 1 van de Chw wordt een bestemmingsplan dat de bouw van meer dan 20 (vanaf 1 januari 2012: meer dan 11) woningen mogelijk maakt in een aaneengesloten gebied, aangewezen als besluit waarop de Chw van toepassing is. Alle besluiten die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het project dat door het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, vallen op grond van artikel 1.1. onder a Chw ook onder het regime van deze wet. Ter bestrijding van de economische crisis sinds eind 2008 wil de regering de woningbouwproductie stimuleren, om die reden is deze categorie projecten in de wet opgenomen.

2.2 De Pirk-Noord in Vaassen

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 25 november 2010 door de gemeenteraad van Epe vastgestelde het bestemmingsplan De Pirk-Noord, dat de bouw van ongeveer 80 woningen mogelijk maakt.

De Pirk-Noord



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

In Vaassen, gemeente Epe, wordt een oud bedrijventerrein omgevormd tot een woonwijk waar ongeveer 80 woningen moeten komen. De eerste plannen dateren van 1982. De moeizame onderhandelingen over verplaatsing van bedrijven op het bedrijventerrein hebben er toe bijgedragen dat pas in 2006 de eerste stappen zijn gezet ter verwezenlijking van het plan.³¹³ Voor realisatie van het plan wordt door de provincie Gelderland geld beschikbaar gesteld uit het Regionaal uitvoeringsprogramma stedendriehoek 2007. Daarnaast is er een bijdrage uit het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Totaal gaat het om een bedrag van € 1,6 miljoen. De gemeente draagt daarnaast € 180.000 bij.³¹⁴ Voor het zover is, moet het gemeentebestuur echter een aantal (ruimtelijke) besluiten nemen. Het betreft de volgende besluiten, hieronder vermeld met het tijdstip waarop ze zijn genomen.

- Ruimtelijk Structuurplan: april 2006
- Voorbereidingsbesluit: november 2007

³¹³ De Stentor, '79 koopwoningen na langdurig onderhandelen', 8 november 2007.

³¹⁴ Vaassen Online 'Bedrijventerrein de Pirk grotendeels woonwijk' 12 november 2007. Geraadpleegd op: <http://www.vaassen-online.nl/index.php?name=News&file=article&sid=1186>, laatst bezocht op 25/11/11.

- Exploitatieovereenkomst: november 2007
- Ontwerpbestemmingsplan: december 2008

Op het ontwerpbestemmingsplan is door een aantal mensen ingesproken. Twee van hen, de bewoners/gebruikers van De Pirk1/3 en De Pirk 7, zullen later beroep instellen tegen het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan De Pirk-Noord wordt vervolgens vastgesteld op 17 september 2009.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Bestemmingsplan De Pirk-Noord

In het ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan De Pirk-Noord zijn twee beslissingen genomen die in het beroep aan de orde zullen komen: er wordt ter onderbouwing van de woningbehoefte uitgegaan van de woonvisie van Epe 2005-2015 en er wordt besloten om de regels over de molenbiotop van Daams' Molen te schrappen, aangezien de gemeente planologische medewerking zal verlenen aan het verhogen van de molen. Als de molen is verhoogd, zal er geen beperking van de windvang kunnen optreden door de bebouwing in de woonwijk.³¹⁵ In het bestemmingsplan wordt dit als volgt verwoord:

“Het ophogen tast de cultuurhistorische identiteit van de molen niet aan en gelet op die verhoging behoeft in het bestemmingsplan geen molenbeschermingszone meer te worden opgenomen. In geval van verhoging is een vrije windvang van de molen verzekerd en kan elk project dat op stapel staat zonder problemen voldoen aan de Molenverordening van de provincie Gelderland (in de Molenverordening, vastgesteld 8 januari 1996, regelt de provincie de bescherming van molens).”³¹⁶

Voor Daams' Molen is op 15 januari 2010 een apart bestemmingsplan vastgesteld.



Figuur 1 Daams' Molen³¹⁷

³¹⁵ Molens hebben voldoende wind nodig om te draaien, als er hoge objecten dicht bij een molen worden gebouwd zal de mate waarin de molen wind vangt afnemen en zal de molen niet meer goed kunnen malen. In de Gelderse molenverordening worden daarom regels gesteld over deze zogeheten 'molenbiotop.'

³¹⁶ Bestemmingsplan 'De Pirk Noord Vaassen' gemeente Epe, september 2009, p. 18.

³¹⁷ Overgenomen met toestemming www.daamsmolen.nl.

Beroep

In december 2009 is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan De Pirk-Noord. Het beroep is ter zitting behandeld op 22 juni 2010. De Afdeling heeft uitspraak gedaan op 1 september 2010.³¹⁸

Op twee punten is het bestemmingsplan vernietigd. In de eerste plaats heeft de gemeenteraad onvoldoende gemotiveerd waarom de (zware) bedrijfsactiviteiten uit bijlage 1 van de VNG-brochure waren toegestaan in plaats van de lichtere activiteiten in bijlage 4 van die brochure, in de tweede plaats heeft de gemeenteraad onvoldoende rekening gehouden met de molenbiotoop. Het is onvoldoende gewaarborgd dat de molen zal worden opgehoogd, er hadden dan ook regels ter bescherming van de molenbiotoop in het plan moeten worden opgenomen.

De andere beroepsgronden, waaronder een beroepsgrond over het gebruik van de woonvisie 2005-2015, worden verworpen. Ondertussen (april 2010) is ook beroep ingesteld, door de Vereniging Vrienden van Daams' Molen, tegen het bestemmingsplan Daams' Molen. Noch op het beroep tegen het bestemmingsplan De Pirk-Noord, noch op dat tegen het bestemmingsplan Daams' Molen zijn de procesrechtelijke bepalingen van afdeling 1.2 Chw van toepassing.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

Reparatie

De gemeenteraad van Epe besluit het bestemmingsplan De Pirk-Noord te repareren en stelt een nieuw bestemmingsplan vast op 25 november 2010. Daarbij wordt opnieuw gebruik gemaakt van de woonvisie Epe 2005-2015. Daarnaast worden regels toegevoegd ter bescherming van de molenbiotoop en wordt de Staat van Bedrijfsactiviteiten aangepast. De gebruiker van De Pirk 1/3 is niet tevreden met de beperking van de bouwhoogte van zijn perceel vanwege het vaststellen van een molenbeschermingszone en gaat opnieuw in beroep.

De Crisis- en herstelwet

Aangezien het gerepareerde bestemmingsplan is vastgesteld op 25 november 2010 (derhalve na de inwerkingtreding van de Chw) en de bouw van meer dan 20 woningen mogelijk maakt, is de Chw op het beroep van toepassing.³¹⁹

De bekendmaking

De gemeenteraad heeft bij de bekendmaking van het bestemmingsplan verzuimd te vermelden dat op het beroep de procesrechtelijke bepalingen van Afdeling 1.2 Chw van toepassing zijn. Uit het interview met de behandelend ambtenaar kwam naar voren dat pas ter zitting bij de Afdeling bestuursrechtspraak, vanwege een vraag van de Staatsraad, voor de gemeente duidelijk werd dat het plan viel onder de Chw. Bij de gemeente verkeerde men in de veronderstelling dat het van de bekendmaking afhing of de Chw van toepassing was of niet en dat er op dat punt dus keuzevrijheid voor de gemeente was. Men was dan ook verbaasd toen de Staatsraad het onderwerp aansneed terwijl geen van de twee partijen op de toepasselijkheid van de Chw was ingegaan. Pas door de rechtszaak werd het voor de gemeente duidelijk dat

³¹⁸ ABRvS 1 september 2010, L/JN BN5733 (De Pirk-Noord Epe I)

³¹⁹ Op grond van art. 1.1 eerste lid onder a jo categorie 3 onder 3.1 van bijlage 1 van de Chw.

een aantal van de procesrechtelijke bepalingen van Afdeling 1.2 Chw ambtshalve door de gemeente hadden moeten worden toegepast.

Het beroep/verzoek om voorlopige voorziening

Op 29 december 2010 is beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan De Pirk-Noord, op 13 januari 2011 is verzocht om een voorlopige voorziening. De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft het verzoek ter zitting behandeld op 7 maart 2011 en uitspraak gedaan op 17 maart 2011.³²⁰ Op een aantal van de ter onderbouwing van het beroep en het verzoek naar voren gebrachte gronden heeft de Voorzitter beslist met toepassing van de Chw.

Artikel 1.9 Chw

Verzoeker heeft drie gronden aangevoerd die betrekking hebben op Daams' Molen. Ten onrechte is niet het hele plangebied onder de molenbiotoop gebracht, er ontbreekt een verklaring van GS dat geen vergunning op grond van de Molenverordening is vereist en de berekeningsformule die wordt genoemd in de Uitvoeringsregeling van de Molenverordening is ten onrechte niet opgenomen, zo stelt verzoeker.

De Voorzitter overweegt over deze gronden:

“Nu [verzoeker] geen eigenaar van Daams' molen is en ook anderszins niet is gebleken dat hij rechten heeft met betrekking tot deze molen en hij voorts op aanzienlijke afstand daarvan woont, neemt de voorzitter voorshands aan dat de Gelderse Molenverordening en de Uitvoeringsregeling Gelderse Molenverordening kennelijk niet strekken ten behoeve van de bescherming van de belangen van [verzoeker]. Het voorgaande (...) leidt ertoe dat de voorzitter verwacht dat, daargelaten of deze beroepsgrond indien de Chw niet van toepassing zou zijn in de hoofdzaak zou slagen, de Afdeling dit betoog buiten beschouwing zal laten, nu artikel 1.9 van de Chw er aan in de weg staat dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.”

Duidelijk is dat verzoeker, aangezien hij geen eigenaar of gebruiker van de molen is, anders dan de Vereniging Vrienden van Daams' Molen, niet kan opkomen voor het belang van de bescherming van de molen, aangezien hij daarmee slechts probeert zijn eigen belang te dienen.

Artikel 1.10 Chw

Aangezien dit bestemmingsplan een nieuw besluit is nadat het eerdere besluit is vernietigd, komt artikel 1.10 Chw in beeld. Deze bepaling maakt het voor het bestuursorgaan mogelijk zich te baseren op dezelfde feiten als die aan het vernietigde besluit ten grondslag waren gelegd. Dit beperkt de noodzaak tot het doen van nieuw onderzoek.

Verzoeker voert andermaal aan dat er geen noodzaak bestaat de nieuwe woningen te realiseren, omdat uit een nieuw onderzoek van de stedendriehoek, anders dan uit de woonvisie van de gemeente Epe, blijkt dat sprake is van een daling van de woningbehoefte in de regio.

De Voorzitter overweegt:

³²⁰ ABRvS 17 maart 2011, *LJN* BP8731 (vovo Pirk-Noord Epe).

“Uit de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2010 volgt derhalve dat [verzoeker] de aan het oorspronkelijke vaststellingsbesluit van 17 september 2009 ten grondslag gelegde feiten, wat betreft de noodzaak van de in het plan voorziene woningen, tevergeefs heeft betwist. Gelet op artikel 1.10, eerste lid, van de Chw mocht de raad naar het oordeel van de voorzitter bij de hernieuwde vaststelling van het bestemmingsplan "De Pirk-Noord" uitgaan van de juistheid van deze feiten en behoeft de raad geen rekening te houden met de uitkomsten van het nieuwe onderzoek naar de woningbehoefte. Nu voorts uit de plantoelichting volgt dat de raad bij de vaststelling van het onderhavige plan wederom is uitgegaan van de in de Woonvisie opgenomen woningbehoefte in de gemeente Epe, ziet de voorzitter dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voldoende behoefte aan de voorziene woningen bestaat.”

Uit deze overweging blijkt duidelijk de functie van artikel 1.10 Chw. Feiten die op basis van onderzoek zijn vastgesteld, krijgen een langere ‘houdbaarheid’ als het besluit waar ze aan ten grondslag zijn gelegd, wordt vernietigd. De overweging van de Voorzitter maakt echter nog niet duidelijk welke feiten onder het bereik van artikel 1.10 Chw vallen en evenmin wanneer feiten niet meer in redelijkheid aan een besluit ten grondslag kunnen worden gelegd.

Het gemeentebestuur heeft bij de vaststelling van het nieuwe plan, zo blijkt uit het interview, niet geanticipeerd op artikel 1.10 Chw. Dit hangt samen met de onbekendheid van de gemeente met de Chw. Pas ter zitting werd duidelijk dat de wet van toepassing was. De gemeente heeft pas in oktober 2011 opdracht gegeven tot het vaststellen van een nieuwe woonvisie. Ten tijde van het vaststellen van het nieuwe bestemmingsplan was die nog niet beschikbaar.

Overige beroepsgronden

Verzoeker heeft nog aangevoerd dat de bepaling over de bouwhoogte van zijn perceel tot rechtsonzekerheid leidt, aangezien de toegestane hoogte afhangt van de verhoging van Daams’ molen. De Voorzitter vond de relatie tussen de molen en de bouwhoogte niet in strijd met de rechtszekerheid. Aangezien het Bestemmingsplan Daams’ molen op 3 maart 2011 onherroepelijk is geworden, zal verzoeker na ommekomst van de verhoging van de molen weer tot de maximale hoogte kunnen bouwen.³²¹ Deze grond werd dan ook verworpen.³²²

Beslissing op verzoek voorlopige voorziening/uitkomst beroepsprocedure

Het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening wordt afgewezen. Er is geen uitspraak in de bodemprocedure gedaan, het beroep is ingetrokken. Uit een interview met de handelend ambtenaar blijkt dat het beroep is afgekocht door de projectontwikkelaar.

5. De uitvoering van het project

Op 28 april 2011 is een omgevingsvergunning voor bouwen alsmede een ontheffing verleend voor de eerste fase van de bouw van De Pirk-Noord. De vergunning annex vrijstelling heeft betrekking op 33 appartementen. Tegen deze omgevingsvergunning is bezwaar ingediend door de partij die tegen het oorspronkelijke (vernietigde) bestemmingsplan ook al bezwaar

³²¹ ABRvS 2 maart 2011, L/JN BP6368 (Daams’ Molen Epe)

³²² Opmerkelijk is dat in de uitspraak wordt overwogen dat de maximale bouwhoogte op het perceel van verzoeker 11 meter zal zijn terwijl uit de plankaart blijkt dat dit 9 meter is.

had gemaakt. In het interview met de behandelend ambtenaar werd gesuggereerd dat dit te maken had met het afkopen van de andere bezwaarmaker, waar deze bezwaarmaker lucht van had gekregen.

Hangende de bezwaarprocedures is om een voorlopige voorziening verzocht. De voorzieningenrechter van de rechtbank Zutphen heeft op 13 september 2011 uitspraak gedaan op het verzoek.³²³ In de uitspraak wordt geconstateerd dat deze omgevingsvergunning ook onder de Chw valt omdat het een van de besluiten is die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van het project De Pirk-Noord.

De voorlopige voorzieningszaak biedt een interessante toepassing van artikel 1.5 Chw. De voorzieningenrechter overweegt dat aannemelijk is dat er geen belanghebbenden zijn benadeeld door het niet voorafgaand aan het bestreden besluit bieden van gelegenheid voor het indienen van zienswijzen.

Deze toepassing van artikel 1.5 Chw is later overgenomen door de bezwaarschriftencommissie in haar advies aan het College van B en W. Dat het bezwaar ongegrond werd verklaard ondanks de formele gebreken, heeft vertraging van de realisatie van het project voorkomen. Er is geen beroep ingesteld tegen de afwijzing van de bezwaren tegen de omgevingsvergunning.³²⁴ De snelle verlening van de omgevingsvergunning is in dit geval van belang in verband met het aflopen van hypotheekoffertes die potentiële kopers van de woningen hebben afgesloten onder het oude nog wat soepelere regime van hypotheekverstrekking.³²⁵ De betrokken ambtenaar gaf aan dat de projectontwikkelaar zelfs had voorgespiegeld dat het hele project van tafel zou gaan als de vergunning niet op tijd zou worden verleend.

6. Andere projecten

Binnen de gemeente zijn recent drie andere bestemmingsplannen vastgesteld die de bouw van woonwijken mogelijk maken en waar burgers tegen in beroep zijn gegaan: 't Slath, Kerkenland en Oosterhof Zuid.³²⁶ Uit het interview met de behandelend ambtenaar blijkt dat binnen de gemeente geen andere procedure noch een andere tijdsplanning wordt gehanteerd voor projecten die vallen onder de Chw. Het bestemmingsplan 't Slath is vernietigd vanwege het ontbreken van een maximaal aantal woningen in de planregels, waardoor er meer woningen konden worden gebouwd dan waar behoefte aan was, en vanwege gebreken in het flora- en faunaonderzoek. Het bestemmingsplan Kerkenland is vernietigd omdat er onvoldoende gemotiveerd was dat er een verkeersveilige ontsluitingsweg mogelijk is van de nieuwe woonwijk. Gezien de redenen voor vernietiging had toepassing van artikel 1.9 Chw op de bezwaren tegen deze plannen waarschijnlijk geen soelaas geboden. Afgezien van de kortere termijn

³²³ Rechtbank Zutphen, 13 september 2011, *LJN* BU5040 (ontheffingen Epe)

³²⁴ Mail gemeente Epe aan de onderzoekers.

³²⁵ Op 1 augustus 2011 zijn door de AFM in overleg met het ministerie van financiën strengere regels uitgevaardigd voor hypotheekverzekering. Die hebben hun weerslag gevonden in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen van de Vereniging van Banken. http://www.nvb.nl/dossiers/hypotheke/gedragscode-hypothecaire-financieringen-per-1-aug-2011_.pdf

³²⁶ Ze hebben alle drie tot een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak geleid: 't Slath: ABRvS 1 september 2010, *LJN* BN5682; Kerkenland: ABRvS 25 december 2010, *LJN* BO7368; Oosterhof Zuid: ABRvS 8 december 2010, *LJN* BO6651.

van afdoening van de beroepen door de toepasselijkheid van artikel 1.6 lid 4 Chw, had de Chw geen verschil gemaakt voor deze plannen.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.5 Chw

Het gebruik van artikel 1.5 Chw in de voorlopige voorzieningsprocedure is interessant omdat daarmee een formeel gebrek in de terinzagelegging wordt gepasseerd.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Het gerepareerde bestemmingsplan Pirk-Noord lag ter inzage vanaf 8 december 2010 tot 20 januari 2011. Er is uitspraak gedaan op het verzoek om voorlopige voorziening op 17 maart 2011, ruimschoots binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw, maar aangezien het hier gaat om een voorlopige voorziening verbaast dat niet. Er is geen einduitspraak gedaan, dus of aan de termijn van 1.6 lid 4 Chw zou zijn voldaan, kan niet worden vastgesteld.

Artikel 1.9 Chw

Het relativiteitsvereiste is in deze zaak toegepast. Bescherming van molens is niet een belang dat valt onder de eigen (commerciële) belangen van de bezwaarmaker, die opkwam voor de bouwmogelijkheden op zijn eigen perceel. Deze lijn wordt voortgezet in de uitspraak over de monumentenvergunning voor het gemeentehuis van Zeist (zie casus 4.3.7). Een open vraag is of als de bezwaarmaker dichterbij de molen had gewoond, hij de bescherming daarvan wel als argument had kunnen gebruiken. Bezien vanuit de ratio van artikel 1.9 Chw ligt dat niet voor de hand, maar de uitspraak laat dit open. De toepassing van artikel 1.9 Chw heeft er toe geleid dat een aantal beroepsgronden niet is beoordeeld, maar het is onduidelijk of die beroepsgronden al dan niet tot vernietiging van het besluit zouden hebben geleid.

Artikel 1.10 Chw

Daarnaast valt op dat op grond van artikel 1.10 Chw de gemeenteraad heeft mogen uitgaan van een woonvisie die inmiddels verouderd was. Al in 2010 was bekend dat de woningbouwopgave van Epe 700 woningen zou zijn en niet 1600, zoals in de woonvisie beschreven werd.³²⁷ De stelling van de bezwaarmaker was dus in zoverre juist dat de provincie de woningbouwopgave voor de gemeente Epe naar beneden heeft bijgesteld. Desondanks is het mogelijk dat er wel grote behoefte is aan de specifieke woningen in deze nieuwe woonwijk, zoals de projectontwikkelaar stelde. Door de toepassing van artikel 1.10 Chw is de onderzoekslast voor het gemeentebestuur verminderd. Daardoor was het voor de gemeente niet noodzakelijk een nieuw onderzoek te doen naar de woningbehoefte. In dit geval is het gemeentebestuur zich niet bewust geweest van de mogelijkheden van artikel 1.10 Chw, omdat men niet van de toepasselijkheid van de Chw op de hoogte was bij het vaststellen van het gerepareerde bestemmingsplan. Inmiddels wordt gewerkt aan een nieuwe woonvisie, zo geeft de betrokken ambtenaar aan.

³²⁷ Woonvisie Gelderland, Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019. (KWP3) Provincie Gelderland, Januari 2010.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan is afgekocht door de projectontwikkelaar. In de behandeling van de omgevingsvergunning is snel duidelijkheid gecreëerd. Daar is met gebruik van artikel 1.5 Chw een formeel gebrek gepasseerd in een voorlopige voorziening die snel is uitgesproken. De voorlopige voorziening is echter niet sneller gegeven dan zonder de Chw, aangezien de bepalingen in deze wet daarop geen betrekking hebben. Die beslissing is vervolgens door de bezwaarschriftencommissie overgenomen, tegen de beslissing op bezwaar is geen beroep ingesteld. Met de realisatie van de appartementen kan nu worden begonnen. De Chw heeft geen direct effect gehad op de snelheid van de realisatie van het project.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Een belangrijke reden voor de vernietiging van het oorspronkelijke bestemmingsplan, waardoor een reparatie nodig was, is de tekortschietende juridische kwaliteit van het plan.³²⁸ De belangrijkste reden voor de vertraging van de verwezenlijking van dit project ligt dan ook in de besluitvorming van het bestuur. De beslissing om geen beschermende regels voor de molenbiotoop in het bestemmingsplan op te nemen terwijl dit in het ontwerp nog wel was gedaan, lijkt de belangrijkste reden dat het bestemmingsplan in zijn geheel en niet gedeeltelijk werd vernietigd.

De Chw bleek bij de gemeente nog onbekend. Pas ter zitting werd duidelijk dat de processuele bepalingen van de Chw ambtshalve moeten worden toegepast en dat de toepassing ervan niet berust op een keuze van de gemeente. Het feit dat ook alle uitvoeringsbesluiten die nodig zijn voor een Chw-project onder deze wet vallen was de gemeente evenmin duidelijk. De gemeente verkeerde in de veronderstelling dat de wet vooral gericht was op grote wegenbouw- en infrastructuurprojecten.

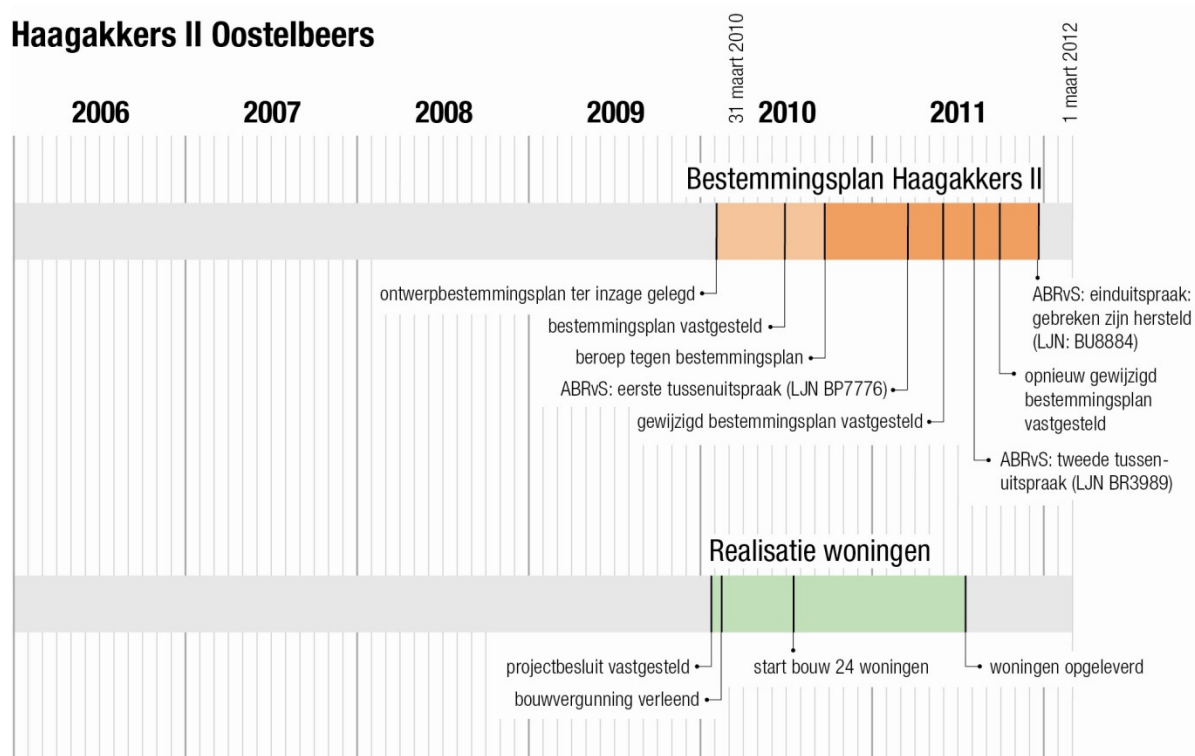
³²⁸ Dit wordt ook door de gemeentelijke rekenkamer gesignaleerd. 'Quick Scan Juridische Procedures Epe' p. 16 'In totaal is over 45 bezwaarschriften een rechterlijke uitspraak gedaan. Bij het sluiten van de gegevensverzameling, op 31 december 2010, waren daarvan 11 gegrond verklaard waarbij sprake is van een wijziging van het besluit. Deze bezwaren worden over het algemeen gegrond verklaard wegens onvoldoende motivering en onderbouwing. Wegens de verhoudingsgewijs grote aantallen vraagt dat om verbetering, vooral voor wat betreft handhaving en bouwvergunningen en bestemmingsplannen.' 3 van de 8 bestemmingsplanzaken leidde tot een vernietiging in 2010, p. 13.

2.3 Haagakkers II in Oostelbeers

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 28 juni 2010 door de gemeenteraad van Oirschot vastgestelde bestemmingsplan Haagakkers II, dat de bouw van 92 woningen mogelijk maakt.

Haagakkers II Oostelbeers



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het project Haagakkers II is er op gericht een nieuwbouwwijk te realiseren van 92 woningen, gesitueerd ten noorden van de bestaande woonwijk Haagakkers te Oostelbeers, in de gemeente Oirschot. In juli 2007 is een stedenbouwkundig plan vastgesteld voor de nieuwe woonwijk, waarna de gemeente in februari 2008 een exploitatieovereenkomst heeft gesloten met de projectontwikkelaar die de gronden, die in particulier eigendom waren, inmiddels had verkregen.³²⁹ De planning was dat in januari 2010 de eerste woningen voltooid zouden zijn. In augustus 2009 werd echter duidelijk dat deze planning niet zou worden gehaald. Het verwerven van grond voor een tweede ontsluitingsweg, die eerst niet was voorzien, zorgde voor vertraging.³³⁰

³²⁹ Raadsinformatiebrief Haagakkers II, 16 oktober 2007; Voortgangsrapportage 2010, p. 7-8.

³³⁰ Vertraging Haagakkers II Oostelbeers, Eindhovens Dagblad 26 augustus 2009.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Het ontwerpbestemmingsplan Haagakkers II is op 4 februari 2010 ter inzage gelegd. Een van de zienswijzen die zijn ingediend, hield in dat een afstand van 50 meter tussen de woningen en het glastuinbouwbedrijf aan de Maneschijn 4 in acht zou moeten worden genomen.

Op 23 januari 2010 is een projectbesluit genomen om af te wijken van de geldende bestemmingsplannen Kom Oostelbeers en Haagakkers en in februari 2010 is een bouwvergunning verleend voor de bouw van 24 woningen, de eerste fase van de woonwijk. Daartegen is bezwaar gemaakt dat ongegrond is verklaard. De bouw is gestart in juli 2010. De woningen zijn in juli 2011 opgeleverd.



Figuur 2 Start bouw H2Oostelbeers april 2010³³¹

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

Op 28 juni 2010 heeft de gemeenteraad van Oirschot het bestemmingsplan Haagakkers II vastgesteld. In reactie op een zienswijze die op het ontwerpbestemmingsplan is ingediend, is besloten een afstand van 25 meter tussen de woningen en het glastuinbouwbedrijf aan de Maneschijn 4 in acht te nemen. Dit in afwijking van de wens van de inspreker die een afstand van 50 meter tot de dichtstbijzijnde woningen wenst.

De Crisis- en herstelwet

Het bestemmingsplan Haagakkers II maakt de bouw van meer dan 20 woningen mogelijk en is bekendgemaakt na 31 maart 2010, de Chw is dan ook van toepassing.

De bekendmaking

In de bekendmaking³³² is niet vermeld dat de Chw van toepassing is. Aan artikel 11 van het BChw is niet voldaan.

³³¹ . Bron: <http://picasaweb.google.com/degewoneman.com/Haagakkers2VanStart>

³³² Bestemmingsplan 'Haagakkers II' Oostelbeers; Oirschot, Str 12528, 10 augustus 2010.

Het beroep/verzoek om voorlopige voorziening

Het glastuinbouwbedrijf tekent beroep aan tegen het bestemmingsplan. Op 14 februari 2011 wordt de zaak ter zitting van de Afdeling bestuursrechtspraak behandeld. De Afdeling is het met het glastuinbouwbedrijf eens dat een cirkel van 50 meter rond het bedrijf aangehouden moet worden. Een van de woningen van het nieuwbouwproject blijkt 50 centimeter binnen de cirkel van 50 meter rond het glastuinbouwbedrijf te liggen. Op 16 maart 2011 doet de Afdeling een tussenuitspraak, waarin de gemeenteraad de gelegenheid krijgt het gebrek te herstellen.³³³ De gemeenteraad stelt op 31 mei 2011 een gewijzigd bestemmingsplan vast. Dit gewijzigd bestemmingsplan wordt in het vervolg van de beroepsprocedure bestreden met het argument dat er ten onrechte geen digitale verbeelding is vastgesteld. De Afdeling honoreert dit argument blijkens een tweede tussenuitspraak, van 3 augustus 2011, waarin de gemeenteraad opnieuw de gelegenheid krijgt het gebrek te herstellen.³³⁴ Op 29 september 2011 maakt de gemeente het gewijzigde bestemmingsplan met de digitale verbeelding bekend. Er worden geen nieuwe beroepsgronden tegen dit besluit ingebracht. De Afdeling doet op 21 december 2011 einduitspraak: het beroep tegen het gewijzigde bestemmingsplan wordt ongegrond verklaard, de gemeente wordt in de proceskosten veroordeeld.³³⁵

Artikel 1.9 Chw

De gemeenteraad heeft in de procedure bij de Afdeling een beroep gedaan op artikel 1.9 Chw. Het glastuinbouwbedrijf zou zich niet kunnen beroepen op het feit dat er in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat was gewaarborgd, door het overschrijden van de afstandsnorm. Dit zou het belang van de toekomstige bewoners van de woonwijk betreffen, niet het belang van het bedrijf. Dat beroep is in de eerste tussenuitspraak, van 16 maart 2011, met de volgende motivering afgewezen:

“Met de zonering zoals opgenomen in het besluit glastuinbouw wordt beoogd zowel de belangen van de omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat als de belangen van bedrijven bij een ongehinderde bedrijfsuitoefening te waarborgen. Nu [appellant] naarmate er meer mensen in de nabijheid van zijn bedrijf komen wonen mogelijk geconfronteerd zal worden met meer klachten over milieuhinder, staat 1.9 van de Chw er niet aan in de weg dat hij aanvoert dat in het plangebied geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd.”

In de tweede tussenuitspraak, van 3 augustus 2011, en in de einduitspraak van 21 december 2011 wordt niet meer op de Chw ingegaan.

5. De uitvoering van het project

De procedures tegen het bestemmingsplan hebben geen invloed gehad op de realisering van de eerste fase van de woonwijk. Het gewraakte perceel dat binnen de 50 meter grens lag, ligt namelijk in een deel dat pas eind 2012 zal worden ontwikkeld. De eerste woningen zijn in juli 2011 opgeleverd, anderhalf jaar later dan de oorspronkelijke planning. De vertraging is niet door gerechtelijke procedures veroorzaakt, maar door vertraging bij het verwerven van grond voor een ontsluitingsweg.

³³³ ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7776.

³³⁴ ABRvS 03 augustus 2011, *LJN* BR3989.

³³⁵ ABRvS 21 december 2011, *LJN* BU8884 (Haagackers II einduitspraak).

De tegen het bestemmingsplan aangevoerde beroepsgronden wekten irritatie bij de Afdeling, blijktens een bericht in het Eindhovens Dagblad:

“De discussie gaat over de vijftig centimeter die de gemeente te kort komt tussen een van de 92 woningen die in Haagakkers staan gepland én een glastuinbouwbedrijf aan De Maneschijn. "Dat moeten jullie toch thuis op kunnen lossen", zei staatsraad P. van Buuren maandag tegen twee woordvoerders van de gemeente. Oirschot krijgt tot 5 maart de tijd om te laten weten of de kwestie kan worden opgelost.”³³⁶

6. Andere projecten

De gemeente heeft op 1 maart 2011 het bestemmingsplan ‘Lubberstraat’ Spoorдонк vastgesteld, waarmee de bouw van 66 woningen wordt mogelijk gemaakt.³³⁷ In het besluit ter vaststelling van het bestemmingsplan is vermeld dat de Chw van toepassing is op dit plan.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.7 lid 2 onder a en b Chw

De eerste tussenuitspraak is gedaan op 16 maart 2011, terwijl de beroepstermijn op 23 september 2010 afliep, dus binnen de gestelde termijn van 6 maanden. De tweede tussenuitspraak werd gedaan op 3 augustus 2011, terwijl de beroepstermijn afliep op 8 juni 2011, binnen twee maanden. De einduitspraak ten slotte werd gedaan op 21 december 2011, terwijl de beroepstermijn afliep op 29 september 2011, ook binnen twee maanden. De totale duur van de procedure, vanaf het einde van de beroepstermijn tot de einduitspraak, bedraagt 15 maanden.

Artikel 1.9 Chw

Het beroep van de gemeente op artikel 1.9 Chw is verworpen, er is dus geen effect van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw op de uitkomst van deze zaak.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De Chw heeft geen effect gehad op de snelheid waarmee het project is gerealiseerd of op de kwaliteit van de besluitvorming. De bouw van woningen werd gehinderd noch geholpen door de procedures die er onder de Chw werden gevoerd. De reeds verleende omgevingsvergunning voor bouwen en het projectbesluit had de bouw van de woningen al mogelijk gemaakt. De bezwaren van het glastuinbouwbedrijf waren gericht op een gedeelte van het plangebied dat in de toekomst mogelijk wordt ontwikkeld.

Aangenomen kan worden dat de in Afdeling 1.2 Chw opgenomen termijnen er aan hebben bijgedragen dat er binnen de relatief korte termijn van 15 maanden er een goedgekeurd bestemmingsplan lag, ondanks het feit dat tijdens de beroepsprocedure tot twee maal toe bleek dat het gemeentebestuur gebreken in het besluit moest herstellen.

³³⁶ ‘Raad van State geïrriteerd over rechtszaak Oirschot’, Eindhovens Dagblad, 14 februari 2011.

³³⁷ Gemeentebld Oirschot, week 17, 20 april 2011, p3. (een publicatie in de staatscourant is niet aangetroffen)

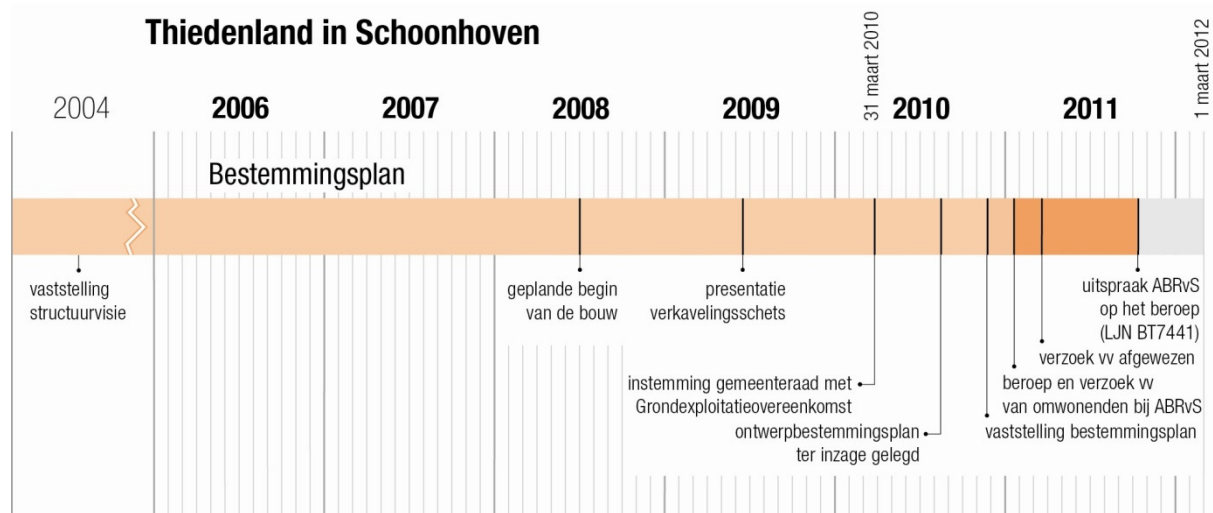
9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Er is niet gebleken van knelpunten in realisatie van het project. De gemeente was in juni 2010 niet op de hoogte van de toepasselijkheid van de Chw. Uit de publicatie van het bestemmingsplan 'Lubberstraat' Spoordonk blijkt dat dit is veranderd.

2.4 Thienenland II in Schoonhoven

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 25 november 2010 door de gemeenteraad van Schoonhoven vastgestelde bestemmingsplan Thienenland II, dat de bouw van een woonwijk met 520 woningen mogelijk maakt.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het project Thienenland behelst de bouw van een woonwijk met 520 woningen aan de oostelijke rand van Schoonhoven. De bewoners aan de Vrouwenmantel, een straat direct grenzend aan het plangebied, verzetten zich tegen de plannen.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

In 2004 heeft de gemeenteraad van Schoonhoven een structuurvisie vastgesteld waarin is vastgelegd dat het project Thienenland moet worden verwezenlijkt. De oorspronkelijke planning hield in dat eind 2008 zou worden begonnen met de bouw. Die is echter niet gehaald, aangezien de bouwondernemers niet konden instemmen met de uitgangspunten die door de raad waren geformuleerd en het vertrouwen opzegden in de gemeente.³³⁸ Na het lijmen van die breuk is in juni 2009 een verkavelingsschets gepresenteerd. Op 25 maart 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met de grondexploitatieovereenkomst en in augustus 2010

³³⁸ 'Optimisme over Thienenland II, Het Kontakt, 29 april 2010; Ontwikkelaars Zevender/Thienenland II schorten samenwerking op, Het Kontakt, 02 juli 2008. Doorstart voor Zevender/Thienenland II, Het Kontakt, 14 januari 2009.

is het ontwerpbestemmingsplan Thienenland II ter inzage gelegd. Op 25 november 2010 is vervolgens het gelijklopende bestemmingsplan vastgesteld.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Aangezien het project betrekking heeft op een woonwijk waar (veel) meer dan 20 woningen worden gerealiseerd, is Afdeling 1.2 Chw van toepassing op beroepen tegen het bestemmingsplan.

De bekendmaking

De gemeente heeft bij de bekendmaking van het besluit niet vermeld dat de Chw van toepassing was. De behandelend ambtenaar zei hierover:

‘Dat hebben we over het hoofd gezien, we hadden dat in eerste instantie gekoppeld aan het projectuitvoeringsbesluit.’

De voorlopige voorziening en de periode tot de behandeling van het beroep

Omwonenden hebben in het kader van het beroep tegen het bestemmingsplan om een voorlopige voorziening verzocht. De gemeente heeft kort voor de zitting bericht dat de gemeente en projectontwikkelaar geen uitvoering aan het plan zouden geven voordat de vergunningen onherroepelijk zouden zijn. Het verzoek om een voorlopige voorziening is daarop bij uitspraak van 17 maart 2011 afgewezen, vanwege het ontbreken van een spoedeisend belang.³³⁹ De gemeente is echter wel veroordeeld in de proceskosten daar het onduidelijkheid heeft laten ontstaan over de houding van de gemeente ten opzichte van de bouw. De behandelend ambtenaar zegt hierover:

‘Er is eigenlijk altijd gezegd, wij gaan pas beginnen op het moment dat het plan onherroepelijk is en de wethouder heeft tussentijds ook een brief met die strekking verzonden. Die is door de bezwaarmakers zo geïnterpreteerd dat ze dachten dat we toch zouden beginnen, terwijl de gemeente die intentie in het geheel niet had. Daar was een verschil van mening over, vandaar dat het leek alsof we op het laatste moment aangaven dat we niet zouden beginnen, terwijl het eigenlijk wel bekend was dat wij niet zouden beginnen tot het onherroepelijk was. En dat kwam ook met name omdat de Chw van toepassing was zodat we wisten, er ligt binnen zoveel tijd een uitspraak en daar kunnen wij op wachten.’

Een andere bezwaarmaker had een verzoek om een voorlopige voorziening gedaan, maar zijn verzoek is niet-ontvankelijk verklaard omdat hij het griffierecht niet had voldaan. Pas in de voorbereiding van de zitting voor de voorlopige voorziening werd het de gemeente duidelijk dat dit project onder de Chw viel.

³³⁹ ABRvS 17 maart 2011, *LJN BP8787* (vovo Thienenland II).



Figuur 3 Thiendenland II³⁴⁰

Het beroep

Op 17 en 19 januari 2011 heeft dezelfde groep van omwonenden die om een voorlopige voorziening had verzocht en een individuele appellant beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan Thiendenland II.³⁴¹ Appellanten hebben verscheidene argumenten aangevoerd waarom het plan niet in stand zou kunnen blijven. Een van deze argumenten trof doel. Het had betrekking op drie plandelen aan de Thierendweg met de bestemming ‘woongebied’, in het zuidelijke deel van het plangebied.

Tevergeefs beroep van het gemeentebestuur op artikel 1.9 Chw

Appellanten voerden met succes aan dat het landschappelijke karakter van de Thierendweg onvoldoende was gewaarborgd in het plan. De gemeente heeft een beroep gedaan op 1.9 Chw met betrekking tot deze beroepsgrond, omdat volgens de gemeente de bezwaarmakers te ver van het betreffende perceel woonden. De Afdeling is hier in de uitspraak niet op ingegaan, waar uit valt af te leiden dat het argument van het gemeentebestuur is verworpen.

Artikel 1.9 Chw

Alle andere argumenten zijn afgewezen, waarvan een met toepassing van artikel 1.9 Chw. Dat betrof het volgende. Appellanten betoogden dat de raad ten onrechte de veiligheidsrisico's voor de bewoners en bezoekers van de toekomstige wijk in verband met het transport van gevaarlijke stoffen over de N210/216 onvoldoende heeft onderzocht. De Afdeling overweegt hierover:

“Het door [appellant sub 1] en anderen onvoldoende geachte onderzoek heeft betrekking op de naleving van de normen voor het beperken van veiligheidsrisico's ten aanzien van de toekomstige bewoners en de toekomstige bezoekers van het multifunctioneel centrum. Hetgeen de Afdeling in het bovenstaande heeft overwogen, leidt tot het oordeel dat [appellant sub 1] en anderen zich niet kunnen beroepen op de in geding zijnde normen. Voor [appellant sub 1] en anderen gaat het immers om het belang gevrijwaard te blijven van de invloed van woningen en het multifunctioneel

³⁴⁰ Bron: http://schoonhoven.groenlinks.nl/files/imageupload/gallery_normal_image_6/P1080857__1.jpg

³⁴¹ ABRvS 12 oktober 2011, LJV BT7441 (Thiendenland II Schoonhoven).

centrum op hun woonomgeving. Wat er ook verder van zij van dat belang in het licht van het ver-eiste van een goede ruimtelijke ordening, de in geding zijnde normen voor veiligheidsrisico's voor de nieuw op te richten woningen en het multifunctioneel centrum ten gevolge van transport van gevaarlijke stoffen over de N210/216 hebben niet de strekking dat belang te beschermen, zodat het slagen van deze beroepsgrond gelet op artikel 1.9 van de Chw er niet toe kan leiden dat het bestre-den besluit om die reden wordt vernietigd.”

Hiermee maakt de Afdeling duidelijk dat het eigenlijke belang van de bewoners – geen wo-ningen en multifunctioneel centrum – geen relatie heeft met de veiligheidsrisico's waar ze zich op beroepen. Het gemeentebestuur had met betrekking tot deze beroepsgrond geen be-roep gedaan op artikel 1.9 Chw. Deze bepaling is ambtshalve door de Afdeling toegepast. Ondanks het feit dat de Afdeling deze beroepsgrond met toepassing van artikel 1.9 Chw bui-ten beschouwing laat, wordt het beroep toch gegrond verklaard, zoals eerder is beschreven. Artikel 1.9 Chw heeft dan ook geen effect gehad op de uitkomst van de procedure.

5. De uitvoering van het project

Het project is inmiddels in uitvoering genomen; er is een begin gemaakt met het bouwrijp maken van het plangebied. De beroepszaak is niet binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw afgehandeld maar nog wel op tijd om het bouwrijp maken nog af te kunnen ronden voor het broedseizoen, zodat vertraging kon worden voorkomen. De vernietiging van drie plandelen aan de Thiendweg heeft geen effect gehad op de uitvoerbaarheid van het plan, gezien het gro-te aantal geprojecteerde woningen (520). Dat de bouw van drie woningen nu niet mogelijk is brengt de exploitatie van de toekomstige woonwijk niet in gevaar. Deze drie ‘vernietigde’ woningen staan op de planning om te worden gebouwd over enkele jaren. Dat is afhankelijk van de behoefte aan woningen. Op dat moment zal er reeds een reparatie van het bestem-mingsplan zijn vastgesteld, zo verwacht de betrokken ambtenaar.

6. Andere projecten

Gevraagd naar ander bestemmingsplannen die op dit moment in procedure zijn, noemde de betrokken ambtenaar het bestemmingsplan Buitengebied. Ook daar is beroep tegen ingesteld. Het bestemmingsplan Buitengebied is pas in december 2011 ter zitting behandeld, terwijl de beroepstermijn al in oktober 2010 was verstreken, er is op 8 februari 2012 uitspraak ge-daan.³⁴² De procedure voor dit bestemmingsplan duurt dus aanmerkelijk langer dan die voor het bestemmingsplan Thiendenland II.

Er zijn binnen de gemeente Schoonhoven op dit moment geen andere projecten die vallen onder de Chw.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.5 Chw

De gemeente heeft in haar verweerschrift een beroep gedaan op artikel 1.5 Chw voor het ge-val de Afdeling zou constateren dat er gebreken aan het besluit zouden kleven die konden

³⁴² ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3232.

worden gepasseerd. Bij de beroepsgrond die werd gehonoreerd, heeft de Afdeling aan artikel 1.5 Chw geen aandacht besteed.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Dat de procedure binnen negen maanden is afgerond, heeft er aan bijgedragen dat met het bouwrijp maken op tijd kon worden begonnen, de 6-maanden uitspraaktermijn is echter niet gehaald, omdat pas na de voorlopige voorziening in deze zaak is vastgesteld dat de Chw van toepassing was en waarschijnlijk ook door de vakantieperiode, aldus de behandelend ambtenaar. De uitspraak heeft na het verstrijken van de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw nog bijna drie maanden op zich laten wachten. De gemeente heeft meermalen met de Raad van State contact opgenomen om tot spoed te manen. Men wilde graag in november beginnen met bouwrijp maken, nog voor de start van het broedseizoen. Uiteindelijk is dat nog gelukt.

Artikel 1.9 Chw

De Afdeling heeft artikel 1.9 Chw ambtshalve toegepast op de beroepsgrond over de externe veiligheid. Het is niet duidelijk of deze beroepsgrond tot vernietiging van het besluit had geleid. Daarnaast is een beroep op artikel 1.9 Chw door de gemeente, met betrekking tot het landschappelijk karakter van de Tiendweg, impliciet verworpen, die grond heeft wel tot gedeeltelijke vernietiging van het besluit geleid. Artikel 1.9 Chw heeft dan ook geen effect gehad op de uitkomst van de procedure.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De versnelde afhandeling van de beroepsprocedure vanwege de toepasselijkheid van artikel 1.6 lid 4 Chw heeft voorkomen dat vertraging is opgetreden bij het bouwrijp maken van het plangebied, aangezien de werkzaamheden daarvoor konden worden afgerond voordat het broedseizoen begon. Dat betekent echter niet dat het project als geheel daardoor is versneld. De omgevingsvergunning voor bouwen voor de 1^e fase van deze woonwijk moet nog worden afgegeven.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

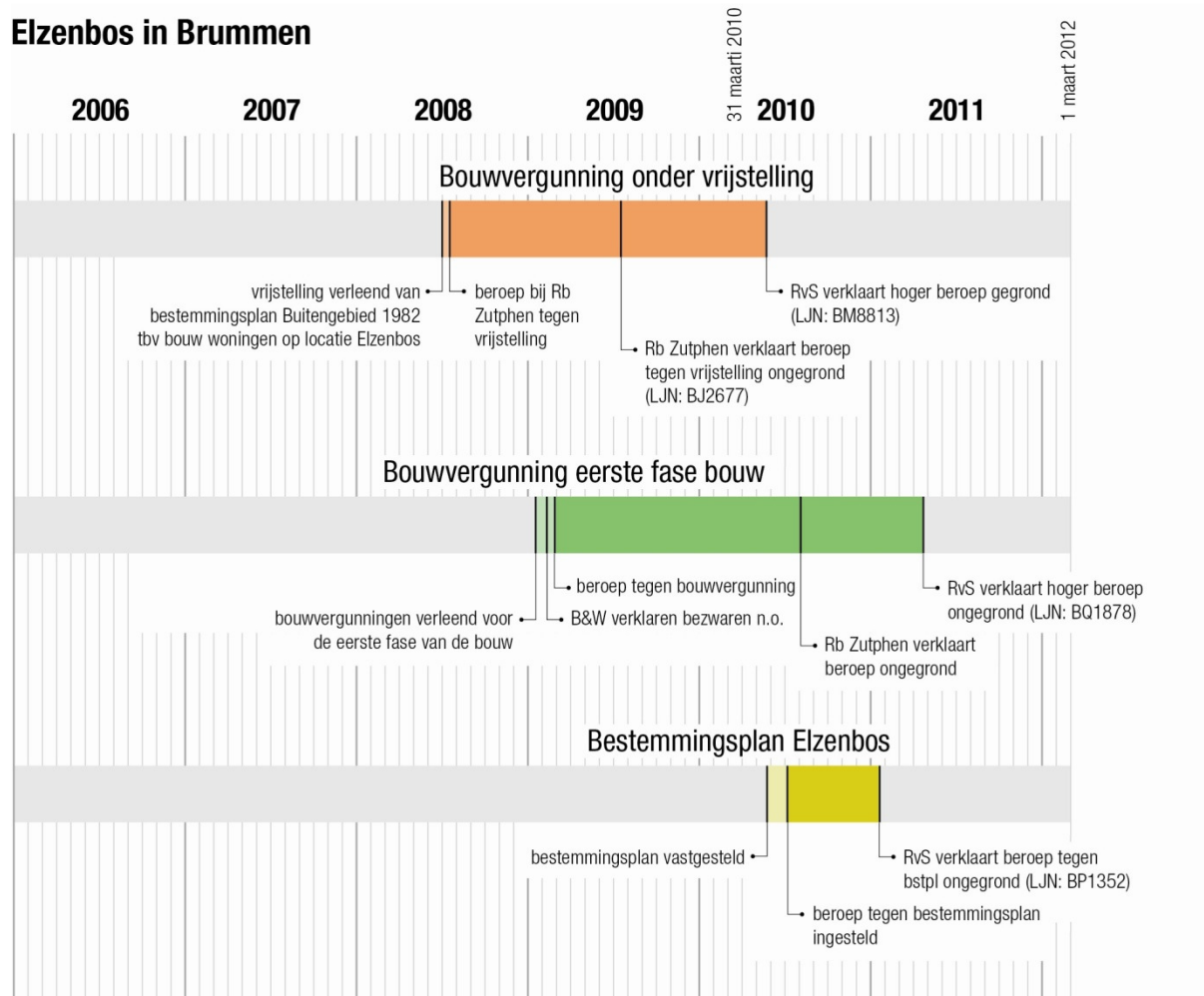
De belangrijkste reden voor de vertraging van de realisatie van het project ten opzichte van de oorspronkelijke planning is de weerstand van de marktpartijen tegen de oorspronkelijke plannen van de gemeente. Verder overleg en aanpassingen van het plan hebben veel tijd gekost.

Op het vlak van de Chw heeft de gemeente aanvankelijk niet onderkend dat die van toepassing was. Dat heeft enige vertraging in de procedure veroorzaakt, na de voorlopige voorziening was het namelijk wachten op een brief van de Raad van State met de mededeling dat de Chw van toepassing was en het geven van een laatste termijn voor het indienen van nieuwe gronden. Bij de gemeente was men zich er wel van bewust dat de procesrechtelijke bepalingen van de Chw golden voor procedures tegen een projectuitvoeringsbesluit of tegen besluiten ter realisering van grote wegenbouw- en infrastructuurprojecten, maar niet dat ze tevens van toepassing zijn op procedures tegen bestemmingsplannen.

2.5 Elzenbos in Brummen

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 20 mei 2010 door de gemeenteraad van Brummen vastgestelde bestemmingsplan Elzenbos.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Elzenbos is een bestemmingsplan in de gemeente Brummen waarmee de bouw van een woonwijk bestaande uit maximaal 740 woningen mogelijk wordt gemaakt. Op 20 mei 2010 is dit bestemmingsplan vastgesteld. Vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan is er een vrijstelling verleend op grond van art. 19 lid 2 WRO voor de bouw van de eerste fase van het plangebied. Op basis van deze vrijstelling is een achttal bouwvergunningen verleend om de bouw van de 133 woningen mogelijk te maken in de eerste fase van de bouw van de woonwijk. Tegen veel van deze bouwvergunningen is bezwaar gemaakt en beroep ingesteld door een groep omwonenden. Eerst zal het beroep tegen de vrijstelling en de bouwvergunningen worden besproken, daarna het beroep tegen het bestemmingsplan, waarop de Chw van toepassing is.



Figuur 4 Luchtfoto van het plangebied Elzenbos³⁴³

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Het beroep tegen de vrijstelling op grond van 19 lid 2 Wro

Op 1 juli 2008 heeft het College van B en W aan de gemeente Brummen vrijstelling verleend van de geldende bestemmingsplannen “Buitengebied 1982” en “Rhienderen Noord 1990”, ten behoeve van de realisatie van de eerste fase woningen op de uitbreidingslocatie “Elzenbos” te Brummen. Tegen dit besluit is beroep ingesteld bij de rechtbank Zutphen. Er zijn beroepsgronden aangevoerd tegen een grondophoging, de stedenbouwkundige opzet, vrees voor het ontstaan van een stadse woonwijk, de waterberging, aantasting van de groenstructuur, onvoldoende bescherming van beschermende diersoorten en het ontbreken van een aanlegvergunning. De rechtbank doet uitspraak op 15 juli 2009.³⁴⁴ Alle beroepsgronden worden verworpen; het besluit blijft in stand.

Tegen deze uitspraak wordt hoger beroep ingesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigt bij uitspraak van 23 juni 2010 de uitspraak van de rechtbank.³⁴⁵ De rechtbank heeft niet onderkend dat een aanvraag ontbreekt. Dit punt was ook al bij de rechtbank naar voren gebracht, maar die had de besluitvorming en ruimtelijke onderbouwing als aanvraag geaccepteerd. De Afdeling kiest een andere koers en overweegt:

“Uit artikel 19a tweede lid, van de WRO, gelezen in verbinding met artikel 18, eerste lid, van het Bro dat deel uitmaakt van Afdeling 2 ,getiteld “Voorschriften in acht te nemen bij het verlenen van een vrijstelling, als bedoeld in de artikelen 17 en 19 van de wet”, volgt dat vrijstelling, als bedoeld in die bepaling, slechts kan worden verleend op daartoe strekkende aanvraag. Van een zodanige aanvraag is in dit geval niet gebleken. De ruimtelijke onderbouwing van het project kan niet als zodanig dienen, reeds omdat daaruit niet blijkt, op welke percelen het project zal worden verwezenlijkt.”

In het interview verklaarden de betrokken ambtenaren hierover dat het in negen van die tien gevallen gaat om een projectontwikkelaar of particulier die een aanvraag doet voor een vrij-

³⁴³ <http://www2.brummen.nl/Docs/Internet/Ruimte/elzenbos%20luchtfoto.jpg>

³⁴⁴ Rechtbank Zutphen 15 juli 2009, *LJN* BJ2677.

³⁴⁵ ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8813.

stelling. De gronden waren in dit geval van de gemeente, dus die moest een aanvraag doen. Daarnaast was wettelijk niet heel duidelijk omschreven wanneer je een aanvraag had gedaan, met als resultaat dat de Afdeling heeft geconcludeerd dat er geen officiële aanvraag lag.

Het beroep tegen de bouwvergunningen

Ondertussen waren, in het vervolg op de vrijstelling, op 14, 15 en 20 januari en op 6 mei 2009 in totaal acht bouwvergunningen verleend voor de eerste fase van de bouw van de woonwijk. Op 27 mei 2009 is bezwaar gemaakt tegen vijf van de verleende vergunningen. Op 9 februari 2009 verklaarde het College van B en W de bezwaren tegen de op 14, 15 en 20 januari 2009 verleende vergunningen niet-ontvankelijk. Dat besluit bleef in beroep en hoger beroep in stand (zie de uitspraak van de rechtbank Zutphen van 3 augustus 2010³⁴⁶ en die van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 april 2011.³⁴⁷ De bezwaarmakers hadden betoogd dat ze ten onrechte niet-ontvankelijk waren verklaard aangezien het College van B en W hen niet op de hoogte had gebracht van het verlenen van de vergunningen. De voorzieningenrechter en Afdeling overwegen dat de besluiten in een huis-aan-huis blad zijn gepubliceerd en dat de bezwaarmakers daarvan op de hoogte hadden kunnen zijn.

Het College van B en W verklaart het bezwaar tegen de bouwvergunning van 6 mei 2009 wel ontvankelijk. De voorzieningenrechter van de rechtbank Zutphen wijst bij uitspraak van 15 juli 2009 een hangende bezwaar ingediend verzoek om voorlopige voorziening echter af, omdat op dezelfde datum het beroep tegen de vrijstelling is afgewezen.³⁴⁸

Tegen de resterende bouwvergunningen is geen beroep ingesteld, met als gevolg dat de bouwvergunningen onherroepelijk zijn geworden en de huizen reeds gebouwd waren op het moment dat de vrijstelling werd vernietigd, zo verklaren de betrokken ambtenaren. Na de vernietiging van de vrijstelling in beroep was het (publieke) betoog van de advocaat van de bezwaarmakers dat de huizen gesloopt moesten worden omdat de bouwvergunningen achteraf onrechtmatig waren verleend, de ruimtelijke onderbouwing ontbrak namelijk na de vernietiging. Deze is echter weer hersteld met de vaststelling van het bestemmingsplan Elzenbos op 20 mei 2010. Tegen dit bestemmingsplan is eveneens beroep ingesteld. Daarop zal hieronder worden ingegaan.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Aangezien het bestemmingsplan Elzenbos is bekendgemaakt na 31 maart 2010 en het de bouw van 740 woningen mogelijk maakt zijn de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing op een mogelijke beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan.

De bekendmaking

De gemeente heeft niet vermeld dat de Chw op het besluit van toepassing was. In het interview gaf de betrokken ambtenaar aan dat men zich niet gerealiseerd had dat de Chw op dit project van toepassing was. Bij de gemeente had men wel gekeken naar een mogelijk gebruik

³⁴⁶ Rechtbank Zutphen 3 augustus 2010, nr 10/1105 en 10/509.

³⁴⁷ ABRvS 20 april 2011, L/N BQ1878.

³⁴⁸ Rechtbank Zutphen 15 juli 2009, L/N BJ2671.

van het projectuitvoeringsbesluit maar dat dit project onder Bijlage I viel had men niet onderkend. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft, toen er beroep werd ingesteld, een brief gestuurd waarin werd vermeld dat de Chw van toepassing was.

Het beroep tegen het bestemmingsplan Elzenbos

Op 4 juli 2010 is beroep ingesteld tegen het plan. Het beroep is ter zitting behandeld op 25 oktober 2010. Op 19 januari 2011 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan.³⁴⁹ In deze uitspraak is voor het eerst toepassing gegeven aan het in artikel 1.9 Chw neergelegde relativiteitsvereiste. De beroepsgrond waarop de relativiteitseis is toegepast zal eerst worden behandeld, daarna worden de overige beroepsgronden besproken.

Artikel 1.9 Chw

De bezwaarmakers voerden aan dat niet voldoende rekening was gehouden met de milieuzone van het bedrijf Cray Valley.³⁵⁰ De Afdeling overweegt dat uit de plantoelichting blijkt dat het bedrijf onder paragraaf 4.4 valt van de lijst van bedrijfsactiviteiten en dat het bedrijf op een afstand van 185 meter van het plangebied is gevestigd. In het verweerschrift en ter zitting heeft de gemeente betoogd dat gezien de milieuvergunning van het bedrijf, die was afgestemd op woningen die veel dicht bij het bedrijf lagen, de formele milieuzone niet doorslaggevend was en dat daarmee de afwijking van de afstand, die in de VNG brochure ‘bedrijven en milieuzonering’ stond genoemd voldoende was gemotiveerd.

De Afdeling merkt echter op dat de gemeente in het verweerschrift stelt dat het om een bedrijf gaat dat valt onder categorie 4.2 van de lijst van bedrijfsactiviteiten waar een richtafstand van 300 meter geldt en dat het bedrijf op een afstand van 250 meter van het plangebied ligt. In het interview gaf de betrokken ambtenaar aan dat dit een foute weergave was in het verweerschrift. De Afdeling overweegt dat de gemeente er niet in is geslaagd om aan te geven waarom moet worden afgeweken van de richtafstand. De Afdeling concludeert vervolgens dat het besluit op dit punt onzorgvuldig is voorbereid maar vernietigt het besluit niet.

Daartoe wordt overwogen dat de bezwaarmakers zich niet op deze afstandsnorm kunnen beroepen:

“Appellant en anderen beroepen zich op de afstandsnorm die in de VNG-brochure voor de categorie bedrijven waartoe Cray Valley behoort, is opgenomen. Hetgeen de Afdeling in het bovenstaande heeft overwogen leidt tot het oordeel dat appellant en anderen zich niet op de in het geding zijnde afstandsnorm kunnen beroepen. Voor appellant en anderen gaat het immers om het belang dat zij gevrijwaard blijven van de aantasting van hun uitzicht en meer in het algemeen om het belang van het behoud van hun woonomgeving. Wat er ook verder zij van die belangen in het licht van een goede ruimtelijke ordening, de in het geding zijn de afstandsnorm voor de nieuw op te richten woningen tot het bedrijf Cray Valley, heeft niet de strekking die belangen te beschermen, zodat het slagen van deze beroepsgrond gelet op artikel 1.9 van de Chw er niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd.”

³⁴⁹ ABRvS, 19 januari 2011, *LJN* BP1352, *AB* 2011/47, *BR* 2011/37, *JB* 2011/48, *M en R* 2011/86, *NJB* 2011/315 (Elzenbos Brummen).

³⁵⁰ Een bedrijf dat (kunst)hars coatings, poeders en additieven produceert voor industriële toepassingen.

De Afdeling stelt vast dat het belang van de nieuwe bewoners om verzekerd te zijn van een goed woon- en leefklimaat niet een belang is waar appellanten zich op kunnen beroepen, om de bouw van een nieuwe woonwijk te voorkomen.

De Afdeling heeft ambtshalve, in het vervolg op de constatering dat de beroepsgrond van appellanten slaagt, onderzocht of 1.9 Chw aan vernietiging van het besluit in de weg stond. De gemeente heeft geen beroep gedaan op het relativiteitsvereiste.

Andere beroepsgronden

Appellanten hebben naar voren gebracht dat de gemeente het bestemmingsplan niet op het Kwalitatief Woningbouwprogramma 2 (KWP 2) had mogen baseren nu de provincie inmiddels een KWP 3 had vastgesteld met een lagere woningbouwbehoefte. Verder is aangevoerd dat een ontheffing op grond van de Ffw noodzakelijk is aangezien in het plangebied vleermuizen voorkomen, dat de globale bestemming woongebied onvoldoende rechtszekerheid biedt, dat de bouwclaimovereenkomst maakt dat de gemeente niet onafhankelijk heeft kunnen besluiten en dat lichthinder zal ontstaan door een geprojecteerde weg. Al deze beroepsgronden worden op hun merites beoordeeld en op inhoudelijke gronden afgewezen.

Hiermee wordt duidelijk dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ondanks de onzorgvuldige voorbereiding in stand blijft en heeft 1.9 Chw bijgedragen aan een voor de gemeente positieve uitkomst van het geschil.



Figuur 5 Bord bij het plangebied³⁵¹

5. De uitvoering van het project

De op basis van de later vernietigde vrijstelling afgegeven bouwvergunningen zijn meteen gebruikt en de woningen in de eerste fase waren bijna allemaal al opgeleverd toen het bestemmingsplan op 19 januari 2011 onherroepelijk werd. Dat de zaak is afgedaan binnen de termijn van zes maanden, zoals vereist op grond van artikel 1.6 lid 4 Chw, dat heeft geen effect gehad op de uitvoering van het project. Vrijwel alle woningen in de eerste fase waren al

³⁵¹ http://www2.brummen.nl/images/nieuws/IMG_4662.JPG

gebouwd, de bouw was al gestart op basis van de vrijstelling op grond van artikel 19 lid 2 Wro. Wel heeft het er voor gezorgd dat er juridisch gezien duidelijkheid kwam, na de uitspraak van de Afdeling waarin de in 2008 verleende vrijstelling was vernietigd.

6. Andere projecten

Op dit moment is de gemeente bezig met het 'centrumplan Eerbeek'. Daarin wordt voor het gehele centrum van Eerbeek een nieuw bestemmingsplan gemaakt dat ook de bouw van ongeveer 150 woningen en andere (culturele) voorzieningen mogelijk zal maken. Samen met de uitvoeringsbesluiten op grond van het bestemmingsplan Elzenbos is dit het enige project dat onder de Chw valt in de gemeente Brummen.³⁵²

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn liep af op 22 juli 2010, op 19 januari 2011 is er uitspraak gedaan in deze zaak. Bijna op de dag af is de zes maanden termijn gehaald.

Artikel 1.9 Chw

In deze zaak is voor het eerst toepassing gegeven aan het relativiteitsvereiste. Na uitdrukkelijk overwogen te hebben dat de beroepsgrond slaagt, geeft de Afdeling aan dat de indieners zich niet op de afstandsnorm uit de VNG-brochure kunnen beroepen. Daarmee wordt vernietiging van het bestemmingsplan voorkomen.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Met de eerste toepassing van artikel 1.9 Chw heeft de Afdeling de weg bereid voor verdere toepassingen van deze bepaling. Voor de gemeente heeft de toepassing van artikel 1.9 Chw voorkomen dat het plan (deels) opnieuw moest worden vastgesteld. Voor de bezwaarmakers had het als consequentie dat hun beroep ongegrond werd verklaard, ook al constateerde de rechter gebreken in het bestreden besluit. Voor de gemeente betekent dat dat men het bestemmingsplan niet hoeft te repareren. Voor de uitvoering van de woningen in de eerste fase van deze woonwijk heeft deze uitspraak geen versnelling veroorzaakt, eenvoudigweg omdat de woningen al waren gebouwd. Wel heeft de uitspraak juridische duidelijkheid geschapen over de status van de al gebouwde woningen, een belangrijke voorwaarde voor de verdere doorgang van het project.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Bij betrokken gemeenteambtenaren gaven aan dat men verrast was door het oordeel van de Afdeling dat de gemeente geen goede aanvraag had gedaan voor het projectbesluit, waardoor dat werd vernietigd, terwijl het inhoudelijk in orde was. De snelle beslissing op het beroep over het bestemmingsplan Elzenbos heeft de 'juridische lacune' weer opgevuld.

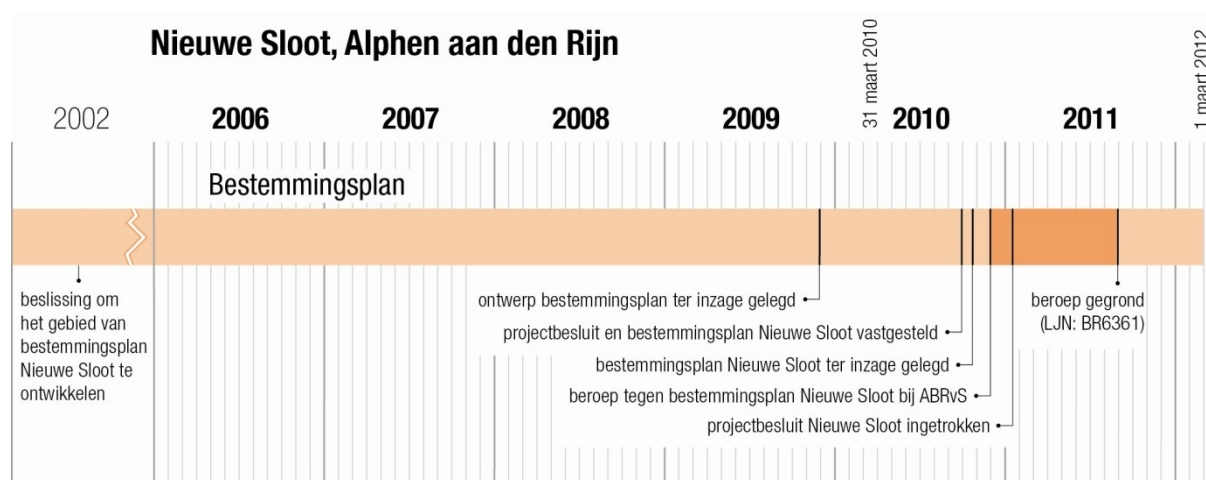
³⁵² Inmiddels is dit project aangewezen in de vierde trance Besluit uitvoering Chw als ontwikkelingsgebied.

De gemeente was niet op de hoogte van de toepasselijkheid van de Chw. In het verweerschrift is daar dan ook geen aandacht aan besteed. Na deze zaak is de bekendheid met de Chw bij de gemeente wel toegenomen, getuige het feit dat het Masterplan Eerbeek nu als ontwikkelingsgebied is aangewezen.

2.6 Nieuwe Sloot Alphen aan den Rijn

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

De bestreden besluiten zijn het projectbesluit en het bestemmingsplan Nieuwe Sloot, beide door de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn vastgesteld op 30 september 2010.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het bestemmingsplan Nieuwe Sloot maakt de bouw van een woonwijk met ongeveer 500 woningen en maatschappelijke voorzieningen mogelijk op een plek die oorspronkelijk bestemd was voor de omlegging van de Oude Rijn. Nadat die omlegging definitief van de baan was, is in 2002 besloten het gebied te ontwikkelen.³⁵³

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Van 6 november tot 29 december 2008 lag het voorontwerp van het bestemmingsplan ter inzage. Van 19 november tot 30 december 2009 lag het ontwerpbestemmingsplan ter inzage. In september 2010 is een bestemmingsplan vastgesteld om het gebied Nieuwe Sloot te ontwikkelen. Tevens is op dezelfde datum een projectbesluit vastgesteld ter ontwikkeling van een deel van het gebied.

³⁵³ Bestemmingsplan Nieuwe Sloot, p. 5.



Figuur 6 Schets van een toekomstige woontoren in het deelgebied Park in Nieuwe Sloot³⁵⁴

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Aangezien het bestemmingsplan Nieuwe Sloot is vastgesteld na de datum van inwerkingtreding van de Chw en maatschappelijke voorzieningen alsmede ongeveer 500 woningen mogelijk maakt, zijn op een beroep tegen het bestemmingsplan de procesrechtelijke bepalingen van Afdeling 1.2 Chw van toepassing.

De bekendmaking

Het gemeentebestuur heeft bij de bekendmaking van het projectbesluit en het bestemmingsplan niet vermeld dat Afdeling 1.2 Chw van toepassing was. In het interview vertelde de betrokken ambtenaar dat de gemeente de toepasselijkheid van de Chw op dat moment nog niet onderkende. Tijdens de procedure inzake de voorlopige voorziening tegen het projectbesluit heeft de Afdeling door middel van een brief het gemeentebestuur en appellanten gewezen op de toepasselijkheid van de Chw.³⁵⁵

Het beroep tegen het bestemmingsplan

Tegen het projectbesluit en het bestemmingsplan is beroep ingesteld. Het projectbesluit is in januari 2011 ingetrokken, aangezien de kantoorfunctie waar het besluit betrekking op had niet meer zou worden gerealiseerd. In die zaak heeft de rechtbank dan ook geen uitspraak gedaan.

Op 30 november 2010 is beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan. Hangende het beroep is een verzoek om voorlopige voorziening gedaan. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft het beroep ter zitting behandeld op 23 juni 2011. Op 31 augustus 2011 is uitspraak gedaan.³⁵⁶

Twee partijen zijn in beroep gegaan, een omwonende en de Vereniging Belangenbehartiging Planetensingel (hierna: de vereniging), een verband waar verschillende omwonenden zich bij

³⁵⁴ Bron: <http://www.dezwartehond.nl/index.php?/projecten/show/124>

³⁵⁵ ABRvS, 1 februari 2011, *LJN* BP3648 (vovo Nieuwe Sloot Alphen).

³⁵⁶ ABRvS 31 augustus 2011, *LJN* BR6316 (Nieuwe Sloot Alphen).

hebben aangesloten. De beroepsgronden van de omwonende hadden betrekking op zijn eigen perceel en de bestemming die daar aan was toegekend. Deze beroepsgronden zijn beoordeeld zonder verwijzing naar de Chw. Ze zullen dan ook niet verder worden besproken.

Het beroep van de vereniging richt zich op de woonservicezone in het deelgebied Park, waar twee woon/kantoortorens mogelijk worden gemaakt met een hoogte van respectievelijk 36 en 45 meter. Daarnaast beklagt de vereniging zich over het niet nakomen van afspraken over planologische inpassingen en over het ontbreken van een exploitatieplan.

De beroepsgronden tegen de woonservicezone hebben onder meer betrekking op de woningbehoefte, verboden staatssteun aan de woningbouwcorporatie WonenCentraal en de verantwoording van het groepsrisico in het kader van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).

De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat de gemeenteraad voldoende heeft gemotiveerd dat er behoefte is aan de woningen in het plangebied. De gemeenteraad heeft echter ook aangegeven dat er geen behoefte meer is aan de kantoorruimte. Op dat punt wordt het bestemmingsplan vernietigd.³⁵⁷ In het interview gaven de betrokken ambtenaren aan dat de voorziene vestiging van het hoofdkantoor van de woningbouwcorporatie WonenCentraal op die locatie niet doorging omdat WonenCentraal had besloten het hoofdkantoor ergens anders te vestigen; in plaats daarvan zouden er woningen worden gerealiseerd.

Daarnaast hebben de appellanten aangevoerd dat de gemeente gronden aan WonenCentraal heeft verkocht voor een niet-markconforme prijs en dat de gemeente subsidie in de vorm van een kooprijpsreductie heeft verstrekt, dit in strijd met het verbod op staatssteun. Het gemeentebestuur ontkent dat sprake is van staatssteun. De gronden zijn verkocht voor de marktwaarde en de kooprijpsreductie had betrekking op algemene infrastructuur en is in deze procedure niet meer aan de orde, aldus het gemeentebestuur.

De Afdeling stelt dat slechts tot vernietiging van het plan kan worden overgegaan als de gemeenteraad bij voorbaat had moeten inzien dat het plan niet binnen 10 jaar kon worden uitgevoerd. Dat is alleen zo als het plan binnen deze periode van 10 jaar niet zonder staatssteun kan worden uitgevoerd. Appellanten kunnen niet aantonen dat aan die maatstaf wordt voldaan. De Afdeling wijst de beroepsgrond dan ook af. In het interview vertelden de betrokken ambtenaren dat de gemeenteraad in de procedure een beroep had gedaan op artikel 1.9 Chw. In de uitspraak is daar niets van terug te vinden, wat impliceert dat het is verworpen.

Een derde beroepsgrond die de vereniging aanvoert, is dat de verantwoording van het groepsrisico ter plaatse van de woonservicezone niet voldoende is gemotiveerd. De Afdeling overweegt dat de betreffende normen beogen de belangen van de toekomstige bewoners van de percelen in de tot ontwikkeling te brengen woonservicezone te beschermen en niet de bedoeling hebben dat de percelen naast het plangebied gevrijwaard blijven van de ruimtelijke invloed van de woonservicezone. Op grond van artikel 1.9 Chw wordt deze beroepsgrond bui-

³⁵⁷ Eerder was op dit punt het bestemmingsplan al geschorst, daartegen had de gemeente zich niet verzet. ABRvS, 1 februari 2011, *LJN* BP3648. (vovo Nieuwe Sloot Alphen)

ten beschouwing gelaten. De geïnterviewde ambtenaren vertelden dat het gemeentebestuur in zijn pleitnota de Afdeling had gevraagd artikel 1.9 Chw op deze beroepsgrond toe te passen.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel met betrekking tot afspraken tussen de vereniging en de procesmanager Nieuwe Sloot wordt afgewezen, aangezien de betreffende afspraken de gemeente niet konden binden. Het beroep op het ontbreken van een exploitatieplan slaagt niet, omdat de vereniging daar geen partij bij is en evenmin gronden in het plangebied in bezit heeft.

De uitkomst van het beroep is dat de kantoorbestemming in een van de woontorens wordt vernietigd en het plan voor het overige in stand blijft. Uit gesprekken met betrokken ambtenaren blijkt dat men verrast was door de beroepsgronden waar de vereniging mee kwam. De bij de voorbereiding van het bestemmingsplan naar voren gebrachte zienswijzen hadden vooral betrekking op schaduwwerking en verlies van privacy, terwijl de beroepsgronden zich meer op formele punten richtten, zoals staatssteun en externe veiligheid. Mede daarom kostte het de gemeente de nodige moeite te voldoen aan de korte termijn voor het indienen van het verweerschrift, te meer omdat met betrekking tot het punt van de staatssteun juridische bijstand moest worden ingeschakeld. Desondanks heeft de korte termijn (twee weken) voor het indienen van het verweerschrift niet afgedaan aan de kwaliteit van het uiteindelijk ingediende verweerschrift, aldus de betrokken ambtenaren.

5. De uitvoering van het project

Voor de woontorens is inmiddels een omgevingsvergunning verleend. Tegen die vergunning is bezwaar gemaakt. Eerder was het bestemmingsplan op dit punt al geschorst; daar had de gemeente zicht niet tegen verzet. Een aantal andere onderdelen van het plangebied is al gerealiseerd, maar de bestreden woontorens nog niet.

6. Andere projecten

Een bestemmingsplan dat voor de inwerkingtreding van de Chw is vastgesteld is het bestemmingsplan Ridderveld, vastgesteld op 25 juni 2009. Het bestemmingsplan is goedgekeurd op 9 februari 2010. Het beroep tegen dit bestemmingsplan is 30 september 2011 ter zitting behandeld en er is uitspraak gedaan op 23 november 2011.³⁵⁸ De betrokken ambtenaren zijn blij met de relatief korte duur van de procedure bij de Afdeling in de zaak van het bestemmingsplan Nieuwe Sloot, in tegenstelling tot het plan Ridderveld, dat niet onder de Chw valt.

Er zijn verschillende andere projecten in voorbereiding die zullen vallen onder de Chw. Ze betreffen de reconstructie van de stationsomgeving, de verbreding van de N207 en werkzaamheden die betrekking hebben op de Oude Rijnzone. Bij dit laatste gaat het om een project dat is opgenomen in Bijlage II bij de Chw (nr. 16 categorie A).

³⁵⁸ ABRvS, 23 november 2011, *LJN* BU5426 (Ridderveld Alphen aan den Rijn).

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Het bestemmingsplan is op 21 oktober 2010 ter inzage gelegd. De beroepstermijn eindigde op 2 december 2010. Op 31 augustus 2011 is er uitspraak gedaan, negen maanden na het einde van de beroepstermijn. De betrokken ambtenaren geven aan dat de Afdeling heeft aangegeven dat men zes weken langer over de uitspraak zou doen vanwege de vakantieperiode.³⁵⁹ Ondanks dat de termijn van zes maanden niet is gehaald, zijn de betrokken ambtenaren tevreden met de afhandeling, die naar hun ervaring sneller is dan gemiddeld. Een snelle afdoening was voor de gemeente ook van belang gezien het feit dat het deel van het plan waar de woon-servicezone zou worden gerealiseerd was geschorst, als gevolg van het verzoek om een voorlopige voorziening. De opheffing van deze schorsing betekende dat deel van het plangebied verder kon worden ontwikkeld.

Artikel 1.9 Chw

Hiervoor is al gebleken dat de gemeente alert is geweest bij het aanvoeren van het argument dat de externe veiligheid een belang was dat de toetsing aan de relativiteitseis niet kon doorstaan. De Afdeling heeft dat argument overgenomen. De rechtmatigheid van het bestemmingsplan is derhalve niet op basis van dit argument beoordeeld. Verder is opvallend dat de Afdeling niet is ingegaan op het beroep van de gemeente op artikel 1.9 Chw met betrekking tot de beroepsgronden over staatssteun.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De uitkomst van het beroep had als gevolg dat de schorsing van het bestemmingsplan, voor zover betrekking hebbend op de woontorens, werd opgeheven, waardoor daarna ook sneller de omgevingsvergunningen konden worden verleend. Dit betekent echter niet direct dat de uitvoering van het project als geheel is versneld, aangezien er bezwaar is gemaakt tegen de verleende omgevingsvergunningen. Wellicht had een projectuitvoeringsbesluit kunnen zorgen voor een snellere uitvoering van dit deel van het plangebied, aangezien daar beroep in een instantie bij de Afdeling tegen openstaat en niet beroep in twee instanties, zoals bij een omgevingsvergunning.

De Chw heeft wel gezorgd voor een korte procedure bij de Afdeling.

Over de korte duur van de procedure is een betrokken ambtenaar tevreden:

‘Ik ben daar heel tevreden over. Vaak leg je anders een dossier een jaar opzij. Voor mijzelf vind ik het heel prettig dat het snel behandeld is. Omdat we ook sneller het bouwproject kunnen gaan ontwikkelen. Stel je voor dat het nog steeds geschorst was. Bij WonenCentraal, daar veranderen ook wel eens de regels, misschien dat WonenCentraal over een jaar zegt: we kunnen het niet meer ontwikkelen.’

³⁵⁹ De uitspraak is negen weken na de zitting uitgesproken.

Voor de woonclusters was het van belang dat er snel een uitspraak kwam, er was al belangstelling voor, aldus een betrokken ambtenaar: ‘Voor de woonclusters hadden mensen al belangstelling kenbaar gemaakt bij de woningbouwcorporatie. Andere plannen in het plangebied worden in een latere fase uitgewerkt. Dus we hadden wel belang bij een snelle uitspraak.’

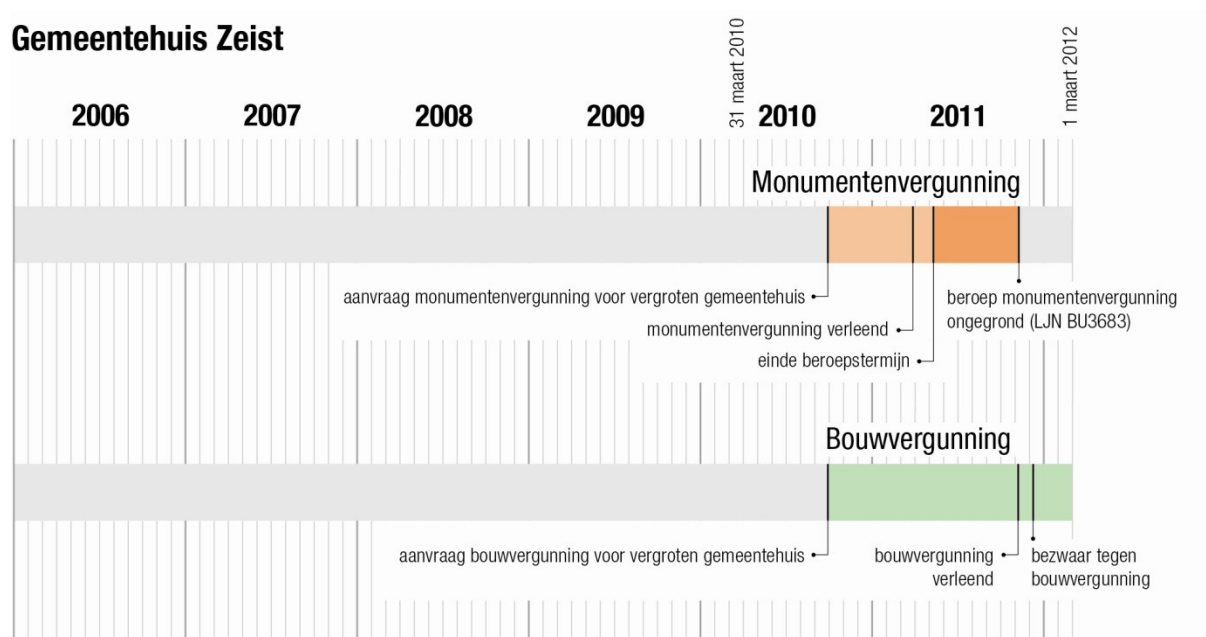
9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

De gemeente heeft aanvankelijk niet onderkend dat de Chw van toepassing was. Men vond het systeem met bijlagen ondoorzichtig. Voor nieuwe projecten is men nu wel alert op de Chw zodat men ook kan profiteren van de artikelen 1.6 lid 2 en 1.6a Chw, iets wat in deze zaak niet is gebeurd.

2.7 Monumentenvergunning voor het gemeentehuis in Zeist

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is de op 28 maart 2011 door het college van Burgemeester en Wethouders van Zeist verleende monumentenvergunning voor de verbouw van het gemeentehuis van Zeist.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

In Zeist wordt een nieuw gemeentehuis gebouwd. Ter financiering daarvan wordt in de directe omgeving van het huidige gemeentehuis de bouw van 100 appartementen mogelijk gemaakt. Er wordt een verbinding gemaakt tussen het oude en nieuwe gemeentehuis. Daarvoor is een monumentenvergunning noodzakelijk.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Ter realisering van de bouw van 100 appartementen en het nieuwe gemeentehuis wordt op 21 april 2009 het bestemmingsplan Het Rond Vierde Kwadrant 2009 vastgesteld. De Werkgroep

Natuurlijk Zeist-West en de Stichting Milieuzorg Zeist en omstreken gaan in beroep tegen het bestemmingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart hun beroep bij uitspraak van 4 augustus 2010 ongegrond.³⁶⁰ Op 30 september 2010 is door Kondor Wessels Vastgoed B.V. namens het College van B en W van de gemeente Zeist een aanvraag om een monumentenvergunning ingediend. Op 2 februari 2011 is het voornemen om de monumentenvergunning te verlenen gepubliceerd. Vanaf 3 februari heeft de ontwerpvergunning zes weken ter inzage gelegen, er zijn door drie partijen zienswijzen ingediend, waaronder door Omega Properties C.V., de partij die in beroep gaat tegen de verleende vergunning.



Figuur 7 Het oude en het nieuwe gemeentehuis van Zeist (RAU architecten)³⁶¹

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

Tegen de op 28 maart 2011 verleende Monumentenwet vergunning wordt door Omega Properties C.V., de eigenaar van het pand aan de Slotlaan 20 – gelegen tegenover het gemeentehuis – beroep ingesteld bij de rechtbank Utrecht. In het betreffende pand aan de Slotlaan is een deel van de gemeentelijke diensten gehuisvest die in het nieuwe grotere gemeentehuis een plaats zullen krijgen.

De Crisis- en herstelwet

Aangezien de monumentenvergunning een besluit is dat noodzakelijk is ter verwezenlijking van het bestemmingsplan Het Rond/Vierde Kwadrant 2009, dat de bouw van 100 appartementen en een nieuw gemeentehuis mogelijk maakt, is de Chw van toepassing.

De bekendmaking

Het College van B en W heeft niet vermeld dat de Chw op de monumentenvergunning van toepassing is. De betrokken ambtenaar geeft in het interview aan dat men dacht dat de Chw uitsluitend was gericht op grote wegenprojecten, die men niet heeft in Zeist. Men heeft niet gedacht aan de mogelijkheid dat dit project onder de Chw zou kunnen vallen.

Het beroep tegen de monumentenvergunning

Het tegen de monumentenvergunning ingestelde beroep wordt ter zitting behandeld op 25 oktober 2011. De rechtbank Utrecht doet uitspraak op 8 november 2011.³⁶² De betrokken amb-

³⁶⁰ ABRvS 04 augustus 2010, L/JN BN3162 (Het Rond Vierde Kwadrant Zeist).

³⁶¹ Bron: http://rau.eu/wp-content/uploads/277_N15_webview.jpg

tenaar vertelde in het interview dat het gemeentebestuur ook beroep heeft ingesteld om de aanhoudingsplicht op te heffen. Deze aanhoudingsplicht geldt onder de Woningwet, pas als een monumentenvergunning onherroepelijk is mag de bouwvergunning worden verleend, behalve als de aanhoudingsplicht wordt opgeheven door de rechter. Voor beide zaken waren aanvankelijk twee verschillende zittingsdata gepland. De huisadvocaat van de gemeente die was ingeschakeld voor het schrijven van het verweerschrift in de zaak over de monumentenvergunning heeft aangevoerd dat de Chw op deze zaak van toepassing was en dat het relativiteitsvereiste in de weg stond aan de honorering van de beroepsgronden van appellant.

De rechtbank heeft na de ontvangst van dat verweerschrift besloten beide zaken zo snel mogelijk gezamenlijk te behandelen zodat, mocht worden geconcludeerd dat de Chw van toepassing is, de uitspraak nog binnen de in artikel 1.6 lid 4 Chw genoemde termijn van 6 maanden na het einde van de beroepstermijn zou kunnen worden gedaan.

De toepasselijkheid van de Crisis- en herstelwet

Op de zitting is uitgebreid gediscussieerd over de toepasselijkheid van de Chw, zo vertelde de geïnterviewde ambtenaar. De rechter koos in de uitspraak uiteindelijk voor een redenering die geen van de partijen had aangedragen. Aangezien het bestemmingsplan is vastgesteld onder de nieuwe Wro en de bouw van meer dan 20 woningen mogelijk maakt, moet de monumentenvergunning worden gezien als een van de besluiten die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Om die reden zijn de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing op het beroep tegen de monumentenvergunning. In de uitspraak wordt daarover het volgende overwogen:

“De onderhavige monumentenvergunning is nodig omdat tussen het bestaande gemeentehuis aan Het Rond 1, een rijksmonument, en de daarnaast geplande nieuwbouw een verbinding tot stand wordt gebracht. Een glazen tussenbouw, met daarin de ontvangstruimte, burgerhal geheten, zal tegen de (achter)gevel van het rijksmonument worden geplaatst. De uitbreiding van het gemeentehuis is onderdeel van de herontwikkeling van het vierde kwadrant van het centrum van Zeist. Deze herontwikkeling is vastgelegd in het bestemmingsplan ‘Het Rond - vierde kwadrant 2009’ (hierna: het bestemmingsplan). (...) Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat de onderhavige monumentenvergunning moet worden aangemerkt als één van de besluiten noodzakelijk voor realisering van de met het bestemmingsplan beoogde herontwikkeling van het vierde kwadrant van het centrum van Zeist, zijnde een project ten behoeve van de bouw van meer dan 20 woningen. (...) Het ontwerp van het bestemmingsplan is met ingang van 14 augustus 2008 ter inzage gelegd. Aangezien dit later is dan het tijdstip van de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro per 1 juli 2008, doet de uitzonderingssituatie uit artikel 9.1.4, tweede lid, van de Invoering[s]wet Wro zich niet voor. Dit betekent dat het bestemmingsplan op grond van artikel 9.1.4, eerste lid van de Invoeringswet Wro gelijk is dan wel moet worden gesteld met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro. Het voorgaande leidt de rechtbank tot de conclusie dat op het onderhavige beroep de Chw van toepassing is.”

Dit oordeel is in lijn met de uitspraak van de Rechtbank Roermond van 8 juli 2011³⁶³, waarin wordt overwogen dat volgens het overgangsrecht de Chw onmiddellijke werking heeft en daarmee ook van toepassing is op de rechtsbetrekkingen die al bestonden ten tijde van de in-

³⁶² Rechtbank Utrecht 8 november 2011, *LJN* BU3683 (monumentenvergunning Zeist).

³⁶³ Rechtbank Roermond 8 juli 2011, *LJN* BR2711 (windmolens te Neer).

werkingtreding van de Chw. Dus ondanks het feit dat op het beroep tegen het bestemmingsplan, ter uitvoering waarvan de monumentenvergunning is verleend, niet de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, is het bestemmingsplan wel een project als bedoeld in Bijlage I en zijn de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing op besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het bestemmingsplan, waaronder de monumentenvergunning.

Artikel 1.9 Chw

Het tweede punt dat van belang is in de uitspraak, betreft het relativiteitsvereiste. Het College van B en W had betoogd dat de Monumentenwet niet strekt ter bescherming van de belangen van Omega Properties, aangezien die wet louter strekt tot bescherming van monumentale waarden en niet tot bescherming van de commerciële belangen van Omega Properties. De rechtbank overweegt daarover dat de commerciële belangen van Omega Properties niet vallen onder het beschermingsbereik van de Monumentenwet. Vervolgens wordt nog overwogen dat, anders dan in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 juli 2011 over Tuibrug³⁶⁴ en van 14 september 2011 over de Waterkrachtcentrale in Borgharen,³⁶⁵ geen verwevenheid bestaat tussen het belang van Omega tot het behoud van een goede (commerciële) kwaliteit van haar leefomgeving en de Monumentenwet. Ten slotte wijst de rechtbank op de mogelijkheid van beroep tegen het bestemmingsplan en de bouwvergunning. In dat licht bezien is het opmerkelijk dat Omega niet is opgekomen tegen het bestemmingsplan. Een verklaring hiervoor is, zo bleek uit het interview, dat Omega het pand Slotlaan 20 pas heeft verkregen nadat het bestemmingsplan was vastgesteld en de termijn voor het instellen van beroep was verstreken. Omega heeft wel beroep ingesteld tegen de op 9 november 2011 verleende bouwvergunning, die meteen is verleend nadat het beroep tegen de monumentenvergunning ongegrond was verklaard.³⁶⁶ Het is de vraag of, gezien het limitatieve karakter van de toe- en afwijzingsgronden, haar bezwaren over de aantrekkelijkheid van haar vastgoed iets zullen opleveren.

Opvallend is dat de rechtbank er voor kiest in een overweging ten overvloede het geschil inhoudelijk te beoordelen. Uit die overweging blijkt dat ook in het geval artikel 1.9 Chw niet in de weg had gestaan aan de beoordeling van de door Omega aangevoerde beroepsgronden, het beroep ongegrond zou zijn verklaard.

5. De uitvoering van het project

Op dit moment is het wachten op het onherroepelijk worden van de bouwvergunning voor de verbouw van het gemeentehuis en voor de bouw van de appartementen. Omdat inmiddels een pro-forma bezwaarschrift is ingediend tegen de bouwvergunning,³⁶⁷ kan het nog wel even duren voordat met de (ver)bouw wordt gestart.

³⁶⁴ ABRvS 13 juli 2011, *LJN BR1412, M en R 2011*, 189 (Tuibrug Hoorn).

³⁶⁵ ABRvS 14 september 2011, *LJN BS8857, BR 2011*, 191 m.nt. H.E. Woldendorp, *JB 2011/252* m.nt. R.J.N. Schlössels (wkc Borgharen Nbw 1998).

³⁶⁶ Mail gemeente Zeist in bezit auteurs.

³⁶⁷ Mail gemeente Zeist in bezit auteurs.

6. Andere projecten

In Zeist-Oost wordt een woonwijk uit de jaren zestig gesloopt; daarvoor in de plaats komt een levensloopbestendige wijk met 1250 woningen. Het bestemmingsplan Hoge Dennen/Kerckebosch dat deze wijk planologisch mogelijk maakt, is op 24 maart 2010 bekendgemaakt.³⁶⁸ Als het bestemmingsplan binnen een week daarna ter inzage was gelegd, was daarop de Chw van toepassing geweest, maar van die mogelijkheid was de gemeente op dat moment niet op de hoogte. Op dit bestemmingsplan is de Chw niet van toepassing, maar op de uitvoeringsbesluiten die op grond van dit bestemmingsplan genomen zijn is, gezien de hierboven besproken uitspraak van de Rechtbank Utrecht, is de Chw wel van toepassing.

Tegen de bouw van deze woonwijk is veel weerstand van de bewoners van de villa's rondom het plangebied. Ook verschillende stichtingen die zich inzetten voor het behoud van het groen in Zeist hebben bezwaar tegen dit bestemmingsplan. Inmiddels is uitspraak gedaan in de beroepszaak over het bestemmingsplan Kerckebosch.³⁶⁹ Het beroep is gedeeltelijk gegrond verklaard: een ontheffingsmogelijkheid voor de verhoging van de goothoogte van een van de flats is vernietigd, omdat de voorwaarde onvoldoende concreet was omschreven.

Mocht de Chw van toepassing zijn geweest op deze zaak, dan had dat voor de uitkomst van het geschil waarschijnlijk geen verschil gemaakt, de beroepsgrond die is gehonoreerd zou niet door artikel 1.9 Chw zijn getroffen. Wel had de 6-maandentermijn van artikel 1.6 lid 4 Chw van betekenis kunnen zijn geweest, aangezien het beroep 18 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn is afgedaan.

De betrokken ambtenaar zei daarover het volgende:

‘Het College van B en W heeft met een brandbrief naar de Raad van State nog gepoogd de zaak eerder op zitting te krijgen, maar daar was de Raad van State niet van onder de indruk. (...) Het is jammer dat de termijnen voor de Raad van State niet worden gesanctioneerd [fataal zijn].’

De andere grote projecten zijn door de economische crisis in de laagste versnelling gezet aldus de betrokken ambtenaar. Wel zijn er nog enkele kleine projectbesluiten voor enkele woningen in procedure maar die vallen niet onder de Chw.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is geëindigd op 9 mei 2011, op 9 november 2011 is er uitspraak gedaan, 6 maanden na het einde van de beroepstermijn. Dit werd door de betrokken ambtenaar als zeer positief gewaardeerd. Op de vraag hoe lang het duurde voordat na de zitting uitspraak werd gedaan en of de uitspraak binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw is gedaan, verklaart de ambtenaar:

³⁶⁸ Stcr nr. 4398, ‘Gewijzigde Vaststelling ‘Hoge Dennen/Kerckebosch’, 24 maart 2010.

³⁶⁹ ABRvS 28 december 2011, L/JN BU9460.

‘Er is binnen zes weken uitspraak gedaan, sterker nog, zelfs binnen twee weken. (...) ik had ook het gevoel dat de rechter zich ernstig verplicht voelde binnen de termijn uitspraak te doen.’

Het is duidelijk dat de rechtbank, met het naar voren halen van deze zaak en de zeer korte termijn tussen zitting en uitspraak, haar uiterste best heeft gedaan om – nadat men had onderkend dat de Chw van toepassing was – binnen de termijn uitspraak te doen.

Artikel 1.9 Chw

Het College van B en W heeft alert gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de Chw op dit punt. Door inschakeling van de huisadvocaat heeft men onderkend dat het ging om een Chw-zaak en is er een beroep gedaan op artikel 1.9 Chw. Als gevolg daarvan zijn alle beroepsgronden van de projectontwikkelaar over de monumentenwet met een beroep op het relativiteitsvereiste verworpen. Uit de overwegingen ten overvloede van de rechtbankuitspraak blijkt echter dat dit geen materieel verschil heeft gemaakt voor de uitkomst van het geschil.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De korte duur van de beroepsprocedure over de monumentenvergunning en de toepassing van het relativiteitsvereiste in die zaak hebben er voor gezorgd dat sneller dan gebruikelijk de bouwvergunning kon worden verleend. Tegen deze bouwvergunning is bezwaar gemaakt, een eventueel beroep zal echter opnieuw onder het regime van de Chw vallen en, zo kan worden verwacht, relatief snel worden behandeld. Gesteld kan worden dat een deel van de procedure is versneld, maar of dit er voor zal zorgen dat de oorspronkelijke planning van het project als geheel ook wordt versneld, hangt af van de afdoening van de procedure tegen de bouwvergunning.

Op de vraag of het project heeft geprofiteerd van de snelle afdoening van het geschil verklaart de betrokken ambtenaar: ‘Het project is daardoor absoluut weer losgetrokken. In de periode daarvoor was er een impasse, maar met deze snelheid van handelen kwam alles weer in beweging. Alle lichten staan weer op groen. Het project is weer sneller bij een volgende stap gekomen dan anders het geval was geweest.’

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Een belangrijk knelpunt in de realisatie van het nieuwe gemeentehuis en de 100 woningen vormde het mislukken van de Europese aanbesteding in 2008. De geboden prijs door de consortia van projectontwikkelaars was, mede gezien de kredietcrises en het slechte economische tij, te laag voor de gemeente. Er is dan ook niet gegund.³⁷⁰ Op basis van onderhandeling is uiteindelijk een consortium gekozen dat het project wel kan uitvoeren. Daarbij heeft een uitruil plaatsgevonden tussen de te bouwen woningen en de kosten voor het gemeentehuis, zodat het een met het ander kon worden gefinancierd. Dit proces heeft wel een vertraging in de realisatie opgeleverd.

³⁷⁰ <http://www.olco.nl/projectpaginas/HuisvestingGemeenteZeist.htm>

De aanvragen voor een bouw- en monumentenvergunning zijn op 30 september 2010 gedaan, zodat de Wabo niet van toepassing was, een bewuste keuze, zo verklaarde de betrokken ambtenaar. Het is waarschijnlijk dat met het gebruik van de Wabo grotere tijdswinst had kunnen worden geboekt, aangezien daarin de monumentenvergunning en bouwvergunning niet meer na elkaar, maar gelijktijdig worden verleend. Dan is er ook maar één keer een beroepsmogelijkheid voor eventuele bezwaarmakers. De betrokken ambtenaar zei daarover:

‘De projectontwikkelaar wilde dat perse, onbekend maakt onbemind zogezegd.’

3 Projectuitvoeringsbesluit

3.1 Inleiding

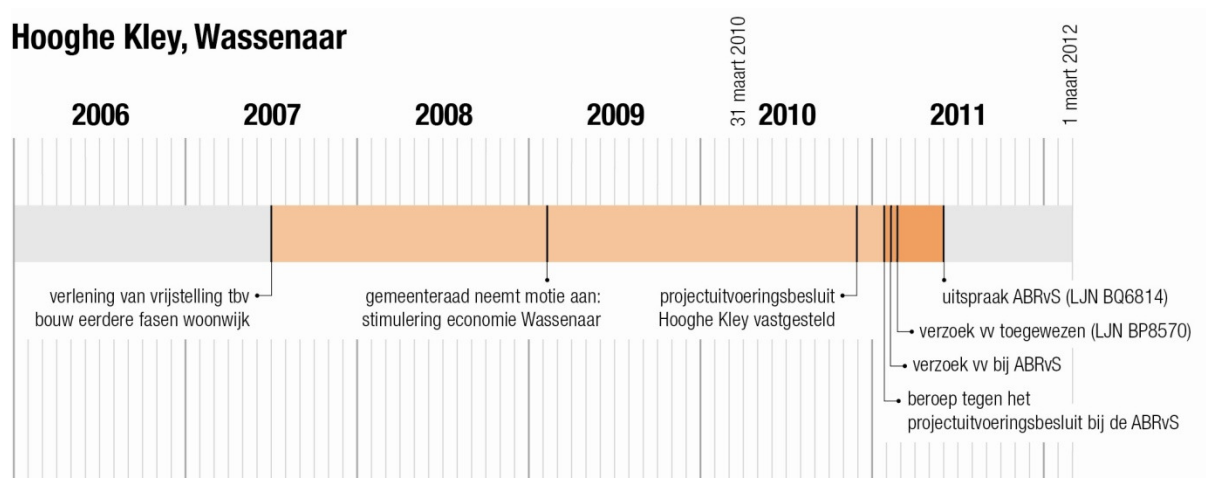
Een nieuwe projectfiguur die door de Chw mogelijk wordt gemaakt, is het projectuitvoeringsbesluit. Hiermee wordt een procedurele integratie van een groot aantal vergunningen bereikt. De gemeenteraad kan besluiten tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit voor een project dat 12 tot 1500 woningen mogelijk maakt.³⁷¹ Alle toetsingskaders voor de te verlenen vergunningen blijven bestaan maar de vergunningen gaan op in het projectuitvoeringsbesluit dat een afweging van de verschillende toetsingskaders moet bevatten. Na het nemen van een projectuitvoeringsbesluit zijn geen verdere vergunningen benodigd, fasering van de vergunningverlening is niet mogelijk.

3.2 Hooghe Kley het projectuitvoeringsbesluit in Wassenaar

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 29 november 2010 door de gemeenteraad van Wassenaar vastgestelde projectuitvoeringsbesluit Hooghe Kley.

Hooghe Kley, Wassenaar



³⁷¹ Als het gaat om een ontsluitingsweg; zijn er twee ontsluitingswegen, dan bedraagt het maximum 2000 woningen.

2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het project de Hooghe Kley betreft de bouw van een woonwijk aan de Zonneveldweg in Wassenaar. De derde fase van de realisering van deze wijk behelst de bouw van 25 woningen. Vanwege de economische crisis had de projectontwikkelaar de opzet van de derde fase van het woningbouwproject gewijzigd, waardoor er minder woningen dan oorspronkelijk gepland (32) van een ander (goedkoper) type werden gebouwd.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Op 9 februari 2009 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen om te bezien wat de mogelijkheden zijn om, gezien de economische crisis, de economie in Wassenaar een steuntje in de rug te geven. Het college heeft vervolgens de notitie ‘Economisch Vliegwiel’³⁷² vastgesteld, waarin is aangegeven hoe in de gemeente Wassenaar de economische crisis kan worden bestreden. De notitie noemt het instrument ‘projectuitvoeringsbesluit’ niet expliciet, maar toepassing daarvan op het project Hooghe Kley past wel uitstekend in het in de notitie geformuleerde beleid.³⁷³

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Op grond van artikel 1.1 lid 1 onder c Chw zijn de bepalingen van Afdeling 1.2 Chw van toepassing op de besluitvorming betreffende het projectuitvoeringsbesluit, alsmede op een eventueel beroep daartegen.

De bekendmaking

Bij de bekendmaking³⁷⁴ van het projectuitvoeringsbesluit wordt vermeld dat een beroep daartegen op grond van 2.14 Chw schorsende werking heeft. De rechtsmiddelenclausule bevat echter niet een vermelding van het feit dat de beroepsgronden niet mogen worden aangevuld en pro-forma beroepsschriften niet zijn toegestaan, waarmee niet wordt voldaan aan de eisen van artikel 11 BChw.³⁷⁵

Het beroep tegen de vrijstelling

De eerdere fasen van de woonwijk zijn gebouwd op basis van een vrijstelling verleend in 2007. Het daartegen ingestelde beroep is na het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak

³⁷² Raadsmededeling 36, 4 juni 2009, kenmerk: 09048841. Te raadplegen op: www.wassenaar.nl/bestuur_en_organisatie/raadsmededelingen/raadsmededelingen_2009/036_raadsmededeling_motie_gementeraad_mbt_economische_crisis.pdf. laatst geopend op: 01/12/11.

³⁷³ Onder accommodatiebeleid wordt opgemerkt dat wordt getracht bouwprojecten van derden te versnellen. p.3., de behandelend ambtenaar liet weten dat het nemen van het projectuitvoeringsbesluit verband hield met dit beleid.

³⁷⁴ Projectuitvoeringsbesluit Hoge Klei vastgesteld, Stcrt. 20324, 15 december 2010.

³⁷⁵ De rechtsmiddelenclausule: ‘Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende gedurende de termijn van terinzagelegging gemotiveerd tegen dit besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. Een afschrift van het besluit waartegen het beroep zich richt dient te worden meegezonden. Het instellen van beroep heeft ingevolge artikel 2.14 van de Crisis- en herstelwet een direct schorsende werking. Geen beroep kan worden ingesteld door de belanghebbende die tegen het ontwerp geen zienswijzen naar voren heeft gebracht of aan wie redelijkerwijs verweten kan worden geen zienswijzen naar voren te hebben gebracht.’

in de zaak over het projectuitvoeringsbesluit ingetrokken, zo blijkt uit een interview met de behandeld ambtenaar.

Om een gewijzigde uitvoering van de laatste fase van de woonwijk mogelijk te maken, is op 29 november 2010 het projectuitvoeringsbesluit vastgesteld. Daartegen is beroep ingesteld door de eigenaar van een glastuinbouwbedrijf, Schouwbrug, die van mening was dat de afstand tussen zijn inrichting en de woningen te klein was, waardoor zijn bedrijf vergunningsplichtig zou worden. Ondanks dat er van de kant van de gemeente lange tijd met de bezwaarmaker is onderhandeld, heeft dit partijen niet tot een vergelijk kunnen brengen. Het beroep had tot gevolg dat het projectuitvoeringsbesluit van rechtswege werd geschorst (artikel 2.14 Chw). In het interview werd verteld dat de gemeente rekening had gehouden met die mogelijkheid, maar dat men verwachtte dat de procedure als geheel, ook in het geval van een beroep en een schorsing, korter zou duren dan wanneer het project zonder toepassing van het projectuitvoeringsbesluit zou zijn uitgevoerd. De projectontwikkelaar heeft in een voorlopige voorziening verzocht om opheffing van de schorsing. Dat verzoek hierna zal worden behandeld. Vervolgens wordt de eigenlijke beroepszaak besproken.

Het verzoek tot opheffing van de schorsende werking

Het College van B en W Wassenaar is het eerste bestuursorgaan in Nederland dat een projectuitvoeringsbesluit heeft vastgesteld. De schorsing daarvan was dan ook de eerste keer dat een projectuitvoeringsbesluit van rechtswege werd geschorst op grond van artikel 2.14 Chw. De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak verwijst ter motivering van zijn beslissing op het verzoek naar de memorie van toelichting op de Chw en overweegt:

“Het verzoek om voorlopige voorziening is er op gericht de opschorting op te heffen. Artikel 2.14, tweede volzin, van de Chw verbindt echter de beëindiging van de opschorting aan de beslissing van de Afdeling op het beroep. De Chw voorziet, anders dan bijvoorbeeld artikel 17, derde lid, van de Monumentenwet 1988, niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat de voorzitter hangende het beroep de opschorting opheft. Blijkens de geschiedenis van totstandkoming van de Chw (Kamerstukken II 2009/10, 32 217, nr. 3, blz. 21) is wat betreft een projectuitvoeringsbesluit uitdrukkelijk voor deze regeling gekozen vanwege de ingrijpende en onomkeerbare gevolgen die een zodanig besluit kan hebben voor de fysieke leefomgeving en vanwege de korte termijn van zes maanden na afloop van de beroepstermijn waarbinnen de Afdeling op het beroep moet beslissen. Nu de wetgever uitdrukkelijk voor deze regeling heeft gekozen, bestaat, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, geen aanleiding voor toewijzing van het verzoek met toepassing van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Van dergelijke omstandigheden is geen sprake. Daarbij neemt de voorzitter nog in aanmerking dat het beroep ingevolge artikel 1.6, eerste lid, van de Chw met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Awb in behandeling is genomen en dat de behandeling ter zitting van dat beroep thans is voorzien op 19 april 2011.”³⁷⁶

Uit die overweging blijkt dat de mogelijkheid om de schorsing van een projectuitvoeringsbesluit op te heffen zeer klein is. Na de schorsing, zo vertelde de geïnterviewde ambtenaar, werd de gemeente overspoeld met telefoontjes van verontruste (potentiële) kopers. Enkelen daarvan zijn afgehaakt vanwege de voortdurende onzekerheid die de schorsing met zich meebracht. De behandelend ambtenaar zou dan ook graag zien dat bestuursrechters welwillender

³⁷⁶ Vz ABRvS, 24 februari 2011, LJV BP8570 (vovo projectuitvoeringsbesluit Wassenaar).

reageren op verzoeken tot opheffing van de schorsende werking van een beroep tegen een projectuitvoeringsbesluit, en nog liever dat de schorsing van rechtswege wordt geschrapt.



Figuur 8 Hooghe Kley³⁷⁷

Het beroep tegen het projectuitvoeringsbesluit

Op 19 april 2011 is het beroep tegen het projectuitvoeringsbesluit ter zitting bij de Afdeling behandeld.³⁷⁸ Appellant heeft vier beroepsgronden naar voren gebracht: niet is gemotiveerd waarom artikel 2.10 Chw is toegepast, er wordt niet voldaan aan de afstandseisen van het Besluit glastuinbouw,³⁷⁹ er wordt niet voldaan aan de afstandseisen in de VNG-brochure en er is onvoldoende rekening gehouden met verkeersoverlast.

Het belangrijkste geschilpunt is: voldoet de woonwijk aan de afstandsnorm in het Besluit glastuinbouw? De Afdeling geeft geen direct antwoord op deze vraag, maar overweegt:

“De Afdeling komt tot het oordeel dat het betoog van Schouwbrug niet slaagt. Immers, ook indien het Besluit glastuinbouw van toepassing is op het bedrijf dat Schouwbrug voert, worden de daarin vermelde afstanden door verwezenlijking van het project niet overschreden, zodat Schouwbrug niet in haar belangen wordt geschaad. Indien wordt gemeten met inachtneming van de maximale afstanden, opgenomen in het Besluit glastuinbouw, leidt dat tot de conclusie dat deze afstanden na verwezenlijking van het project niet worden overschreden. De Afdeling onderbouwt dit oordeel als volgt. Bij de berekening van de afstanden uit het Besluit glastuinbouw wordt hierna uitgegaan van de mogelijkheden die het geldende planologische regime Schouwbrug biedt en de feitelijke situatie op het perceel van Schouwbrug. (...) Gelet hierop moet worden gemeten vanaf de achtergevel van deze bedrijfswoning, waar wel een reële bouwmogelijkheid bestaat, tot aan de dichtstbijzijnde categorie I woning. Op de gronden rechts van de bedrijfswoning van Schouwbrug, van waaruit wordt gemeten tot aan de dichtstbijzijnde categorie II woning, kan op 15 m van de as van de weg Hoge Klei redelijkerwijs nog wel een bedrijfsgebouw worden gebouwd. Vanaf dit punt wordt dan ook de afstand tot de dichtstbijzijnde categorie I woning gemeten. Uitgaande van de hiervoor weergege-

³⁷⁷ Bron: http://www.duravermeerbouwleidschendam.nl/projecten/foto/1085/1085_resize_of_hooghe_kley_3.jpg

³⁷⁸ ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6814, AB 2011,195 m. nt. T.E.P.A. Lam (projectuitvoeringsbesluit Wassenaar).

³⁷⁹ Besluit van 21 februari 2002 houdende regels voor glastuinbouwbedrijven en voor bepaalde akkerbouwbedrijven, Stb. 2002,109 laatstelijk gewijzigd bij Stb 2011,425.

ven uitgangspunten blijkt dat de afstand tot de dichtstbijzijnde categorie I woning 50 m bedraagt en tot aan de dichtstbijzijnde categorie II woning 30 m. Anders dan Schouwbrug betoogt, wordt derhalve voldaan aan de in het Besluit glastuinbouw opgenomen afstandeisen, zodat haar beroep op het Besluit glastuinbouw in zoverre niet slaagt.”

Daarmee wijkt de Afdeling af van zowel de manier waarop de appellant als B&W deze afstanden hadden berekend, aldus de behandelend ambtenaar bij de gemeente. De zaak vertoont overeenkomsten met de zaak Haagackers II (zie paragraaf 1.2.3) al is hier niet geheel duidelijk welk punt de Afdeling precies kiest om de afstand te berekenen. De conclusie van de Afdeling is echter duidelijk: aan de afstandeisen wordt voldaan en de op dit punt naar voren gebrachte beroepsgronden worden verworpen.

De andere beroepsgronden van de appellant worden eveneens verworpen. De keuze van het gemeentebestuur om ter realisering van een project een projectuitvoeringsbesluit te nemen, hoeft niet te worden gemotiveerd. Nu wordt voldaan aan het besluit glastuinbouw, wordt ook voldaan aan de indicatieve afstanden in de VNG-brochure ‘Bedrijven en milieuzonering’, van verkeersoverlast is niet gebleken. Het beroep wordt ongegrond verklaard. Daarmee kon de bouw van de woonwijk worden voltooid.

De betrokken ambtenaar is tevreden over het snelle verloop van de procedure, vijf maanden, waar dat normaal gesproken al gauw een jaar is. Andere aspecten die betrekking hebben op de procedurele bepalingen in de Chw zijn in de procedure niet aan de orde gekomen.

5. De uitvoering van het project

De laatste fase van de woonwijk de Hooghe Kley is in uitvoering genomen. Omdat een projectuitvoeringsbesluit is vastgesteld, hoeven er verder geen vergunningen te worden verleend en is direct nadat de Afdeling uitspraak had gedaan op het beroep gestart met de bouw.

6. Andere projecten

Inmiddels heeft de gemeente Wassenaar opnieuw een projectuitvoeringsbesluit genomen, ter realisatie van een Early Childhood Center, waar kinderen in de leeftijd van drie tot zes jaar les krijgen, op de locatie Ter Weer. Het betreft een voormalige boerderij.³⁸⁰ Daarnaast bestaan er plannen een derde projectuitvoeringsbesluit te nemen, voor de verbouw van het oude zwembad tot een A-Hoed (apothek en huisartsen onder een dak).

Er zijn op dit moment in Wassenaar geen andere plannen in procedure die vallen onder de Chw. In Wassenaar worden zelden woonwijken met meer dan 20 woningen gebouwd, gezien de groene rand om het dorp waarin niet gebouwd mag worden, met uitzondering van de ontwikkeling de Hooghe Kley.

³⁸⁰ Projectuitvoeringsbesluit Ter Weer, Geraadpleegd op: http://www.wassenaar.nl/plannen_en_projecten/ter_weer/projectuitvoeringsbesluit_ter_weer/projectuitvoeringsbesluit_ter_weer laatst geopend op: 01/12/11.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is geëindigd op 26 januari 2011. In de bodemzaak is uitspraak gedaan op 1 juni 2011. Dat is ruim binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De procesrechtelijke bepalingen hebben geen rol gespeeld in de beoordeling door de Afdeling bestuursrechtspraak van de rechtmatigheid van het projectuitvoeringsbesluit. Er is uitspraak gedaan binnen de termijn van 6 maanden, waardoor de uitvoering van het project volgens planning is verlopen. Met de bouw kon meteen worden gestart, er hoefden geen verdere vergunningen meer te worden verleend. Er kon sneller met de bouw worden begonnen dan als het beroep op reguliere wijze was afgedaan.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

In een projectuitvoeringsbesluit worden alle toetsingskaders voor de af te geven vergunningen gehanteerd, wat leidt tot het nemen van één besluit. In die zin is er sprake van een ‘supercoördinatieregeling’. De betrokken ambtenaar omschrijft dit als volgt:

“We hebben het feitelijk behandeld alsof het een gewone bouwaanvraag was maar dan alles gecombineerd, zo hebben we ook gehandeld. We hebben getoetst aan alles waaraan getoetst moest worden. Alleen het vergt wel wat organiserend vermogen en de organisatie zelf moet er wel alert op zijn dat dingen ook echt gebeuren. Er hoeft geen bouwvergunning te worden afgegeven, maar die toetsen moeten wel allemaal worden doorlopen.”

De betreffende ambtenaar was verantwoordelijk voor de interne coördinatie van de aanvraag. Het is duidelijk dat de uitvoering van het projectuitvoeringsbesluit een intensievere coördinatie vergt van de gemeente, maar voor deze (relatief) eenvoudige aanvraag heeft dat niet voor problemen gezorgd. Met dit projectuitvoeringsbesluit is een projectbesluit (ter afwijking van het bestemmingsplan Hoge Klei) en een bouwvergunning in één besluit geïntegreerd, maar of dat ook betekent dat de aanvraag sneller is afgehandeld dan als sprake was geweest van ‘reguliere’ aanvragen, is niet duidelijk.

Een knelpunt bleek de schorsende werking die verbonden was aan het beroep tegen het projectuitvoeringsbesluit. Dit veroorzaakte veel onrust onder potentiële kopers, waardoor de gemeente met veel vragen werd geconfronteerd en enkele personen zich terugtrokken uit het project. Dit bracht de betrokken ambtenaar tot de suggestie de regeling zodanig aan te passen dat er meer mogelijkheden zijn de schorsende werking op te heffen.

4 Duurzame Energie

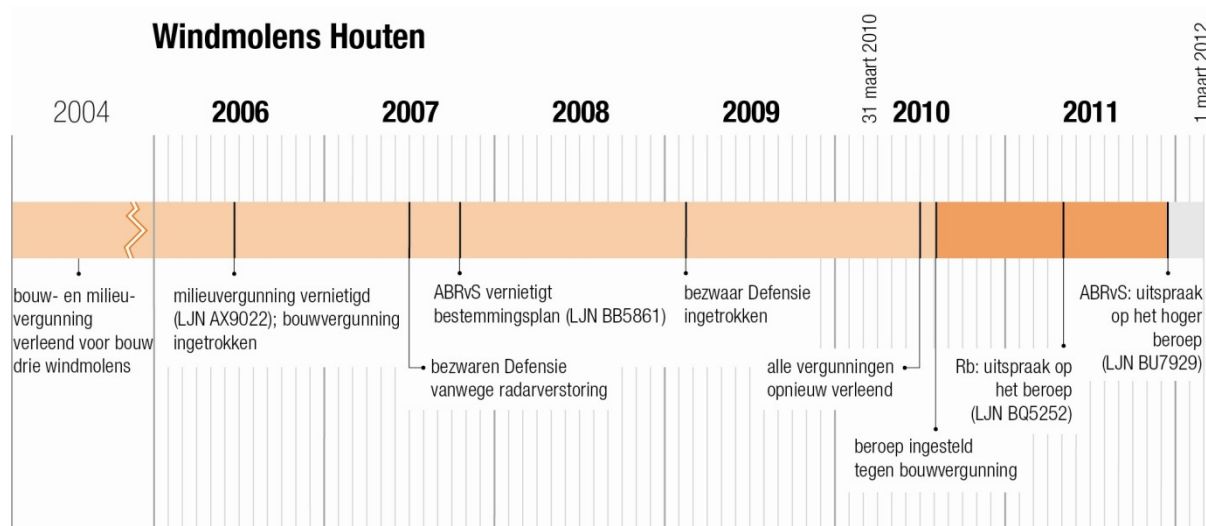
4.1 Inleiding

Ook projecten die de opwekking van duurzame energie bevorderen, vallen onder de Chw. Windmolenparken vanaf 5MW, warmtekrachtkoppeling en bodemenergiesystemen zijn voorbeelden van projecten die onder deze wet vallen.

4.2 Windmolens Houten

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is de op 22 juni 2010 door het College van B en W van de gemeente Houten verleende bouwvergunning voor de bouw van drie windmolens met een vermogen van 6MW aan de Veerwagenweg in Houten.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

De gemeente Houten heeft aangegeven mee te willen werken aan de doelstelling om meer duurzame energie te gebruiken. Binnen het grondgebied van de gemeente is dan ook plaats voor windparken. In maart 2001 is besloten dat drie locaties in de gemeente Houten geschikt zijn voor windenergie en dat de locatie Veerwagenweg als eerste zal worden ontwikkeld. Op 15 februari 2005 heeft de gemeenteraad bevestigd dat de ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Als doelstelling werd geformuleerd dat in 2005 11% van de in Houten opgewekte energie duurzaam moest zijn.³⁸¹

³⁸¹ Bestemmingsplan windturbines Veerwagenweg, p. 1.



Figuur 9 Impressie van de windturbine Vestas V90 en de geprojecteerde locatie van de drie turbines³⁸²

De corporatie Eneco/Uwind ontwikkelen gezamenlijk de locatie waar drie windturbines met een totaal vermogen 9MW komen te staan. Stichting Gigawiek die de belangen behartigt van ongeveer 200 huishoudens in Houten verzet zich tegen de plannen.³⁸³ Daarnaast is er verzet van enkele directe omwonenden van de windmolens en hun sympathisanten. De Stichting en enkele andere partijen hebben in verschillende procedures de verleende vergunningen betwist.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Voor de inwerkingtreding van de Chw zijn er al verschillende procedures gevoerd over de voor de bouw van de windmolens benodigde vergunningen. Zo is de ten behoeve van de bouw van de windmolens verleende milieuvergunning vernietigd, evenals het bestemmingsplan. In juli 2006 werd het door een gewijzigd limitatieve lijst van Provinciale Staten voor Houten mogelijk om een vrijstelling op grond van artikel 19 lid 2 Wro te verlenen. De milieuvergunning bleek uiteindelijk niet nodig, aangezien door gewijzigde regelgeving een melding volstond.

Een belangrijke vertraging in het proces voor de toepasselijkheid van de Chw is gelegen in twee elementen: de vernietiging van de milieuvergunning en het bestemmingsplan en de bezwaren van defensie.

Vooral de vernietiging van de milieuvergunning stuitte bij de gemeente op onbegrip. De reden, dat alleen een worst-case scenario is uitgewerkt en het mogelijk is dat in andere scenario's er meer hinder is, bond men bij de gemeente niet overtuigend. Daarbij speelt een rol dat de gemeente reeds op de hoogte is van welke turbine door ENECO zou worden gerealiseerd en dat daarom het onderzoeken van verschillende scenario's in de milieuvergunning in de visie van de gemeente overbodig is. De windturbines die zullen worden gerealiseerd voldaan aan alle normen, aldus de gemeente. De onzekerheid die de Raad van State signaleerde, inhoudend dat kleinere windturbines wellicht zorgen voor een hogere geluidsbelasting en/of wellicht meer slagschaduw veroorzaken, wordt door de gemeente niet gedeeld. Wat hier

³⁸² Bron: <https://www.houten.nl/burgers/diensten/natuur-en-milieu/windturbines/>.

³⁸³ <http://www.gigawiek.nl/home>.

zichtbaar wordt, is de spanning tussen flexibiliteit voor de aanvrager (ENECO) bij het kiezen van een windturbine en (rechts)zekerheid voor de omwonenden over de milieubelasting van de te realiseren turbines. In dit geval heeft dat laatste belang zwaarder gewogen.

Een zelfde soort spanning is zichtbaar waar het betreft de redenen voor de vernietiging van het bestemmingsplan. Een deel van het bouwvlak van een turbine lag te dicht bij het Amsterdam-Rijnkanaal lag. De reden was dat er dan voor de aanvrager enige flexibiliteit zou zijn bij de positionering van de turbine. Dat geldt ook voor de afwijkingsbevoegdheid en voor het feit dat niet expliciet in het bestemmingsplan was opgenomen dat het moet gaan om hetzelfde type turbine. Ook op deze onderdelen gold dat er niet voldoende (rechts)zekerheid voor de bezwaarmakers was, aldus de Afdeling. Dat deze vergunningen opnieuw moesten worden verleend heeft vanzelfsprekend een vertraging in de procedure veroorzaakt.

Een belangrijke andere reden dat het project bijna anderhalf jaar heeft stilgelegen, betreft de bezwaren van het ministerie van Defensie. Er is intensief gelobbyd door de gemeente en de initiatiefnemers. Toen bleek dat deze problemen op een landelijk niveau speelden en meer hoge bouwwerken werden vertraagd is er overleg gevoerd en is na een rapport van TNO geconcludeerd dat de feitelijke radarverstoring van de turbines in Houten lager lag dan aanvankelijk door het ministerie van Defensie was aangegeven.³⁸⁴

Het is duidelijk dat dit project bij de inwoners van Houten op veel verzet stuit. Vooral de bewoners van de wijken De Muren, De Polder en Het Water verzetten zich tegen de bouw van de windturbines. Ze vinden dat die (te) dicht bij hun woningen komen te staan. Opvallend is hierbij dat er al plannen waren voor windmolens voordat deze wijken werden gebouwd. Een bij het project betrokken ambtenaar geeft aan dat de gemeente dit ook aan de kopers van de woningen heeft meegedeeld, door middel van folders die zijn verspreid via makelaars. Het verzet tegen de windmolens heeft in november 2005 ook politiek vorm gekregen met de oprichting van de Inwonerspartij Toekomst Houten (ITH), die als belangrijk standpunt had (en heeft) dat de windmolens er niet moeten komen.³⁸⁵

In 2001, 2003, 2005 en 2008 is door de gemeenteraad in Houten uitgesproken dat de windmolens moeten worden gerealiseerd op de locatie aan de Veerwagenweg. De plannen zijn dan ook doorgezet en in juni 2010 is voor de windturbines een vrijstelling op grond van artikel 19 lid 2 WRO verleend, evenals een bouwvergunning.

Aangezien op deze procedures de Chw van toepassing is, wordt hierop nader ingegaan. Andere onderdelen van de langlopende procedure ter realisatie van dit windmolenpark zullen niet uitgebreid worden belicht.

³⁸⁴ Radarverstoring Soesterberg van de baan, 17 februari 2009, persbericht gemeente Houten.

³⁸⁵ Zie: http://www.ith-houten.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=153:windmolens-opnieuw-op-de-politieke-agenda&catid=5:algemeen.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

Crisis- en herstelwet

Op de verleende vrijstelling en bouwvergunning is de Chw van toepassing. Het besluit is bekendgemaakt na 31 maart 2010 en valt onder categorie 1.1 van Bijlage I van de Chw, ‘aanleg (...) van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in (...) artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998’.

De bekendmaking

In de bekendmaking is vermeld:

‘Om de economie uit het slop te trekken is de Crisis- en herstelwet aangenomen. De Crisis- en herstelwet heeft, om de realisatie van onder andere bepaalde bouwprojecten te realiseren, projecten aangewezen waarvoor een gewijzigde, verkorte, beroepsprocedure geldt. De realisatie van windturbines is een van de aangewezen projecten. Voor de beroepsprocedure betekent dit dat het voor appellanten niet mogelijk is om een pro-forma beroepsschrift in te dienen. Appellanten moeten direct de gronden van hun beroep indienen. Wanneer niet meteen de gronden van beroep worden ingediend, zal het beroepsschrift niet-ontvankelijk worden verklaard.’³⁸⁶

Hiermee heeft het gemeentebestuur van Houten al gewezen op de toepasselijkheid van de Chw (althans het verbod van het indienen van een pro-forma beroepsschrift) voordat dit in artikel 11 BChw verplicht werd vastgelegd.³⁸⁷ Overigens is deze beroepsclausule niet helemaal volledig, aangezien niet wordt vermeld dat na afloop van de beroepstermijn de gronden niet kunnen worden aangevuld.

Een ambtenaar van de gemeente Houten gaf aan dat men door een actualiteitencursus over de Chw op de hoogte is geraakt van de toepasselijkheid van de Chw en dat men daarom deze beroepsclausule heeft vermeld. In het vervolg van de procedure zal dit van belang blijken te zijn.

Het beroep bij de rechtbank Utrecht, de Afdeling bestuursrechtspraak en het EHRM

De omwonenden en de Stichting Gigawiek hebben beroep ingesteld tegen de bouwvergunning bij de rechtbank Utrecht. Na het ongegrond, respectievelijk niet-ontvankelijk verklaren van deze beroepen is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling heeft alle hoger beroepen ongegrond verklaard. Daarmee is de bestuursrechtelijke procedure bijna voltooid; de bouw van de turbine kan starten als ook de laatste vergunningen die moeten worden verleend onherroepelijk zijn. Stichting Gigawiek heeft al aangekondigd een procedure te zullen starten bij het Europees Hof voor de rechten van de mens. Op hun website staat aangegeven dat ze de benodigde € 80.000 al is verzameld.³⁸⁸ Op de website staat ook vermeld dat men van plan is aan te voeren dat de windturbines, aangezien ze te dicht bij de woningen staan, een inbreuk maken op artikel 8 EVRM, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven.³⁸⁹

In het navolgende zullen de procedures bij de rechtbank en de Afdeling worden besproken. We beperken ons daarbij tot de elementen die een relatie hebben met de Chw.

³⁸⁶ Bouwvergunning nr. BV20070142 21 juni 2010, p. 4.

³⁸⁷ Het besluit is verzonden op 22 juni en het Besluit uitvoering Chw is op 17 juli 2010 in werking getreden,

³⁸⁸ <http://gigawiek.nl/home>, laatst geraadpleegd op 10 maart 2012.

³⁸⁹ <http://gigawiek.nl/procedure>.

Artikel 1.6 lid 2 Chw

De eerder genoemde stichting Gigawiek heeft beroep ingesteld.³⁹⁰ De stichting heeft aangevoerd dat de Chw niet op deze zaak van toepassing is. De toepasselijkheid van de Chw hangt af van de interpretatie van artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998, het relevante gedeelte van dit artikel luidt als volgt:

Artikel 9e

1. Provinciale staten zijn bevoegd voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, gronden aan te wijzen en daarvoor een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen. De gemeenteraad is voor de duur van tien jaren na de vaststelling van het inpassingsplan niet bevoegd voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen.

2. Provinciale staten geven in ieder geval toepassing aan de bevoegdheid op grond van het eerste lid indien een producent een voornemen tot de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie als bedoeld in het eerste lid schriftelijk bij hen heeft gemeld en de betrokken gemeente een aanvraag van die producent tot vaststelling dan wel wijziging van een bestemmingplan ten behoeve van de realisatie van dat voornemen heeft afgewezen. Voor het doen van de melding en de daarbij te verstrekken gegevens kunnen provinciale staten een formulier vaststellen.

De stichting heeft bepleit dat de toepassing van de Chw afhankelijk is van de vraag of provinciale staten van hun bevoegdheid om een inpassingsplan vast te stellen gebruik hadden gemaakt. Aangezien provinciale staten niet van deze bevoegdheid gebruik hadden gemaakt zou de Chw niet van toepassing zijn. De rechtbank volgt deze redenering niet, maar sluit zich aan bij de advocaat van Eneco (bij wiens standpunt de gemeente Houten zich ook had aangesloten), die had betoogd dat de verwijzing naar dit artikel slechts betrekking had op de woorden 'ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW'. Aangezien er 3 windturbines worden gebouwd met een vermogen van 6MW, valt dit plan onder de Chw.

Dat de Chw van toepassing is op dit plan, heeft tot gevolg dat de stichting niet-ontvankelijk wordt verklaard in haar beroep, aangezien ze een pro-forma beroepsschrift heeft ingediend. Daaraan doet niet af dat de rechtbank zelf in twee brieven aan partijen het (voorlopige) standpunt had ingenomen dat de Chw niet van toepassing was. Aangezien deze brieven zijn verstuurd nadat de beroepstermijn al verstreken was, hebben die geen nadelige gevolgen gehad voor de partijen, aldus de rechtbank. Die brieven hebben niet bijgedragen aan het verzuim dat geen beroepsgronden zijn ingediend binnen de beroepstermijn. De stichting is tegen dit oordeel in beroep gegaan bij de Afdeling.

De Afdeling spreekt uit dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de capaciteit van de windturbines bepalend is voor de vraag of de Chw van toepassing is.³⁹¹ Appellanten doen vervolgens een beroep op artikel 6 EVRM. De Afdeling overweegt echter, net als in de uitspraak over de haak om Leeuwarden,³⁹² dat artikel 1.6 lid 2 Chw het recht op toegang tot de

³⁹⁰ Rechtbank Utrecht 04 mei 2011, *LJN* BQ5237 (Gigawiek, windmolens Houten).

³⁹¹ ABRvS 14 december 2011, *LJN* BU7928 (Gigawiek windmolens Houten hb)

³⁹² ABRvS, 17 november 2010, *LJN* BO 4217, *AB* 2011,42, *JB* 2011,6,*MenR* 2011,53 (Haak om Leeuwarden).

rechter niet in de kern aantast. Ook het feit dat de rechtbank in twee brieven een onjuiste interpretatie van de Chw heeft gegeven, baat appellanten niet. De niet-ontvankelijkheid van hun beroep blijft in stand.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Zoals eerder is aangegeven heeft de rechtbank Utrecht aanvankelijk niet onderkend dat de Chw op het beroep van toepassing was. Een ambtenaar van de gemeente Houten gaf aan dat na brieven waarin de rechtbank het standpunt innam dat de Chw niet van toepassing was de advocaat van Eneco een notitie heeft gestuurd waarin hij gemotiveerd uiteenzet waarom hij vindt dat de Chw van toepassing is. In reactie hierop heeft de rechtbank partijen laten weten dat de beroepszaken versneld zouden worden behandeld, aldus nog steeds de gemeente Houten. Uiteindelijk heeft de rechtbank pas in de uitspraak aangegeven dat de Chw van toepassing is. Net zoals in de zaak over het gemeentehuis in Zeist het geval was, heeft de rechtbank de zaak alvast versneld behandeld, om zo de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw te halen, mocht die van toepassing zijn. Dat is echter in dit geval niet gelukt. De beroepstermijn is verstreken op 3 augustus 2010 en de uitspraak is gedaan op 20 mei 2011, ruim 9 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn. De uitspraken in hoger beroep door de Afdeling zijn op respectievelijk op 7 en 14 december 2011 gedaan, binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw.

Artikel 1.9 Chw

Naast de stichting Gigawiek is ook door bewoners die dichtbij (tussen de 500 en 750 meter) de windturbines wonen beroep ingesteld. Op een handtekeningenlijst hebben zich nog 120 omwonenden gevoegd.³⁹³ In deze zaak zal alle bezwaren tegen het windmolenpark inhoudelijk behandeld en verworpen.³⁹⁴

In hoger beroep trof het bezwaar tegen het welstandsadvies doel.³⁹⁵ Dit welstandsadvies uit 2007 was gebaseerd op het bestemmingsplan dat in oktober 2007 is vernietigd. De gemeente heeft echter een nieuw positief welstandsadvies overgelegd en daarom beslist de Afdeling de rechtsgevolgen in stand te laten. Een betrokken ambtenaar van de gemeente merkt in het interview op dat de gemeente zich pas naar aanleiding van een beroepsschrift, dat een tegenadvies bevatte van Waverly architecten, realiseerde dat men zich niet op het oude welstandsadvies kon baseren. Toen heeft men de commissie snel opnieuw benaderd. De commissie wilde aanvankelijk het bouwplan afkeuren, aangezien ze het als een nieuw project bestempelde. De gemeente wees de commissie echter op het feit dat gezien de verleende vrijstelling de maatvoering en situering van de turbines niet konden worden beoordeeld,³⁹⁶ alleen de vorm en het kleur- en materiaalgebruik. Over dat laatste werd positief geadviseerd.

Aan de toepassing van artikel 1.9 Chw kwam de rechtbank noch de Afdeling toe, aangezien de beroepsgronden niet konden slagen.

Overige beroepen

³⁹³ Slechts 27 van hen werden ook als belanghebbenden beschouwd, de rest werd niet-ontvankelijk verklaard.

³⁹⁴ Rechtbank Utrecht 04 mei 2011, *LJN* BQ5252 (omwonenden windmolens Houten).

³⁹⁵ Raad van State 14 december 2011, *LJN* BU7929 (omwonenden windmolens Houten hb).

³⁹⁶ ABRvS 29 april 2009, *LJN* BI2638.

Een deel van de beroepen die zijn ingesteld door een aantal andere partijen zijn of niet-ontvankelijk, een ander deel vertoont grote overlap met de beroepen die reeds besproken zijn; ze worden hier dan ook verder niet behandeld.

5. De uitvoering van het project

De windturbines zijn inmiddels besteld. Daarvoor geldt een levertijd van ongeveer een half jaar. Er moeten echter nog twee vergunningen worden verleend voordat de bouw kan starten. Zo moet een bouwweg worden aangelegd, waar een aanlegvergunning voor moet worden verleend. Ook moeten er nog maatwerkvoorschriften worden vastgesteld (eerder maakten die deel uit van de vernietigde milieuvergunning) die strenge eisen stellen dan het activiteitenbesluit doet.

6. Andere projecten

Gevraagd naar andere projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen, kon de betrokken ambtenaar geen voorbeelden noemen. Wel werd aangegeven dat bij het project Oosterlaak-Rietplas, dat betrekking heeft op de bouw van 18 villa's, is overwogen om, gezien de maatschappelijke weerstand, de besluiten in te trekken en daarna opnieuw te nemen, zodat de Chw van toepassing zou zijn. Hiervan is echter afgezien.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 2 Chw

Een van de appellanten, de Stichting Gigawiek c.s., heeft in strijd met artikel 1.6 lid 2 Chw een pro-forma beroepsschrift ingediend. De stichting is bij de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard. De Afdeling heeft dat oordeel bevestigd. De advocaat van de stichting gaf aan de vermelding van de Chw in de rechtsmiddelenverwijzing over het hoofd te hebben gezien.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is verstreken op 3 augustus 2010 en de uitspraak is gedaan op 20 mei 2011, ruim negen maanden na het verstrijken van de beroepstermijn. De uitspraken in hoger beroep door de Afdeling zijn op respectievelijk 7 en 14 december 2011 gedaan, binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De procedure over de bouwvergunning bij de rechtbank Utrecht was met 9 maanden iets sneller dan gemiddeld en ook de procedure bij de Afdeling is met 6 maanden sneller dan gemiddeld. Er is daarmee een tijdswinst geboekt van ongeveer 8 maanden. Dit betekent echter niet dat het project 8 maanden eerder in uitvoering kan worden genomen. Nog niet alle vergunningen zijn namelijk verleend. Mocht tegen de nog te verlenen vergunningen ook rechtsmiddelen worden aangewend, dan kan het project nog niet worden gerealiseerd.

Ook op een ander vlak heeft de Chw invloed gehad. Zo zijn de Stichting Gigawiek en verschillende omwonenden niet-ontvankelijk verklaard in hun beroep. In een apart beroep, ingesteld door een andere groep omwonenden, zijn echter de argumenten wel inhoudelijk beoor-

deeld; ze komen overeen met de argumenten van Gigawiek, aldus een betrokken ambtenaar van de gemeente. Het lijkt dan ook aannemelijk dat bij een ontvankelijk beroep van Gigawiek c.s. de uitkomst van de zaak hetzelfde zou zijn geweest; zeker is dat echter niet. Dat deze partij niet-ontvankelijk is verklaard heeft in deze zaak niet tot versnelling geleid, aangezien andere partijen wel ontvankelijk waren.

Uit het voorgaande blijkt dat van belang is dat vergunningen na elkaar worden verleend en niet altijd parallel. Dit hangt samen met de mate van zekerheid die nodig is over de uitvoering van een project. Naarmate meer zekerheid is vereist, is het geboden de vereiste vergunningen na elkaar aan te vragen. Zo ontstaan er verschillende losse rechtsbeschermingsprocedures die na elkaar doorlopen moeten worden. Daarnaast wordt de kans groter dat de regels gedurende een project veranderen; zo is de milieuvergunning vervallen en omgezet in een melding, was eerst geen projectbesluit mogelijk en later wel, en viel het project pas na verloop van tijd onder de Chw.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Tegen windturbines op land bestaat veel weerstand. Dit is ook in Houten het geval. Er ontstaat georganiseerd verzet tegen de windturbines en de gemeente, de initiatiefnemers en de omwonenden komen tegenover elkaar te staan. Het resultaat is een lange juridische strijd die de verwezenlijking van het project met ongeveer 8 jaar heeft vertraagd, ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling van 11% windenergie in 2005.³⁹⁷ Een deel van deze vertraging is te wijten aan de bezwaren van het ministerie van Defensie, en duiden op moeilijkheden bij het coördineren van besluiten van verschillende overheidsorganen. Een ander deel van de vertraging is te wijten aan de tekortschietende juridische kwaliteit van de vergunningen, die een te globaal karakter hadden en daarom werden vernietigd. Ten slotte is een deel te wijten aan de duur van de rechtsbeschermingsprocedures.

De Chw zelf bleek zelf op punten ook tot onduidelijkheid te leiden. Zo waren partijen verdeeld over de juiste interpretatie van de verwijzing in de Chw naar artikel 9e van de Elektriciteitswet.

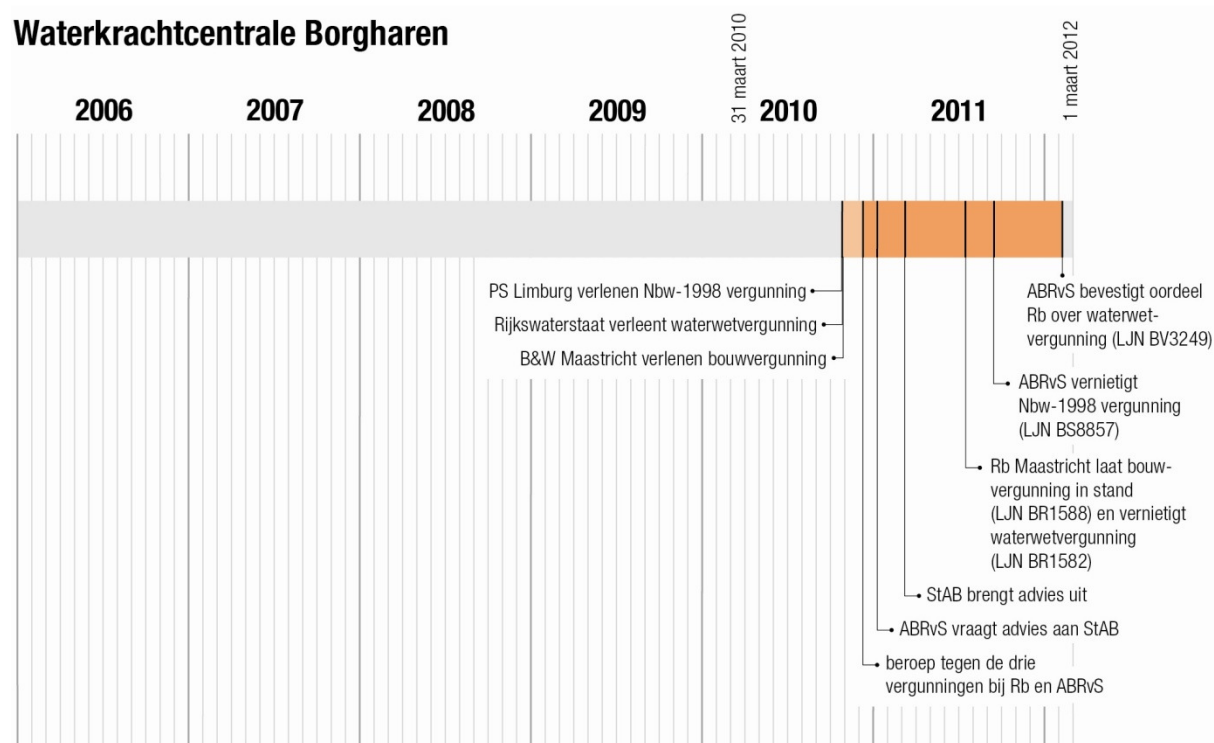
Het project ter realisatie van windturbines in Houten biedt een goede illustratie van de complexiteit van het huidige omgevingsrecht, de versnipperde rechtsbescherming en de lange duur van procedures van besluitvorming en rechtsbescherming. De Chw heeft in de laatste fase een rol gespeeld en gezorgd voor een versnelling van de afdoening van de beroepen tegen de bouwvergunning.

³⁹⁷ Raadbesluit 'Duurzame energie in Houten'. Bron: http://houten.info.portaal.bct.nl/x/1318809654166/Raadsvoorstel+duurzame+energie+toepassing+in+Houten.S2000-008_1_56327_TDS.PDF

4.3 De Waterkrachtcentrale Borgharen

1. De besluiten waarop de Chw van toepassing is

De bestreden besluiten zijn de op 28 oktober 2010 door het College van B en W van de gemeente Maastricht verleende bouwvergunning, de op 27 oktober 2010 door Rijkswaterstaat afgegeven Waterwetvergunning en de op 26 oktober 2010 door het college van PS van de provincie Limburg verleende vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. De vergunningen strekken tot het mogelijk maken van de bouw van een waterkrachtcentrale in de Maas bij de stuw van Borgharen.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Als onderdeel van de realisatie van de Duurzame Energiecentrale Limburg bestaan er plannen voor de bouw van een waterkrachtcentrale met een capaciteit van 11MW aan/in de Maas bij de stuw van Borgharen. In September 1997 is er een MER uitgevoerd voor de WKC Borgharen.³⁹⁸ In april 1999 is afgesproken dat er een studie zal worden uitgevoerd naar een visgeleidingssysteem voor een geprojecteerde waterkrachtcentrale in Borgharen.³⁹⁹ Deze centrale zal worden ontwikkeld door Essent.⁴⁰⁰ In oktober 2003 is dit project wegens geldgebrek stopgezet. Deze ontwikkeling is later overgenomen door ARBRA B.V.,⁴⁰¹ die samen met International Hydro, World Improvement Money en Greenchoice een consortium heeft gevormd onder de naam Waterkrachtcentrale Borgharen B.V. Nadat Imtech B.V. de Europese aanbesteding

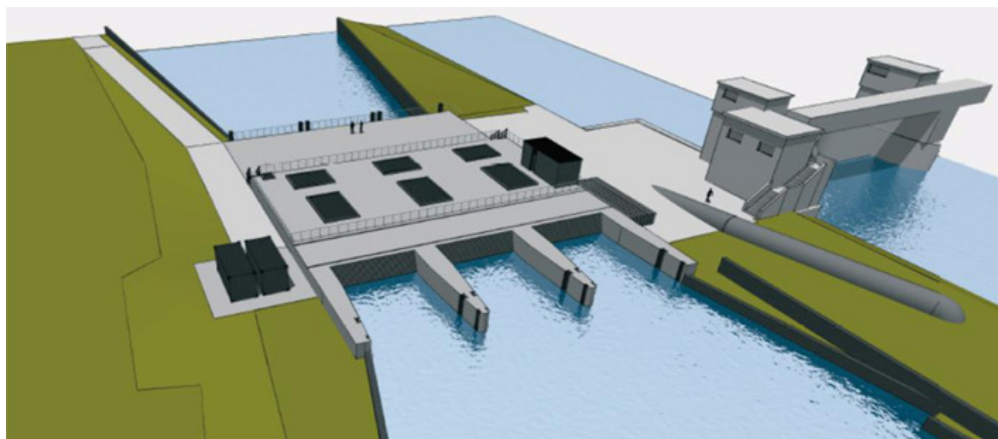
³⁹⁸ Aanmeldnotitie commissie voor de m.e.r. Bron: <http://docs1.eia.nl/mer/p16/p1645/1645-02aanmeldingsnotitie.pdf>.

³⁹⁹ Waterkrachtcentrales en vismigratie in de Maas, voorstel ten behoeve van interdepartementale meningsvorming van der Sar e.a., januari 2001 Bron: <http://docs1.eia.nl/mer/p16/p1645/1645-41achtergrond.pdf>

⁴⁰⁰ Oorspronkelijk door Mega Limburg, in 1999 opgegaan in Essent.

⁴⁰¹ Anton van der Boom, oud werknemer Essent.

ding heeft gewonnen voor de bouw van twee duurzame energiecentrales in Limburg, neemt zij ook deel aan de financiering van de bouw van de waterkrachtcentrale in Borgharen.



Figuur 10 De nieuwe waterkrachtcentrale bij Borgharen⁴⁰²

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

In 2006 heeft ARBRA B.V. een eerdere aanvraag gedaan om een waterkrachtcentrale op te richten, op grond van de Wet op de waterhuishouding. Deze aanvraag is in 2007 afgewezen.⁴⁰³ In 2009 is de formele procedure weer vervolgd met aanvragen voor de benodigde vergunningen. Aan ARBRA B.V. zijn de volgende vergunningen verleend: een bouwvergunning (waarvoor een projectbesluit nodig was, waar als ruimtelijke onderbouwing eenontwerpbestemmingsplan voor is opgesteld⁴⁰⁴) en een milieuvergunning, te verlenen door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maastricht, een waterwetvergunning door Rijkswaterstaat⁴⁰⁵ en een Nbw 1998-vergunning⁴⁰⁶ door het college van gedeputeerde staten van de provincie Limburg.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

Tegen drie van de vier vergunningen is door verschillende belangengroepen ter bescherming van de visstand in de Maas beroep ingesteld, zowel bij de Rechtbank Maastricht (tegen de bouwvergunning en de waterwetvergunning) als bij de Afdeling bestuursrechtspraak (tegen de vergunning op grond van de Nbw 1998).⁴⁰⁷

Crisis- en herstelwet

Op de zaken over deze drie vergunningen is de Chw van toepassing aangezien de besluiten bekend zijn gemaakt na 31 maart 2010 en het project valt binnen categorie 1.5 van Bijlage 1:

⁴⁰² Bron: http://www.deltatimes.org/artikelen/nieuwe_grote_waterkrachtcentrale_in_de_maas.

⁴⁰³ Rechtbank Maastricht, 13 juli 2011, *LJN* BR1582 (Wkc Borgharen Waterwet), onder overwegingen.

⁴⁰⁴ Bouwvergunning 28 oktober 2010 kenmerk: VTH, SEB 10-0512B, Bijlagen: Akoestisch onderzoek 1 december 2005 en habitattoets 25 mei 2009, advies Flora- en Faunawet 25 oktober 2010, ontwerpbestemmingsplan grensmaas WKC, projectbesluit 26 oktober 2010 kenmerk: 201051593.

⁴⁰⁵ Stcrt. 16871, Kennisgeving definitieve vergunning (stuw Borgharen) gemeente Maastricht, 27 oktober 2010. Aanvraag 7 april 2010.

⁴⁰⁶ Aanvraag 5 juni 2009, besluit 26 oktober 2010 kenmerk: 201000129724.

⁴⁰⁷ De milieuvergunning is al in een eerder stadium verleend en onherroepelijk geworden en komt in het navolgende niet meer aan de orde.

‘ontwikkeling en verwezenlijking van overige ruimtelijke en infrastructurele projecten ten behoeve van het leveren van duurzame energie.’

De bekendmaking

Bij het verlenen van de vergunningen is vermeld dat de Chw van toepassing is en is op correcte wijze uitvoering gegeven aan artikel 11 BChw.⁴⁰⁸

*Het beroep tegen de bouwvergunning*⁴⁰⁹

De vereniging Visstandverbetering Maas heeft beroep ingesteld tegen de bouwvergunning en het projectbesluit. Ze heeft aangevoerd dat aan een groot aantal vissoorten schade wordt toegebracht en daarnaast dat de vergunningen in strijd zijn met de Beneluxbeschikking⁴¹⁰ en de Kaderrichtlijn Water.⁴¹¹

Artikel 1.9 Chw

De verschillende argumenten die de vereniging aanvoert, komen echter aan de orde in procedures over de vergunningen op grond van de Flora- en faunawet⁴¹², de Nbw 1998⁴¹³ en de Waterwet.⁴¹⁴ Geen van de bezwaren die worden aangevoerd, is in ruimtelijke zin relevant. Ze kunnen geen van alle tot vernietiging van de vergunning leiden, zo overweegt de rechtbank.

De vereniging heeft daarnaast nog aangevoerd dat de centrale niet rendabel is, dat ze geen deel uitmaakt van de Duurzame Energie Centrale Limburg⁴¹⁵ en dat de centrale niet past in het groene energiebeleid van de provincie. Over deze gronden oordeelt de rechtbank dat die geen betrekking hebben op de belangen die de vereniging behartigt, de water- en vishuishouding in de Maas. Op grond van artikel 1.9 Chw worden deze gronden dan ook buiten beschouwing gelaten. Dit is de eerste zaak waarin beroepsgronden die zijn aangevoerd door een rechtspersoon die een algemeen belang behartigt en daarmee belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb, vanwege de relativiteitseis van artikel 1.9 Chw buiten beschouwing zijn gelaten.

De conclusie is dat er tegen het besluit geen ruimtelijk relevante bezwaren zijn ingebracht, het beroep wordt daarom ongegrond verklaard.

⁴⁰⁸ Besluit van 13 juli 2010, houdende regels ter uitvoering van de Crisis- en herstelwet, eerste tranche Stb. 2010, 289 laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2011, 165.

⁴⁰⁹ Rechtbank Maastricht 13 juli 2011, *LJN* BR1588. (Wkc Borgharen bouwvergunning)

⁴¹⁰ Beneluxbeschikking over vrije vismigratie van vissoorten in de hydrografische stroomgebieden van de Benelux landen M (2009) 1.

⁴¹¹ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europese 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)

⁴¹² Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten Stb. 1998,402, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2011,595.

⁴¹³ Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regels ter bescherming van natuur en landschap, Stb. 1998, 403 laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2011,201.

⁴¹⁴ Wet van 29 januari 2009, houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen, Stb. 2009, 107 laatstelijk gewijzigd bij Stb 2011,604.

⁴¹⁵ http://www.limburg.nl/Beleid/Duurzaamheid_Energie_en_Klimaat/Duurzame_energie_en_energiebesparing/Projecten_en_initiatieven/Duurzame_energiecentrale_Limburg

*Het beroep tegen de Natuurbeschermingswet 1998-vergunning*⁴¹⁶

De vereniging Visstandverbetering Maas⁴¹⁷ en de vergunninghouder WKC Borgharen B.V. stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak beroep in tegen de Natuurbeschermingswet 1998-vergunning. Voor de waterkrachtcentrale is een dergelijke vergunning noodzakelijk, aangezien die dicht in de buurt ligt van het Natura 2000-gebied Grensmaas, dat is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang op grond van de Habitatrictlijn.⁴¹⁸ Binnen dit gebied worden de soorten rivierprik, zalm en rivierdonderpad beschermd. De instandhoudingsdoelstelling van deze soorten is 'behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor uitbreiding van de populatie'. Op grond van de Richtlijn dient een passende beoordeling te worden verricht om vast te stellen of er geen significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied optreden.

Deze beoordeling is gemaakt door KEMA.⁴¹⁹ In het betreffende rapport wordt gesteld dat een norm van 10% cumulatieve vissterfte in het Nederlandse deel van de Maas niet leidt tot significante gevolgen voor de vissoorten. Gedeputeerde Staten hebben deze norm in de vergunning opgenomen. Beide partijen hebben tegen deze norm bezwaar: de WKC vindt de vissterfthenorm te streng, de vereniging vindt de norm juist niet streng genoeg.

De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt over het bezwaar dat het niet voldoende is als de populatie in stand wordt gehouden, het moet duidelijk zijn dat er geen significantie effecten zijn die het uitbreiden van de populatie in de weg staan. Daarmee hebben Gedeputeerde Staten onvoldoende zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast. De vergunning had niet mogen worden verleend. Het besluit wordt dan ook vernietigd. De vergunninghouder doet echter een beroep op het relativiteitsvereiste.

Artikel 1.9 Chw

De vergunninghouder betoogt dat de vereniging geen beroep kan doen op de Nbw 1998 aangezien die niet ziet op de belangen die de vereniging krachtens haar statutaire doelstelling behartigt.

Dit is de eerste zaak waar met een beroep op artikel 1.9 Chw wordt getracht een rechtspersoon die een algemeen dan wel collectief belang behartigt, te weerhouden van het aanvoeren van een beroepsgrond. De Afdeling accepteert het argument van de vergunninghouder echter niet. Het feit dat de vereniging opkomt voor de verbetering van de visstand is voldoende om te oordelen dat de belangen die de natuurbeschermingswet behartigt ook haar belangen zijn. Het argument van de vergunninghouder wordt verworpen en de vergunning wordt vernietigd. Daarom wordt niet meer toegekomen aan de bezwaren die de vergunninghouder tegen de vergunning had.

⁴¹⁶ ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS8857, *BR* 2011,191 m.nt. H.E. Woldendorp, *JB* 2011/252 m.nt. R.J.N. Schlössels (wkc Borgharen Nbw 1998).

⁴¹⁷ Een vereniging van sportvissers die zich inzet voor de vergroten van de kwaliteit en kwantiteit van de visstand en de kwaliteit van het water in de Maas.

⁴¹⁸ 92/43 EEG, Richtlijn 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 L206).

⁴¹⁹ Habitattoets van Natura 200-gebied Grensmaas, 29 mei 2009.

*Het beroep tegen de Waterwetvergunning*⁴²⁰

De vergunning op grond van de Waterwet is op 19 oktober 2010 verleend en op 28 oktober 2010 ter inzage gelegd. De Vereniging Visstandverbetering Maas, de Vereniging Sportvisserij Nederland en de vergunninghouder (ARBRA B.V.) hebben bij de Rechtbank Maastricht beroep ingesteld tegen de vergunning. In het kader van de beroepsprocedure heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) in reactie op een verzoek van de rechtbank advies uitgebracht. Het beroep is ter zitting behandeld op 14 april 2011. De rechtbank heeft op 13 juli 2011 uitspraak gedaan. De waterwetvergunning wordt vernietigd wegens strijd met de Kaderrichtlijn water.

De belangrijkste argumenten van de Sportvisserij laten zich als volgt samenvatten. In de eerste plaats is onvoldoende duidelijk of de 10%-norm voor visschade niet verder in het gedrang komt: de twee huidige waterkrachtcentrales in de Maas halen deze norm al niet, dus er is geen ruimte voor een waterkrachtcentrale bij Borgharen. In de tweede plaats is er strijd met de Kaderrichtlijn water,⁴²¹ met de Habitatrichtlijn,⁴²² het Aalbeheerplan⁴²³ en de Beneluxbeschikking⁴²⁴ en tevens met verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de derde plaats staat allerminst vast dat de geplande vistrap even goed werkt als de huidige vistrap. In de vierde plaats is de waterkrachtcentrale niet rendabel en draagt niet bij aan de beleidsdoelen voor groene energie van de provincie Limburg. In de vijfde plaats is gehandeld in strijd met artikel 7:17 lid 2 lid Wm, er geen beoordeling geweest van de noodzaak tot het opstellen van een MER.⁴²⁵

Niet op elk van deze argumenten zal hierna worden ingegaan. We beperken ons tot de beroepsgronden bij de afdoening waarvan bepalingen uit de Chw relevant zijn.

Artikel 1.5 Chw

Sportvisserij Nederland heeft aangevoerd dat opnieuw had moeten worden beoordeeld of er een milieueffectrapport moest worden opgesteld. Het College van B en W was van mening dat de eerdere beoordeling door de Commissie voor de mer in 2005 voldoende was, aangezien de activiteit die werd vergund dezelfde (waterkrachtcentrale) was.

De rechtbank stelt vast dat de beoordeling of er een MER moest worden opgesteld ten onrechte niet is verricht, wat betekent dat de aanvraag ten onrechte in behandeling is genomen. Vervolgens beslist de rechtbank om dit gebrek te passeren met toepassing van art. 1.5 Chw.

⁴²⁰ Rechtbank Maastricht, 13 juli 2011, *LJN* BR1582 (Wkc Borgharen Waterwet)

⁴²¹ Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europese 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)

⁴²² Richtlijn nr. 92/43/EG 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)

⁴²³ The Netherlands Eel Management Plan, juli 2009 geraadpleegd op http://english.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=33465

⁴²⁴ Beneluxbeschikking over vrije vismigratie van vissoorten in de hydrografische stroomgebieden van de Benelux landen M (2009) 1.

⁴²⁵ Deze argumenten zijn grotendeels gelijk aan de argumenten die in beide andere procedures zijn aangevoerd.

Artikel 1.6 lid 3 Chw

Zoals al eerder opgemerkt is de StAB in deze zaak ingeschakeld voor een deskundigenadvies. Op 7 januari 2011 is haar de opdracht verstrekt. Op 7 maart 2011 heeft de StAB gerapporteerd: precies binnen de krachtens artikel 1.6 lid 3 Chw geldende termijn van twee maanden.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Opvallend in deze zaak is dat de rechtbank in haar uitspraak expliciet overweegt dat ze de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw niet heeft gehaald. De beroepstermijn verstreek op 10 december 2010. De rechtbank deed uitspraak op 13 juli 2011, 7 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn, 1 maand na het verstrijken van de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw.

Artikel 1.6a Chw

De rechtbank overweegt dat Sportvisserij Nederland ter zitting heeft aangevoerd dat het economisch belang van ARBRA B.V. ten onrechte zwaarder heeft gewogen dan het belang van de visstandverbetering. Deze grond wordt wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing gelaten. De rechtbank had hier ook art. 1.6a Chw kunnen toepassen, of wellicht zelfs moeten toepassen. Duidelijk is dat de goede procesorde en artikel 1.6a Chw een overlap vertonen.

Artikel 1.9 Chw

Evenals in het beroep tegen de bouwvergunning laat de rechtbank ook in deze procedure, met toepassing van artikel 1.9 Chw, de beroepsgronden die betrekking hebben op economische haalbaarheid en de beleidsdoelen voor groene energie buiten beschouwing. Die gronden zien niet op belangen die de vereniging Visstandverbetering Maas blijkens haar doelstelling behartigt.

Andere beroepsgronden

Het centrale geschilpunt in deze zaak betreft de visschade die de waterkrachtcentrale mogelijk zal veroorzaken. De discussie spitst zich toe op de norm voor visschade⁴²⁶ en op de effectiviteit van het visgeleidingssysteem.⁴²⁷ Het te hanteren toetsingskader volgt uit de Kaderrichtlijn Water. Daarin worden wateren ingedeeld in toestandsklassen. De waterkrachtcentrale kan alleen worden toegestaan als vaststaat dat de visschade die zal optreden niet leidt tot een ‘achteruitgang’ op het ‘kwaliteitselement’ vissen. De centrale staat gepland tussen de gebieden Bovenmaas en Grensmaas. Voor de Bovenmaas geldt de toestandsklasse ‘matig’, voor de Grensmaas is dat ‘ontoereikend’. In 2015 moet er dusdanige vooruitgang zijn geboekt dat voor vissen in de Grensmaas de toestandsklasse ‘matig’ is bereikt.

De rechtbank overweegt dat onvoldoende zeker is dat de cumulatieve norm van 10% voor restschade aan prioritaire soorten in 2015 wordt gehaald. Daarbij wordt betrokken dat de norm nu reeds wordt overschreden door de bestaande centrales bij Linne en Lith en dat er nog geen betrouwbare visgeleidingssystemen zijn om te waarborgen dat vissen stroomafwaarts de centrales met zo min mogelijk schade kunnen passeren. Ook bevat de vergunning geen voor-

⁴²⁶ Deze norm speelde ook een rol in de zaak over de Nbw 1998 vergunning bij de Raad van State, zie hierboven.

⁴²⁷ Een visgeleidingssysteem heeft tot doel de vissen langs de centrale door een vistrap te leiden en zo te voorkomen dat ze in de turbines terechtkomen en sterven.

schriften om de visschade te compenseren of mitigeren. Daarmee wordt niet voldaan aan de maatstaf van ‘geen achteruitgang’ voor vissen in de Maas. Het besluit wordt vernietigd.

De rechtbank overweegt expliciet dat het hier gaat om een wezenlijk gedeelte van het besluit en dat toepassing van de bestuurlijke lus niet voor de hand ligt aangezien niet te verwachten is dat het gebrek snel kan worden hersteld.

Hoger beroep tegen waterwetvergunning

Alle betrokken partijen hebben tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld. De Afdeling heeft op 8 februari 2012 uitspraak gedaan.⁴²⁸ De Afdeling heeft de uitspraak van de rechtbank bevestigd met een gedeeltelijk andere motivering met betrekking tot de vissterfte. Een element van de uitspraak dat voor dit onderzoek van belang is, betreft de beoordeling van de toepassing van artikel 1.5 Chw door de rechtbank. Daarop wordt hier verder ingegaan.

Artikel 1.5 Chw

De rechtbank had overwogen dat de minister twee rapporten van Visadvies over uitgestelde vissterfte bij de beoordeling van de noodzaak om de MER te actualiseren had betrokken, de Afdeling vond dat dat niet het geval is. Het was wel belangrijk het aspect van uitgestelde vissterfte bij de besluitvorming te betrekken, aangezien de vereniging Visstandverbetering Maas aannemelijk had gemaakt dat het niet ging om een te verwaarlozen percentage van de te verwachten vissterfte. De rechtbank heeft daarmee ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 1.5 Chw. Dit gebrek aan zorgvuldige besluitvorming is dus blijkbaar te fundamenteel om met toepassing van artikel 1.5 Chw te kunnen passeren zonder partijen te benadelen.

5. De uitvoering van het project

Het project waarmee een bedrag van ongeveer € 45 miljoen is gemoeid, kan niet worden uitgevoerd zolang de vergunningen niet zijn verleend en onherroepelijk zijn geworden. Een betrokken ambtenaar gaf aan dat er gewerkt wordt aan het opnieuw verlenen van de vergunningen, zodat het project toch doorgang kan vinden.

6. Andere projecten

Er zijn op dit moment in Nederland geen plannen voor waterkrachtcentrales met een vergelijkbare grootte als die in Borgharen.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

De Chw is op allerlei punten toegepast in de vier samenhangende zaken rond de waterkrachtcentrale Borgharen. De Chw heeft echter geen invloed gehad op de uitkomst van de discussie over het centrale geschilpunt, de vissterfte die zal worden veroorzaakt door de centrale. De uitkomst van de geschillen is dan ook niet beïnvloed door de Chw. Wel is meer duidelijkheid ontstaan over de mogelijkheid van toepassing van artikel 1.5 Chw. Verder is er een StAB-advies uitgebracht binnen de termijn van artikel 1.6 lid 3 Chw. De rechtbank en Afdeling zijn er echter niet in geslaagd uitspraak te doen binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw. De behandeling bij de rechtbank, 7 maanden, en die bij de Afdeling bestuursrechtspraak, 9

⁴²⁸ ABRvS 8 februari 2012, *LJN BV3249* (wkc Borgharen Waterwet hb)

maanden, ligt wel onder de gemiddelde afhandeldingsduur van bestuursrechtelijke beroepszaken.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Een deel van de vergunningen is vernietigd. Het project kan om die reden (nog) niet worden gerealiseerd.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Men is al jarenlang bezig met het realiseren van de waterkrachtcentrale in Borgharen. Er is een groot aantal rapporten verschenen over verschillende aspecten van de gevolgen van de bouw van de centrale. De flora en fauna, de ruimtelijke inpasbaarheid, de milieugevolgen, de vissterfte, de waterkwaliteit, de geluidshinder vormen een aantal van deze aspecten.

Tot dusver is het nog niet gelukt het project te realiseren.

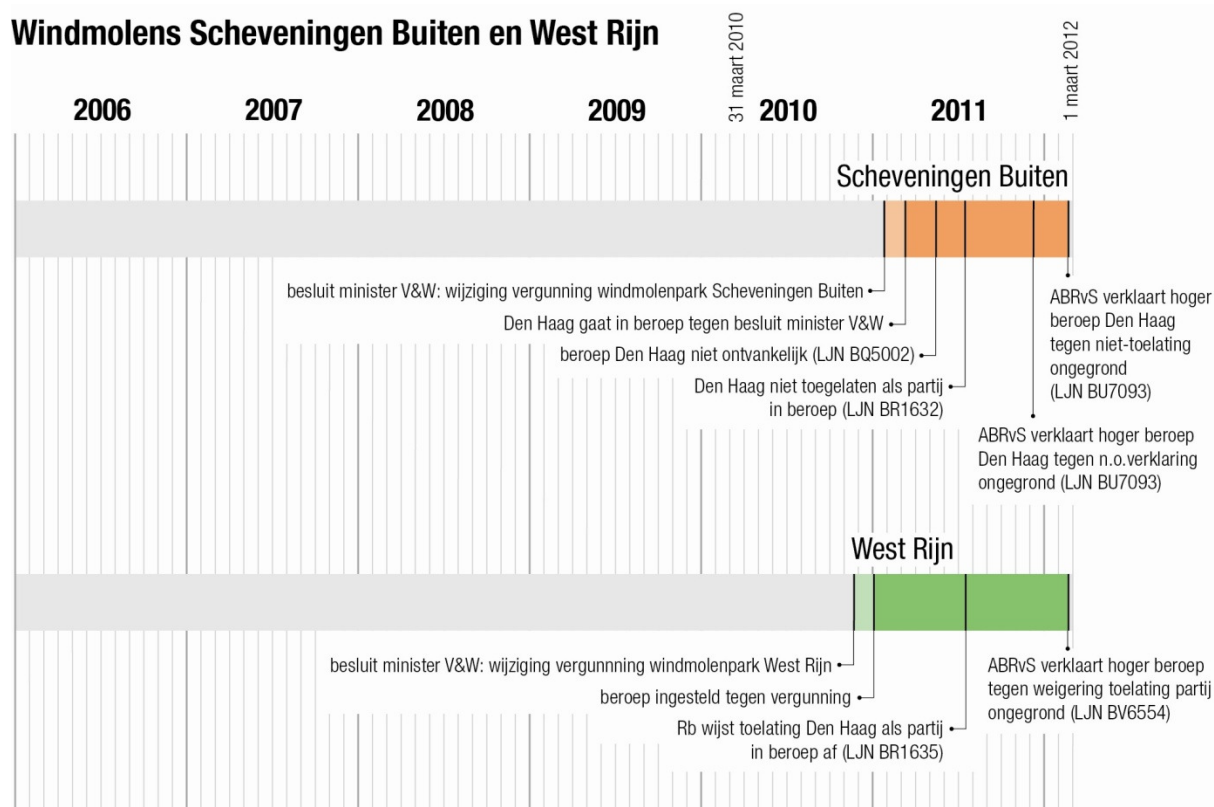
4.4 Windmolens Scheveningen Buiten en West Rijn

1. De besluiten waarop de Chw van toepassing is

De bestreden besluiten zijn twee besluiten van de minister van Verkeer en Waterstaat,⁴²⁹ van 22 november 2010 en 26 januari 2011, genomen op grond van de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (Wbr), betreffende de wijziging van de vergunning voor het oprichten en in stand houden van de windmolenparken West Rijn en Scheveningen Buiten.

⁴²⁹ Tegenwoordig de minister van Infrastructuur en Milieu.

Windmolens Scheveningen Buiten en West Rijn



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

De windmolenparken Scheveningen Buiten en West Rijn bevinden zich voor de kust van Nederland, respectievelijk 28 en 40 kilometer uit de kust. In totaal wordt er in deze parken voor ongeveer 470 MW aan stroom opgewekt met in totaal 142 turbines. Daarmee kunnen ongeveer 500.000 huishoudens van stroom worden voorzien.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Op respectievelijk 26 januari 2011 en 22 november 2010 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat wijzigingsbesluiten genomen voor de beide windparken, op grond van de Wet beheer Rijkswaterstaatwerken. Beide besluiten houden in dat de vergunning voor het oprichten en in stand houden van het windturbinepark worden gewijzigd.

De besluiten zijn een reactie op een verzoek van de vergunninghouders: West Rijn Wind Farm B.V.⁴³⁰ en Scheveningen Buiten B.V.⁴³¹ Voor het windturbinepark Scheveningen heeft de vergunninghouder vier wijzigingen verzocht van de Wbr-vergunning. Allereerst is verzocht om wijziging van het aantal turbines van 59 naar 70, lager dan oorspronkelijk vergund (89), in combinatie met een ander type turbine omdat het huidige type niet leverbaar is. Daarnaast is verzocht de lay-out van het park te mogen wijzigen, dat wil zeggen de windturbines een iets andere opstelling te geven, om het gebruik te optimaliseren. Voorts is verzocht om verlening van de geldigheidsduur van de vergunning van 3 naar 5 jaar, aangezien de vergunninghouder verwacht dat de termijn van 3 jaar niet gehaald gaat worden. Ten slotte wordt een

⁴³⁰ 100% dochter van SSE (Scottish and Southern Energy <http://www.sse.com/Home/>)

⁴³¹ 100% dochter van Eneco (zie: http://corporatenl.eneco.nl/nieuws_en_media/kenniscentrum/windenergie/Pages/Enecoenwindenergie.aspx).

wijziging van het kabeltracé gevraagd, in plaats van Hoek van Holland als aanlandingspunt voor de kabels van het windturbinepark wordt gekozen voor Kijkduin.

Met alle wijzigingen wordt ingestemd, afgezien van de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Er kan een apart verzoek worden ingediend om af te wijken van die termijn op een later tijdstip, zo laat de minister van Infrastructuur en Milieu weten.

Voor het windturbinepark West Rijn is er een wijziging van het offshore kabeltracé aangevraagd. Meer specifiek betreft het het aanlandingspunt van de kabels van het windturbinepark. Dat zou moeten worden verplaatst van Hoek van Holland naar Kijkduin. Vanaf dat aanlandingspunt lopen de kabels naar een aansluitingspunt op het hoogspanningsnet in Wateringen.

Daarnaast is verzocht om verplaatsing van zeven turbines naar een ander gedeelte van het windpark omdat die nu nog mogelijk gehinderd worden door helikoptervluchten naar een (olie)boorplatform. Ten slotte is verzocht om wijziging van het type turbine omdat de oorspronkelijk vergunde turbine niet meer leverbaar is.

De verplaatsing van zeven turbines is afgewezen omdat er een besluitmoratorium is ingesteld voor nieuwe ontwikkelingen, aangezien er voor de beoogde 450MW aan windenergie plannen zijn ingediend en men in 2011 een nieuw uitgiftesysteem wil ontwikkelen. De zeven te verplaatsen turbines zouden geplaatst moeten worden buiten het vergunde bouwvlak van het windturbinepark West Rijn. Daarvoor is een nieuwe aanvraag vereist. Vanwege het besluitmoratorium kan daar niet positief op worden beslist.

De verplaatsing van het kabeltracé en het veranderen van het windturbinepark stuiten echter niet op bezwaren. De aanvraag wordt op die punten gehonoreerd.

Verschillende bewoners van Kijkduin hebben bezwaar gemaakt tegen deze wijzigingsvergunningen. Maar ook de gemeente Den Haag heeft dat gedaan, in verband met het tracé van de kabels van het windmolenpark, van het aanlandingspunt naar de aansluiting op het elektriciteitsnet. Dit zogenaamde landtracé loopt deels over het grondgebied van de gemeente Den Haag en doorkruist mogelijk plannen voor de bouw van woningen in het gebied.



Figuur 11 Een impressie van een windmolenpark op zee⁴³²

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

In deze zaken⁴³³ is de Chw van toepassing op grond van artikel 1.1 van Bijlage I van de Chw. Het gaat namelijk om aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b (...) van de Elektriciteitswet 1998. In de elektriciteitswet wordt verwezen naar windmolenparken vanaf 100MW, daarvan is in dit geval sprake.

Bekendmaking

Bij de bekendmaking van beide besluiten is *niet* vermeld dat de Chw van toepassing is.⁴³⁴ Aan artikel 11 BChw is dus niet voldaan.

Het beroep tegen de Wbr-vergunningen

Zowel de gemeente Den Haag als de bewonerscommissie Kijkduin stelt beroep in tegen de wijzigingsvergunning voor het windmolenpark Scheveningen Buiten. De bewonerscommissie stelt ook beroep in tegen de wijzigingsvergunning voor het windmolenpark West-Rijn. De gemeente stelt geen beroep in tegen dat besluit maar vraagt wel om toelating als partij op grond van 8:26 Awb. De reden is dat de gemeente, omdat die niet op de hoogte was van het ontwerpbesluit, de termijn voor het indienen van een zienswijze heeft laten verstrijken aldus een betrokken ambtenaar.

⁴³² Bron: <http://www.vozt.nl/wp-content/uploads/2010/09/windenergie1-1024x503.jpg>.

⁴³³ Rechtbank Rotterdam 13 mei 2011, *LJN* BQ5002 (Den Haag niet ontvankelijk Scheveningen Buiten) Rechtbank Rotterdam 14 juli 2011, *LJN* BR1632 (Scheveningen Buiten toelating als partij afgewezen) Rechtbank Rotterdam 14 juli 2011, *LJN* BR1635 (West Rijn toelating als partij afgewezen) ABRvS 07 december 2011, *LJN* BU7093 (Scheveningen Buiten hb tegen niet ontvankelijk verklaring) ABRvS 22 februari 2012, *LJN* BV6555 (Gemeente Den Haag Scheveningen Buiten hb) ABRvS 22 februari 2012, *LJN* BV6554 (Gemeente Den Haag West-Rijn hb).

⁴³⁴ Besluit wijziging offshore windturbinepark 'West Rijn', 23 november 2010, Stcrt. 18541. Besluit wijziging offshore windturbinepark 'Scheveningen Buiten', 31 januari 2011, Stcrt. 1557.

Artikel 1.4 Chw

De gemeente Den Haag wordt in deze zaken geconfronteerd met het feit dat de wijziging van de Wbr-vergunningen een besluit is genomen door de minister en daarmee door een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan. Artikel 1.4 Chw geeft in dit geval aan dat de gemeente niet bij de bestuursrechter tegen dit besluit kan opkomen. De betrokken ambtenaar, gevraagd naar de reden voor de gemeente Den Haag om desondanks in beroep te gaan, gaf aan dat dat een (politieke) beslissing was van het College van B en W. Op de plek waar het landtracé was geprojecteerd, had de gemeente plannen voor het bouwen van een woonwijk. De vrees bestond dat de kabels die daar – onder de grond – getrokken moesten worden deze plannen zouden bemoeilijken. Bij het nemen van deze beslissing had het college niet voor ogen dat artikel 1.4 Chw in de weg zou staan aan het instellen van het beroep aldus een betrokken ambtenaar. Door ambtenaren bij de gemeente is dit echter wel onderkend en is deze zaak aangegrepen voor het voeren van een proefproces. Op dat moment was men niet op de hoogte van een vergelijkbare procedure die werd gevoerd door de gemeente Kerkrade.

De zienswijze die de gemeente heeft ingediend op de wijzigingsvergunning voor Scheveningen Buiten is ondertekend door de wethouder ruimtelijke ordening, als signaal naar de minister. Een betrokken ambtenaar gaf aan dat er nog twee andere motieven een rol speelden om in beroep te gaan: het opvoeren van de druk op de vergunninghouders en het totale gebrek aan overleg tussen de minister en de gemeente.

Het instellen van beroep was voor de gemeente tevens een strategie om druk te houden op het overleg met de energiebedrijven over het landtracé. De gemeente wil de energiebedrijven bewegen om te kiezen voor een ander aanlandingspunt, bij Hoek van Holland.

De tweede reden om toch in beroep te gaan is echter nog interessanter. De ratio achter artikel 1.4 Chw is dat overheden niet tegen elkaar moeten procederen maar verschillen van mening in goed onderling overleg moeten oplossen. Het is dan ook opvallend dat men bij de gemeente Den Haag het idee heeft dat juist door het feit dat de gemeente niet meer in beroep kan, er *geen* overleg meer is gevoerd. De gemeente voelde zich door de minister niet serieus genomen in haar bezwaar en besloot mede daarom in beroep te komen.

Als we het beroep tegen de vergunning voor Scheveningen Buiten inhoudelijk bekijken, zien we dat de gemeente een aantal argumenten aanvoert waarom art. 1.4 Chw onverbindend is wegens strijd met hoger recht. Zo voert ze aan dat artikel 1.4 Chw in strijd is met artikel 6 en 13 EVRM, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU en daarnaast ook op het Verdrag van Aarhus en het Handvest inzake lokale autonomie.⁴³⁵ Alles tevergeefs, zowel de rechtbank als de Afdeling overwegen dat aan de gemeente geen beroep op deze bepaling toekomt dan wel dat er geen strijd met deze bepalingen is omdat er beroep op de burgerlijke rechter openstaat en haar recht op toegang tot de rechter niet fundamenteel wordt geraakt door het uitsluiten van de toegang tot de bestuursrechter. Het resultaat is dat de gemeente door de rechtbank niet-ontvankelijk wordt verklaard in haar beroep, een oordeel dat in hoger beroep wordt bevestigd.

⁴³⁵ Voor een uitgebreidere bespreking zie de casus over de gemeente Kerkrade en de Buitenring Parkstad Limburg onder 4.6.5.

Artikel 1.4 Chw en artikel 8:26 Awb

De gemeente laat het er echter niet bij zitten en verzoekt in de zaak over Scheveningen Buiten en West Rijn, waarin tevens beroep is ingesteld door de bewonerscommissie Scheveningen Buiten, als toelating als partij op grond van artikel 8:26 Awb. De rechtbank en de Afdeling overwegen beide, zich baserend op de memorie van toelichting bij de Awb, dat toelating als partij niet bedoeld is voor partijen die niet-ontvankelijk zijn of zouden moeten worden verklaard in hun beroep.

Daarmee zijn de mogelijkheden voor de gemeente om bestuursrechtelijk te procederen uitgesloten. Men is in beroep gegaan, heeft om toelating als partij verzocht in een zaak waar een zienswijze is ingediend en in een zaak waar dat niet is gebeurd en heeft tegen de uitspraken van de rechtbank hoger beroep ingesteld. De enige optie die de gemeente nog rest, is een civiele procedure. De gemeente heeft er bewust voor gekozen, aldus de betrokken ambtenaar, om in beroep te gaan zodat ze met de uitspraak van de Afdeling sterker zou staan in een civiele procedure, er kan nu geen onduidelijkheid meer zijn over de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. De gemeente heeft nog geen beslissing genomen over een gang naar de burgerlijke rechter.

5. De uitvoering van het project

Het kabeltracé is nog niet in uitvoering genomen. Daarvoor moeten nog aparte vergunningen worden verleend. De betwiste vergunning op grond van de Waterwet had alleen betrekking op de wijziging van het aanlandingspunt van de kabels vanaf zee. De gemeente Den Haag is nog in gesprek met de energiebedrijven om hen te bewegen een ander aanlandingspunt te kiezen.

6. Andere projecten

Er zijn geen andere zaken bekend die betrekking hebben op het landtracé van kabels van windmolenparken op de Noordzee. Er zijn op dit moment ook geen actuele projecten die vallen onder de Chw in de gemeente Den Haag. Wel is er de Rotterdamse Baan, aangewezen in de 4^{de} tranche van het BChw, maar dat bevindt zich nog in een voorbereidend stadium.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.4 Chw

De gemeente Den Haag is geconfronteerd met de toepassing van artikel 1.4 Chw in deze zaak. Die bepaling heeft voorkomen dat de gemeente de rechtmatigheid van het besluit van de minister door de bestuursrechter kon laten toetsen.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Alleen de zaak die betrekking had op de wijzigingsvergunning van West-Rijn heeft (iets) langer geduurd dan de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw. Alle andere zaken zijn binnen de termijn afgedaan.

Artikel 1.6a Chw

De bewonersvereniging Kijkduin die naast de gemeente ook in beroep was gekomen, wilde beroepsgronden van de gemeente inlassen in haar beroep. Mede met toepassing van artikel 1.6a Chw heeft de rechtbank dit afgewezen. Het is niet duidelijk hoe zich dit verhoudt tot het uitgangspunt van de Afdeling dat als in de bekendmaking de Chw niet wordt genoemd, artikel 1.6a Chw niet kan worden tegengeworpen. In dit geval is het duidelijk dat de goede procesorde (ook) in de weg staat aan het ter zitting nog invoegen van beroepsgronden die je als partij niet eerder naar voren hebt gebracht.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Het project is nog niet gerealiseerd. De vergunningen voor het landtracé worden op een later moment verleend. Op dit moment is geen duidelijkheid wanneer dat zal gebeuren. Tevens is het mogelijk dat de betrokken partijen afzien van dit tracé en als uitkomst van gesprekken met de gemeente Den Haag een ander tracé kiezen.

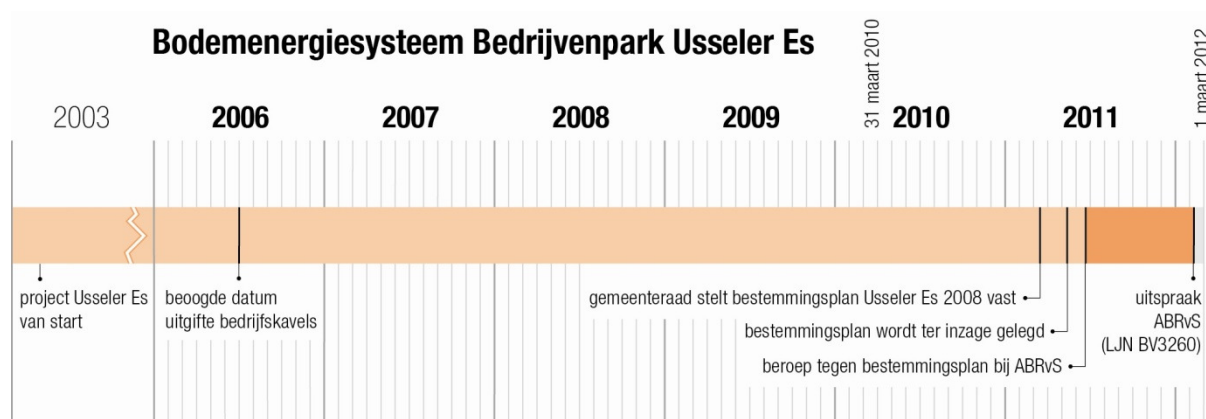
9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Als gevolg van de uitspraken in de zaken van de gemeente Kerkrade en Den Haag is duidelijkheid gecreëerd over de verenigbaarheid van artikel 1.4 Chw met hoger recht. De toegang tot de burgerlijke rechter blijft voor overheden openstaan. Of die daar daadwerkelijk gebruik van gaan maken, moet worden afgewacht.

4.5 Bodemenergiesysteem Bedrijvenpark Usseler Es

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 14 maart 2011 door de gemeenteraad van Enschede vastgestelde bestemmingsplan Usseler Es 2008.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

De Usseler es is de grootste krans-es van Europa.⁴³⁶ Een es is een hoog gelegen akker, te vinden op de zandgronden van Noord-, Oost-, Midden- en Zuid-Nederland.⁴³⁷ Een krans-es is een akker waar de boerderijen in een krans omheen liggen. De es bij Usselo is zo'n krans-es. De gemeente Enschede wil in het gebied van 155ha een bedrijventerrein ontwikkelen van 58ha en een openbaar gebied ten behoeve van dit bedrijventerrein. De Vereniging tot behoud van Usselo en de Usseleres (VBU) verzet zich tegen deze plannen van de gemeente.

De vereniging gaat echter verder, er is niet alleen verzet, maar men heeft ook een alternatief uitgewerkt: 'Usseler Es: behoud door ontwikkeling',⁴³⁸ en daarnaast heeft de vereniging onderzoek laten doen door de Saxion Hogeschool⁴³⁹ met als oogmerk aantasting van de es zoveel mogelijk te voorkomen.



Figuur 12 Haast met alternatieven Usseler Es, 17 januari 2011 RTV Oost⁴⁴⁰

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit⁴⁴¹

In maart 1999 heeft de gemeenteraad de beleidsnota "Ondernemen in Enschede, de Toekomstvisie Enschede 2010" vastgesteld. Onderdeel van deze beleidsnota vormt de aanwijzing van de Usseler Es (noordelijk deel) tot een alternatieve uitbreidingslocatie – naast onder andere Euregio-Noord-plus – ten behoeve van de realisatie van een modern gemengd bedrijventerrein. In juli 2001 wordt de nota "Enschede biedt ruimte voor de toekomst, Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015 met een doorkijk tot 2030" vastgesteld, waarin de aanwijzing van de Usseler Es wordt aangehouden in verband met een referendum op verzoek van de VBU. In november 2001 volgt de definitieve aanwijzing van de Usseler Es als locatie voor een bedrij-

⁴³⁶ Pleitnota Vereniging tot Behoud van Usselo en de Usseler Es. Bron: <http://www.usseleres-enschede.nl/>

⁴³⁷ [http://nl.wikipedia.org/wiki/Es_\(geografie\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Es_(geografie))

⁴³⁸ "Usseler Es: Behoud door ontwikkeling." Een andere zienswijze op de ontwikkeling van de Usseler Es, VBU/ Gees Kuit Advies, mei 2008. <http://www.usseleres-enschede.nl/documenten/USSELER%20ES%20BEHOUD%20DOOR%20ONTWIKKELING%202008.pdf>

⁴³⁹ "Alternatieve ontwikkeling Usseler Es" Saxion Hogeschool

⁴⁴⁰ Bron: <http://www.rtvooost.nl/images/T3/Origineel/85330.jpg>.

⁴⁴¹ Ontleend aan Raadsenquête Grondbeleid Dossier 5: Usseler Es. Bron: http://raadsenquête.enschede.nl/bestanden/Dossier_Usseler_Es.pdf

venterrein, het referendum is ongeldig.⁴⁴² De VBU dient een klacht in bij de Nationale Ombudsman.⁴⁴³ In april 2002 wordt de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie formeel vastgesteld. Begin 2003 gaat het project Usseler Es van start. In 2007 worden het programma van eisen, de grondexploitatie en de startnotie voor de MER vastgesteld. Eind 2008 ligt het Voorontwerp bestemmingsplan Usseler Es 2008 ter inzage. In januari 2011 volgt de vaststelling van de Regionale Bedrijventerreinvisie Netwerkstad Twente. In maart 2011 ten slotte worden het bestemmingsplan, het exploitatieplan en de milieueffectrapportage vastgesteld.



Figuur 13 Gedenkstee na ruilverkaveling in 1941, met inscriptie: 'Een buurtschap die leeft werkt aan haar welzijn. Ter herdenking aan de ruilverkaveling Usseleresch 1941, bij vlierstruik boven op de es.'⁴⁴⁴

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De gemeenteraad van Enschede heeft, om de verwezenlijking van het bedrijventerrein mogelijk te maken, op 14 maart 2011 het bestemmingsplan Usseler Es 2008 vastgesteld.⁴⁴⁵ Tegen dit bestemmingsplan stelt de VBU beroep in.

De Crisis- en herstelwet

Op dit project is de Chw van toepassing, aangezien het voldoet aan de omschrijving van categorie 1.2 van Bijlage I van de Chw: 'ontwikkeling en verwezenlijking van bodemenergiesystemen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder h, van de Wet bodembescherming.'⁴⁴⁶

⁴⁴² Het opkomstpercentage van 60% is niet gehaald. (Opkomst 26%, 85% stemde tegen de komst van het bedrijventerrein)

⁴⁴³ Op een aantal punten is de gemeente tekortgeschoten maar de uitslag blijft overeind. Rapport 2003/227. http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/rapporten/20030227_200106611.pdf

⁴⁴⁴ Bron:http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/57/Gedenkteken_op_de_es_P3040045.JPG.

⁴⁴⁵ Bedrijvenpark 'Usseler Es', 11 mei 2011, Stcrt. 8247.

⁴⁴⁶ Artikel 8, tweede lid, onder h, van de Wet bodembescherming luidt: 'werken ten behoeve van een bodemenergiesysteem.'

De bekendmaking

In de bekendmaking is de toepasselijkheid van de Chw vermeld, aan artikel 11 van het Besluit Chw is voldaan.⁴⁴⁷

Het beroep tegen het bestemmingsplan

De VBU heeft beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspak tegen het op 14 maart 2011 vastgestelde bestemmingsplan. Het beroep is ter zitting behandeld op 31 oktober 2011, de Afdeling heeft uitspraak is gedaan op 8 februari 2012.⁴⁴⁸

De beroepsgronden

De VBU heeft allereerst aangevoerd dat er geen behoefte bestaat aan het bedrijventerrein. De gronduitgifte in het afgelopen jaar was beperkt en de bevolkingsgroei in Twente neemt af, daarnaast is er leegstand op bestaande bedrijventerreinen. Tevens voert de VBU aan dat geen rekening is gehouden met de landschappelijke kenmerken van de Usseler Es en dat het plan financieel niet uitvoerbaar is.

Het gemeentebestuur bestrijdt dat er geen behoefte is aan het bedrijventerrein en stelt dat gezien het advies van de Commissie voor de mer en de fasering die zal worden toegepast in de kaveluitgifte, het terrein landschappelijk voldoende is ingepast. Daarnaast komen eventuele exploitatieverliezen voor rekening van het gemeentelijk grondbedrijf.

De Afdeling volgt de gemeente en oordeelt dat de gemeente voldoende heeft aangetoond dat er behoefte is aan het bedrijventerrein, dat de landschappelijke inpassing is verzekerd en dat eventuele verliezen kunnen worden opgevangen.

5. De uitvoering van het project

Nu het bestemmingsplan onherroepelijk is, kan de uitgifte van bedrijfskavels starten. De provincie heeft het grootste deel van dit bedrijventerrein echter bestemd tot strategische reserve⁴⁴⁹ en niet tot hard plan. Het is niet duidelijk welke gevolgen dit heeft. De provincie heeft geen gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven na de vaststelling van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is inmiddels onherroepelijk. Daarnaast is er de raadsenquête naar het grondbeleid in Enschede, daar maakt een onderzoek naar de besluitvorming rond de Usseler Es ook deel van uit. Mogelijk heeft deze raadsenquête gevolgen voor het beleid rond de uitgifte van kavels op bedrijventerreinen in de gemeente.⁴⁵⁰ Ten slotte is er de belofte de behoefte aan kavels eind dit jaar te evalueren en te wachten met de ontwikkeling van het bedrijventerrein totdat de resultaten daarvan bekend zijn.⁴⁵¹ De ontwikkeling van de Usseler Es is van belang voor de positie van het gemeentelijk grondbe-

⁴⁴⁷ Bedrijvenpark 'Usseler Es', Stcr nr 8427, 11 mei 2011.

⁴⁴⁸ ABRvS, 8 februari 2012, L/N BV3260 (Usseler Es)

⁴⁴⁹ Provincie schrapt Usseler Es als hard plan bedrijventerrein, roskam.nl, 3 februari 2012.

⁴⁵⁰ Raadsenquête Grondbeleid Dossier 5: Usseler Es. Bron:
http://raadsenquete.enschede.nl/bestanden/Dossier_Usseler_Es.pdf/

⁴⁵¹ Halfjaarlijkse herziening. Meerjaren perspectief grondbedrijf 2011. Deel 1A, gemeente Enschede, p. 9.
<http://www.enschede.nl/appls/stuk/stukken/08732/>

drijf, dat op dit moment kampt met een negatief saldo van € 2,2 miljoen.⁴⁵² Twee derde van de € 114,6 miljoen te realiseren opbrengst op bedrijventerreinen moet komen van de Usseler Es.⁴⁵³

6. Andere projecten

Door de economische crisis is er op dit moment geen plan tot uitgifte van bedrijfskavels met een vergelijkbare schaal in de gemeente Enschede. Een voorbeeld van een plan onder de Chw in de gemeente Enschede is het in juli 2011 vastgestelde bestemmingsplan 't Vaneker fase 1,⁴⁵⁴ dat de bouw van 21 woningen mogelijk maakt.⁴⁵⁵

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Het bestemmingsplan is ter inzage gelegd op 12 mei 2011, de beroepstermijn liep dus op 23 juni 2011 af. De Afdeling heeft op 8 februari 2012 uitspraak gedaan, iets meer dan 7 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn. Aan artikel 1.6 lid 4 Chw is niet voldaan.

Artikel 1.6a Chw

De gemeenteraad had een beroep gedaan op artikel 1.6a Chw om daarmee een brief met een aanvulling buiten de procedure te houden. De Afdeling gaat daar niet in mee en stelt dat de brief alleen een verdere onderbouwing geeft van al eerder ingediende beroepsgronden en dat artikel 1.6a Chw daarop niet ziet.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Dit is de eerste zaak die onder de Chw valt op basis van categorie 1.2 van Bijlage I, bodemenergiesystemen. De Chw heeft in de zaak een kleine rol gespeeld, met iets meer dan 7 maanden na het einde van de beroepstermijn is de zaak sneller afgedaan dan gemiddeld. Het wachten is echter op een evaluatie van het grondbeleid voordat daadwerkelijk kavels worden uitgegeven. De korte afdoeningstermijn van de zaak heeft daarmee geen direct effect op de realisatie van het project.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

De oorspronkelijke uitgifte van bedrijfskavels stond gepland voor 2006.⁴⁵⁶ In het feitenonderzoek naar de Usseler Es in het kader van de raadsenquête worden enkele factoren genoemd die verklaren waarom de planvorming is vertraagd: de inwerkingtreding van de wet op de archeologische monumentenzorg, gesprekken met AKZO over zoutwinning in het gebied, de

⁴⁵² Idem, p. 10.

⁴⁵³ Idem, p. 13.

⁴⁵⁴ Tervisielegging vastgesteld bestemmingsplan 't Vaneker fase 1, Stcr nr. 14600, 10 augustus 2011.

⁴⁵⁵ Opvallend is dat dit bouwplan aanleiding is tot een raadsenquête aangezien er 20 miljoen in is geïnvesteerd en nog geen cent verdiend met kaveluitgifte. Raad spit in Usseleres, Vaneker en Eschmarke, Tubantia 19 juli 2011.

⁴⁵⁶ De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan de raadsenquête grondbeleid.

forse maatschappelijke weerstand tegen het plan, de komst van een grote gasleiding en verwijdering van een oude gasleiding in het gebied.

De Chw heeft deze vertraging, aangezien die voornamelijk plaatsvond voordat de wet in werking trad, niet kunnen beïnvloeden. In de toepassing van de Chw zijn geen knelpunten gebleken, de gemeenteraad heeft in de bekendmaking vermeld dat de wet van toepassing was en er (weliswaar tevergeefs) ook een beroep op gedaan.

5 Infrastructuur

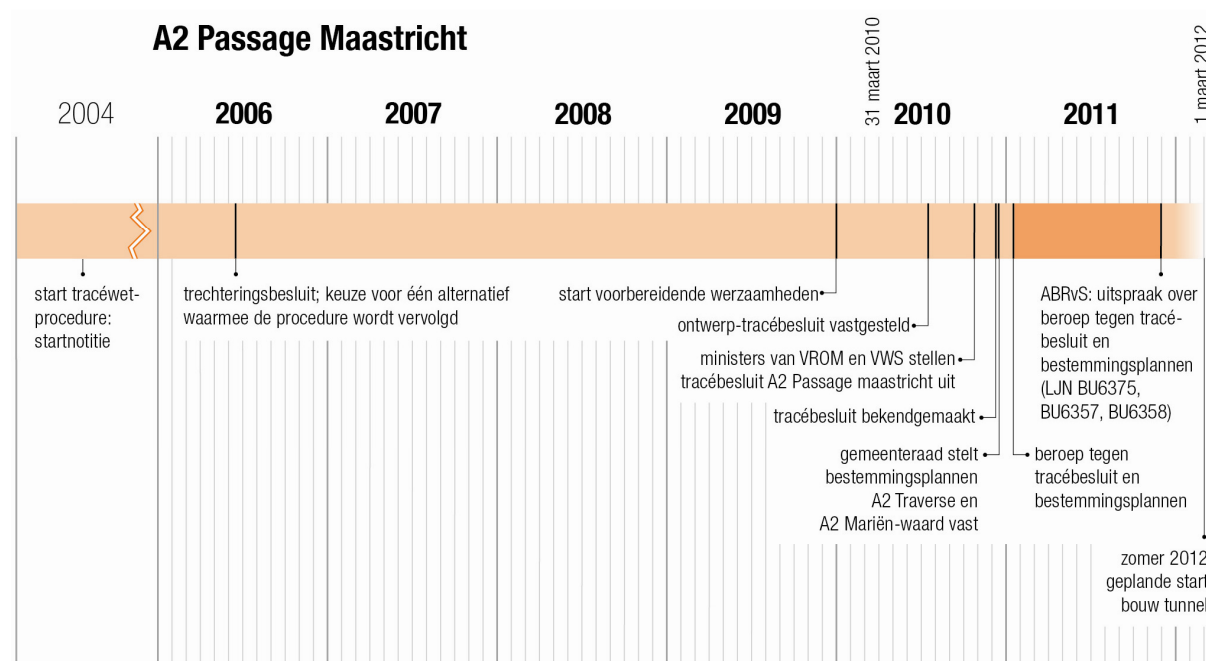
5.1 Inleiding

Het versnellen van de realisatie van infrastructurele projecten is een belangrijke doelstelling van de Chw. Een belangrijke categorie projecten betreft wegebouwprojecten, aangewezen in categorie 5 van Bijlage I en categorie E van Bijlage II bij de Chw. Vijf van zulke wegebouwprojecten worden hieronder beschreven.

5.2 A2 Passage Maastricht

1. De besluiten waarop de Chw van toepassing is

De bestreden besluiten betreffen het op 24 november 2010 door de ministers van VROM en VWS vastgestelde tracébesluit A2 Passage Maastricht en de op 14 december 2010 door de gemeenteraad van Maastricht vastgestelde bestemmingsplannen A2 Traverse en A2 Mariënwaard.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het project A2 Passage Maastricht voorziet in een aantal aanpassingen van de A2. De belangrijkste is de aanleg van een tunnel tussen de knooppunten Geusselt en Europaplein. Deze gestapelde tunnel scheidt bestemmings- van doorgaand verkeer en dient de doorstroming te verbeteren. Daarnaast wordt er woningontwikkeling en de aanleg van groene zones mogelijk gemaakt. Om deze aanpassing te realiseren, is een tracébesluit genomen en heeft de gemeenteraad van Maastricht de bestemmingsplannen A2 Traverse en A2 Mariënwaard vastgesteld.



Figuur 14 Het plangebied⁴⁵⁷

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

De tracéwetprocedure is gestart met een starnotitie in juni 2004. In november 2004 zijn de richtlijnen voor de MER vastgesteld. In december 2005 is deze MER gereed gekomen. In juni 2006 is een trechteringsbesluit genomen, waarin één alternatief gekozen wordt waarmee de procedure wordt vervolgd. In juli 2010 wordt het ontwerp-tracébesluit vastgesteld. In november 2010 wordt het tracébesluit vastgesteld. In december 2010 worden ten slotte de bestemmingsplannen A2 Traverse en A2 Mariënwaard vastgesteld.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Het tracébesluit en de bestemmingsplannen hebben betrekking op categorie 5.1 van bijlage I van de Chw, de aanleg of wijziging van een hoofdweg, in dit geval de A2. De besluiten zijn bekendgemaakt na 31 maart 2010; daarmee is de Chw van toepassing. Het project is tevens als nummer 4 in categorie E van Bijlage II opgenomen, daarmee is ook artikel 1.11 Chw (versoepeling MER-plicht) van toepassing op dit project.

De bekendmaking

In de bekendmakingen wordt de Chw genoemd.⁴⁵⁸ Aan artikel 11 BChw is voldaan.

⁴⁵⁷ Bron: <http://www.renekuiken.nl/projects/rijnboutt/a2-maastricht/a2-vogelvlucht.gif>.

⁴⁵⁸ Bekendmaking Tracébesluit A2 Passage Maastricht, Stcrt. 19793, 9 december 2010. Vaststelling bestemmingsplan 'A2 Traverse' en 'A2 Mariënwaard', Stcrt. 20976, 24 december 2010.

Het beroep tegen het tracébesluit

Tegen de vastgestelde besluiten is beroep ingesteld door belangenverenigingen van omwonenden, verschillende bedrijven en burgers.⁴⁵⁹

De beroepsgronden

De appellanten hebben verschillende argumenten tegen de aanleg van de passage aangevoerd. Er is gewezen op alternatieven, hinder van de werkzaamheden, problemen met de luchtkwaliteit en problemen met het grondwater. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft alle argumenten verworpen. De Chw kwam in deze zaak slechts zijdeling aan de orde, in het kader van artikel 1.11 Chw.

5. De uitvoering van het project

De A2 Maastricht is in uitvoering genomen. Elke week verschijnen er voortgangsrapportages op internet.⁴⁶⁰ Al vanaf 2010, voordat het tracébesluit was vastgesteld en de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak op het beroep had gedaan, zijn er verschillende voorbereidende werkzaamheden verricht. De planning is om voor de zomer van 2012 te starten met de bouw van de tunnel.

6. Andere projecten

Voor voorbeelden van andere tracébesluiten wordt verwezen naar de andere casus in paragraaf 1.5. Voor de gemeente Maastricht staan er geen andere grote wegenbouwwerkzaamheden op de planning.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Op 24 november 2010 is het tracébesluit vastgesteld. Op 14 december 2010 zijn de twee bestemmingsplannen door de raad van de gemeente Maastricht vastgesteld. Het tracébesluit is op 9 december bekendgemaakt en lag ter inzage van 9 december 2010 tot 20 januari 2011. Het einde van de beroepstermijn was dus op 21 januari 2011. De uitspraak van de Afdeling is gedaan op 30 november 2011, 11 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn. De bestemmingsplannen zijn bekendgemaakt op 24 december 2010 en lagen ter inzage van 27 december 2010 tot 7 februari 2011, het einde van de beroepstermijn. Ook in deze zaken heeft de Afdeling 30 november 2011 uitspraak gedaan, 9 maanden na het verstrijken van de beroepstermijn.

Artikel 1.11 Chw

VvE Oranjerésidence en VvE Torenflat betogen dat het project A2 Passage Maastricht weliswaar is opgenomen in Bijlage II, onder E van de Chw, maar dat de minister door het toepassen van artikel 1.11 Chw onzorgvuldig handelt jegens hen. De Afdeling overweegt dat aan de omstandigheid dat de artikelen 7.10 en 7.26 van de Wet milieubeheer (oud) in dit geval

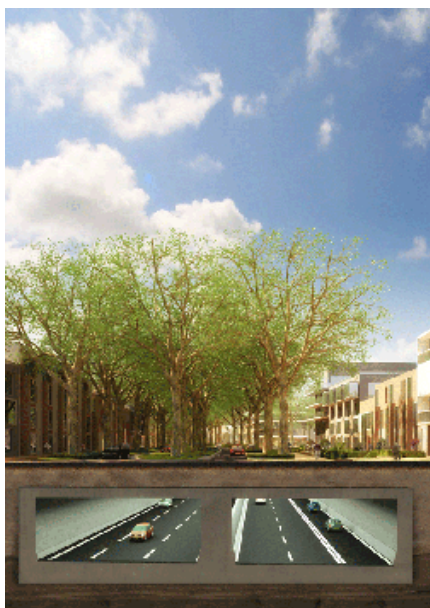
⁴⁵⁹ ABRvS 30 november 2011, L/JN BU6375 (A2 Passage Maastricht), L/JN BU 6357 (A2 Traverse), L/JN BU6358 (A2 Mariënwaard).

⁴⁶⁰ <http://www.a2maastricht.nl/nl/meer-weten/voortgangsberichten.aspx>.

niet van toepassing zijn, geen besluit van de minister ten grondslag ligt. Deze omstandigheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 1.11, aanhef en onder a en b, van de Chw, aldus de Afdeling.

Appellanten hebben dus nadrukkelijk niet betoogd dat artikel 1.11 Chw in strijd zou zijn met de mer-richtlijn, alleen dat de concrete toepassing ervan onzorgvuldig is. Het zal niet snel gebeuren dat de wet buiten toepassing wordt gelaten in een concreet geval, dat gebeurt ook in dit geval niet.

Wat heeft de toepassing van artikel 1.11 Chw in dit geval precies opgeleverd? Artikel 1.11 Chw maakt het mogelijk om in het geval van een project-MER af te zien van het beschrijven van alternatieven en het raadplegen van de Commissie voor de mer. Bij dit project was in december 2005 reeds een '1^e fase MER' gemaakt, waarin verschillende alternatieven werden beschreven. Daarna is een zogenaamd trechterbesluit genomen, waarin een voorkeur werd uitgesproken voor één van de alternatieven. In de MER 2^e fase is er voor gekozen niet opnieuw alternatieven in beschouwing te nemen en de Commissie voor de mer niet (formeel) te raadplegen.⁴⁶¹ De Commissie voor de mer geeft op haar website aan dat men tijdens de terinzagelegging van de MER de commissie om advies kan verzoeken en dat er naar wordt gestreefd dit advies binnen 6 weken te geven, indien wordt verzocht om het beoordelen van de zienswijzen wordt een periode van 9 weken aangehouden. Voor adviezen voor 1 juli 2010 gold een termijn van 11 weken.⁴⁶² De procedure is bekort met de 5 weken na de termijn van terinzagelegging van 6 weken die de commissie nodig heeft voor een rapport inclusief een reactie op de zienswijzen. De tijdswinst die is geboekt door het niet opnieuw in beschouwing nemen van alternatieven is onbekend. Als gevolg van het trechteringsbesluit werd slechts één alternatief in beschouwing genomen, toepassing van artikel 1.11 Chw zorgde ervoor dat er ook geen Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) hoefde te worden uitgewerkt.



Figuur 15 Doorsnede tunnel en Singel renderingen: A2 studio⁴⁶³

⁴⁶¹ Toelichting Tracébesluit A2 Passage Maastricht, p.12.

⁴⁶² <http://commissiemer.nl/advisering/verplicht-advies>

⁴⁶³ Bron : <http://www.renekuiken.nl/projects/rijnboutt/a2-maastricht/a2-doorsnede.gif>

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Het project A2 Maastricht is een complex project waarvoor reeds in de jaren '80 van de vorige eeuw de eerste plannen zijn geopperd. Nadat het project aanvankelijk stukliep op een gebrek aan financiering is er vanaf 2003 gewerkt aan de realisatie. Al in 2010 is vervolgens gestart met de voorbereidingen, voordat het tracébesluit onherroepelijk was. Het feit dat de uitspraak na 9 maanden kwam in plaats van de gemiddelde 12 maanden heeft dan ook geen verschil gemaakt voor de uitvoering van het werk. Voor het verlenen van de uitvoeringsvergunning is het niet nodig dat het tracébesluit onherroepelijk is, in die zin is de uitvoering niet afhankelijk van het rechterlijk oordeel over het tracébesluit.⁴⁶⁴ De start van de bouw van de tunnel staat gepland voor zomer 2012.

De toepassing van artikel 1.11 Chw heeft de procedure met enkele weken verkort aangezien het advies van de Commissie voor de m.e.r. niet hoefde te worden afgewacht. Ook is de MER in de tweede fase eenvoudiger geworden door het ontbreken van de noodzaak een MMA uit te werken.

9. Knelpunten in de realisatie van het project en/of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Al in de jaren '80 zijn de eerste studies naar de mogelijkheid van ondertunneling van de A2 uitgevoerd. Er was echter geen geld voor uitvoering beschikbaar. In 1995 is er een startnotitie verschenen, maar opnieuw werd de tracéwetprocedure vanwege geldgebrek afgebroken. In 2003 is uiteindelijk een bestuursovereenkomst tussen de gemeente Maastricht en het Rijk gesloten om de A2 Passage toch te gaan ontwikkelen.

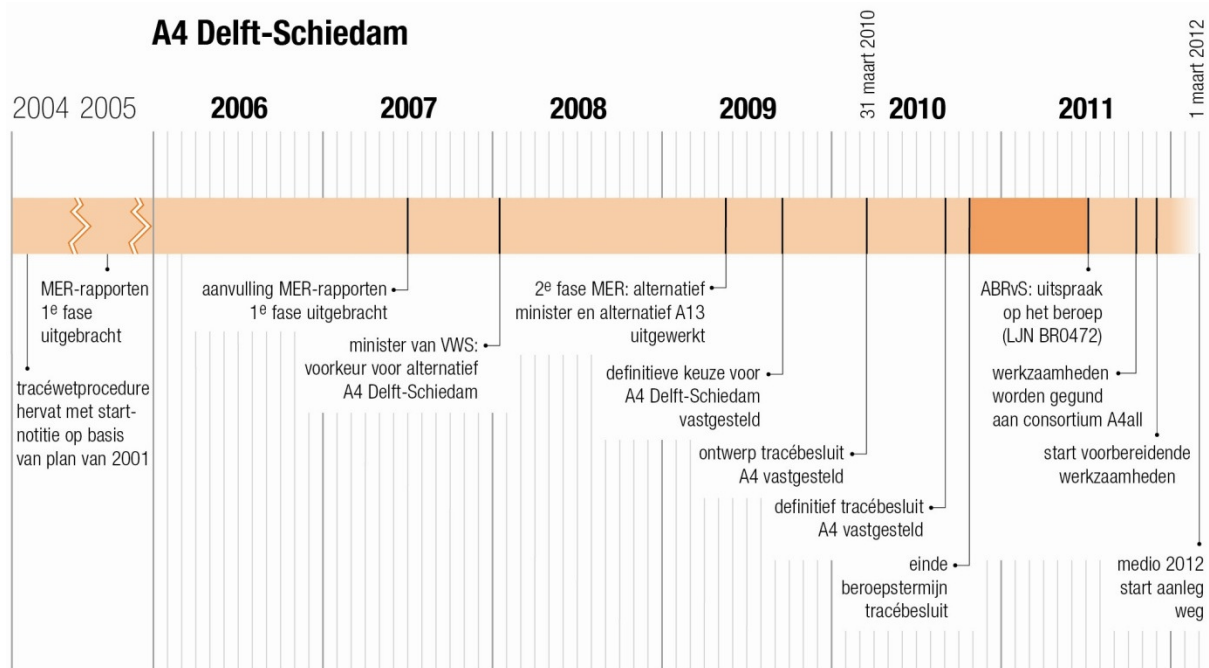
In de toepassing van de Chw is niet van knelpunten gebleken.

5.3 A4 Delft -Schiedam

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 2 september 2010 door de ministers van VROM en VWS vastgestelde tracébesluit A4 Delft-Schiedam.

⁴⁶⁴ De ontwerp-omgevingsvergunning voor de bouw van de tunnel ligt van 20 februari 2012 ter inzage. 'Ontwerp-omgevingsvergunning voor A2-tunnel gepubliceerd', Bron: http://www.a2maastricht.nl/data/files/alg/id859/Persbericht_Omgevingsvergunning.pdf.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

De A4 Delft-Schiedam is een stuk snelweg met een lange historie. Al in de jaren vijftig waren er plannen voor een tweede snelweg tussen Den-Haag en Rotterdam, maar het duurde tot 1965 voordat er een Tracébesluit werd genomen. Alleen het gedeelte tussen Ypenburg en Delft-Zuid werd aangelegd en in 1999 opengesteld. Er was fel verzet tegen de weg tussen Delft en Schiedam en de aanleg kwam stil te liggen toen de Tweede Kamer in 1976 besloot alternatieven te onderzoeken. In 1993 ging een nieuwe procedure van start voor de aanleg van de A4 Delft-Schiedam, de Tweede Kamer besloot dat de gekozen oplossing niet haalbaar was. De procedure kwam daarmee weer stil te liggen. In 2001 werd door de provincie Zuid-Holland een plan gemaakt met regionale partijen voor een integrale ontwikkeling van het gebied tussen Delft en Schiedam. Op basis van dit plan is in 2004 de tracéwetprocedure hervat met een startnotitie. Deze procedure heeft uiteindelijk in een tracébesluit geresulteerd.⁴⁶⁵

Figuur 16 Vanaf 1973 ligt er tussen het Ketelplein en de Kruithuisweg in Delft een zandlichaam.⁴⁶⁶

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

In dit overzicht wordt alleen ingegaan op de laatste tracéwetprocedure, die is gestart met een startnotitie in maart 2004. In 2005 en 2007 zijn MER-rapporten eerste fase uitgebracht, waarin drie alternatieven zijn bekeken. In januari 2008 heeft de minister van VWS zijn voorkeur uitgesproken voor het alternatief A4 Delft-Schiedam. In mei 2009, in de vastgestelde tweede fase van de MER, is dat alternatief en het alternatief A13 uitgewerkt.⁴⁶⁷ In september 2009 is

⁴⁶⁵ **Error! Hyperlink reference not valid.** http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/A4/delft_schiedam/planning_en_aanpak/geschiedenis/

⁴⁶⁶ Bron: http://rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/A4/delft_schiedam/planning_en_aanpak/geschiedenis/.

⁴⁶⁷ Het alternatief A 13 behelst de verbreding van de A13 tussen knooppunt Ypenburg en aansluiting 11 Rotterdam-Airport, in combinatie met een nieuwe snelweg A13/A16 tussen de aansluiting Rotterdam-Airport en het Terbregseplein.

het standpunt vastgesteld waarin definitief wordt gekozen voor de A4 Delft-Schiedam. In maart 2010 is het ontwerp-tracébesluit vastgesteld en in september 2010 is het tracébesluit definitief vastgesteld.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Aangezien het hier gaat om de wijziging van een hoofdweg is op grond van categorie 5.1 van Bijlage I bij de Chw is de Chw van toepassing.

De bekendmaking

In de bekendmaking in de Staatscourant is vermeld dat de Chw van toepassing is.⁴⁶⁸ Aan artikel 11 BChw is voldaan.

*Het beroep*⁴⁶⁹

23 partijen hebben beroep ingesteld tegen het tracébesluit. Op 20 en 21 april 2011 heeft de Afdeling de beroepen op zitting behandeld en de uitspraak is gedaan op 6 juli 2011. Er zijn onder meer bezwaren aangevoerd tegen de tracékeuze, de MER, het gehanteerde verkeersmodel, het akoestisch onderzoek, geluidhinder en luchtkwaliteit. Alle beroepsgronden zijn verworpen en het beroep is ongegrond verklaard. Op een aantal van deze beroepsgronden is een van de procedurele bepalingen van de Chw toegepast, dit wordt in meer detail besproken onder 7.

5. De uitvoering van het project

Op 18 oktober 2011, ruim drie maanden na de uitspraak van de Afdeling is het werk gegund aan het consortium A4All.⁴⁷⁰ In januari 2012 is het consortium gestart met voorbereidende werkzaamheden. De daadwerkelijke aanleg van de weg start medio 2012.⁴⁷¹

6. Andere projecten

Voor andere wegenprojecten zie de andere casus in paragraaf 1.5

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 2 Chw

Er is aangevoerd dat de Chw in strijd is met een groot aantal verdragen. De Afdeling handhaaft haar oordeel in de zaak Haak om Leeuwarden⁴⁷² dat artikel 1.6 lid 2 Chw (en 1.6a Chw) niet in strijd zijn met hoger recht.

⁴⁶⁸ Bekendmaking Tracébesluit A4 Delft-Schiedam, Stcrt. 15929, 13 oktober 2010.

⁴⁶⁹ ABRvS, 06 juli 2011, *LJN* BR0472, *JM* 2011,110 m. nt. Zijlmans en Van Velsen (A4 Delft-Schiedam).

⁴⁷⁰ http://www.rijkswaterstaat.nl/actueel/nieuws_en_persberichten/2011/oktober2011/rijkswaterstaat_geeft_opdracht_voor_aanleg_a4_delftschiedam.aspx

⁴⁷¹ http://www.rijkswaterstaat.nl/actueel/nieuws_en_persberichten/2012/januari2012/a4_delftschiedam_vorbereidend_werk_voor_aanleg_start.aspx

⁴⁷² ABRvS 17 november 2010, *LJN* BO4217, *AB* 2011,42, *JB* 2011,6, *MenR* 2011,53 (Haak om Leeuwarden).

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is verstreken op 24 november 2010. De uitspraak is gedaan op 6 juli 2011, ruim zeven maanden na het verstrijken van de beroepstermijn. Aan artikel 1.6 lid 4 Chw is niet voldaan.

Artikel 1.6a Chw

Met betrekking tot een beroepsgrond van de Stichting Milieufederatie overweegt de Afdeling dat nieuwe beroepsgronden niet buiten de termijn kunnen worden ingediend en laat die buiten beschouwing. Met betrekking tot beroepsgronden van de Stichting Daadwerkelijk Nut wordt overwogen dat die aanvullingen zijn van eerder aangevoerde beroepsgronden en dat die kunnen worden toegelaten.

Artikel 1.11 Chw

Uit artikel 1.11 Chw vloeit voort dat na inwerkingtreding van de Chw geen alternatieven meer in de besluit-mer hoeven te worden onderzocht. De MER eerste en tweede fase was echter al vastgesteld in 2009, voor de inwerkingtreding van de Chw. Daarin waren drie alternatieven in de eerste fase (globaal) en twee alternatieven in de tweede fase (gedetailleerd) beschreven.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De uitkomst van de beroepsprocedure heeft geen effect gehad op de snelheid van de realisatie, de voorbereidende werkzaamheden konden ook zonder onherroepelijk tracébesluit worden uitgevoerd en de definitieve aanleg staat gepland tien maanden na de uitspraak in deze zaak.

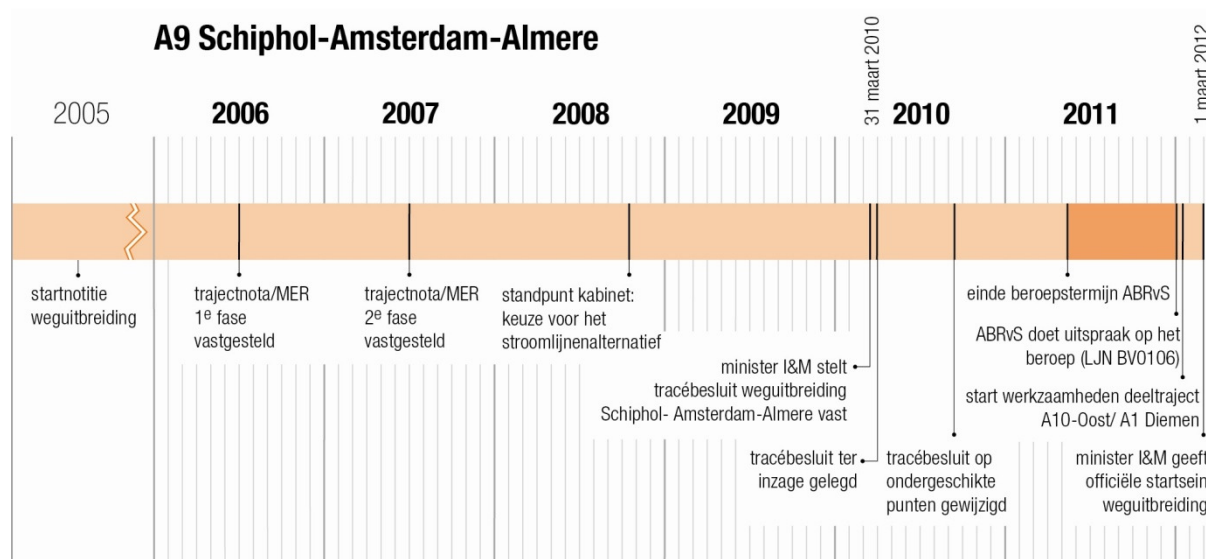
9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

De A4 Delft-Schiedam kan gerust een hoofdpijndossier genoemd worden. Vijftig jaar na het eerste tracébesluit in 1965 zal de laatste 7 kilometer snelweg voor het verkeer worden opengesteld. Dat het zo lang heeft geduurd, heeft met vele dingen te maken: maatschappelijke weerstand, politieke prioriteiten, kwalitatief onvoldoende onderzoek en onvoldoende financiële ruimte. De Chw heeft niet bijgedragen aan de uiteindelijke realisatie van het project, de toepasselijkheid van de procesrechtelijke bepalingen heeft geen effect gehad op de uitkomst van het beroep en de duur van de procedure heeft geen directe relatie met de uitvoering van het project.

5.4 A9 Schiphol-Amsterdam-Almere

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het tracébesluit wegbuitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere, dat is vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Milieu in maart 2011.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het tracébesluit wegbuitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere past ongeveer 63 kilometer autosnelweg aan. Met het totale project is ongeveer € 4,4 miljard gemoeid. Daarmee is het het grootste wegebouwproject in de afgelopen tien jaar.⁴⁷³ Met dit besluit worden ongeveer honderd zogenaamde kunstwerken zoals tunnels, viaducten en bruggen mogelijk gemaakt.

Het op 30 maart 2011 ter inzage gelegde tracébesluit was de laatste stap in de tracéwetprocedure.

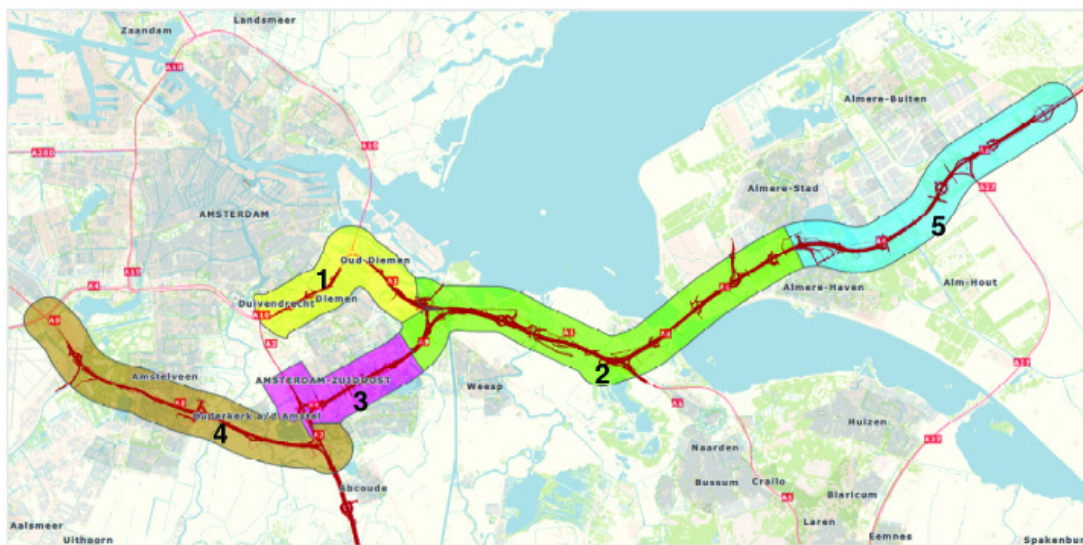
3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

De procedure is gestart in 2005 met een startnotitie. In 2006 is vervolgens de Trajectnota/MER Eerste Fase vastgesteld. Daarin worden drie alternatieven beschreven: het verbindingsalternatief, het stroomlijnenalternatief en het locatiespecifieke alternatief.⁴⁷⁴ In vervolg hierop is in 2007 een Trajectnota/MER Tweede Fase vastgesteld, waarin het verbindingsalternatief wegens het ontbreken van maatschappelijk draagvlak is afgefallen. In oktober 2008 is het Standpunt van het kabinet formeel vastgesteld, gekozen wordt voor het stroomlijnenalternatief. Dit standpunt is in maart 2010 vastgelegd in een ontwerp-tracébesluit. Zoals gezegd is vervolgens in maart 2011 het tracébesluit vastgesteld. Ten slotte is op 14 september 2011 het tracébesluit op ondergeschikte punten gewijzigd, een paar omissies op plankaarten zijn her-

⁴⁷³ http://rijkswaterstaat.nl/actueel/nieuws_en_persberichten/2011/maart2011/schultz_besluit_tot_circa_44_miljard_voor_grootste_wegproject_in_tien_jaar.aspx

⁴⁷⁴ Voor een uitwerking van deze alternatieven zie Trajectnota/MER Schiphol-Amsterdam-Almere, <http://docs1.eia.nl/mer/p14/p1491/1491-282resultaten.pdf>

steld en een paar woningen hebben een hogere waarde op grond van de Wet geluidhinder gekregen.⁴⁷⁵



Figuur 17 De verschillende wegnutbreidingen en fasering⁴⁷⁶

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Aangezien het hier gaat om de wijziging van verschillende hoofdwegen, is op grond van categorie 5.1 van Bijlage 1 de Chw van toepassing op dit tracébesluit. Het tracébesluit is na inwerkingtreding van de Chw ter inzage gelegd. 41 partijen hebben tegen het tracébesluit beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Het beroep is door de Afdeling ter zitting behandeld op 29 en 30 november 2011, de uitspraak is gedaan op 4 januari 2012.⁴⁷⁷

De bekendmaking

In de Staatscourant⁴⁷⁸ wordt bij de bekendmaking van het tracébesluit vermeld dat de Chw van toepassing is. Aan artikel 11 BChw is voldaan.

Het beroep tegen het Tracébesluit

Tegen het tracébesluit hebben verschillende omwonenden, bedrijven die zijn gevestigd in de buurt van de wegen en belangenorganisaties van omwonenden beroep ingesteld. In totaal hebben 41 belanghebbenden beroep ingesteld. De minister heeft zich in de procedure laten vertegenwoordigen door het kantoor van de landsadvocaat.

⁴⁷⁵ Mededeling Tracébesluit Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere (september 2011), Stcrt. 17087, 21 september 2011.

⁴⁷⁶ Bron: http://www.rijkswaterstaat.nl/images/projectgebied%20met%20lnr%20origineel%20format%202_tcm174-314688.jpg

⁴⁷⁷ ABRvS, 4 januari 2012, L/JN BV0106 (A9 Schiphol-Amsterdam-Almere).

⁴⁷⁸ Bekendmaking tracébesluit wegnutbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere, Stcrt. Nr 5779, 30 maart 2011.

De beroepsgronden

De appellanten hebben een groot aantal verschillende beroepsgronden naar voren gebracht. Ze worden hier niet allemaal besproken. We beperken ons tot de beroepsgronden die relevant zijn in verband met de Chw.

Artikel 1.9 Chw

Manroland, een bedrijf dat is gevestigd op een bedrijventerrein nabij het knooppunt Horendrecht (A9/A2), voert aan dat in het kader van de passende beoordeling onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het tracé voor Natura 2000-gebieden. Een andere appellant, ‘appellant sub 3’, voert aan dat de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden niet is berekend. De Afdeling overweegt met een verwijzing naar de uitspraak in de zaak ‘Tuibrug’⁴⁷⁹ dat de belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura-2000- gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen dat deze normen strekken tot bescherming van de belangen van de omwonenden. In deze gevallen is daarvan echter geen sprake, omdat Manroland is gevestigd op meer dan 3 kilometer afstand van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied en de woning van appellant sub 3⁴⁸⁰ zich op meer dan twee kilometer afstand bevindt van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, waartussen zich ook nog het Amsterdam-Rijnkanaal, het Diemerpark en de wijk IJburg bevinden. Daarmee zijn hun belangen niet duidelijk verweven met de belangen die de Natuurbeschermingswet beschermt en staat artikel 1.9 Chw in de weg aan de beoordeling van deze beroepsgronden.

Manroland voert verder aan dat het tracébesluit in strijd is met de Boswet, omdat onvoldoende is gewaarborgd dat de te kappen bomen in het Amsterdamse Bos daadwerkelijk worden herplant. De Afdeling overweegt dat de bepalingen van de Boswet strekken tot behoud van het bosareaal en dat ze derhalve kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van Manroland als huurster van kantoorruimte op 6 kilometer afstand van het Amsterdamse Bos.

Zowel Manroland als Stichting AGG⁴⁸¹ voert aan dat het archeologisch onderzoek gebrekkig is, zodat niet is voldaan aan de Monumentenwet 1998. De Afdeling overweegt daarover dat de belangen van de Monumentenwet 1998 niet strekken ter bescherming van de belangen van de Stichting AGG, die opkomt voor het leefklimaat van de omwonenden van de Gaasperdammerweg. Voor Manroland geldt hetzelfde, haar belangen als huurster van kantoorruimte vallen niet samen met de belangen die de Monumentenwet 1998 beschermt.⁴⁸²

De genoemde drie beroepsgronden zijn op grond van artikel 1.9 Chw buiten beschouwing gelaten omdat ze niet tot vernietiging van het tracébesluit kunnen leiden. De ongeveer honderd overige beroepsgronden zijn alle afgewezen en het tracébesluit blijft in stand.

⁴⁷⁹ ABRvS, 13 juli 2011, *LJN BR1412, MenR 2011,189*. (Tuibrug Hoorn)

⁴⁸⁰ Appellant woont in Diemen.

⁴⁸¹ Een belangenorganisatie van bewoners van de Gaasperdammerweg.

⁴⁸² Dit oordeel is in lijn met de uitspraak in de zaak van de monumentenvergunning in Zeist, zie 4.3.7.

5. De uitvoering van het project

De uitvoering van de werkzaamheden aan het deeltraject A10-Oost/A1 Diemen zijn gestart in januari 2012, direct na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Op 1 maart 2012 heeft de minister van I&M het officiële startsein gegeven voor de wegwitbreiding.⁴⁸³



Figuur 18 De minister van Infrastructuur en Milieu opent de wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere⁴⁸⁴

6. Andere projecten

Zie paragraaf 1.5 voor meer voorbeelden van tracébesluiten onder de Chw.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Het besluit is ter inzage gelegd op 30 maart 2011. De beroepstermijn is aangevangen op 31 maart 2011 en geëindigd op 11 mei 2011. De uitspraak is gedaan op 4 januari 2012 daarmee is de termijn van 1.6 lid 4 Chw niet gehaald, aangezien deze afliep op 11 november 2011.

Artikel 1.9 Chw

De relativiteitseis is toegepast op gronden op basis van de Monumentenwet, de Boswet en de Nbw 1998. Daarmee is er voor de rechtspraktijk meer duidelijkheid gekomen over het beschermingsbereik van die bepalingen. Onzeker is of de uitkomst van de procedure er door is beïnvloed, nu geen van de vele andere wel inhoudelijk beoordeelde beroepsgronden tot de vernietiging van het tracébesluit heeft geleid.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Deze omvangrijke beroepszaak is niet binnen de termijn van 6 maanden na het einde van de beroepstermijn afgehandeld. Desondanks is deze zaak met een doorlooptijd van 8 maanden

⁴⁸³ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/nieuws/2012/03/01/fileaanpak-op-wegen-tussen-den-haag-en-schiphol-amsterdam-en-almere-krijgt-vorm.html>.

⁴⁸⁴ Bron: <http://roimg.nl/bestanden/afbeeldingen/ienm/2012/03/01032012-8-highres.jpg>.

snel afgedaan voor een zaak van deze complexiteit. Er is door een groot aantal belanghebbenden een grote variëteit aan beroepsgronden naar voren gebracht.

De relatief snelle afdoening van het geschil heeft er voor gezorgd dat het project in dit stadium geen vertraging opliep. Men heeft namelijk gewacht met de start van de daadwerkelijke aanleg van de weg tot de uitspraak in dit geschil.

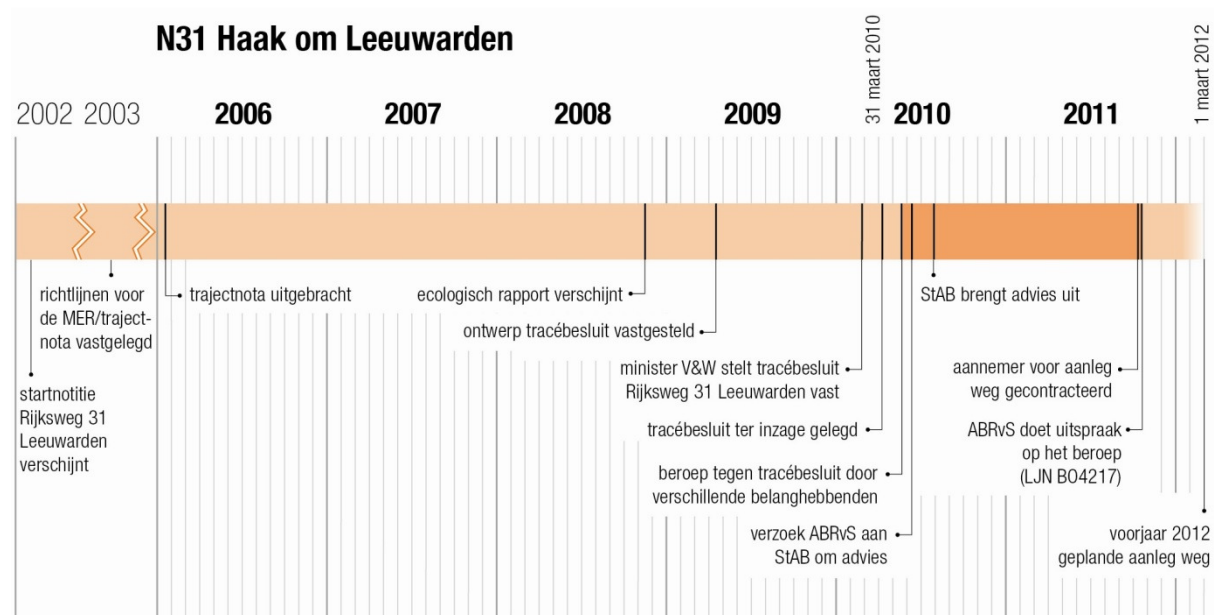
9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Er zijn geen grote knelpunten aan te wijzen in de realisatie van dit project. Er liggen iets minder dan 7 jaar tussen het uitbrengen van de startnotitie en de start van de werkzaamheden. Voor een project van deze omvang is dat te karakteriseren als snel. Er is niet gebleken van knelpunten bij de toepassing van de Chw, de toepasselijkheid stond buiten kijf en de betrokken partijen waren daarvan ook op de hoogte.

5.5 N31 Haak om Leeuwarden

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden ('Haak om Leeuwarden'), vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat op 26 februari 2010 en ter inzage gelegd op 7 april 2010.



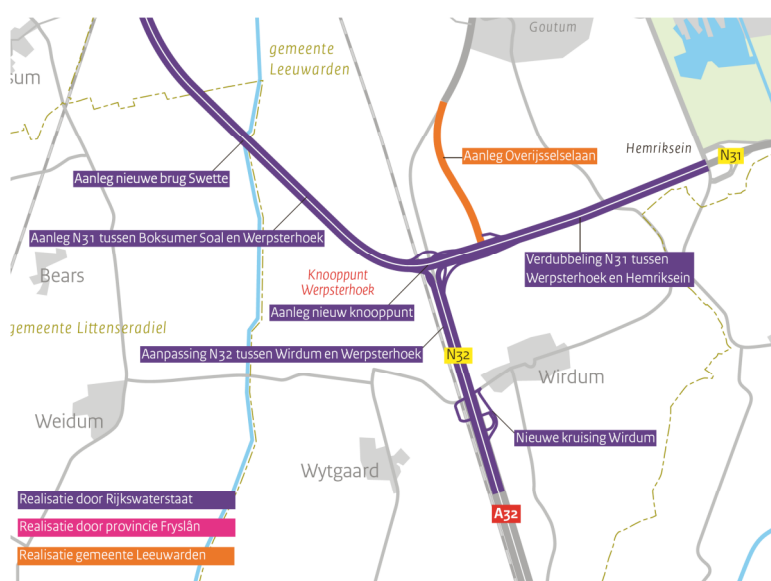
2. Inleiding en voorgeschiedenis project

De Haak om Leeuwarden is een nieuwe Rijksweg aan de zuidwestkant van Leeuwarden en verbindt de A31 bij Marsum en de N312 bij Hemriksein en is onderdeel van het programma

Vrij Baan.⁴⁸⁵ De belangrijkste doelstelling is de bereikbaarheid van Leeuwarden voor de lange termijn te waarborgen.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

In augustus 2002 is de startnotitie Rijksweg 31 Leeuwarden verschenen. In januari 2003 zijn de richtlijnen voor de m.e.r./trajectnota vastgelegd. Die nota is uitgebracht in januari 2006. In november 2008 is het ecologisch rapport verschenen. In april 2009 is het Ontwerp-tracébesluit vastgesteld. Op 26 februari 2010 is het tracébesluit vastgesteld. Dit is op 7 april 2010 ter inzage gelegd zodat de Chw van toepassing zou zijn. Tegen het tracébesluit is door een groot aantal personen beroep ingesteld.



Figuur 19 Uitsnede kaart met een deel van de werkzaamheden dat door Rijkswaterstaat en de gemeente wordt gerealiseerd⁴⁸⁶

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Het Tracébesluit is na inwerkingtreding van de Chw ter inzage gelegd. Aangezien het hier gaat om de aanleg van een hoofdweg,⁴⁸⁷ is op grond van categorie 5.1 van Bijlage I bij de Chw de Chw van toepassing op dit tracébesluit.

De bekendmaking

In de bekendmaking is de Chw genoemd.⁴⁸⁸ Aan artikel 11 BChw is voldaan.

⁴⁸⁵ http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/n_wegen/n31/de_haak_om_leeuwarden/ en <http://www.vrij-baan.nl/>.

⁴⁸⁶ Zie: http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/n_wegen/n31/de_haak_om_leeuwarden/

⁴⁸⁷ Zie voor discussie het juridische gedeelte van het rapport.

⁴⁸⁸ Bekendmaking Tracébesluit A4 Delft-Schiedam, Stcrt. 15929, 13 oktober 2010.

Het beroep tegen het tracébesluit

In mei 2010 is beroep tegen het tracébesluit ingesteld door zeven omwonenden, alsmede door de Stifting Behald Iepen Middelseegebiet⁴⁸⁹ (hierna: Stichting BIM), de Stichting Popta-Gasthuis⁴⁹⁰ en de vereniging Milieudefensie. Op 17 november 2011 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan op de beroepen.⁴⁹¹

Het beroep ten gronde

Ondanks de uitgebreide discussie over de toepasselijkheid en rechtsgeldigheid van de Chw in de uitspraak,⁴⁹² wordt in de rest van de uitspraak geen melding gemaakt van de Chw. Geen van de beroepsgronden wordt getroffen door de relativiteitseis en verder zijn er geen aanwijzingen dat beroepsgronden in strijd met artikel 1.6 lid 2 Chw dan wel artikel 1.6a Chw zijn ingediend. Ook de andere procesrechtelijke bepalingen van de Chw spelen in de uitspraak geen rol. Alle beroepsgronden worden afgewezen en het beroep wordt ongegrond verklaard.

5. De uitvoering van het project

Uit informatie op de website van Rijkswaterstaat⁴⁹³ blijkt dat inmiddels is begonnen met de uitvoering van het project. Op 11 november 2011 is een aannemer gecontracteerd die in het voorjaar van 2012 gaat beginnen is met de aanleg van de weg.

6. Andere projecten

Voor vergelijkbare projecten die onder de Chw vallen wordt verwezen naar de andere casus in paragraaf 1.5.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 3 Chw

In deze zaak is een advies uitgebracht door de StAB. In de uitspraak is niet aangegeven of is voldaan aan de termijn van twee maanden voor het geven van advies. Uit informatie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu⁴⁹⁴ blijkt de opdracht tot het advies te zijn gegeven op 9 juni 2010 en is het advies op 29 juli 2010 uitgebracht, derhalve binnen de termijn van twee maanden.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is verstreken op 19 mei 2010. De uitspraak is gedaan op 17 november 2010. Dat is precies binnen zes maanden na het verstrijken van de beroepstermijn.

⁴⁸⁹ Stichting Behoud Open Middelseegebiet (vertaling auteurs).

⁴⁹⁰ Officiële benaming: de Stichting het dr. H Popta-Gasthuis. De stichting heeft gronden in bezit; de pachters daarvan, en daarmee ook de stichting, worden getroffen worden door de aanleg van de nieuwe weg.

⁴⁹¹ ABRvS, 17 november 2011, *LJN* BO4217, *AB* 2011,42, *JB* 2011,6, *MenR* 2011,53 (Haak om Leeuwarden).

⁴⁹² Zie hiervoor het juridische gedeelte van het rapport.

⁴⁹³ http://rijkswaterstaat.nl/actueel/nieuws_en_persberichten/2011/november2011/rijkswaterstaat_contracteert_aannemer_voor_haak_om_leeuwarden.aspx

⁴⁹⁴ Mail in bezit onderzoekers.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Met deze uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijkheid geboden over de verenigbaarheid van artikel 1.6 lid 2 en artikel 1.6a Chw met Europees en internationaal recht. Dit is voor de rechtspraktijk van belang. Daarnaast heeft de StAB binnen de termijn van artikel 1.6 lid 3 Chw advies uitgebracht. Tevens heeft de Afdeling binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw uitspraak gedaan. Voor het overige is in de uitspraak geen toepassing gegeven aan procesrechtelijke bepalingen uit de Chw. In november 2011 is een aannemer gecontracteerd. De werkzaamheden kunnen volgens planning worden uitgevoerd vanaf het voorjaar van 2012.

De snelle uitspraak heeft het project als geheel niet versneld. Op het moment dat er uitspraak werd gedaan, was er nog geen aannemer gecontracteerd. In dat opzicht verschilt deze casus van die van het project A2 Passage Maastricht, waar op het moment dat het tracébesluit onherroepelijk werd al wel een aannemer was gecontracteerd.

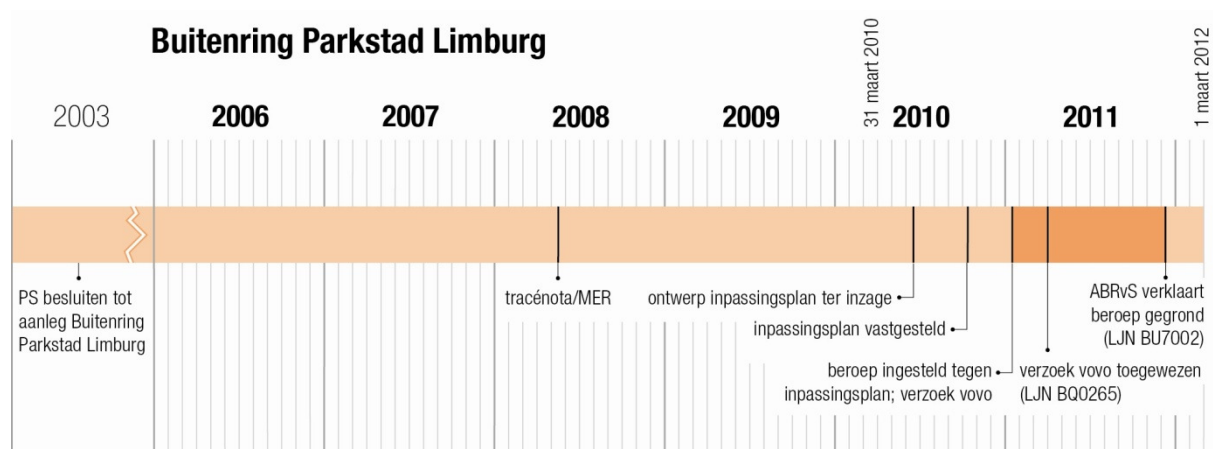
9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Er is niet van knelpunten gebleken in de realisatie van het project. Er had wellicht tijdswinst kunnen worden geboekt als het aanbestedingsproces parallel had gelopen aan de rechtsbeschermingsprocedure, zoals het geval was bij de A2 Passage Maastricht en bij de Ontpoldering Noordwaard. De toepassing van de Chw heeft geen problemen opgeleverd, maar heeft evenmin voor versnelling van de uitvoering van het project gezorgd.

5.6 Buitenring Parkstad Limburg

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 8 oktober 2010 door Provinciale Staten van Limburg vastgestelde provinciale inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg.



door de gemeente Kerkrade). De beoogde openstellingsdatum is 1 januari 2015. Er wordt een nieuwe mer-procedure gestart voor de Buitenring en een aparte procedure voor de aansluiting bij Nuth. In juni 2008 wordt de MER ter inzage gelegd, de Commissie voor de mer adviseert de MER aan te vullen. Deze aanvulling is in oktober 2008 gereed. De Commissie voor de mer adviseert vervolgens negatief.⁴⁹⁸ Een tweede aanvulling wordt op 8 oktober 2010 vastgesteld. Op dezelfde datum wordt ook de MER voor de aansluiting Nuth vastgesteld, op grond van artikel 1.11 Chw wordt er voor gekozen deze MER niet voor toetsing aan de commissie voor te leggen, er zijn in de MER wel verschillende alternatieven onderzocht. Het inpassingsplan wordt op dezelfde datum vastgesteld. Er wordt beroep ingesteld tegen het inpassingsplan en een verzoek om een voorlopige voorziening gedaan, dat wordt toegewezen.⁴⁹⁹

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Provinciale staten hebben een inpassingsplan vastgesteld op grond van artikel 3.26 Wro, onderdeel van Afdeling 3.5 Wro. Op grond van categorie 2.1 van Bijlage I van de Chw is de Chw van toepassing op dit inpassingsplan en daarmee ook op het besluit hogere waarden.⁵⁰⁰

De Bekendmaking

Bij de bekendmaking is vermeld dat de Chw van toepassing is.⁵⁰¹ Er is voldaan aan artikel 11 BChw.

Het beroep tegen het tracébesluit en het besluit hogere waarden

Gedeputeerde Staten van Limburg hebben bij besluit van 7 oktober 2010 hogere waarden vastgesteld ten behoeve van het inpassingsplan 'Buitenring Parkstad Limburg'. Bij besluit van 8 oktober 2010 hebben Provinciale Staten het inpassingsplan 'Buitenring Parkstad Limburg' vastgesteld.

Tegen het besluit hogere waarden hebben elf personen beroep ingesteld, tegen inpassingsplan is beroep ingesteld door 124 burgers, organisaties en actiegroepen. Honderden personen hadden zienswijzen ingediend over het inpassingsplan. Het inpassingsplan is door de Afdeling vernietigd evenals het besluit hogere waarden.⁵⁰²

De beroepsgronden

Tegen alle facetten van het inpassingsplan zijn bezwaren ingebracht: de tracékeuze, het nut, de luchtkwaliteit, geluidshinder, de verkeerskundige onderbouwing, stikstofdepositie en de daarmee samenhangende aantasting van Natura 2000-gebieden. Daarnaast hebben appellanten ook bezwaar tegen delen van de weg die hun woning of bedrijf direct raken. We bespreken niet al deze beroepsgronden in detail, maar beperken ons tot de beroepsgronden die met toepassing van de bepalingen van Hoofdstuk 1 Chw zijn afgedaan, alsmede de beroepsgronden

⁴⁹⁸ <http://www.commissiemer.nl/advisering/afgerondeadviezen/1804>

⁴⁹⁹ ABRvS, 01 april 2011, LJN BQ0265.

⁵⁰⁰ Via de formule van artikel 1.1 aanhef en onder a Chw 'alle besluiten ter verwezenlijking van een project.'

⁵⁰¹ Vaststelling Provinciaal inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg, Stcrt. 18604, 26 november 2010.

⁵⁰² ABRvS 7 december 2011, LJN BU7002, BR 2012,26, JM 2012,22 (Buitenring Parkstad Limburg).

den die hebben geleid tot het gegrond verklaren van het beroep en de vernietiging van het inpassingsplan en het besluit hogere waarden.⁵⁰³

Toepasselijkheid Crisis- en herstelwet

Appellanten voeren aan dat het feit dat de Chw halverwege de procedure op het inpassingsplan van toepassing is geworden, in strijd is met artikel 6 lid 2 van het Verdrag van Aarhus. De Afdeling wijst erop dat deze bepaling betrekking heeft op het informeren van het publiek omtrent de voorgenomen activiteit. Daarin heeft de Chw geen verandering gebracht: die ziet niet op de inspraak over het project. Daarmee is er geen strijd met deze bepaling.

De stikstofdepositie

Een aantal milieuorganisaties heeft aangevoerd dat de stikstofdepositie zal toenemen in de Natura 2000-gebieden Brunsummerheide en Geleenbeekdal, terwijl daar reeds de kritische waarde voor stikstof wordt overschreden, waardoor het project in strijd is met artikel 19j lid 3 Nbw 1998.⁵⁰⁴

De provincie heeft aangevoerd dat de stikstofdepositie weliswaar zal toenemen door het inpassingsplan maar dat de autonome ontwikkeling een grotere daling van de stikstofdepositie laat zien. Daarmee worden de instandhoudingsdoelstellingen⁵⁰⁵ van het gebied niet in gevaar gebracht. De provincie hanteert hierbij de regeling uit artikel 19kd Nbw 1998,⁵⁰⁶ ingevoegd door artikel 3.8 Chw. Deze regeling, opgenomen in de paragraaf ‘nadere regels met betrekking tot stikstofdepositie’, heeft tot doel de regelgeving rond stikstofdepositie te versoepelen.

Het relevante deel van artikel 19kd Nbw 1998 luidt:

‘Bij besluiten over het toepassen van artikel 19c en het verlenen van een vergunning in artikel 19d, eerste lid, betreft het bevoegd gezag *niet* de gevolgen die een handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:

(...) b. de handeling is een activiteit die na de referentiedatum⁵⁰⁷ is begonnen, (...), waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied (...) *per saldo* niet is toegenomen of zal toenemen.’

Zoals in het deskundigenbericht van de StAB⁵⁰⁸ wordt opgemerkt en zoals de Afdeling impliciet beslist (gelet op het navolgende), had de provincie de regeling van artikel 19kd Nbw

⁵⁰³ Het besluit hogere waarden is slechts met betrekking tot één woning vernietigd.

⁵⁰⁴ 19j, derde lid Nbw 1998 in combinatie met 19g en 19h bepaalt kortgezegd dat er een passende beoordeling moet worden gemaakt die verzekerd dat de natuurlijk kenmerken van het gebied niet worden aangetast. En als die zekerheid niet kan worden verkregen er compenserende maatregelen moeten worden genomen.

⁵⁰⁵ Instandhoudingsdoelstellingen zijn de doelstellingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Voor deze Natura 2000- gebieden is de doelstelling uitbreiding van oppervlak en/of verbetering van kwaliteit van de habitattypen die zijn aangewezen.

⁵⁰⁶ Paragraaf 2.5 van de rapporten Passende Beoordeling Natura 2000-gebied Geleenbeekdal en Passende Beoordeling Natura 2000-gebieden Brunsummerheide en Teverener Heide.

⁵⁰⁷ 7 december 2004.

⁵⁰⁸ Stab: nr. 38841/H, p.272.

1998 *niet* mogen toepassen. Een inpassingsplan is namelijk een besluit dat valt onder artikel 19j Nbw 1998 en is niet een van de besluiten waar artikel 19kd over rept.

Uit het deskundigenbericht van de StAB⁵⁰⁹ blijkt dat de stikstofdepositie voor de twee Natura 2000-gebieden zal toenemen. De Afdeling concludeert vervolgens dat er niet voldoende duidelijkheid is dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetaast, aangezien niet duidelijk is hoe hoog de toename zal zijn door aanleg van de weg. Daarbij wordt betrokken dat de kritische depositiewaarden worden overschreden en dat er geen relatie is gelegd met de gevolgen voor de verbeterdoelstellingen die gelden voor de habitattypen in het gebied. De provincie heeft nog aangevoerd dat er 'mitigerende maatregelen' zouden worden genomen, maar dit betoog was te algemeen om de Afdeling te kunnen overtuigen.

De Afdeling concludeert:

'Gelet hierop is het inpassingsplan voor zover het betreft de plandelen met de bestemming 'Verkeer' ter hoogte van de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunsummerheide, vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19g, eerste lid, van deze wet.'

De Afdeling overweegt ten slotte dat gezien het feit dat een deel van het wegtracé is vernietigd het hele inpassingsplan dient te worden vernietigd, omdat dat deel niet los kan worden gezien van de rest van de weg.

5. De uitvoering van het project

Gezien het feit dat het inpassingsplan is vernietigd, is men nog niet gestart met de uitvoering. Wel zijn er voorbereidende werkzaamheden gaande. Tevens heeft de provincie een proefopstelling geplaatst gericht op het onttrekken van stikstof aan de atmosfeer, om zo de stikstofdepositie te verlagen en het project doorgang te kunnen laten vinden.⁵¹⁰ De resultaten zijn op moment van schrijven niet bekend. De Milieufederatie Limburg heeft een kritische brief geschreven over loslatende coatings op een deel van de schermen waardoor mogelijk milieuverontreiniging kan optreden.⁵¹¹ De planning is om in juni 2012 een nieuw bestemmingsplan voor te leggen aan Provinciale Staten.⁵¹²

6. Andere projecten

Voor vergelijkbare casus, zie andere beschrijvingen in paragraaf 1.5.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.4 Chw

De gemeente en de raad en het College van B en W van Kerkrade hebben beroep ingesteld en zijn op grond van artikel 1.4 Chw niet-ontvankelijk verklaard.⁵¹³ De Afdeling overweegt dat

⁵⁰⁹ Stab: nr. 38841/H, p. 271-282.

⁵¹⁰ <http://www.buitenringparkstad.nl/default.aspx?id=2&nid=97>

⁵¹¹ <http://www.buitenringnee.nl/cms/images/krantenartikelen/2012/brief-Nuth-Brunssum-MF.pdf>

⁵¹² <http://www.buitenringparkstad.nl/default.aspx?id=1&nid=99>

⁵¹³ ABRvS, 1 april 2011, *LJN BQ0269*, AB 2011,108, *BR* 2011,109, *MenR* 2011,111. (Kerkrade)

de gemeente Kerkrade een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon is die krachtens publiekrecht is ingesteld en dat het college en de raad niet tot de centrale overheid behorende bestuursorganen zijn. Het inpassingsplan van de provincie is niet een besluit dat aan hen is gericht, daarmee zijn ze niet-ontvankelijk.

Kerkrade heeft verzet ingesteld tegen deze uitspraak.⁵¹⁴ De Afdeling heeft bij uitspraak van 29 juli 2011 dit verzet ongegrond verklaard, waarmee Kerkrade definitief niet-ontvankelijk is.⁵¹⁵

Kerkrade had een aantal argumenten aangevoerd waarom artikel 1.4 Chw niet van toepassing zou (mogen) zijn. Allereerst had Kerkrade aangevoerd dat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangaf dat de uitsluiting van het beroepsrecht slechts zou gelden voor besluiten van de centrale overheid en dat daarmee beroep tegen een besluit van de provincie wel mogelijk was.

De Afdeling overweegt dat de tekst van de bepaling deze beperking niet bevat. En aangezien de tekst duidelijk is en niet voor meerdere uitleg vatbaar, moet die prevaleren boven een eventuele andere uitleg in de memorie van toelichting.

Kerkrade heeft ook naar voren gebracht dat het besluit wel tot haar was gericht in de zin van artikel 1.4 Chw, aangezien de Buitenring Parkstad Limburg deels is voorzien op gronden die toebehoren aan de gemeente Kerkrade. De Afdeling overweegt dat de vaststelling van een inpassingsplan een ambtshalve bevoegdheid is van Provinciale Staten en dat het daarmee geen geadresseerden kent.

Kerkrade heeft ook een beroep gedaan op het EVRM en het Handvest inzake lokale autonomie. De Afdeling overweegt daarover dat aan overheden geen beroep op het EVRM toekomt en dat de bepalingen in het Handvest waar Kerkrade zich op beroept niet een ieder verbindende bepalingen zijn als bedoeld in artikel 93 en 94 van de Grondwet, dan wel met betrekking tot artikel 11 van het Handvest dat het Koninkrijk zich daar niet aan gebonden acht.

Ten slotte heeft Kerkrade een beroep gedaan op het verdrag van Aarhus, in het bijzonder artikel 9 lid 2 en 3. In deze bepalingen is kort gezegd geregeld dat besluiten die gevolgen hebben voor het milieu bij de rechter moeten kunnen worden aangevochten en dat deze procedures billijk, snel en niet onevenredig kostbaar mogen zijn. De Afdeling overweegt dat voor Kerkrade de gang naar de burgerlijke rechter openstaat en dat niet uit dit Verdrag kan worden afgeleid dat het verplicht tot toegang tot de bestuursrechter voor overheden.

De conclusie is dat de beperking van het beroepsrecht door artikel 1.4 Chw niet in strijd komt met het recht en verzet wordt daarmee, zoals gezegd, ongegrond verklaard.

Een saillant detail is dat het wetsvoorstel⁵¹⁶ dat de Crisis- en herstelwet permanent moet maken (althans de geldigheidsduur ervan zal verlengen) artikel 1.4 Chw wijzigt naar de uitleg

⁵¹⁴ Mogelijk op grond van 8:55 Awb na de vereenvoudigde behandeling op grond van 8:54 Awb.

⁵¹⁵ ABRvS 29 juli 2011, LJN BR4025, AB 2011, 281, JB 2011,196. (verzet Kerkrade)

die Kerkrade aan de bepaling gaf. In reactie op deze uitspraak van de Afdeling wordt aan artikel 1.4 Chw toegevoegd '[een besluit] van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan.' Zodat als dit wetsvoorstel wet wordt Kerkrade wel in beroep kan tegen een inpassingsplan of een ander besluit van een provinciale overheid.

Artikel 1.5 Chw

Met toepassing van artikel 1.5 Chw heeft de Afdeling een gebrek in de ter inzage legging gepasseerd. Een bijlage bij een akoestisch onderzoek was aanvankelijk niet ter inzage gelegd. Deze fout is hersteld en de bijlage is aan de indieners van een zienswijze toegestuurd en hen is een termijn gegeven voor een nadere zienswijze. De Afdeling is van oordeel dat onbekende belanghebbenden (die niet eerder een zienswijze hadden ingediend) niet zijn benadeeld en dat het gebrek dus kan worden gepasseerd.

Artikel 1.6 lid 2 Chw

Appellant 109 heeft in strijd met artikel 1.6 lid 2 Chw de beroepsgronden niet in zijn beroepsschrift vermeld. Hij wordt niet-ontvankelijk verklaard.

Artikel 1.6 lid 3 Chw

De opdracht voor een StAB-advies is verstrekt op 3 maart 2011, op 12 mei is een rapport uitgebracht dat op 24 mei door de Afdeling aan belanghebbenden is verzonden. De StAB heeft de termijn van twee maanden (net) niet gehaald, aangezien het rapport na twee maanden en negen dagen is uitgebracht. Desondanks is dat voor een rapport van meer dan 300 pagina's snel te noemen.

Artikel 1.6 lid 4 Chw

Het is gezien de veelheid aan beroepen en de variëteit aan beroepsgronden die zijn aangevoerd niet verwonderlijk dat de Afdeling er niet in is geslaagd de termijn van 1.6 lid 4 Chw te halen. De Afdeling heeft 11 maanden na het einde van de beroepstermijn (6 januari 2011) uitspraak gedaan, namelijk op 7 december 2011, dat is zo rond het gemiddelde voor een reguliere beroepszaak.

Artikel 1.9 Chw

Appellant sub 2 heeft bezwaar tegen hogere waarden die zijn vastgesteld voor woningen in de buurt van zijn woning. De Afdeling overweegt dat appellant zelf niet woonachtig is in de woningen waar hogere waarden voor zijn vastgesteld en dat die regeling dus niet strekt ter bescherming van zijn belangen. Deze beroepsgrond wordt buiten beschouwing gelaten.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Met toepassing van de Crisis- en herstelwet is een klein gebrek gepasseerd, is één appellant niet-ontvankelijk verklaard en is één beroepsgrond buiten beschouwing gelaten. Op de gehele

⁵¹⁶ 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, Kamerstukken II 2012/13, 33135, nr. 2.

zaak heeft dat slechts een beperkte invloed gehad. De uitspraaktermijn van 1.6 lid 4 Chw is niet gehaald. Aangezien het beroep gegrond is kan het project nog niet worden uitgevoerd.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Inhoudelijk heeft de provincie getracht te profiteren van een nieuwe, door de Chw mogelijk gemaakte regeling, maar die bleek niet van toepassing op inpassingsplannen. Op het vlak van stikstofdepositie heeft de Chw geen bijdrage kunnen leveren die de vernietiging van het besluit zou hebben voorkomen. Europese milieuregels blijken een groter obstakel (vanuit het oogpunt van de provincie) voor de realisatie van het project dan de duur van de procedure van rechtsbescherming. Door CDA kamerlid Koopmans is opgeroepen de regels rond stikstof (verder) te versoepelen.⁵¹⁷ Aan die oproep is gevolg gegeven, gezien de voorgestelde wijziging van artikel 19kd van de Nbw 1998, zodat daar ook plannen als dit inpassingsplan onder zullen vallen.⁵¹⁸

6 Luchthavens

6.1 Inleiding

In categorie 6.1 van Bijlage I bij de Chw wordt de ontwikkeling en verwezenlijking van luchthavens krachtens de Wet luchtvaart en de Luchtvaarwet onder de Chw gebracht. Een nieuw vastgesteld aanwijzingsbesluit op grond van de Luchtvaartwet voor het vliegveld Rotterdam is het project dat hieronder zal worden beschreven.

6.2 Aanwijzingsbesluit Rotterdam Airport

1. De besluiten waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 22 september 2010 door de ministers van VROM en V&W vastgestelde aanwijzingsbesluit voor Rotterdam The Hague Airport en het op 5 oktober 2010 vastgestelde Ruimtelijke-Orderingsbesluit (RO-besluit) voor deze luchthaven.

⁵¹⁷ <http://www.11.nl/nieuws/richtlijnen-stikstofuitstoot-moeten-eenvoudiger>.

⁵¹⁸ Artikel 2.1.2 onderdeel D van het wetsvoorstel 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, Kamerstukken II 2012/2013, 33135, nr 2 en 3 (MvT).



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Voor Rotterdam The Hague Airport is op 22 september 2010 een aanwijzingsbesluit genomen om door de exploitant van de luchthaven gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Daarnaast is op 5 oktober 2010 een zogenaamd RO-besluit genomen om de ontwikkelingen in bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten vast te leggen.

De wijzigingen hebben onder meer betrekking op het opheffen van het nachtelijk vliegverbod voor regeringsvluchten, het opnemen van de verplichting om een jaarlijks vast te stellen aantal militaire en regeringsvluchten te verwerken en daarnaast op het aanpassen van de geluidszone en geluidscontouren van de luchthaven.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

In 2001 is het huidige aanwijzingsbesluit voor de luchthaven onherroepelijk geworden. Dat aanwijzingsbesluit is in 2004 gewijzigd, waarbij de nachtopenstelling voor geluidsarme vliegtuigen met 1 uur is verlengd. Op 1 september 2005 heeft de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (IVW)⁵¹⁹ aan de luchthaven een last onder dwangsom opgelegd vanwege de overschrijding van de grenswaarden van de geluidszone. De luchthaven heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en verzocht om een voorlopige voorziening. Op 13 oktober 2005 is uitspraak gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening. Het verzoek is toegewezen, aangezien alleen sluiting van de luchthaven kan leiden tot voldoen aan de last onder dwangsom en dat niet is wat de inspectie voor Verkeer en Waterstaat beoogde met de dwangsom.⁵²⁰ Op 30 september 2005 heeft de exploitant van de luchthaven verzocht om wijziging van het aanwijzingsbesluit, mede ingegeven door het feit dat de geluidszone werd overschreden en door het verzoek daartoe van IVW.⁵²¹ In reactie op dit verzoek heeft de minister van I&M op 22 september 2010 het besluit tot wijziging van het aanwijzingsbesluit genomen.

⁵¹⁹ Formeel de Staatssecretaris van Milieu.

⁵²⁰ Rechtbank Rotterdam 13 oktober 2005, LJN AU4276 (dwangsom luchthaven Rotterdam).

⁵²¹ Nieuwsbrief nr. 7, Commissie milieuhygiëne luchtvaartterrein Rotterdam, december 2005. <http://www.cmlr.nl/pdf/nieuwsbrief7.pdf>, p. 3



Figuur 21 Rotterdam The Hague Airport⁵²²

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Het gewijzigde aanwijzingsbesluit valt onder categorie 6.1 van Bijlage I bij de Chw.⁵²³ Het besluit is bekendgemaakt na 31 maart 2010, Afdeling 1.2 Chw is daarmee van toepassing op eventuele beroepsprocedures tegen het besluit.

De bekendmaking

In de bekendmaking in de Staatscourant⁵²⁴ is vermeld dat de Chw van toepassing is. De bekendmaking voldoet aan artikel 11 BChw.

Het beroep tegen het aanwijzingsbesluit en het RO-besluit

De vereniging Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast (BTV) en twee omwonenden hebben beroep ingesteld tegen beide besluiten.⁵²⁵ De belangenvereniging en de omwonenden hebben onder meer aangevoerd dat vanwege de economische crisis geen behoefte zou bestaan aan verruiming van de geluidscontouren rond de luchthaven, dat geen rekening is gehouden met cumulatie van geluid en dat er een hoger risico is dat er een vliegtuig neerstort boven bewoond gebied. Alle de door de belangenvereniging en omwonenden aangevoerde beroepsgronden worden verworpen. De Chw wordt in de uitspraak niet genoemd.

5. De uitvoering van het project

Het aanwijzingsbesluit en het RO-besluit zijn onherroepelijk, de luchthaven kan daarvan nu gebruik maken.

6. Andere projecten

Dit aanwijzingsbesluit (en RO-besluit) is het enige besluit op grond van categorie 6.1 van Bijlage I bij de Chw dat wij hebben aangetroffen. Een vergelijkbaar besluit is dat voor de

⁵²² Bron: <http://www.zuid-holland.nl/rottd-airport-216.jpg>.

⁵²³ 'ontwikkeling en verwezenlijking van luchthavens waarvoor krachtens de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit is vereist dan wel krachtens de Luchtvaartwet een aanwijzingsbesluit is vereist.'

⁵²⁴ Wijzigingsbesluit van de Aanwijzing luchtvaartterrein Rotterdam the Hague Airport, 18 oktober 2010, Stcrt. 16205.

⁵²⁵ ABRvS 6 juli 2011, L/JN BR0564 (Rotterdam The Hague Airport).

baanverlening van het vliegveld Eelde.⁵²⁶ Dat aanwijzingsbesluit is bekendgemaakt op 3 maart 2010, voor de inwerkingtreding van de Chw. Op het beroep tegen dat besluit is de Chw dan ook niet van toepassing.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is verstreken op 1 december 2010. De uitspraak zou uiterlijk 1 juni 2011 moeten zijn gedaan. De Afdeling heeft de termijn van 1.6 lid 4 Chw niet gehaald, aangezien de uitspraak op 6 juli 2011 is gedaan, de overschrijding bedraagt één maand.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Door de uitspraak zijn het aanwijzingsbesluit en het RO-besluit onherroepelijk geworden. De luchthaven kan nu gebruikmaken van de verruimde geluidscontouren. De behandeling van de zaak heeft enkele maanden korter geduurd dan gemiddeld, zodat de exploitant ook enkele maanden eerder van de vergunning gebruik kon maken. Met deze vergunning wordt de bestaande situatie gelegaliseerd gezien de overschrijdingen van de verouderde geluidszone.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Er is niet gebleken van grote knelpunten in de realisatie van het project. Beslissingen over luchthavens vragen veelvuldig overleg en vergen het vragen van advies aan verschillende instanties. Dat zal hebben bijgedragen aan het feit dat het vijf jaar heeft geduurd voordat een beslissing op de aanvraag werd genomen. Het is lastig aan te geven, vanwege het ontbreken van recent vergelijkingsmateriaal, of dit een lange of korte periode is voor een dergelijk besluit.

7 Spoorwegen

7.1 Inleiding

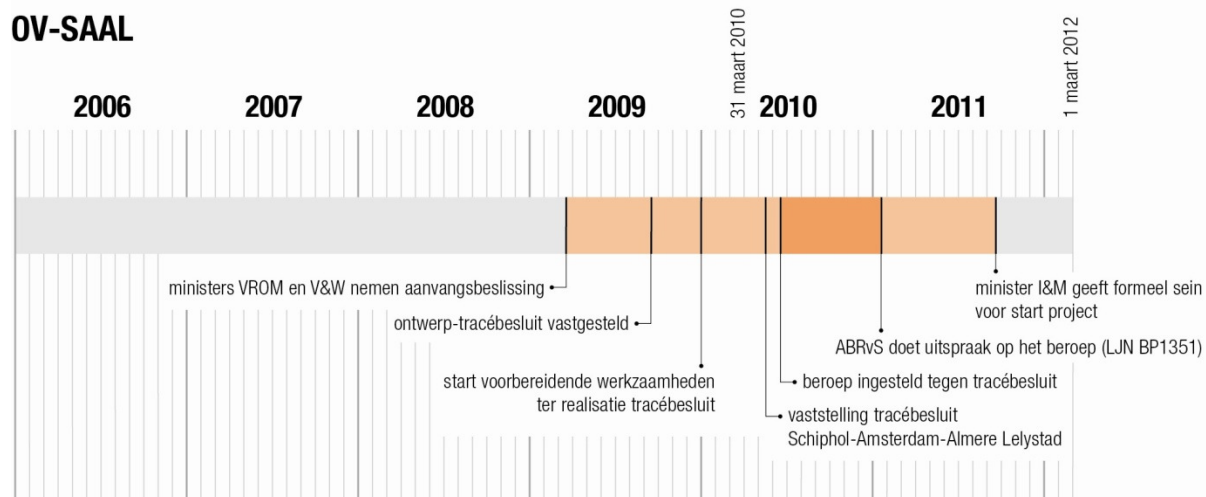
Categorie 8.1 van bijlage I van de Chw laat besluiten tot aanleg of wijziging van een spoorweg als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet onder de Chw vallen. Het project OV-SAAL dat hierna wordt besproken, heeft betrekking op de wijziging van een spoorweg.

⁵²⁶ ABRvS 15 februari 2012, *LJN* BV5092 (baanverlening vliegveld Eelde).

7.2 OV-SAAL

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 11 mei 2010 door de ministers van Vrom en VWS ter inzage gelegde tracébesluit Schiphol-Amsterdam-Almere Lelystad, maatregelen korte termijn Traject Hoofddorp-Diemen.



2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het kabinet heeft voor verbetering van het treinvervoer tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad € 1,4 miljard gereserveerd, onder de noemer ‘Project OV-SAAL’. Dit programma loopt door tot na 2020. Een van de maatregelen die men op korte termijn wil nemen, betreft een gedeelte van het traject Hoofddorp-Diemen. Zo wordt onder andere tussen de Riekerpolder en station Duivendrecht het spoor verdubbeld⁵²⁷ en wordt het station Amsterdam RAI uitgebreid.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Op 16 maart 2009 hebben de ministers van VROM en V&W een aanvangsbeslissing genomen. In september 2009 is vervolgens het ontwerp-tracébesluit vastgesteld. Dit is in mei 2010 gevolgd door de vaststelling van het tracébesluit Schiphol-Amsterdam-Almere Lelystad, maatregelen korte termijn Traject Hoofddorp-Diemen. Daarmee is de besluitvorming over de zogenaamde ‘corridor OV-SAAL’ in twee stukken geknipt, voor het traject Weesp-Lelystad is in 2011 een tracébesluit vastgesteld, zie onder 6.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

Verschillende tuinders en de vereniging Tuingroep Amstelglorie⁵²⁸ hebben bij de Afdeling bestuursrechtspraak beroep ingesteld tegen het tracébesluit.⁵²⁹

⁵²⁷ Dit gedeelte van het project is opgenomen in bijlage II, nr. 3 in categorie G spoorwegen. Artikel 1.11 Chw is van toepassing, maar heeft geen rol gespeeld in het tracébesluit.

⁵²⁸ <http://www.amstelglorie.nl/indexa.htm>.

⁵²⁹ ABRvS 19 januari 2011, BP1351 (bouwweg OV-SAAL).

De Crisis- en herstelwet

In categorie 8.1 van Bijlage 1 van de Chw wordt de wijziging van een landelijke spoorweg aangewezen als project onder de Chw. Het onderhavige besluit heeft betrekking op de wijziging (verbreding) van een dergelijke spoorweg. De Chw is derhalve op het beroep van toepassing.

De bekendmaking

In de bekendmaking van het tracébesluit wordt de Chw vermeld.⁵³⁰ Aan artikel 11 BChw is voldaan.

Het beroep tegen het tracébesluit

De enige beroepsgrond die de tuinders en de vereniging Tuingroep Amstelglorie in de procedure bij de Afdeling tegen het tracébesluit aanvoeren, treft doel. Ze verzetten zich tegen opname van bouwweg 20b in het tracébesluit. Ze vrezen overlast en keren zich tegen de kap van een aantal bomen.⁵³¹ De Afdeling is het daar mee eens, de bouwweg is geen onderdeel van het spoor en is evenmin een zogenaamde bijkomende infrastructurele voorziening en mag niet worden opgenomen in het tracébesluit. De Afdeling overweegt echter dat de minister wel de medewerking mag vorderen van andere bestuursorganen, omdat besluitvorming over deze weg noodzakelijk is ter realisering van het tracé.



Figuur 22: Locatie Amstelglorie⁵³²

De weg zal via een omgevingsvergunning voor het ‘vellen van een houtopstand’ en het ‘uitvoeren van een werk’, te verlenen door het dagelijks bestuur van stadsdeel Oost, worden gerealiseerd. Deze vergunning is op 4 augustus 2011 verleend.⁵³³ Tegen deze vergunning is bezwaar gemaakt door Tuingroep Amstelglorie, die hangende de bezwaarprocedure tevens een verzoek om voorlopige voorziening heeft gedaan.⁵³⁴ Prorail heeft vervolgens in overleg met de Tuingroep compenserende maatregelen toegezegd waaronder een wilgenscherm langs de

⁵³⁰ Spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad maatregelen korte termijn Traject Hoofddorp-Diemen, Strt. 7128, 11 mei 2010.

⁵³¹ Memo, Stadsdeel Oost, 11 juli 2011 kenmerk 257184.
<http://www.amstelglorie.nl/Bouwweg/memo11juli2011.pdf>

bouwweg en de verbreding van de sloot tussen de bouwweg en het terrein van de vereniging. Het bezwaar en het verzoek om voorlopige voorziening zijn daarop ingetrokken.⁵³⁵

5. De uitvoering van het project

De uitvoering van het tracébesluit heeft geen vertraging opgelopen door het beroep. De realisatie was reeds gestart in 2010 met voorbereidende werkzaamheden. Op 19 september 2011 (acht maanden nadat de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak had gedaan op de beroepen) hebben de minister van I&M en de directeur van ProRail het startsein gegeven voor de aanleg.⁵³⁶ Op dat moment was de vergunning voor de bouwweg reeds verleend. De kap van de bomen is in maart 2012 gestart.



Figuur 23: De huidige spoorbaan tussen de rijbanen van de A10⁵³⁷

6. Andere projecten

Er worden meer besluiten voorbereid in het kader van het project OV-SAAL. Zo heeft van 14 april tot 25 mei 2011 het Ontwerp-tracébesluit voor het traject Weesp-Lelystad ter inzage gelegen.

⁵³² Bron: <http://www.amstelglorie.nl/informatie/route.htm>.

⁵³³ Omgevingsvergunning ten behoeve van de aanleg van een tijdelijke bouwweg bij de Ring 10, Stadsdeel Oost, 10 augustus 2011. http://www.oost.amsterdam.nl/publish/pages/389445/110810_jan_vroegopsingel_-_amstelglorie.pdf. Besluit HZ-WABO-2011-004450, aanvraag 18 mei 2011, verleend 3 augustus 2011, bekendmaking 14 augustus.

⁵³⁴ Ook een omwonende heeft bezwaar gemaakt, aan zijn bezwaar is met de aanplant van een wilgenscherm tegemoet gekomen.

⁵³⁵ Persoonlijke communicatie met Stadsdeel Oost gemeente Amsterdam en ProRail.

⁵³⁶ Schultz start bouw betere treinverbinding Schiphol-Flevoland. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/spoorvervoer/nieuws/2011/09/19/schultz-start-bouw-betere-treinverbinding-schiphol-flevoland.html>

⁵³⁷ Bron: Ontwerpbestemmingsplan Groen Staart 2011 http://ftp1.prod.dro.amsterdam.asp4all.nl/SDOOST/6D271665-9AEE-460C-A232-5DA77537F970/t_NL.IMRO.0363.M1101BPSTD-OW01_index.pdf

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is verstreken op 18 juni 2010. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft het beroep tegen het tracébesluit op 9 november 2010 ter zitting behandeld. Op 19 januari 2011 is uitspraak gedaan. De totale duur van de procedure bedraagt 7 maanden, de termijn van 1.6 lid 4 Chw is met één maand overschreden.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De beroepsprocedure heeft geen effect op de snelheid van de realisatie van het project. Dat project is volgens planning uitgevoerd. De formele start heeft in september 2011 plaatsgevonden.



Figuur 24: Plek waar de tijdelijke bouwweg komt⁵³⁸

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Er is niet gebleken van knelpunten in de realisatie van het project. Het schrappen van de bouwweg uit het tracébesluit heeft uiteindelijk geen effect gehad op de bouw van deze weg. De benodigde vergunningen zijn door het stadsdeel Oost van de gemeente Amsterdam verleend zodat de bouwweg kan worden aangelegd. Het bezwaar van de tuingroep Amstelglorie kon door middel van compensatie worden ondervangen. Er waren geen knelpunten bij de toepassing van de Chw. Bij de bekendmaking is de toepasselijkheid vermeld en in de uitspraak heeft de Chw verder geen rol gespeeld.

⁵³⁸ Bron: Ontwerpbestemmingsplan Groen Staart 2011 http://ftp1.prod.dro.amsterdam.asp4all.nl/SDOOST/6D271665-9AEE-460C-A232-5DA77537F970/t_NL.IMRO.0363.M1101BPSTD-OW01_index.pdf

8 Natuur en Waterstaat

8.1 Inleiding

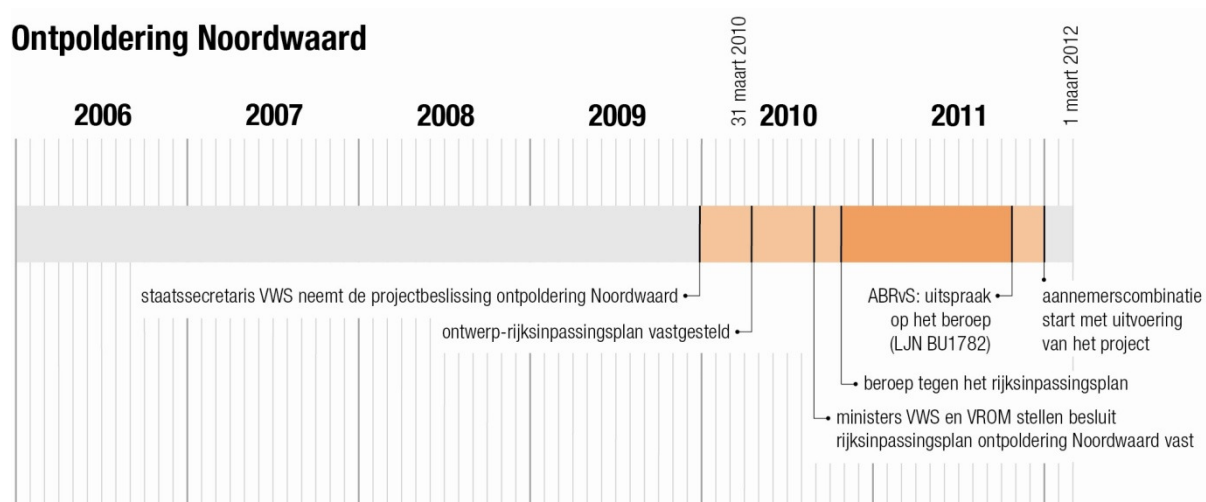
In categorie 7 van bijlage I van de Chw, natuur, water en waterstaatwerken, wordt een aantal projecten op grond van de Waterwet onder de Chw gebracht. Onder meer besluiten op grond van het programma Ruimte voor de Rivier en de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) vallen onder de Chw, maar daarnaast ook projectplannen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van waterstaatwerken op grond van artikel 5.4 van de Waterwet. Een van de Ruimte voor de Rivier projecten en de vaststelling van een projectplan worden in detail besproken in de volgende twee paragrafen.

8.2 Ontpoldering Noordwaard

1. Het besluit waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het op 27 augustus 2010 door de ministers van VWS en VROM vastgestelde rijksinpassingsplan ontpoldering Noordwaard, ten zuidwesten van Werkendam, aan de Merwede.

Ontpoldering Noordwaard

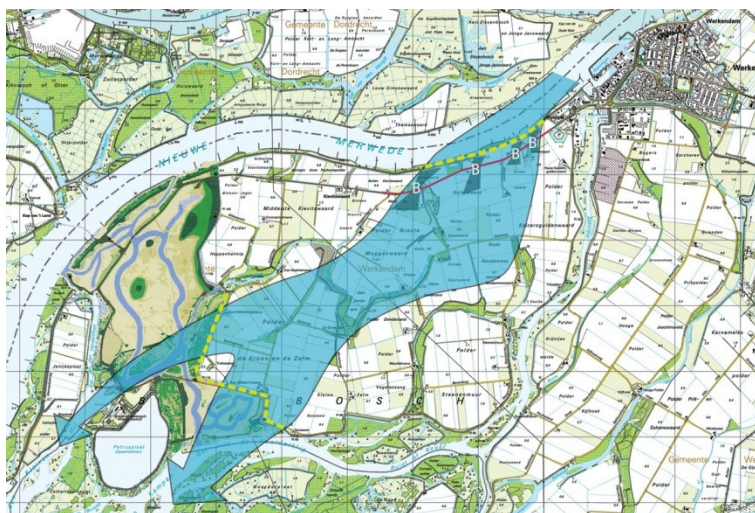


2. Inleiding en voorgeschiedenis project

De ontpoldering van de Noorderwaard is een van de 39 projecten in het kader van het Programma Ruimte voor de Rivier⁵³⁹ dat er op gericht is in 2015 de waterveiligheid van 4 miljoen mensen in het rivierengebied te garanderen. De totale kosten van dit programma bedragen ongeveer € 2,2 miljard. In totaal worden in de Noordwaard 42 gemalen en 36 bruggen aangelegd en wordt 4 miljoen m³ grond verzet. Dit alles om deze polder ‘doorstroombaar’ te maken, wat wil zeggen dat bij hoogwater de polder deels onder water zal komen te staan. De

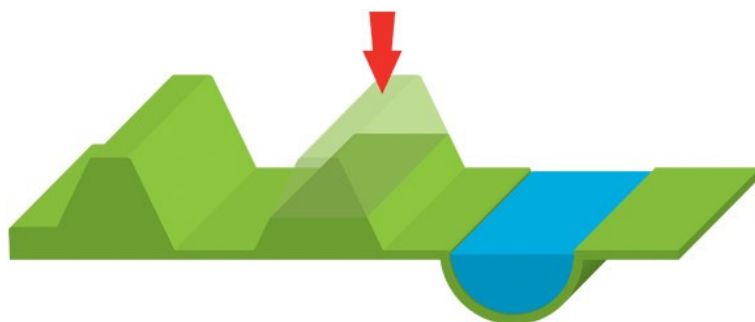
⁵³⁹ <http://www.ruimtevoorderivier.nl/>

huidige bewoners en een deel van de agrariërs kunnen op terpen blijven wonen.⁵⁴⁰ Om de ruimtelijke inrichting van het gebied te kunnen wijzigen, hebben de ministers van I&M en ELI een rijksinpassingsplan vastgesteld. Tevens is er een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) verleend, een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (Ffw) afgegeven door de minister van ELI, een vergunning op grond van de Ontgrondingwet verleend door het college van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Noord-Brabant is ten slotte is een besluit op grond van de Wet Bodembescherming genomen door GS van genoemde provincie.



Figuur 25 Het projectgebied⁵⁴¹

In voortgangsrapportage 15 van de uitvoering van het programma Ruimte voor de Rivier wordt aangegeven dat een rijksinpassingsplan zal worden vastgesteld, tevens is de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard.⁵⁴² Ten slotte is ook de administratieve procedure op grond van de onteigeningswet in gang gezet.



Figuur 26: Schematische weergave van de ontpoldering in de Noordwaard⁵⁴³

⁵⁴⁰ http://www.rws.nl/water/plannen_en_projecten/vaarwegen/nieuwe_merwede/nieuwe_merwede_ontpoldering_noordwaard/doel/index.aspx

⁵⁴¹ Bron:http://www.rws.nl/images/Noordwaard%20doorstroomgebied_tcm174-298248.JPG

⁵⁴² http://issuu.com/ruimtevoorderivier/docs/voortgangsrapportage_15, p. 9.

⁵⁴³ Bron: <http://www.ruimtevoorderivier.nl/waar-doen-we-dit/projecten/noord-brabant/ontpoldering-noordwaard/>.

3. Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Op 29 december 2009 heeft staatssecretaris Huizinga van VWS de projectbeslissing ontpoldering Noordwaard genomen. Dat betekent het groene licht voor de realisatie van de ontpoldering.⁵⁴⁴ In april 2010 is het ontwerp-rijksinpassingsplan vastgesteld. Op 27 augustus 2010 is het rijksinpassingsplan Ontpoldering Noordwaard definitief vastgesteld.

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Op grond van categorie 2.1 van Bijlage I bij de Chw valt een (rijks)inpassingsplan onder de Chw. Dit rijksinpassingsplan is bekendgemaakt na inwerkingtreding van de Chw, die is daarmee van toepassing is. Inmiddels vallen projecten op grond van de PKB Ruimte voor de Rivier ook onder categorie 7.5 van Bijlage I van de Chw, deze wijziging heeft echter pas in april 2011 zijn beslag gekregen.⁵⁴⁵ Ten tijde van de bekendmaking van het bestreden besluit waren de procesrechtelijke bepalingen van de Chw dus nog niet op die grond van toepassing op de beroepsprocedure.

De bekendmaking

In de bekendmaking⁵⁴⁶ is vermeld dat de Chw van toepassing is. Aan artikel 11 BChw is voldaan.

*Het beroep tegen het rijksinpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten*⁵⁴⁷

Door tien omwonenden en agrariërs in Werkendam, v.o.f. De Bloemplaat Hoeve⁵⁴⁸ en de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie is beroep ingesteld tegen het rijksinpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten.

De beroepsgronden

De appellanten hebben beroepsgronden aangevoerd die zien op de precieze bestemming van hun woningen en bedrijven. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft het plan op enkele ondergeschikte punten vernietigd. De Afdeling ging tot vernietiging over als bleek dat de bestemming niet goed overeen kwam met het huidige of het voorgenomen gebruik van de grond. Zo ging de Afdeling niet akkoord met de beperking dat een bed and breakfast, als nevenactiviteit bij een agrarische bedrijfsuitoefening, beperkt was tot maximaal twee slaappleatsen, gezien het feit dat een camping en recreatiewoningen zonder een zodanige beperking in het plan mogelijk zijn. Daarnaast is een aantal fouten hersteld, betrekking hebbend op de hoogte van de te bouwen woningen na ontpoldering. De minister heeft een termijn gekregen van vier maanden om de gebreken in het plan te herstellen.⁵⁴⁹ De Chw wordt in de uitspraak niet genoemd.

⁵⁴⁴ http://www.rws.nl/actueel/nieuws_en_persberichten/2009/december2009/staatssecretaris_huizinga_neemt_projectbeslissing_noordwaard.aspx.

⁵⁴⁵ Artikel II onderdeel A onder 3 sub b, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, tweede tranche. Inwerking getreden op 13 april 2011, Stb. 2011, 165.

⁵⁴⁶ Bekendmaking rijksinpassingsplan en besluiten Ontpoldering Noordwaard, Stcrt. Nr 13889, 9 september 2010.

⁵⁴⁷ ABRvS 26 oktober 2011, LJV BU1782 (ontpoldering Noordwaard, Ruimte voor de Rivier).

⁵⁴⁸ Een agrariër in het gebied.

⁵⁴⁹ Op 3 februari 2012 is een reparatiebesluit vastgesteld. Bekendmaking besluit tot reparatie rijksinpassingsplan Ontpoldering Noordwaard, Stcrt. 2984, 16 februari 2012.

5. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is geëindigd op 22 oktober 2010. De Afdeling heeft op 26 oktober 2011 uitspraak gedaan op het beroep. Dat is 6 maanden na afloop van de termijn van 1.6 lid 4 Chw. Opvallend is dat de Afdeling expliciet overweegt dat de versnelde behandeling van Afdeling 8.2.3 Awb is toegepast, terwijl dit op grond van de Chw verplicht is.⁵⁵⁰

6. De uitvoering van het project

De aannemerscombinatie is in januari 2012, drie maanden na de uitspraak van de Afdeling, gestart met de werkzaamheden ter uitvoering van het project. De start van de werkzaamheden is niet beïnvloed door de duur van de gerechtelijke procedure, de uitspraak is gedaan ruim voordat met de werkzaamheden is gestart.

7. Andere projecten

Een voorbeeld van een nog op stapel staande maatregel in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier is het besluit van de gemeenteraad van Zwolle van 20 juni 2011, ter vaststelling van het bestemmingsplan Scheller en Oldeneler Buitenwaarden.⁵⁵¹ In 2015 moeten alle maatregelen van Ruimte voor de Rivier zijn uitgevoerd om de hoogwaterbeschermingsdoelstellingen te halen.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

Er is geen sprake van een versnelling van het project als gevolg van de toepasselijkheid van bepalingen van Afdeling 1.2 Chw. De procedure is niet sneller verlopen dan de gemiddelde niet-Chw beroepszaak. Dat het beroep op ondergeschikte punten gegrond is verklaard, heeft het project niet vertraagd, aangezien de aspecten van het besluit waar de vernietiging betrekking op had, geen verband hielden met de daadwerkelijke ontplotdering.

9. Knelpunten in de realisatie van het project of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

In de 17^{de} voortgangsrapportage van het project Ruimte voor de Rivier wordt over de Chw het volgende overwogen:

‘Op 31 maart 2010 is de Crisis- en Herstelwet in werking getreden. Een deel van de PKB-maatregelen profiteert daarvan. In de verslagperiode is gewerkt aan het voornemen om door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur alle PKB-maatregelen onder de werking van deze wet te brengen. De inwerkingtreding van de Algemene Maatregel van Bestuur was gepland voor 1 januari 2011. De nieuwe planning is 1 april 2011.’

De tweede tranche van het BChw is in werking getreden op 13 april 2011. Dit besluit heeft daarvan niet geprofitteerd, maar viel reeds op grond van het feit dat het een inpassingsplan betrof onder de Chw.

⁵⁵⁰ 1.6 lid 1 Chw verklaart paragraaf 8.2.3. van de Awb van toepassing op alle beroepen op grond van de Chw.

⁵⁵¹ Bestemmingsplan, MER en besluiten Scheller en Oldeneler Buitenwaarden, Stcr. 12112, 6 juli 2011.

In de 18^{de} voortgangsrapportage van het project Ruimte voor de Rivier wordt over de Chw het volgende overwogen:

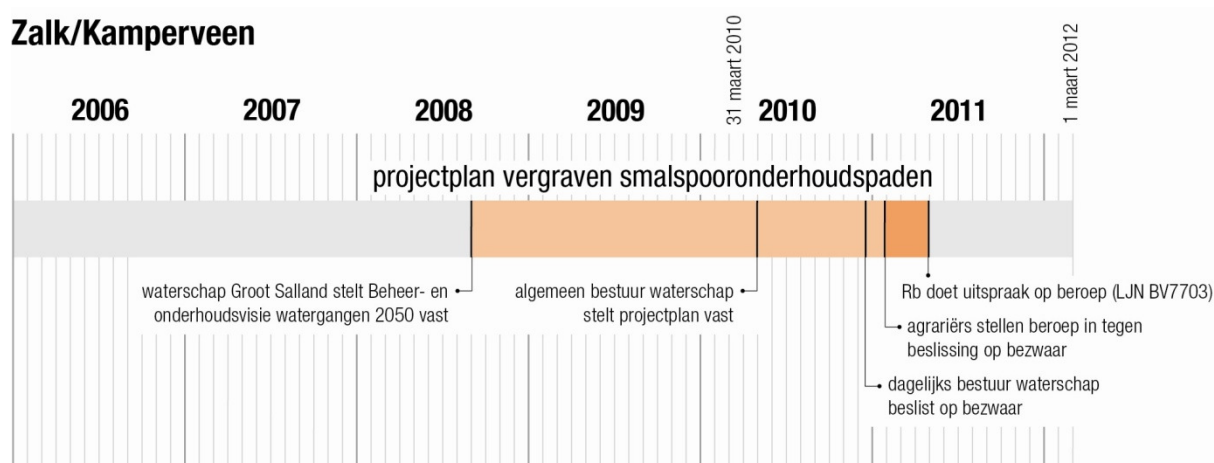
‘Naar verwachting zullen met name de versnelling van de beroepsprocedure en het relativiteitsvereiste (= inperking van het klachtrecht tot de delen van het besluit waar de reclamant ook echt een direct en persoonlijk belang bij heeft) de afronding van eventuele procedures bespoedigen.’

De versnelling van de beroepsprocedure, in de vorm van artikel 1.6 lid 4 Chw, kan belangrijk zijn voor het project Ruimte voor de Rivier. Aangezien de doelstellingen moeten zijn bereikt op 1 januari 2015, kan een versnelling van de rechterlijke procedure met enkele maanden, vooral bij projecten waar veel weerstand tegen bestaat, zoals de Dijkverlegging bij Lent, er voor zorgen dat het tijdsschema wordt gehaald. De urgentie van deze projecten is een argument voor een opname in de Chw. Of de Afdeling bestuursrechtspraak er in slaagt de beroepen tegen de projecten binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw af te handelen (bij dit project is dat niet gelukt), zal mede afhangen van het wetsvoorstel Verankering Crisis- en herstelwet en de daarin te maken keuzes over welke projecten onder de Chw zullen (blijven) vallen.

8.3 Projectplan vergraven smalspooronderhoudspaden Zalk/Kamperveen

1. De besluiten waarop de Chw van toepassing is

Het bestreden besluit is het door het algemeen bestuur van het waterschap Groot Salland op 29 april 2010 vastgestelde projectplan vergraven smalspooronderhoudspaden Zalk/Kamperveen en de beslissing op bezwaar van het dagelijks bestuur van het waterschap Groot Salland van 17 december 2010.

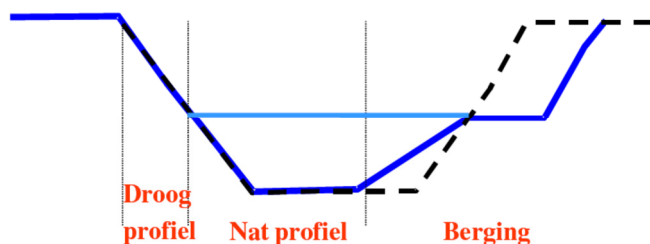


2. Inleiding en voorgeschiedenis project

Het projectplan ‘Vergraven smalspooronderhoudspaden Zalk/Kamperveen’ is onderdeel van de implementatie van de in 2008 door het waterschap vastgestelde ‘Beheer- en onderhoudsvisie watergangen 2050’ (hierna: B&o visie watergangen).⁵⁵² In de B&o visie watergangen

⁵⁵² Rechtbank Zwolle 29 april 2011, LJN BV7703 (projectplan Zalk/Kamperveen)

geeft het waterschap verschillende mogelijkheden voor het onderhoud van watergangen waarvoor de eigenaren van het aangrenzende (agrarische) land kunnen kiezen. Als de aangrenzende eigenaren aan beide zijden van de watergang een keuze hebben gemaakt voor het gewenste onderhoudsprofiel, wordt dit per deelgebied vastgelegd door het waterschap en worden er werkzaamheden gestart om het gebied volgens de gewenste onderhoudsvisie vorm te geven. Voor de deelgebieden Zalk/Kamperveen betekent dit dat de steile oevers van de watergangen deels worden afgegraven omdat er niet langer van smalspooronderhoudsmateriaal gebruik wordt gemaakt.



Figuur 27: Onderdelen van de toekomstige watergangen in het noordelijk deel van het gebied van het waterschap⁵⁵³

3 Besluitvorming voorafgaand aan het bestreden besluit

Op 1 september 2008 is de Beheer- en onderhoudsvisie watergangen 2050 vastgesteld die op 1 januari 2009 in werking is getreden.⁵⁵⁴ Op 29 april 2010 is ter implementatie van een deel van deze visie door het algemeen bestuur van het waterschap Groot Salland het projectplan ‘Vergraven smalspooronderhoudspaden Zalk/Kamperveen’ vastgesteld. Op 17 december 2010 is het bezwaar tegen het projectplan door het dagelijks bestuur van het waterschap ongegrond verklaard.



Figuur 28: Huidige en toekomstig beeld van de watergangen in het noordelijk deelgebied⁵⁵⁵

4. Het beroep onder de Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet

Het projectplan is een besluit op grond van artikel 5.4 van de Waterwet. Dit besluit valt onder categorie 7.3 van Bijlage I van de Chw, de Chw is van toepassing.

⁵⁵³ Bron: B&o visie watergangen 2050, Waterschap Groot Salland, p. 11.

⁵⁵⁴ <http://www.wgs.nl/publish/pages/4475/beheer-enonderhoudsvisiewatergangen2050sept08.pdf>

⁵⁵⁵ Bron: B&o visie watergangen 2050, Waterschap Groot Salland, p. 15.

De bekendmaking

In de bekendmaking⁵⁵⁶ is niet vermeld dat de Chw van toepassing is, zo blijkt uit de uitspraak van de rechtbank.⁵⁵⁷ Het BChw was nog niet in werking getreden.

Het beroep

Een aantal agrariërs die gronden in bezit hebben die grenzen aan de te vergraven hoofdwaterring hebben op 26 januari 2011 beroep ingesteld bij de Rechtbank Zwolle tegen de beslissing op bezwaar van 17 december. De agrariërs hebben onder meer bezwaar tegen de vergraving omdat ze vrezen geconfronteerd te worden met meer maaisel op hun land, door het verlagen van de onderhoudsfrequentie en daarvoor niet voldoende te worden gecompenseerd.

De rechtbank overweegt dat de onderhoudsvisie een paragraaf over vergoedingen bevat en dat er een regeling bestaat om schade vergoed te krijgen op grond van de Waterwet. Verder gaat de onderhoudsfrequentie voor deze agrariërs niet omlaag maar blijft deze gelijk, het onderhoud wordt slechts op een andere manier ingevuld. Het beroep wordt ongegrond verklaard.

5. De uitvoering van het project

Het project is in uitvoering genomen.⁵⁵⁸ De planning was de herinrichting van de hoofdwaterring in het noordelijk gebied van het waterschap in 2012 te realiseren.⁵⁵⁹ Dat doel wordt voor het gebied Zalk/Kamperveen gehaald.

6. Andere projecten

Op 29 april 2010 heeft het waterschap het projectplan 'Emmertochtsloot, Wave' vastgesteld. 14 oktober 2010 is een bezwaar tegen het projectplan door het dagelijks bestuur ongegrond verklaard. Op 25 juli 2011 heeft de Rechtbank Zwolle het beroep tegen dit projectplan ongegrond verklaard en de rechtsgevolgen in stand gelaten.⁵⁶⁰ In een tussenuitspraak⁵⁶¹ heeft de rechtbank de bestuurlijke lus toegepast en het waterschap de gelegenheid gegeven een bevoegdheidsgebrek te herstellen. Het besluit op bezwaar was ten onrechte door het dagelijks bestuur in plaats van het algemeen bestuur vastgesteld. Er is hoger beroep ingesteld, daarop is nog geen uitspraak gedaan.

7. Effecten van de toepasselijkheid van artikel 1.1 Chw op de uitkomst van de beroepsprocedure

Artikel 1.6 lid 4 Chw

De beroepstermijn is verstreken op 28 januari 2011, de uitspraak is gedaan op 29 april 2011, ruim binnen de termijn van artikel 1.6 lid 4 Chw.

⁵⁵⁶ Actueel Peil, De Stentor 10 mei 2010.

⁵⁵⁷ Rechtbank Zwolle 29 april 2011, *LJN* BV7703 (projectplan Zalk/Kamperveen) r.o. 4.1.

⁵⁵⁸ Zie de projectpagina: <http://www.wgs.nl/loket/beleid/beheer/>

⁵⁵⁹ Agrarische nieuwsbrief 9, augustus 2008. Bron: <http://www.wgs.nl/publish/pages/4475/wgsagrari-schenieuwsbriefaug2008definitief1.pdf>

⁵⁶⁰ Rechtbank Zwolle-Lelystad 25 juli 2011, *LJN* BV7700.

⁵⁶¹ Rechtbank Zwolle-Lelystad 25 maart 2011, *LJN* BV 7703.

8. Effect van de uitkomst van de beroepsprocedure op snelheid van de realisatie van het project

De realisatie van het project is volgens planning verlopen, de snelle afdoening van de procedure heeft er niet voor gezorgd dat het project eerder dan gepland werd uitgevoerd maar wel dat een vertraging van de uitvoering werd voorkomen omdat er snel duidelijkheid was voor de eigenaren en het waterschap.

9. Knelpunten in de realisatie van het project en/of de toepassing van de Crisis- en herstelwet

Er is niet gebleken van knelpunten in de realisatie van het project. Bij de bekendmaking is verzuimd te vermelden dat de Chw van toepassing was, het waterschap was wel op de hoogte van de toepasselijkheid van de Chw. In het projectplan 'Emmertochtsloot, Wave' is de toepasselijkheid van de Chw wel vermeld.

Lijst met afkortingen

Afdeling (de)	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
BChw	Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet
BTV (de)	Bewonersgroep Tegen Vliegtuigoverlast
Chw	Crisis- en herstelwet
Commissie voor de m.e.r.	Commissie voor de milieueffectrapportage
DECL	Duurzame energiecentrale Limburg
Ffw	Flora- en faunawet
Habitatrichtlijn	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
ITH	Inwonerspartij Toekomst Houten
Kaderrichtlijn water	Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europese 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)
KEMA	Keuring van Elektrotechnische Materialen (nu KEMA B.V.)
KWP	Kwalitatief Woningbouwprogramma
Mer	Milieueffectrapportage (procedure)
MER	Milieueffectrapportage (rapport)
M.e.r.-richtlijn	Europese richtlijn voor milieubeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG) zoals gewijzigd door de richtlijnen 97/11/EG, 2003/35/EG en 2009/31/EG.
Nwb (1998)	Natuurbescherminswet 1998
LJN	Landelijk Jurisprudentienummer
OTB	Ontwerp-Tracébesluit
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
Stichting AGG	Stichting Aktie Gezondheid Gaasperdammerweg
Stichting BIM	Stifting Behalt Iepen Middelseegebied
Stichting Potpa-Gasthuis	Stichting het dr. H Popta-Gasthuis
RvS	Raad van State
TB	Tracébesluit
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbr	Wet beheer Rijkswaterstaatwerken
WKC	Waterkrachtcentrale
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening
WRO	Wet ruimtelijke ordening

Bijlage 1 Interview

Vragenlijst case-study onderzoek evaluatie Crisis- en Herstelwet

Inleiding

In dit interview willen we graag met u spreken over uw ervaringen met de Crisis- en Herstelwet. Naar aanleiding van een uitspraak op rechtspraak.nl waar u de overheid vertegenwoordigt willen we een aantal vragen stellen. Daarbij zullen we ons vooral richten op de bepalingen in Hoofdstuk 1 van de Chw, dan moet u denken aan de verkorte uitspraaktermijn van de rechter, kortere termijnen voor een verweerschrift en de relativiteitseis. Daarnaast willen we graag meer weten over welke rol de Crisis- en Herstelwet speelt in uw organisatie, of daarvoor specifieke voorzieningen zijn getroffen of juist niet. Ten slotte horen we ook graag uw mening over het bereiken van het doel van de wet: snellere en kwalitatief beter gerealiseerde projecten.

Algemeen

1. Hoe bent u/uw organisatie op de hoogte geraakt van de Chw? (informatiebijeenkomst, VNG)
2. Zijn er in uw organisatie maatregelen genomen m.b.t. de Chw?
3. (evt.) Heeft u gelobbyd / dat overwogen om projecten op de lijst te krijgen?
4. Worden projecten waarvan uw organisatie vermoedt dat de Chw van toepassing is volgens een andere procedure behandeld?
5. Is er specifieke (externe juridische) deskundigheid ingehuurd ter begeleiding van het/de project(en)?

Specifiek

Besluitvorming

6. Hoe is de besluitvorming over (vul naam project in) verlopen? (c.q. kunt u ons een korte schets geven van het besluitvormingsproces?)
7. Wat is het belang/motief voor dit project?
8. Is de besluitvorming anders omdat duidelijk was dat de Chw van toepassing was of juist niet?
9. Is er anders met de ingediende zienswijzen omgegaan met het oog op het relativiteitsvereiste?

Procedure

10. Er is tegen het project beroep ingesteld. Kunt u iets zeggen over de partijen die beroep hebben ingesteld en hun redenen om beroep in te stellen?
11. Wat waren uw verwachtingen over een procedure onder de Chw?
12. Hoe verliep de procedure, was dat anders dan in een 'normale' procedure?
 - a. Termijnen korter?
 - b. Relativiteit?
 - c. Uitspraak sneller?
 - d. Andere verschillen?
13. Bent u tevreden over het verloop van de procedure? Waarom wel/niet?

14. Heeft u de rechter ook gevraagd van bepaalde van zijn bevoegdheden gebruik te maken (bijv. 1.5 of 1.9) ?
15. Waren er ook problemen, onverwachte dingen waar u tegenaan liep?
16. Zijn er dingen die u graag zou veranderen in de procedure?
17. Denkt u dat de uitkomst van de procedure anders was geweest dan als de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet op de procedure van toepassing waren geweest?
18. Denkt u dat de procedure langer had geduurd als de procesrechtelijke bepalingen van de Chw niet op de procedure van toepassing waren geweest?

Na de procedure

19. Indien beroep gegrond: heeft u een nieuw besluit genomen/ Wat is er verder gebeurd na de procedure?
20. Indien u een nieuw besluit heeft genomen: heeft u geprofiteerd van art. 1.10 Chw?
21. Indien beroep ongegrond: Is het project in uitvoering genomen?
22. Is het project door de Chw sneller van start gegaan?
23. Zijn er kwalitatief betere besluiten genomen?

Andere procedures

We hebben nu gesproken over een project waar de Chw op van toepassing was. We zijn echter eveneens geïnteresseerd in een zo veel mogelijk gelijk project dat is vastgesteld en waar beroep tegen is ingesteld voor de Chw. Daarnaast zijn we ook geïnteresseerd in voorbeelden van projecten waarop de Chw van toepassing is waar geen beroep tegen is ingesteld.

24. We hebben door te zoeken op uw website plan xxxx aangetroffen, kunt u ons iets vertellen over de procedure rond dit plan?
25. Kunt u verschillen aangeven tussen de procedure onder het 'oude recht' en de Chw?
 - a. Wat waren de belangrijkste verschillen?
 - b. Denkt u dat het voor de uitkomst van de procedure had uitgemaakt als de Chw op dat project van toepassing was geweest?
26. Wordt er minder beroep ingesteld tegen besluit waar de Chw op van toepassing is?

Chw permanent maken

27. (bent u op de hoogte van... en zo ja...) Wat vindt u van het wetsvoorstel om (delen van) de Chw permanent te maken?
 - a. Beroepsrecht decentrale overheden?
2. Zijn er nog andere projecten die lopen waar de Chw op van toepassing is?
 - a. Ja: Wiltwu de besluiten toesturen?
 - b. Nee: n.v.t.
3. Heeft u nog opmerkingen/vragen die voor het onderzoek van belang kunnen zijn?

Bijlage 2 Jurisprudentieoverzicht

Crisis- en herstelwet

Alle uitspraken gedaan tot 14 maart 2011 waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet van toepassing zijn.⁵⁶²

(Voorzitter) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS	1 september 2010	LJN	BN5725
ABRvS	4 november 2010	LJN	BO2911
ABRvS	17 november 2010	LJN	BO4217 (Haak om Leeuwarden)
ABRvS	17 november 2010	LJN	BO4208
ABRvS	22 november 2010	LJN	BO5686 (De Wolden)
ABRvS	25 november 2010	LJN	BO5715
ABRvS	19 januari 2011	LJN	BP1342
ABRvS	19 januari 2011	LJN	BP1352 (Elzenbos Brummen)
ABRvS	19 januari 2011	LJN	BP1351 (bouwweg OV-SAAL)
ABRvS	1 februari 2011	LJN	BP3648 (vovo Nieuwe Sloot Alphen aan den Rijn)
ABRvS	4 februari 2011	LJN	BP3660
ABRvS	7 februari 2011	LJN	BP4690 (Nuth)
ABRvS	16 februari 2011	LJN	BP4734 (hoofdaardgastransportleiding Bornerbroek-Duitsland)
ABRvS	23 februari 2011	LJN	BP5483 (Haarlemmermeer)
ABRvS	24 februari 2011	LJN	BP8570 (vovo projectuitvoeringsbesluit Wassenaar)
ABRvS	2 maart 2011	LJN	BP6388 (Maasdriel, bestemmingsplan Kerkdriel Noord)
ABRvS	2 maart 2011	LJN	BP7116 (Zuidplas)
ABRvS	2 maart 2011	LJN	BP6386
ABRvS	2 maart 2011	LJN	BP6352
ABRvS	3 maart 2011	LJN	BP7118 (Best)
ABRvS	9 maart 2011	LJN	BP7191
ABRvS	16 maart 2011	LJN	BP7776 (Oirschot)
ABRvS	17 maart 2011	LJN	BP8731 (vovo Pirk-Noord Epe)
ABRvS	23 maart 2011	LJN	BP8759 (bp Zwolle)
ABRvS	23 maart 2011	LJN	BP8773
ABRvS	30 maart 2011	LJN	BP9546 (A12 Maarsbergen-Veenendaal)
ABRvS	31 maart 2011	LJN	BQ0256
ABRvS	1 april 2011	LJN	BQ0269 (Kerkrade)
ABRvS	1 april 2011	LJN	BQ0265
ABRvS	20 april 2011	LJN	BQ1930
ABRvS	20 april 2011	LJN	BQ1926
ABRvS	20 april 2011	LJN	BQ2620
ABRvS	27 april 2011	LJN	BQ2688
ABRvS	4 mei 2011	LJN	BQ3432
ABRvS	1 juni 2011	LJN	BQ6838 (Tholen, bp Tholen Noord)
ABRvS	1 juni 2011	LJN	BQ6841

⁵⁶² De volledigheid van deze lijst kan niet worden gegarandeerd. Niet alle Chw-uitspraken zijn bij rechtbanken als zodanig geregistreerd en is er is geen centrale registratie van dit type zaken.

ABRvS 1 juni 2011	LJN BQ6814 (projectuitvoeringsbesluit Wassenaar)
ABRvS 17 juni 2011	LJN BQ8820
ABRvS 17 juni 2011	LJN BQ8823
ABRvS 29 juni 2011	LJN BR0542
ABRvS 6 juli 2011	LJN BR0472 (A4 Delft-Schiedam)
ABRvS 6 juli 2011	LJN BR0561 (Vlist)
ABRvS 6 juli 2011	LJN BR0564 (Rotterdam The Hague Airport)
ABRvS 13 juli 2011	LJN BR1411 (geluidgrenswaarden Tuibrug Hoorn)
ABRvS 13 juli 2011	LJN BR1412 (Tuibrug Hoorn)
ABRvS 22 juli 2011	LJN BR3223
ABRvS 27 juli 2011	LJN BR3250 (Castricum)
ABRvS 27 juli 2011	LJN BR3400 (Tholen, wijzigingsplan Kom Scherpenisse)
ABRvS 27 juli 2011	LJN BR3247
ABRvS 29 juli 2011	LJN BR4025 (verzet gemeente Kerkrade)
ABRvS 3 augustus 2011	LJN BR4016 (Nuth, bestemmingsplan Schimmert)
ABRvS 3 augustus 2011	LJN BR3989
ABRvS 8 augustus 2011	LJN BR5156
ABRvS 24 augustus 2011	LJN BR5692
ABRvS 24 augustus 2011	LJN BR5690
ABRvS 31 augustus 2011	LJN BR6316 (Nieuwe Sloot Alphen)
ABRvS 31 augustus 2011	LJN BR6351
ABRvS 14 september 2011	LJN BS8830
ABRvS 14 september 2011	LJN BS8857 (wkc Borgharen Nbw 1998)
ABRvS 14 september 2011	LJN BS8842
ABRvS 6 oktober 2011	Nr. 201106658/2/r3
ABRvS 12 oktober 2011	LJN BT7441 (Thiendenland II Schoonhoven)
ABRvS 12 oktober 2011	LJN BT7368 (appartementengebouw 's-Hertogenbosch)
ABRvS 12 oktober 2011	LJN BT7417
ABRvS 18 oktober 2011	LJN BU1610
ABRvS 18 oktober 2011	LJN BU1611
ABRvS 20 oktober 2011	LJN BU1624
ABRvS 20 oktober 2011	LJN BU1623
ABRvS 25 oktober 2011	LJN BU3107 (Amersfoort)
ABRvS 26 oktober 2011	LJN BU1628 (Windturbines Etten-Leur)
ABRvS 26 oktober 2011	LJN BU1782 (ontpoldering Noordwaard, Ruimte voor de Rivier)
ABRvS 2 november 2011	LJN BU3121
ABRvS 2 november 2011	LJN BU3113
ABRvS 9 november 2011	LJN BU3749 (inpassingsplan De Centrale As, Friesland)
ABRvS 9 november 2011	LJN BU3768
ABRvS 9 november 2011	LJN BU3759
ABRvS 11 november 2011	LJN BU4560
ABRvS 16 november 2011	LJN BU4561
ABRvS 21 november 2011	LJN BU6300
ABRvS 24 november 2011	LJN BU6329
ABRvS 28 november 2011	LJN BU7015
ABRvS 30 november 2011	LJN BU6359 (bp Wageningen)

ABRvS 30 november 2011 LJN BU6354
 ABRvS 30 november 2011 LJN BU6355 (geluidgrenswaarden Oosterhout)
 ABRvS 30 november 2011 LJN BU6341 (bp Ermelo)
 ABRvS 30 november 2011 LJN BU6375 (A2 Passage Maastricht)
 ABRvS 30 november 2011 LJN BU6357 (A2 Traverse)
 ABRvS 30 november 2011 LJN BU6358 (A2 Mariënwaard)
 ABRvS 5 december 2011 LJN BU7860
 ABRvS 5 december 2011 LJN BU7861
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7093 (Scheveningen Buiten hb tegen no)
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7058
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7092
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7029
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7061 (Windpark Delfzijl Noord)
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7028
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7101 (inpassingsplan Noord-Brabant)
 ABRvS 7 december 2011 LJN BU7002 (Buitenring Parkstad Limburg)
 ABRvS 9 december 2011 LJN BU7894
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7930
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7933
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7914
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7900
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7897
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7926
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7929 (omwonenden windmolens Houten hb)
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7928 (Gigawiek windmolens Houten hb)
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7927
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7920
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU8859
 ABRvS 14 december 2011 LJN BU7933
 ABRvS 20 december 2011 LJN BU9430
 ABRvS 21 december 2011 LJN BU8887
 ABRvS 21 december 2011 LJN BU8884 (Haagakkers II einduitspraak)
 ABRvS 28 december 2011 LJN BU9463
 ABRvS 28 december 2011 LJN BU9452
 ABRvS 28 december 2011 LJN BV0095
 ABRvS 28 december 2011 LJN BV0094
 ABRvS 28 december 2011 LJN BU9444 (inpassingsplan Laren, PS Noord-Holland)
 ABRvS 28 december 2011 LJN BU9461 (bp Deventer)
 ABRvS 4 januari 2012 LJN BV0106 (A9 Schiphol-Amsterdam-Almere)
 ABRvS 4 januari 2012 LJN BV0557
 ABRvS 11 januari 2012 LJN BV0565
 ABRvS 18 januari 2012 LJN BV1190
 ABRvS 18 januari 2012 LJN BV1212
 ABRvS 18 januari 2012 LJN BV1201 (Hulst)
 ABRvS 24 januari 2012 LJN BV2399
 ABRvS 25 januari 2012 LJN BV1817

ABRvS	25 januari 2012	LJN	BV1836
ABRvS	25 januari 2012	LJN	BV1842
ABRvS	25 januari 2012	LJN	BV1855
ABRvS	8 februari 2012	LJN	BV3215
ABRvS	8 februari 2012	LJN	BV3214
ABRvS	8 februari 2012	LJN	BV3244
ABRvS	8 februari 2012	LJN	BV3247
ABRvS	8 februari 2012	LJN	BV3260 (Usseler Es)
ABRvS	8 februari 2012	LJN	BV3249 (wkc Borgharen Waterwet hb)
ABRvS	14 februari 2012	LJN	BV6497
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5057
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5058
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5059
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5067
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5072
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5074
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5083
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5107
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5115
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5118
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV5094
ABRvS	15 februari 2012	LJN	BV7237
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6555 (Gemeente Den Haag Scheveningen Buiten hb)
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6554 (Gemeente Den Haag West Rijn hb)
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6562 (Voorst, bp Wilp)
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6505
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6573
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6580
ABRvS	22 februari 2012	LJN	BV6553
ABRvS	29 februari 2012	LJN	BV7288
ABRvS	6 maart 2012	LJN	BV8743
ABRvS	7 maart 2012	LJN	BV8052
ABRvS	7 maart 2012	LJN	BV8038
ABRvS	7 maart 2012	LJN	BV8071(Wegomlegging N355)
ABRvS	7 maart 2012	LJN	BV8039
ABRvS	7 maart 2012	LJN	BV8057
ABRvS	14 maart 2012	LJN	BV8806
ABRvS	14 maart 2012	LJN	BV8820

Rechtbanken

Rechtbank Amsterdam	22 maart 2011	LJN	BV8450
Rechtbank Amsterdam	21 juni 2011	LJN	BR0588 (deelgemeente Amsterdam)
Rechtbank Breda	22 september 2010	Nr.	10/2824 WRO VV
Rechtbank Breda	28 maart 2011	LJN	BP9982
Rechtbank Breda	28 maart 2011	LJN	BQ0015 (windturbines Etten-Leur)

Rechtbank Breda	4 mei 2011	Nr. 10/4714 WRO
Rechtbank Dordrecht	6 september 2011	LJN BR6988 (windturbines Giessenlanden)
Rechtbank Haarlem	21 december 2011	LJN BV7763
Rechtbank Haarlem	21 december 2011	LJN BV7760
Rechtbank Maastricht	13 juli 2011	LJN BR1582 (wkc Borgharen Waterwet)
Rechtbank Maastricht	13 juli 2011	LJN BR1588
Rechtbank Maastricht	23 september 2011	LJN BU□
Rechtbank Middelburg	3 maart 2011	LJN BP6680
Rechtbank Roermond	8 juli 2011	LJN BR2711 (windmolens Neer)
Rechtbank Roermond	25 maart 2011	Nr. AWB 11/70
Rechtbank Rotterdam	22 april 2011	LJN BQ3611
Rechtbank Rotterdam	13 mei 2011	LJN BQ5002 (Den Haag no Scheveningen Buiten)
Rechtbank Rotterdam	14 juli 2011	LJN BR1632 (Scheveningen Buiten toelating als partij)
Rechtbank Rotterdam	14 juli 2011	LJN BR1635 (West Rijn toelating als partij afgewezen)
Rechtbank 's Gravenhage	5 april 2011	LJN BQ1571
Rechtbank 's Gravenhage	21 december 2011	LJN BV3734
Rechtbank 's Hertogenbosch	22 april 2011	LJN BQ2331
Rechtbank 's Hertogenbosch	17 augustus 2011	LJN BR5428
Rechtbank 's Hertogenbosch	6 oktober 2011	LJN BV7371
Rechtbank 's Hertogenbosch	6 oktober 2011	LJN BV7368
Rechtbank 's Hertogenbosch	9 november 2011	LJN BU7690
Rechtbank 's Hertogenbosch	9 november 2011	LJN BU6886 (windmolenpark Reusel)
Rechtbank 's Hertogenbosch	13 december 2011	LJN BU8219
Rechtbank Utrecht	4 mei 2011	LJN BQ5164
Rechtbank Utrecht	4 mei 2011	LJN BQ5252 (omwonenden windmolens Houten)
Rechtbank Utrecht	4 mei 2011	LJN BQ5237 (Gigawiek, windmolens Houten)
Rechtbank Utrecht	4 mei 2011	LJN BQ5164
Rechtbank Utrecht	13 juli 2011	LJN BR4092 (roltrap OV-terminal Utrecht)
Rechtbank Utrecht	9 november 2011	LJN BU3683 (monumentenvergunning Zeist)
Rechtbank Zutphen	13 september 2011	LJN BU5040 (ontheffingen Epe)
Rechtbank Zutphen	7 december 2011	LJN BV7489
Rechtbank Zwolle-Lelystad	25 maart 2011	LJN BV7702
Rechtbank Zwolle-Lelystad	29 april 2011	LJN BV7703 (projectplan Zalk/Kamperveen)
Rechtbank Zwolle-Lelystad	25 juli 2011	LJN BV7700

Aangehaalde jurisprudentie (niet chw-zaken)

ABRvS 29 april 2009, LJN BI2638

ABRvS 23 juni 2010, LJN BM8813

ABRvS 4 augustus 2010, LJN BN3162 (Het Rond Vierde Kwadrant Zeist)

ABRvS 1 september 2010, LJN BN5682

ABRvS 1 september 2010, LJN BN5733 (De Pirk-Noord Epe I)

ABRvS 8 december 2010, LJN BO6651

ABRvS 25 december 2010, LJN BO7368

ABRvS 2 maart 2011, LJN BP6368 (Daams' Molen Epe)

ABRvS 20 april 2011, LJN BQ1878

ABRvS, 23 november 2011, LJN BU5426 (Ridderveld Alphen aan den Rijn).

ABRvS 28 december 2011, LJN BU9460 (Kerckebosch Zeist)
ABRvS 8 februari 2012, LJN BV3232
ABRvS 15 februari 2012, LJN BV5092 (baanverlenging vliegveld Eelde)
Rechtbank Rotterdam 13 oktober 2005, LJN AU4276 (dwangsom luchthaven Rotterdam)
Rechtbank Zutphen 15 juli 2009, LJN BJ267
Rechtbank Zutphen 15 juli 2009, LJN BJ2677
Rechtbank Zutphen 3 augustus 2010, nr 10/1105 en 10/509

Bijlage 3 De Crisis- en herstelwet

Enkele relevante gedeelten uit de Crisis- en herstelwet zijn hieronder opgenomen. De wijzigingen van wetten (hoofdstukken 3 en 4) zijn niet opgenomen. Hoofdstuk 2 is slechts opgenomen in zoverre als de bepalingen relevant zijn in het onderzoek naar de werking van de bepalingen in Hoofdstuk 1, dan gaat het vooral om het projectuitvoeringsbesluit.

Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is bijzondere wettelijke voorzieningen te treffen voor een versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten, teneinde bij te dragen aan de bestrijding van de economische crisis alsmede met dat doel diverse wettelijke bepalingen te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk 1. Bijzondere bepalingen voor projecten

Afdeling 1. Toepassingsbereik van dit hoofdstuk

Artikel 1.1

1. Afdeling 2 is van toepassing op:

a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten;

b. gebiedsontwikkelingsplannen als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, alsmede de voor de uitvoering van de projecten waarop die gebiedsontwikkelingsplannen betrekking hebben vereiste besluiten en de voor de uitvoering van maatregelen of werken als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onderdelen b en c, vereiste besluiten, en

c. projectuitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid.

2. Afdeling 3 is van toepassing op de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten en op krachtens artikel 2.18 aangewezen projecten.

Artikel 1.2

Bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat, kunnen categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten worden toegevoegd aan bijlage I bij deze wet, kunnen ruimtelijke en infrastructurele projecten worden toegevoegd aan bijlage II bij deze wet en kunnen wettelijke voorschriften worden toegevoegd aan bijlage III bij deze wet.

Afdeling 2. Procedures

§ 2.1. Voorbereiding besluiten

Artikel 1.3

Artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op onderzoeken die aan een besluit ten grondslag zijn gelegd.

§ 2.2. Beperking beroepsrecht

Artikel 1.4

In afwijking van artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort.

§ 2.3. Passeren gebreken

Artikel 1.5

1. Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist, in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

2. Artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht blijft buiten toepassing.

§ 2.4. Beroep en hoger beroep

Artikel 1.6

1. De administratieve rechter behandelt het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet.

3. Indien de administratieve rechter het advies van de Stichting advisering bestuursrechtspraak inwint, brengt de Stichting binnen twee maanden na het verzoek advies uit.

4. De administratieve rechter doet uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.

Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Artikel 1.7

1. Artikel 1.6, vierde lid, is niet van toepassing, indien artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht, dan wel artikel 36, zesde lid, of artikel 39, zesde lid, van de Wet op de Raad van State of artikel 19, zesde lid, of artikel 22, zesde lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie wordt toegepast.

2. In dat geval doet de administratieve rechter:

a. binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn een tussenuitspraak, en

b. binnen zes maanden na de verzending van de tussenuitspraak een einduitspraak.

Artikel 1.8

1. Artikel 1.6, vierde lid, is niet van toepassing, indien de administratieve rechter met toepassing van artikel 234 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap prejudiciële vragen stelt.

2. In dat geval worden de vragen binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn bij tussenuitspraak gesteld.
3. In de tussenuitspraak beslist de rechter zoveel mogelijk ook op de beroepsgronden die niet door de vragen worden geraakt.
4. Tegen een tussenuitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld tegelijk met het hoger beroep tegen de einduitspraak.

Artikel 1.9

De administratieve rechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Artikel 1.9a

De artikelen 1.5 tot en met 1.9 zijn van overeenkomstige toepassing in hoger beroep.

§ 2.5. Na vernietiging

Artikel 1.10

1. Indien een bestuursorgaan na vernietiging van een besluit door de administratieve rechter een nieuw besluit moet nemen, kan het dat besluit baseren op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte, behoudens voor zover de onjuistheid of het onvoldoende vast staan van deze feiten een grond voor de vernietiging was.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien een nieuw besluit wordt genomen ter uitvoering van een tussenuitspraak als bedoeld in artikel 8:80a van de Algemene wet bestuursrecht.

Afdeling 3. Milieueffectrapport

Artikel 1.11

1. Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit, is:
 - a. artikel 7.23 van die wet voor zover dat regels stelt over alternatieven voor de voorgenomen activiteit, niet van toepassing;
 - b. artikel 7.32, vijfde lid, van die wet niet van toepassing.
2. Indien door degene die de betreffende activiteit wil ondernemen, ten behoeve van de voorbereiding van het besluit waarvoor op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt gemaakt, onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenomen activiteit kunnen hebben, bevat dat milieueffectrapport een schets van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

Afdeling 4. Lex silencio positivo

Artikel 1.12

1. Op de aanvraag om een vergunning als bedoeld in de wettelijke voorschriften, genoemd in bijlage III bij deze wet, is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
2. Indien afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van een besluit omtrent verlening van een vergunning, is op de aanvraag ervan paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

3. In afwijking van artikel 4:20b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is artikel 3.16, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing indien een aanlegvergunning van rechtswege is verleend.

4. Een bevoegde instantie bevestigt de ontvangst van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in de wettelijke voorschriften, bedoeld in bijlage III, zo snel mogelijk. De ontvangstbevestiging bevat de volgende informatie:

- a. de bij wettelijk voorschrift met betrekking tot die vergunning bepaalde termijn waarbinnen de beschikking wordt gegeven;
- b. de beschikbare rechtsmiddelen om tegen de beschikking op te komen.

5. Indien paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht op een aanvraag van toepassing is, vermeldt de ontvangstbevestiging tevens dat de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag is beslist.

Afdeling 6. Versnelde uitvoering van bouwprojecten

Artikel 2.9

1. Deze afdeling is van toepassing op de uitvoering van:

a. projecten die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van ten minste 12 en ten hoogste:

- 1°. in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling: 2 000 nieuwe woningen, dan wel
- 2°. in geval van één ontsluitingsweg: 1 500 nieuwe woningen, alsmede

b. bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat, aangewezen categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis.

2. Projecten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, die in elkaars nabijheid liggen of zullen zijn gelegen, vallen uitsluitend onder het toepassingsbereik van deze afdeling, indien de aantallen woningen in die projecten gezamenlijk onder het toepasselijke maximum aantal woningen als bedoeld in dat onderdeel blijven.

3. Deze afdeling is niet van toepassing:

a. indien voor de uitvoering van een project als bedoeld in het eerste lid een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist;

b. op projecten als bedoeld in het eerste lid, die zijn aangewezen krachtens artikel 2.18;

c. indien het project ziet op de bouw van woningen op minder dan 100 meter van een hoofdweg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Tracéwet, gemeten vanaf de as van die weg, of van een weg die overeenkomstig een daartoe krachtens de Wegenverkeerswet 1994 aangewezen model is aangeduid als route voor het vervoer van gevaarlijke stoffen dat niet is toegestaan door de krachtens artikel 3 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen aangewezen tunnels, gemeten vanaf de as van die weg;

d. indien het project ziet op de bouw van woningen binnen 30 meter van een krachtens artikel 2 van de Spoorwegwet aangewezen hoofdspoorweg, gemeten vanaf het hart van het buitenste spoor;

e. indien het project ziet op de bouw van woningen in of op rijkswateren of regionale wateren waaraan krachtens de artikelen 4.1 of 4.4 van de Waterwet de functie vaarweg is toegekend en die geschikt zijn voor gebruik door schepen met een laadvermogen van ten minste 400 ton.

Artikel 2.10

1. Op verzoek of ambtshalve kan de gemeenteraad ten aanzien van een project als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, een projectuitvoeringsbesluit vaststellen, waaronder begrepen de vaststelling dat deze afdeling op het project van

toepassing is. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in dit artikel, delegeren aan burgemeester en wethouders.

2. Op de ontwikkeling en verwezenlijking van een project als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, ten aanzien waarvan een projectuitvoeringsbesluit is vastgesteld, zijn de wettelijke voorschriften krachtens welke daarvoor een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit is vereist, niet van toepassing, met uitzondering van de Flora- en faunawet, hoofdstuk V, paragraaf 3, van de Monumentenwet 1988 en artikel 6.5, onderdeel c, van de Waterwet.

3. Het projectuitvoeringsbesluit strekt ter vervanging van de besluiten die vereist zouden zijn geweest krachtens de in het tweede lid bedoelde wettelijke voorschriften.

4. Uit het projectuitvoeringsbesluit en de daarbij behorende toelichting blijkt welke gevolgen aan de uitvoering zijn verbonden en op welke wijze rekening is gehouden met de daarbij betrokken belangen, waaronder in elk geval de belangen ter bescherming waarvan de wettelijke voorschriften strekken die ingevolge het tweede lid niet van toepassing zijn en, voor zover van toepassing, hoofdstuk V, paragraaf 1, van de Monumentenwet 1988.

5. Bij een projectuitvoeringsbesluit worden de bij of krachtens wet of verordening vastgestelde toetsingskaders toegepast en normen in acht genomen. Voor zover de wet of verordening afwijking van die toetsingskaders of normen toestaat, kan het projectuitvoeringsbesluit daarin voorzien.

6. Aan het projectuitvoeringsbesluit kunnen ter bescherming van de in het vierde lid bedoelde belangen voorschriften worden verbonden.

7. Indien een projectuitvoeringsbesluit er toe strekt een vergunning als bedoeld in artikel 11 van de Monumentenwet 1988 of artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te vervangen:

a. legt de gemeenteraad, indien het een archeologisch monument betreft als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Monumentenwet 1988 en in de gevallen waarin Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht adviseert, het voornemen tot een projectuitvoeringsbesluit voor advies voor aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die binnen vier weken na ontvangst van de gegevens, bedoeld in artikel 3:7 van de Algemene wet bestuursrecht, advies uitbrengt, en

b. zendt de gemeenteraad aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voorzover het monument gelegen is buiten de bebouwde kom, aan gedeputeerde staten:

1°. het ontwerpbesluit, en

2°. onmiddellijk na de vaststelling een afschrift van het projectuitvoeringsbesluit.

8. Indien een projectuitvoeringsbesluit betrekking heeft op een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Monumentenwet 1988 zendt de gemeenteraad onmiddellijk na de vaststelling hiervan een afschrift aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

9. Het tweede lid en het vijfde lid, tweede volzin, zijn niet van toepassing op de wettelijke voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens de Wet luchtvaart, de Luchtvaartwet en 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) omtrent ruimtelijke beperkingen in de omgeving van luchthavens in verband met geluidbelasting, externe veiligheid en vliegveiligheid. Voor de toepassing van de Wet luchtvaart wordt het projectuitvoeringsbesluit gelijkgesteld aan een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

Artikel 2.10a

Indien sprake is van provinciale belangen, kunnen provinciale staten ten behoeve van de verwezenlijking van een project als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, of van een onderdeel daarvan, een projectuitvoeringsbesluit vaststellen.

Indien toepassing is gegeven aan de eerste volzin, is deze afdeling van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat burgemeester en wethouders uitvoering geven aan het bepaalde in artikel 2.17.

Artikel 2.11

Op de voorbereiding van de beslissing tot vaststelling van het projectuitvoeringsbesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving, bedoeld in artikel 3.12 van die wet, tevens in de Staatscourant wordt geplaatst en voorts langs elektronische weg geschiedt en het ontwerpprojectuitvoeringsbesluit met de daarbij behorende stukken tevens langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

Artikel 2.12

Voor zover het projectuitvoeringsbesluit niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan of een beheersverordening, geldt het projectuitvoeringsbesluit als een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.

Artikel 2.13

Tegen een besluit als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 2.14

Een besluit als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, treedt in werking daags na afloop van de beroepstermijn. Indien gedurende die termijn beroep wordt ingesteld, wordt de inwerkingtreding opgeschort totdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het beroep heeft beslist.

Artikel 2.15

Van de Wet ruimtelijke ordening zijn van overeenkomstige toepassing:

a. artikel 3.8, zesde lid;

b. afdeling 6.1;

c. afdeling 6.4, met dien verstande dat voor aanvang van de bouw van bouwplannen als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van die wet een melding aan burgemeester en wethouders wordt gedaan en dat burgemeester en wethouders een beschikking met de inhoud van artikel 6.17 van die wet geven bij de start van de bouw, gericht aan een eigenaar van gronden waarop gebouwd wordt.

Artikel 2.16

Het is verboden in strijd te handelen met een projectuitvoeringsbesluit of een daaraan verbonden voorschrift.

Artikel 2.17

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze afdeling zijn belast de bij besluit van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren.

Afdeling 2. Overgangsrecht

Artikel 5.3

1. De artikelen 1.4 en 1.6 tot en met 1.9 zijn niet van toepassing indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit dat is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, dan wel hoger beroep wordt ingesteld tegen een uitspraak die voor dat tijdstip is bekendgemaakt.

2. De artikelen 1.4 en 1.9 zijn voorts niet van toepassing, indien hoger beroep wordt ingesteld tegen een uitspraak omtrent een besluit dat is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 5.9a

Onze Minister van Justitie zendt, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een evaluatie van de effecten van de in Hoofdstuk 1 van deze wet opgenomen instrumenten op versnelling en op verbetering van de projecten waarop deze van toepassing zijn.

Artikel 5.10

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervalt met ingang van 1 januari 2014. De artikelen 3.6 en 3.25 werken terug tot en met 1 juli 2008 respectievelijk tot en met 15 juni 2009.

2. Indien het eerste besluit ter uitvoering van een project waarop deze wet van toepassing was, is genomen voor 1 januari 2014 blijft deze wet na 31 december 2013 van toepassing op latere besluiten of handelingen ter uitvoering van datzelfde project.

3. Deze wet blijft na 31 december 2013 van toepassing op:

a. ontwikkelingsgebieden ten aanzien waarvan voor 1 januari 2014 een gebiedsontwikkelingsplan als bedoeld in artikel 2.3 is vastgesteld;

b. experimenten als bedoeld in artikel 2.4 die voor 1 januari 2014 zijn aangewezen overeenkomstig dat artikel;

c. de uitvoering van projecten als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, indien ten aanzien van dat project voor 1 januari 2014 een besluit als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, is genomen, en

d. de uitvoering van krachtens artikel 2.18 aangewezen projecten, indien ten aanzien van die projecten voor 1 januari 2014 aan de structuurvisie, bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, de in artikel 2.20, tweede lid, bedoelde verklaringen zijn gehecht.

Artikel 5.11

Deze wet wordt aangehaald als: Crisis- en herstelwet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 18 maart 2010

Beatrix

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. C. Huizinga-Heringa

De Minister van Verkeer en Waterstaat ,

C. M. P. S. Eurlings

Uitgegeven de dertigste maart 2010

De Minister van Justitie ,

E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage I. Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid

1. duurzame energie

1.1. aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998

1.2. ontwikkeling en verwezenlijking van bodemenergiesystemen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder h, van de Wet bodembescherming

1.3. aanleg, wijziging of uitbreiding van installaties voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998 in de glastuinbouw, en van energienetwerken bestemd voor levering van restenergie aan op het netwerk aangesloten glastuinbouwondernemingen, dan wel levering van restwarmte van die ondernemingen aan anderen

1.4. aanleg, wijziging of uitbreiding bij agrarische bedrijven van installaties voor co-vergisting van de biologische afbraakreacties van in hoofdzaak verpompbare vaste en vloeibare uitwerpselen van dieren en een of meer stoffen, genoemd in bijlage Aa, onder IV, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet

1.5. ontwikkeling en verwezenlijking van overige ruimtelijke en infrastructurele projecten ten behoeve van het transport of het leveren van duurzame energie

2. gebiedsontwikkeling en werken van provinciaal of nationaal belang

2.1. ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening

2.2. projecten ten behoeve van de inpassing in het landschap, natuurontwikkeling of recreatiedoeleinden, waar deze samenhangen met projecten ten aanzien van de in deze bijlage bedoelde projecten ten aanzien van waterstaatswerken, spoorwegen, vaarwegen, wegen of luchthavens

2.3. projecten aangewezen krachtens artikel 2.18.

2.4. ontwikkeling en verwezenlijking van rijksbufferzones

3. gebiedsontwikkeling en werken van lokaal of regionaal belang

3.1. ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, ten behoeve van de bouw van meer dan 11 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden

3.2. projecten als bedoeld in artikel 2.9, eerste lid, waarvoor een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 is vastgesteld

3.3. projecten ten behoeve van de inpassing in het landschap, natuurontwikkeling of recreatiedoeleinden, waar deze samenhangen met projecten ten aanzien van de in deze bijlage bedoelde projecten ten aanzien van waterstaatswerken, spoorwegen, vaarwegen, wegen of luchthavens

3.4. ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan, het inpassingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, ten behoeve van de aanleg of wijziging van wegen

4. greenports

4.1. project «Innovacomplex» en «Villa Flora» voor de Floriade 2012 in greenport Klavertje 4 te Venlo (uitvoering deel 4 Nota Ruimte)

5. hoofdwegen

5.1. aanleg of wijziging van hoofdwegen als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet

5.2. wegaanpassingsprojecten als bedoeld in artikel 2 van de Spoedwet wegverbreding

5.3. uitvoering van onderhoud, herstel of verbetering van waterstaatswerken als bedoeld in artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken

6. luchthavens

6.1. ontwikkeling en verwezenlijking van luchthavens waarvoor krachtens de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit is vereist dan wel krachtens de Luchtvaartwet een aanwijzingsbesluit is vereist

7. natuur, water en waterstaatswerken

7.1. projecten ter uitvoering van de Nadere uitwerking rivierengebied (NURG)

7.2. werken als bedoeld in artikel 10, eerste en tweede lid, van de Wet op de waterkering, of artikel 2.7, eerste lid, van de Waterwet (inclusief zandsuppleties)

7.3. aanleg of wijziging van waterstaatswerken als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de waterkering of artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet

7.4. aanleg of wijziging van zuiveringstechnische werken als bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet.

7.5. projecten ter uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier.

8. spoorwegen

8.1. aanleg of wijziging van landelijke spoorwegen als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet

8.2. aanleg of wijziging van tramwegen of metrowegen

9. vaarwegen

9.1. aanleg of wijziging van hoofdvaarwegen als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet.

Bijlage II. Ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste en tweede lid

A. *NOTA RUIMTE*

nr	Omschrijving project	Omschrijving ligging of locatie	Vindplaats in MIRT projectenboek 2009	Vindplaats in Nota Ruimte Uitvoeringsbudget 2007 – 2014	Aard van het project
1	Amsterdam Noordelijke IJoevers	Tegenover Amsterdam CS aan de noordkant van het IJ	P 149	P 16 en 17	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op herstructurering bedrijventerrein
2	Den Bosch Spoorzone	Gelegen rondom station	P 221	P 64 en 65	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
3	Apeldoorn Kanaalzone	Centraal gelegen zone in de stad	P 284	P 62 en 63	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
4	Den Haag Internationale Stad (onderdeel Scheveningen Boulevard) Bij Boulevard van Scheveningen	P 145	P 26 en 27	Integrale gebiedsontwikkeling + kustversterking	
5	Greenports (6 tuinbouwlocaties in Zuid-Holland en Deurne)	Prov Zuid-Holland: Boomwatering ; 4B-water Waalblok; Overbuurtsepolder; Bollenstreek; Boskoop; Prov Noord-Brabant: Deurne	Boskoop: P 190 Duin- en Bollenstreek: P 191 Westland – Oostland: P 192	P 68 en 69 voor Boskoop, Duin- en Bollenstreek, Westland – Oostland	Integrale gebiedsontwikkeling, focus op glas-tuinbouw
6	Greenport Aalsmeer/PrimaViera	Bij Aalsmeer	P189	P 68 en 69	Integrale gebiedsontwikkeling, focus op glas-tuinbouw

A. NOTA RUIMTE

nr	Omschrijving project	Omschrijving ligging of locatie	Vindplaats in MIRT projectenboek 2009	Vindplaats in Nota Ruimte Uitvoeringsbudget 2007 – 2014	Aard van het project
7	Klavertje 4 Venlo	Bij Venlo	p. 257	P 46 en 47 (en 68, 69)	Integrale gebiedsontwikkeling, focus op glastuinbouw en op verbinding A73–A67 (Greenportlane)
8	Nijmegen Waalfront	Centrum Nijmegen aan de zuidkant van de Waal	P 264	P 54 en 55	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
9	Eindhoven A2 zuidelijke aansluiting (zie ook Eindhoven brainport)	Rondom A2 bij Eindhoven	P 256	P 44 en 45 (als A2/Brainport Eindhoven)	Integrale gebiedsontwikkeling; aanleg infrastructuur en herstructurering werklandschappen
10	Nieuwe Hollandse Waterlinie	Rijnauwen – Vechten, Linieland, Lingekwartier – Diefdijk	P 188	P 40 en 41	Integrale gebiedsontwikkeling; restauratie forten, natuurontwikkeling, verbetering infrastructuur, bouw van woningen
11	Waterdunen	In de buurt van Breskens	P 220	P 52 en 53	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op natuurontwikkeling en recreatie, kustversterking
12	Maastricht Belvedere	Grenzend aan het centrum van Maastricht	P 214	P 66 en 67	Integrale gebiedsontwikkeling; herstructurering bedrijventerrein tot woon- en werkgebied
13	Nieuw Reijerwaard/ Westelijke Dordtse Oever	Industriegebied tussen Ridderkerk en Dordrecht	P 187	P 32 en 33 (als Hoeksche Waard of alternatieve locatie)	Integrale gebiedsontwikkeling; herstructurering bedrijventerrein
14	Zuidplaspolder	Driehoek tussen Rotterdam Zoetermeer en Gouda	P 140	P 30 en 31	Integrale gebiedsontwikkeling voor de functies wonen, werken, glas, groen, water en recreatie
15	Groningen Centrale Zone	Centrum van Groningen	P 290	P 58 en 9	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
16	Oude Rijnzone	Strook tussen Leiden en Bodegraven	P 138	P 36 en 37	Integrale gebiedsontwikkeling; focus op herstructurering bedrijven

A. NOTA RUIMTE

nr	Omschrijving project	Omschrijving ligging of locatie	Vindplaats in MIRT projectenboek 2009	Vindplaats in Nota Ruimte Uitvoeringsbudget 2007 – 2014	Aard van het project
					terrein
17	Westelijke Veenweiden	Groene Hart en Laag Holland	P 148 P 193, als Westelijke Veenweiden fase 1	P 38 en 39	Integrale gebiedsontwikkeling; herstructurering van kwetsbare delen van de veenweidegebieden
18	Hengelo Hart van Zuid	Rondom centraal station Twente	P 260	P 60 en 61	Integrale gebiedsontwikkeling; binnenstedelijke herstructurering
19	IJsseldelta	Bij Kampen	P 260	P 50 en 51	Integrale gebiedsontwikkeling; «blauwe bypass» met mogelijkheden voor natuurontwikkeling en recreatie
20	IJsselsprong	Bij Zutphen	P 261	P 50 en 51	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op woningbouw, bereikbaarheid en groene buffer
21	Mooi en Vitaal Delfland	Gebied tussen den Haag, Rotterdam en Zoetermeer	P 147	P 28 en 29	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering glas en groen
22	Almere Weerwaterzone	Gelegen naast het centrum van Almere	P 139 (als Schaalsprong Almere)	P 18 en 19 (als Schaalsprong Almere)	Verdiepte aanleg A6 om barrièrewerking te voorkomen en integrale gebiedsontwikkeling te faciliteren
23	Rotterdam Stadshavens	Aan noord- en zuidzijde van de Maas	P 139	P 24 en 25	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering van verouderde bedrijventerreinen
24	Brainport Eindhoven	Aanliggend aan de A2 ten westen van Eindhoven	P 218	P 44 en 45 (als A2/Brainport Eindhoven)	Integrale gebiedsontwikkeling; aanleg infrastructuur en herstructurering werklandschappen
25	Den Haag Internationale Stad (onderdeel Worldforum)	Bij Statenkwartier	P 145	P 26 en 27	Vestigingsplaats voor internationale bedrijven + bereikbaarheid

A. NOTA RUIMTE

nr	Omschrijving project	Omschrijving ligging of locatie	Vindplaats in MIRT projectenboek 2009	Vindplaats in Nota Ruimte Uitvoeringsbudget 2007 – 2014	Aard van het project
26	Westflank Haarlemmermeer	Strook ten oosten van Heemstede, Hillegom en Lisse	P 147	P 20 en 21	Integrale gebiedsontwikkeling; woningbouwopgave, piekwaterberging, recreatieve groenontwikkeling, versterking Groene Hart
27	Breda Centraal (t.b.v. Nieuw Sleutelproject)	Centrum Breda	p. 240	n.v.t.	Ontwikkeling openbaar vervoerterminal
28	Windmolenpark Tweede Maasvlakte	Maasvlakte	p. 186	n.v.t.	Ontwikkeling windmolenpark
29	Atalanta Emmen	Stadscentrum Emmen met drie samenhangende deelprojecten Centrum-West, Verbinding via de Hondsrugweg, en locatie Hoofdstraat	P 316	–	Integrale gebiedsontwikkeling met focus op ontwikkeling van bovenregionale recreatieve voorziening (dierenpark) en binnenstedelijke herstructurering

Aa. Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling

Nr.	Aanduiding project	Omschrijving ligging of locatie	Aard van het project
1	Amstelveenlijn	Het tracé loopt van Station Amsterdam Zuid via Buitenveldertselaan/Beneluxbaan naar halte Amstelveen Westwijk en via de Legmeerpolder naar de (verlengde) N201 ten zuiden van Amstelveen	Ombouw van bestaande tramlijn(nen) tot metro alsmede aanleg nieuw metrotracé en opstel terrein tot onderdeel van het totale metronetwerk in de stadsregio Amsterdam
2	Amsterdam VU-gebied	VU- en VUmc-terrein te Amsterdam	(Her)ontwikkeling van het terrein van de Vrije Universiteit (VU) en VU Medisch Centrum (VUmc) naar grootschalige en duurzame functies
3	Amsterdam Zuidas	Projectgebied van circa 270 hectare (ha), doorsneden door de Ringweg A10 Zuid, trein- en metropolen	Grootschalige en hoogwaardige duurzame ontwikkeling met kantoren, woningen en voorzieningen
4	Den Haag Binkhorst	Verbinding van de verlengde Regulusweg en de Mercuriusweg	In het betreffende gebied, dat nu in gebruik is als bedrijventerrein, moet het tunnelproject Rotterdamse Baan worden gerealiseerd en wordt er ge-

Aa. Gebiedsontwikkeling met nationale uitstraling

Nr.	Aanduiding project	Omschrijving ligging of locatie	Aard van het project
5	Spoorzone Delft	Het gebied van de Spoorzone begint op het terrein van DSM/Gist in het noorden en loopt tot voorbij de Abtswoudseweg in het zuiden. Het noordelijk deel is de smalle strook van Phoenixstraat en Spoorsingel. Het middengedeelte wordt begrensd door Westvest en Coenderstraat. Het zuidelijk deel, tussen Engelsestraat en Industriestraat, omvat onder meer het oude emplacementsterrein	<p>werkt aan de vastgoedontwikkeling van diverse deelplannen. Om tijdens de bouw van de tunnel en de vastgoedontwikkeling de verkeersontsluiting van dit gebied te waarborgen, dient vooruitlopend het project Verlengde Regulusweg te worden gerealiseerd. Deze Regulusweg maakt onderdeel uit van de hoofdverkeersstructuur</p> <p>Integrale herontwikkeling in van een gebied van circa 40 hectare, tussen de binnenstad van Delft en de woonwijken ten westen en zuiden daarvan</p>
6	Ruimte voor de Vecht	Overijssels Vechtdal	Integrale gebiedsontwikkeling Overijssels Vechtdal; toekomstvast garanderen van de waterveiligheid, realisatie van de natuuropgaven en versterking van de sociaal-economische infrastructuur in het Vechtdal

B BODEMBESCHERMING EN BODEMENERGIE

nr.	Aanduiding project	Omschrijving ligging of locatie	Aard van het project
1	Havengebied Rotterdam	De haven van Rotterdam	Pilotproject voor gebiedsgerichte aanpak van grootschalige grondwaterverontreiniging
2	Utrecht biowasmachine	Utrechts Stationsgebied e.o.	Pilotproject, met combinatie van winning van bodemenergie en aanpak bodemverontreiniging

C WATERSTAATSWERKEN

nr.	Omschrijving waterstaatswerk	Aard van het project
-----	------------------------------	----------------------

C WATERSTAATSWERKEN

nr.	Omschrijving waterstaats- werk	Aard van het project
1	Kustlijn en kustfundament Noordzee	Zandsuppleties en werken ter voorkoming of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn

D LUCHTHAVENS

nr. Omschrijving luchthaven Omschrijving project

1	Luchthaven Twente	Ontwikkeling burgerluchthaven
2	Luchthaven Lelystad	Vaststellen gebruiksmogelijkheden
3	Luchthaven Eindhoven	Vaststellen gebruiksmogelijkheden

E WEGENPROJECTEN

nr.	Wegnummer	Omschrijving traject	Aard van het project
1	A1/A27	Utrecht – Knooppunt Eemnes – Amersfoort (Draaischijf Nederland)	Wijziging
2	A1/A6/A9	Schiphol – Amsterdam – Almere	Wijziging
3	A12	Ede – Grijsoord	Verbreding
4	A2	Passage Maastricht	Aanleg / wijziging
5	A4	Delft – Schiedam	Aanleg
6	A74	Venlo – Duitse grens	Aanleg
7	N61	Hoek – Schoondijke	Aanleg / wijziging
8	N23	Westfrisiaweg	Aanleg / wijziging
9	A6/A7	Knooppunt Joure	wijziging
10	N31	Harlingen (Flessenhals Harlingen)	wijziging
11	N35	Tussen Zwolle en Wythem en tussen Nijverdal en Wierden	Aanleg / wijziging
12		Buitenring Parkstad (incl. aansluiting Nuth en aansluiting Avantis)	Ontwikkeling en aanleg
13	A15	Tunnel bij Rotterdam (tweede westelijke oeververbinding)	Aanleg / wijziging (aanleg tunnel)
14	A7	Zuidelijke Ringweg Groningen	Aanleg / wijziging

E WEGENPROJECTEN

nr. Wegnummer	Omschrijving traject	Aard van het project
15 N18	Varsseveld – Enschedé	Aanleg/wijziging

F BRUGGEN

nr.	Omschrijving brug		Aard van het project
1	Boogbrug Beek	A2 knooppunt Kerensheide – afslag Maastricht Airport	Renovatie
2	Brienoordbrug (westelijke boog)	A16 Ridderkerk – Terbregseplein	Renovatie
3	Brug bij Ewijk	A50 knooppunt Valburg – knooppunt Ewijk	Renovatie
4	Calandbrug	N15 bij Rozenburg	Renovatie
5	Galecopperbrug	A12 Oude Rijn – Lunetten	Renovatie
6	Gideonsbrug	A7 Groningen – Hoogezand	Renovatie
7	Ketelbrug	A6 Emmeloord – Lelystad	Renovatie
8	Kreekrakbrug	A58 knooppunt Markiezaat – afslag Rilland	Renovatie
9	Kruiswaterbrug	A7 Sneek – afslag Bolsward	Renovatie
10	Muiderbrug	A1 knooppunt Muiderberg – knooppunt Diemen	Renovatie
11	Scharbergbrug	A76 Stein – Belgische grens	Renovatie
12	Scharsterrijnbrug	A6 Lemmer – Joure	Renovatie
13	Suurhoffbrug	N15 Emmeloord – Oostvoorne	Renovatie
14	Wantijbrug	N3 Papendrecht – Dordrecht	Renovatie

G SPOORWEGEN

nr.	Omschrijving spoorweg of emplacement	Omschrijving traject of locatie	Aard van het project
1	Emplacement Amersfoort westzijde	Vrije kruising spoorlijnen Amersfoort – Utrecht en Amersfoort – Amsterdam	ongelijkvloerse kruising (tunnelbak)
2	Vrije kruising bij Transformatorweg, Amsterdam	Vrije kruising spoorlijnen Amsterdam Centraal – Zaanlijn – Schiphollijn – Westelijk havengebied Amsterdam	ongelijkvloerse kruising (spoorviaduct)

G SPOORWEGEN

nr.	Omschrijving spoorweg of emplacement	Omschrijving traject of locatie	Aard van het project
3	Zuidtak OV SAAL Riekerpolder – Duivendrecht	Knooppunt Riekerpolder – knooppunt Duivendrecht (Zuidtak), incl. aansluitingen	wijziging naar 4 en 6 sporen (incl. ongelijkvloerse dubbele vorkaansluitingen)
4	Traject Leeuwarden – Groningen		wijziging van 1 naar 2 sporen
5	Flevolijn OV SAAL	Weesp – Lelystad	geluidmaatregelen en spoorverdubbeling bij Almere

H VAARWEGEN, SLUIZEN, HAVENS

nr.	Omschrijving vaarweg	Omschrijving traject of locatie	Aard van het project
1	Lekkanaal	Lekkanaal bij de Prinses Beatrixsluizen	Verbreding / verdieping / aanleg derde sluis-kolk
2	IJmond	Voorhaven IJmuiden	Lichter en bulkcarriers / aanleg nieuwe insteekhaven
3	Waal-Rijn	Weurt-Lobith	Aanleg twee overnachtingshavens

Bijlage III. Toepassing lex silencio positivo

Artikel 3.16 van de Wet ruimtelijke ordening