

Vergaderjaar 2009–2010

32 127

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 januari 2010

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. De regering waardeert de interesse van de leden van de fracties voor dit wetsvoorstel. In het navolgende wordt na enkele inleidende woorden ingegaan op de vragen en opmerkingen waartoe het wetsvoorstel de leden van deze commissie aanleiding heeft gegeven. De regering vertrouwt erop dat deze beantwoording van de gestelde vragen voorspoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel mogelijk maakt.

In het Aanvullend Beleidsakkoord is in het voorjaar van 2009 de aanpak gepresenteerd om de gevolgen van de economische crisis te bestrijden en te werken aan duurzaamheid en economisch herstel. Naast gerichte inzet van extra middelen omvat het Aanvullend Beleidsakkoord ook ander instrumentarium om deze doelstelling te realiseren. In het ruimtelijk domein is gekozen voor de Crisis- en herstelwet, die versnelling en vereenvoudiging beoogt van ruimtelijke procedures. De versnelling van ruimtelijke projecten leidt in de komende jaren tot het behoud van werkgelegenheid voor vele duizenden mensen en na realisatie tot een versnelde bijdrage aan duurzaamheid en economisch herstel. Uiteindelijk is een nog verdergaande fundamentele herziening nodig van de wet- en regelgeving in het ruimtelijk domein in lijn met het advies van de Commissie Elverding. De voorliggende Crisis- en herstelwet is een belangrijke stap in die richting en maakt het mogelijk om leerervaringen op te doen.

De regering is blij met de waardering van de leden van het CDA voor het wetsvoorstel en de steun van deze leden voor de ambitie van de regering om op een gedurfde manier de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen. Bij het voorstel hebben deze leden een aantal vragen, waarbij de nadruk ligt op het onderdeel betreffende de onteigeningsprocedures. Ten aanzien van dit onderwerp zal de regering pogen om de bij de CDA-fractie levende zorgen weg te nemen.

De regering is dankbaar voor de steun van de leden van de fractie van de VVD en zal de vragen van deze leden, onder meer waar die het doel en de beoogde effecten van het wetsvoorstel betreffen, beantwoorden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gemengde gevoelens over de wet en hebben als meest prangende vraag of het verwachte werkgelegenheidseffect van de tijdelijke maatregelen nader kan worden onderbouwd. Op dit punt en alle andere door deze leden gemaakte opmerkingen wordt hierna uitvoerig ingegaan.

Met de leden van de SP-fractie deelt de regering de mening dat substantieel overheidsoptreden in tijden van economische crisis noodzakelijk is. Op de vragen en bedenkingen van deze leden gaat de regering graag nader in, waarbij zal worden aangegeven dat regering investeringen in ruimtelijke projecten niet laat prevaleren boven onderwijs en kennisinfrastructuur, maar inzet op beide.

De regering dankt de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie voor hun steun voor de inzet van de regering bij dit wetsontwerp en zal motiveren waarom de crisis de in de Crisis- en herstelwet gekozen aanpak naar haar mening rechtvaardigt.

De leden van GroenLinks zijn bezorgd over de wet en hebben een aantal opmerkingen gemaakt, waar de regering op in zal gaan. De regering hoopt daarbij de leden van deze fractie te kunnen overtuigen dat de Crisis- en herstelwet een flink aantal projecten betreft, die bijdragen aan duurzaamheid, en derhalve minder «grijs» is dan deze leden wel vrezen.

Tot slot zal de regering ingaan op de punten die bij de leden van de fracties van D66 en OSF hebben geleid tot verbazing en ernstige twijfel aan de effectiviteit van het wetsvoorstel.

1. Inleiding en uitgangspunten

De leden van de fracties van PvdA en VVD vroegen naar de effecten van de Crisis- en herstelwet voor de economie in termen van versnelling van projecten en werkgelegenheid. De leden van de PvdD vroegen daarnaast naar de ecologische effecten van de Crisis- en herstelwet.

Ten aanzien van de *versnelling* maken de breedte van de maatregelen en de diversiteit van de projecten, die onder de Crisis- en herstelwet vallen, het onmogelijk om hierover in generieke zin uitspraken te doen. In de wet zitten tal van maatregelen die leiden tot substantiële versnelling:

- Bij de ontwikkelingsgebieden en de lokale projecten met nationale betekenis uit hoofdstuk 2 van de wet worden ruimtelijke ontwikkelingen uit het slop getrokken, die al jarenlang stagneren. Dat is moeilijk in exacte tijdswinst weer te geven, maar hier moet eerder in jaren dan in maanden worden gedacht.
- Bij de versnelde uitvoering van de bouwprojecten kan de totale tijdswinst voor projecten oplopen tot meer dan twee jaar.
- De provinciale coördinatieregeling voor windmolens op land draagt bij aan een tijdswinst van 1,5–2 jaar op projecten, die nu vaak een doorlooptijd hebben van 8 tot 10 jaar.
- De versnelde beslistermijn van de rechter leidt tot een versnelling van gemiddeld maximaal 6 maanden.
- Voor ruimtelijke projecten van decentrale overheden wordt de onteigeningsprocedure met 4 tot 5 maanden versneld. Door de ontkoppeling van de RO-procedure en het onteigeningsbesluit kan nog aanvullend een tijdswinst worden geboekt, die kan oplopen tot enkele maanden.
- De maatregelen op het gebied van de milieu-effectrapportage leiden tot versnelling van enkele maanden.

Zeker bij de voorzieningen uit hoofdstuk 2 van de wet kan het dus om forse tijdswinst gaan. Andere maatregelen dragen bij aan vereenvoudiging

en zorgen daarbij vooral voor vermindering van juridische risico's en daarmee van het risico van vertraging. Elke maatregel levert een bijdrage. De som der delen maakt dat de versnelling van projecten substantieel is. Wat de wet voor specifieke projecten oplevert verschilt van project tot project. Er zitten projecten bij waar de versnelling kan oplopen tot anderhalf jaar. Er zijn projecten die al bijna in uitvoering gaan. Daar is weinig tijdswinst meer te behalen, maar daar maken met name de bestuursproce-rechtelijke maatregelen het zekerder dat de vaak scherpe planning ook echt gehaald gaat worden.

De *werkgelegenheidseffecten* van de Crisis- en herstelwet zijn substantieel. Bij de Nota Ruimte-projecten, genoemd in bijlage II bij het wetsvoorstel, gaat het in totaal om circa 125 000 mensjaren directe werkgelegenheid: 77 000 in de woningbouw en 48 000 in bedrijventerreinen en kantoren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de projecten Rotterdam Stadshavens (25 000 mensjaren), Zuidplaspolder (15 000 mensjaren) en Oude Rijnzone (6400 mensjaren). Ook in de grond-, weg- en waterbouw gaat het om veel werkgelegenheid. Een vuistregel is dat elke miljoen euro, die wordt geïnvesteerd, zorgt voor 10 mensjaren werk. Het investeringsbedrag van de in de wet genoemde projecten op het gebied van weg en openbaar vervoer overstijgt de acht miljard euro. Ook hier gaat het dus over tienduizenden mensjaren. Als het doel van de Crisis- en herstelwet wordt bereikt om deze projecten te versnellen worden tienduizenden mensen aan het werk gehouden, die anders mogelijk werkloos thuis zouden komen te zitten. Dat is belangrijk, want in de bouw loopt de werkloosheid momenteel snel op. Recente prognoses van het EIB laten zien voor de bouwsector 2010 en 2011 net als 2009 hele moeilijke jaren worden. Na een daling van de totale bouwproductie in 2009 met 5% neemt deze in 2010 nog eens met 7,5% af. De huidige verwachting is dat als gevolg hiervan in 2011 de totale werkgelegenheid in de bouw 9% lager ligt dan begin 2009. Dit komt overeen met ca. 50 000 banen. De projecten waar het om gaat dragen allemaal bij aan versterking van de economie. Klavertje vier in Limburg, de Westelijke Dordtse Oever en het Stationsgebied Utrecht zijn voorbeelden van plekken waar op termijn duizenden mensen aan het werk zullen zijn. Op de middellange termijn zorgen de projecten onder het regime van de Crisis- en herstelwet dat Nederland er op gebied van de ruimtelijk-economische structuur er sterker voorstaat.

Als het gaat om de *ecologische effecten* van de wet moet worden vooropgesteld dat de regering een eigenstandig beleid voert gericht op verbetering van het milieu en de terugdringing van mondiale en nationale CO₂-uitstoot. Als het gaat om duurzaamheid levert de Crisis- en herstelwet evenwel een belangrijke bijdrage, onder meer door versnelling en vereenvoudiging van procedures voor windmolenparken, tal van Nota Ruimte-projecten, warmte-koude-opslag en spoorprojecten. Bij windmolens op land gaat het om meer dan 100 projecten tussen de 10 en de 100 Mega-Watt die onder de provinciale coördinatieregeling vallen. Daarbij gaat het al snel om het equivalent van een of meer kolencentrales. De stimulering van de Warmte-Koudeopslag maakt een CO₂-reductie mogelijk van 2,9 Megaton in 2020. Tot slot zij gewezen op afdeling 2 van hoofdstuk 2: de aan te wijzen innovatieve experimenten moeten bijdragen aan de duurzaamheid.

De leden van de VVD-fractie stelden dat er nog veel te doen valt om onze infrastructuur op orde te maken en spraken de verwachting uit dat energie en vervoer in de toekomst duurzamer zullen worden en wellicht ook goedkoper zullen worden, hetgeen meer welvaart en welzijn betekent. Het op orde krijgen van de infrastructuur, waarbij deze leden met name stedelijk/regionaal-vervoer en intercityverkeer noemden, vergt hoe dan ook ruimte. Deze leden vroegen of de regering hun langetermijnvisie deelt.

In het Coalitieakkoord is bevestigd dat de Nota Mobiliteit het uitgangspunt vormt voor het mobiliteitsbeleid. Uitgangspunt van deze nota is het versterken van de economische structuur van Nederland door het faciliteren van een betere bereikbaarheid. De structuurvisie Randstad 2040 met als doel dat de Randstad in 2040 een economische topregio is sluit hierop aan. Innovatieve vormen van stedelijk/regionaal vervoer en de totstandkoming van internationale corridors zijn bouwstenen om de mobiliteitsdoelen van het kabinet te bereiken. In de MobiliteitsAanpak en in Randstad 2040 is de Nota Mobiliteit op een aantal punten nader uitgewerkt. Daarmee worden de hoge ambities van de regering vertaald in concrete maatregelen. Daarnaast heeft ook de korte en middellange termijn de aandacht. De afgelopen decennia zijn de investeringen in de uitbreiding van de weginfrastructuur achtergebleven bij de ontwikkeling van de automobiliteit. Dit heeft tot gevolg dat ons wegennet nu onder grote druk staat. De komende jaren is daarom een inhaalslag noodzakelijk om de kwaliteit van het netwerk op orde te krijgen. De regering heeft daartoe belangrijke stappen gezet met het programma Randstad Urgent, de Spoedaanpak en de implementatie van Sneller en Beter. Ook de Crisis- en herstelwet draagt bij aan het snel op orde brengen van de weginfrastructuur door voor een aantal projecten de procesgang te stroomlijnen en te versnellen. De ontwikkeling inclusief de verdichting van steden stelt eisen aan de stedelijke/regionale én internationale bereikbaarheid in relatie tot leefbaarheid; iets waaraan innovatie een wezenlijke bijdrage kan leveren. De ambities zijn afgelopen jaar per gebied verder in beeld gebracht in de MIRT-gebiedsagenda's. Ten slotte zal ook de kilometerprijs een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen van de Nota Mobiliteit. De kilometerprijs vormt daarbij een aanvulling op de instrumenten benutten en bouwen. De memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet kilometerprijs geeft dan ook aan dat de kilometerprijs – meer in het bijzonder het spitstarief – geen contra-indicatie is voor benutten en bouwen. Om de ambities uit de Nota Mobiliteit en de MobiliteitsAanpak te kunnen halen is dus een combinatie van benutten, bouwen en beprijzen noodzakelijk. Anders Betalen voor Mobiliteit heeft alleen een maximaal effect op de fileproblematiek als er genoeg goede alternatieven zijn, bijvoorbeeld in het OV. Dit is mede een reden om fors te investeren in het openbaar vervoer. Verwezen kan worden naar het Programma Hoogfrequent Spoor, het actieprogramma Regionaal OV en het actieplan Spoor. In voorbereiding is een visie voor regionaal OV en wordt in de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA) de staat van alle netwerken en de verbindingen daartussen geanalyseerd. Met de uitkomsten van de NMCA wordt bekeken waar de grootste knelpunten zich bevinden. Vervolgens worden in de bestuurlijke overleggen MIRT op basis van de gebiedsagenda's bepaald welke knelpunten het meest urgent zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de maatregelen inzake de lijst van projecten op 1 januari 2014 hun rechtskracht verliezen en of het niet juister zou zijn al deze maatregelen structurele werking te geven? Daardoor zou voorkomen worden dat er na 1 januari 2014 onduidelijke situaties zouden kunnen ontstaan omdat de maatregelen wel van kracht blijven op een project dat op die datum reeds van start is gegaan.

De tijdelijke maatregelen waar de leden van de VVD-fractie op doelen, liggen hoofdzakelijk op het terrein van het bestuursprocesrecht. De regering bereidt thans een wetsvoorstel voor tot modernisering van het bestuursprocesrecht, het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Dit bevat het kader voor het beleid op de middellange termijn. Het betreft een omvangrijk, complex en ingrijpend wetsvoorstel, waarvan de parlementaire behandeling reeds daarom de nodige tijd zal vergen. De crisis vergt echter om ingrepen op de korte termijn. Die bittere noodzaak biedt, zo heeft de regering zich gerealiseerd, een uitgelezen kans. De Crisis- en

herstelwet biedt de mogelijkheid om op korte termijn op een beperkt terrein in de praktijk ervaring op te doen met enkele voorgenomen of in overweging zijnde aanpassingen van het bestuursprocesrecht. Dit geldt bijvoorbeeld voor het relativiteitsvereiste. De regering was en blijft voornemens dit vereiste op te nemen in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, en wel voor de volle breedte van het bestuursprocesrecht. Door daarop vooruitlopend het relativiteitsvereiste voor een beperkt terrein alvast op te nemen in de Crisis- en herstelwet, kan daar alvast enige praktijkervaring mee worden opgedaan. Dat kan de toekomstige invoering op een breder terrein alleen maar ten goede komen. Aldus fungeert de Crisis- en herstelwet als een «proeftuin» voor meer structurele hervormingen van het bestuursprocesrecht. Vergelijkbare overwegingen hebben geleid tot opname van de tijdelijke bijzondere voorzieningen in hoofdstuk 2. De regering sluit dus zeker niet uit dat sommige maatregelen die in dit wetsvoorstel een tijdelijk karakter hebben, na 2014 wegens gebleken succes zullen worden geprolongeerd. Voor de projecten van bijlage II geldt daarnaast een vereenvoudiging in de procedure voor de milieueffectrapportage. Voor die maatregelen is de situatie een andere dan voor de maatregelen op het terrein van het bestuursprocesrecht. Immers, voor de milieueffectrapportage is recent de Wet modernisering mer door de Eerste Kamer aanvaard. Gelet op de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel geldt tijdelijk een afwijking van die recente wetgeving. De komende jaren is het voor de in de bijlage II opgenomen projecten niet verplicht om bij de milieueffectrapportage op projectniveau een onderzoek naar alternatieven te laten verrichten en om advies te vragen aan de Commissie voor de milieueffectrapportage.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of niet meer onderzoek gedaan had moeten worden naar de effecten van de voorgestelde maatregelen afzonderlijk en in samenhang, als ook naar de relatie met bestaande wetgeving.

De effecten van de wet in termen van versnelling, werkgelegenheid en duurzaamheid zijn hiervoor beschreven. De regering ziet geen aanleiding op dit punt nader onderzoek te verrichten. De afzonderlijke maatregelen zijn voorgesteld op basis van wat betrokkenen bij de uitvoering in de praktijk als belemmering ervaren. Voor een aantal onderwerpen, zoals het bestuursprocesrecht, de natuurwetgeving en de onteigeningswet, geldt dat de problemen bovendien reeds in een eerder stadium waren vastgesteld en dat al langere tijd werd nagedacht over de oplossing van deze problemen. In het kader van de Crisis- en herstelwet is gekeken welke van de in voorbereiding zijnde maatregelen die bijdragen aan het bestrijden van de crisis en het bewerkstelligen van economisch herstel, nu reeds – soms vooruitlopend op structurele maatregelen – op een verantwoorde manier kunnen worden genomen. Op de relatie met bestaande wetgeving wordt in paragraaf 5 nader ingegaan.

De leden van de fracties van SP, D66 en OSF vroegen zich in verschillende bewoordingen af waarom de regering vooral gekozen heeft voor versnelling van projecten in het ruimtelijke domein en bijvoorbeeld niet voor investeringen in kennisinfrastructuur en het onderwijs. Deze leden wilden weten welke concrete voordelen de regering ziet in het investeren in de fysieke infrastructuur boven andere velden. Aanvullend vroegen de leden van D66 en OSF naar de studies die aan deze keuze ten grondslag liggen en willen zij weten of de regering heeft onderzocht of investeringen in de kenniscultuur niet meer opleveren op de langer termijn.

Het is niet zo dat de regering een afweging heeft gemaakt tussen maatregelen op ruimtelijk gebied en op het gebied van kennis en ruimtelijke maatregelen heeft laten prevaleren boven kennisinfrastructuur. Naar de

mening van de regering zijn investeringen in kennis en in ruimtelijke projecten beiden noodzakelijk voor een sterke economie. Daarom ook zijn in het Aanvullend Beleidsakkoord op tal van terreinen extra middelen gereserveerd en anderszins maatregelen aangekondigd om de crisis te bestrijden. Zo wordt er alleen al in 2009 en 2010 ruim 1,7 miljard euro extra uitgetrokken voor arbeidsmarkt, kennis en onderwijs, ruim 1,2 miljard euro voor duurzame economie, 1,7 miljard euro voor infrastructuur en (woning)bouw en ruim 1 miljard euro voor lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Met deze middelen worden tal van maatregelen getroffen die bijdragen aan duurzaamheid, bestrijding van de crisis en economisch herstel. Een willekeurige greep uit de maatregelen: versterking van het MBO, subsidiëring van de tijdelijke inzet van kenniswerkers, verlenging van innovatieregelingen, subsidiëring van energiebesparing bij woningen en van het onderhoud van gebouwen, subsidiëring van wind op zee, renovatie van bruggen, zandsuppleties en de afschaffing van de vliegtax. De regering heeft geen onderzoek laten verrichten naar de opbrengsten van investeringen in de kenniscultuur op lange termijn.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe hoofdstuk 3 van de wet zich verhoudt met het tijdelijke karakter van de Crisis- en herstelwet als spoedwet. Voorts vroegen zij waarom in één wet zowel tijdelijke als permanente maatregelen zijn opgenomen. Zou het niet meer voor de hand hebben gelegen, zo vroegen zij, om de tijdelijke en de permanente maatregelen in verschillende wetsvoorstellen vast te leggen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering kan aangeven wat het tijdelijke karakter is van de in de wet voorgestelde maatregelen en waarom bepaalde maatregelen in de wet een permanent karakter hebben.

De in de Crisis- en herstelwet voorgestelde maatregelen vallen in drie categorieën uiteen:

- Tijdelijke maatregelen die gelden voor een afgebakende lijst met (categorieën van) projecten (hoofdstuk 1);
- Bijzondere tijdelijke voorzieningen (hoofdstuk 2), en
- Permanente wijzigingen (hoofdstuk 3).

De Crisis- en herstelwet kent twee soorten tijdelijke maatregelen. De tijdelijke maatregelen uit hoofdstuk 1 hebben met name betrekking op het bestuursprocesrecht. Zij behelzen onder meer de introductie van het relativiteitsvereiste, het versnellen van het beroep en hoger beroep en het stellen van stringenter ontvankelijkheidseisen aan het beroepsschrift. Hoofdstuk 2 bevat een aantal bijzondere voorzieningen. Genoemd kunnen worden de bepalingen over de ontwikkelingsgebieden, de versnelde uitvoering van bouwprojecten en de versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Van deze voorzieningen kan tot 1 januari 2014 gebruik worden gemaakt. Een voor 1 januari 2014 gestart project kan vervolgens worden afgerond. De wijzigingen in hoofdstuk 3 expireren niet op 1 januari 2014. De reden daarvoor is dat de desbetreffende wijzigingen op het moment dat de Crisis- en herstelwet in werking treedt hun beslag krijgen in de wetten waarop deze wijzigingen betrekking hebben. Deze wijzigingen zijn daarmee dus direct uitgewerkt. Het intrekken of vervallen van uitgewerkte wijzigingsbepalingen heeft niet tot gevolg dat de wijzigingen die daar het gevolg van waren worden teruggedraaid. Elk van de in hoofdstuk 3 opgenomen wijzigingen is in de memorie van toelichting inhoudelijk gemotiveerd.

Het onderscheid tussen de tijdelijke en structurele bepalingen in de Crisis- en herstelwet schuilt met name in het meer experimentele en op sommige punten vergaande karakter van de eerste categorie. Door die bepalingen een tijdelijk karakter te geven kan ervaring worden opgedaan die behulpzaam zal zijn bij komende, structurele wetswijzigingen.

Het in een wetsvoorstel opnemen van de tijdelijke en permanente maatregelen die in het kader van de crisis worden genomen, is efficiënt. De regering ziet de maatregelen als een samenhangend pakket en meent dat het samennemen van alle wettelijke maatregelen in één wetsvoorstel vanuit dat oogpunt voor de hand ligt. Het verdelen van de maatregelen over meer wetsvoorstellen zou bovendien tot afstemmingsvraagstukken kunnen leiden over wat rechtens geldt indien een bepaald deel van de maatregelen al wel in werking is getreden en een ander deel nog niet. Hierdoor zou ook weer tijdverlies kunnen ontstaan.

De leden van de fracties van SGP en CU vroegen waarom de regering meent dat het wetsontwerp helpt tegen de economische crisis mede omdat het voor de meeste projecten nog geruime tijd zal duren voordat zij gerealiseerd zullen zijn?

Zoals hiervoor aangegeven leidt de Crisis- en herstelwet tot aanzienlijke versnellingen in de besluitvorming. Voor een breed scala aan projecten gelden de bestuursprocesrechtelijke maatregelen uit hoofdstuk 1. Voor een specifieke reeks projecten gelden de maatregelen met betrekking tot de MER. Daarnaast worden met de bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2 versnelde procedures in het leven geroepen voor ontwikkelingsgebieden, innovatieprojecten, bouwprojecten en lokale projecten van nationale betekenis. Tot slot zijn er structurele wetswijzigingen zoals onder meer van de onteigeningswet, de Elektriciteitswet en de Natuurbeschermingswet 1998. Met dit pakket worden tussen nu en 2014 projecten sneller in uitvoering genomen. Soms gaat het om projecten die al op heel korte termijn in uitvoering komen. Soms gaat het om projecten waarvan de start over enkele jaren voorzien is. Vanaf het moment dat het project in uitvoering genomen wordt, draagt het bij aan de werkgelegenheid. Van een aantal projecten, vooral de grotere, is met de uitvoering een aantal jaren gemoeid, zodat de versterking van de economische structuur als gevolg van het betreffende project zich ook na 2014 voordoet. Dit acht de regering alleszins te verdedigen in het licht van de te verwachten effecten van de huidige economische crisis.

De leden van de fracties van SGP en CU wilden ook weten waarom de regering niet heeft gekozen voor het versnellen van een beperkt aantal projecten, die van groot economisch en duurzaam belang zijn, in een vergevorderd stadium van besluitvorming, en met geregelde financiering, zoals aanbevolen door de Raad van State.

Het doel van de regering is het treffen van effectieve maatregelen, die zo breed mogelijk zorgen voor werkgelegenheid, duurzaamheid en economisch herstel. Het gaat hierbij om voor ons land belangrijke projecten, waaronder zeeweringen, windmolenparken, woningbouw, binnenstedelijke herstructurering, infrastructuur, warmte-koudeopslag en bedrijventerreinen. Dit type projecten draagt bij aan een duurzame en concurrerende economie en zorgt op korte termijn voor veel werkgelegenheid. De Crisis- en herstelwet bevat een breed en gedifferentieerd pakket maatregelen. Afhankelijk van de aard en de status van het project kan het van verschillende van die maatregelen profiteren. Daarmee worden over de hele linie op een verantwoorde manier projecten versneld en vereenvoudigd. Als het pakket zou worden beperkt tot enkele maatregelen of enkele projecten wordt de te behalen winst in termen van werkgelegenheid, duurzaamheid en economisch herstel aanzienlijk beperkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke overwegingen de regering ertoe hebben geleid om juist deze maatregelen en projecten te selecteren, waarbij de leden van deze fractie stelden dat de nadruk te veel lag op «asfalt en beton». Deze leden wilden ook weten op welke wijze de

criteria «duurzaamheid» en een «directe bijdrage aan de bestrijding van de crisis» bij de selectie een rol hebben gespeeld. Tot slot vernamen zij op dit punt graag of op basis van het criterium «duurzaamheid» andere projecten overwogen zijn, die echter grond van crisis- en hersteloverwegingen afgefallen zijn.

De regering herkent zich niet in het door deze leden gesuggereerde beeld dat er in de Crisis- en herstelwet te veel nadruk ligt op infrastructuur. De Crisis- en herstelwet omvat zoals hierboven reeds is aangegeven een breed scala aan ruimtelijke projecten, waaronder zeeweringen, windmolenparken, woningbouw, binnenstedelijke herstructurering, infrastructuur, warmte-koude-opslag en bedrijventerreinen. Ook op het gebied van duurzaamheid worden tal van projecten als gevolg van de Crisis- en herstelwet versneld. Voorts kunnen innovatieve experimenten op grond van afdeling 2 van hoofdstuk 2 slecht worden aangewezen indien zij bijdragen aan de duurzaamheid. Het uitgangspunt van de regering is steeds geweest om zoveel mogelijk projecten van de Crisis- en herstelwet te laten profiteren, die bijdragen aan duurzaamheid, werkgelegenheid en economisch herstel. De regering heeft er voor gekozen te bezien tegen welke belemmeringen ruimtelijke projecten in de praktijk aanlopen. Daarbij is zowel gekeken naar de verschillende rechtsgebieden, die bij deze projecten aan de orde zijn, als naar de totale portefeuille onderhanden projecten bij de rijksoverheid en de decentrale overheden. Op het wegnemen van deze belemmeringen die zorgen voor stagnatie in de besluitvorming, richt de Crisis- en herstelwet zich. Dit heeft geleid tot een gedifferentieerd pakket van maatregelen. Een groot aantal maatregelen geldt structureel of tijdelijk tot 1 januari 2014 voor alle of een groot deel van de projecten in het ruimtelijk domein. Bij de maatregelen op het gebied van de MER en de bijzondere voorzieningen in de afdelingen 1 en 7 van hoofdstuk 2 geldt dat de projecten waarop deze van toepassing zijn in bijlage II bij de wet zijn opgenomen dan wel bij algemene maatregel van bestuur moeten worden aangewezen. Voor die projecten gelden de criteria, zoals eerder in de Memorie van Toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer genoemd:

- Het moet gaan om urgente ruimtelijke vraagstukken.
- Het project moet bijdragen aan werkgelegenheid, duurzaamheid en/of versterking van de economische structuur.
- De uitvoering moet voor 2014 kunnen starten.
- Het moet om een duidelijk en vastomlijnd project gaan.
- Er moeten juridische belemmeringen spelen, waarvoor de Crisis- en herstelwet een oplossing biedt.

Projecten die aan deze criteria voldoen konden en kunnen onder het regime van de Crisis- en herstelwet worden gebracht. De criteria zijn niet bedoeld om projecten onderling tegen elkaar af te wegen of een selectieproces mogelijk te maken waarbij ook projecten moesten afvallen.

De leden van de fractie van GroenLinks wierpen de vraag op wat de voorgestelde maatregelen toevoegen aan reeds tot stand gebrachte of in procedure zijnde wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, modernisering van de mer, de wetgeving rond de bestuurlijke lus?

Het probleem van de stropelige en trage besluitvorming dateert natuurlijk al van lang voor de crisis. Voorafgaand aan de crisis werkte de regering al hard aan verbetering. Dat heeft geleid tot tal van maatregelen, zoals onder meer die welke deze leden noemen. De economische crisis was voor de regering aanleiding om te bezien of een stap extra gezet kon en moest worden. Met de Crisis- en herstelwet slaat de regering geen andere richting in, maar wordt in het licht van de crisis een extra stap gezet op de al ingeslagen weg van versnelling en vereenvoudiging van procedures.

Daarbij is uitdrukkelijk gekeken naar de wisselwerking tussen de Crisis- en herstelwet en lopende trajecten. Waar maatregelen uit de Crisis- en herstelwet voor specifieke projecten zouden leiden tot vertraging is afgezien van maatregelen. Een voorbeeld hiervan is de Tracéwet, waar dit wetsvoorstel nagenoeg niets aan verandert. Hier is bewust voor gekozen om de uitvoering van het actieplan Sneller en Beter niet in de wielen te rijden.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering kan aangeven hoe verwarring en verlies van snelheid worden vermeden indien decentrale overheden zich tot de civiele rechter wenden om de belangen van burgers en samenleving te verdedigen omdat de gang naar de bestuursrechter is beperkt.

De regering verwacht niet dat er verwarring ontstaat indien decentrale overheden zich tot de civiele rechter zouden wenden. Zij stelt voorop dat zij meent dat overheden hun onderlinge geschillen in alle gevallen zoveel mogelijk buiten de rechtszaal moeten zien op te lossen. Er is echter wel een verschil tussen de gevallen waarin de overheid zelf de geadresseerde van een besluit is – bijvoorbeeld de provincie waaraan de bouwvergunning voor het nieuwe provinciehuis wordt geweigerd – en de gevallen waarin de overheid slechts derde-belanghebbende is, bijvoorbeeld omdat de gemeente toevallig de eigenaar is van een nabij het bouwplan gelegen stuk grond. In het eerste geval zijn doorgaans wezenlijker belangen in het geding dan in het tweede. Men bedenke daarbij ook dat het bij een overheid als derde-belanghebbende nooit kan gaan om belangen als woon- genot of privacy, die voor omwonenden vaak wel een belangrijke reden zijn om in beroep te gaan. Om deze reden kan de overheid die zelf geadresseerde is van een besluit, ook onder de Crisis- en herstelwet opkomen tegen dit besluit. Daarnaast bestaat voor publiekrechtelijke rechtspersonen altijd de mogelijkheid zich tot de burgerlijke rechter te wenden (dit volgt uit artikel 112, eerste lid, van de Grondwet).

De leden van de fracties van D66 en OSF hebben twijfel bij de effectiviteit en doelmatigheid van de Crisis- en herstelwet en stellen dat het netto-effect van de Crisis- en herstelwet kleiner lijkt dan wanneer de regering zou kiezen voor het optimaliseren van de al bestaande mogelijkheden tot vereenvoudiging.

De regering volgt deze fracties hierin niet. Het is van belang dat van al bestaande mogelijkheden tot vereenvoudiging gebruik wordt gemaakt, maar dat is naar het oordeel van de regering niet voldoende. Wij bevinden ons in de ernstigste economische crisis in decennia. Wij mogen ons niet in slaap laten sussen door berichten dat het ergste leed is geleden. Veel van de negatieve effecten, met name op de werkgelegenheid, komen nog in alle hevigheid op ons af. De regering meent dat het de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en parlement is, te werken aan duurzaam herstel en aan maatregelen om de werkgelegenheid op peil te houden.

Dat betekent wel dat er ingrijpende keuzes moeten worden gemaakt en dat daadkracht en tempo nodig zijn. In die geest is in het Aanvullend Beleidsakkoord een fors aantal maatregelen gepresenteerd. De kern daarvan is tweeledig: terug naar solide overheidsfinanciën op lange termijn en stimuleren van de economie op korte termijn, met name door nu te investeren in duurzaamheid. Met de Crisis- en herstelwet wordt de traagheid en de stroperigheid in de besluitvorming over ruimtelijke projecten doorbroken. Er zijn talloze voorbeelden van infrastructurele en andere projecten waarbij het soms tien, twintig jaar of nog langer duurt om een besluit te nemen. Daar heeft de samenleving veel last van. Samen met de huidige crisissituatie en het belang van werkgelegenheid en duur-

zaamheid is dit voor de regering aanleiding geweest om te kijken wat er nu extra kan worden gedaan. Door de keuze van projecten wordt de economische structuur van Nederland naar het oordeel van de regering op een duurzame manier versterkt.

Voorts achtten de leden van de fracties van D66, OSF en de PvdD de Crisis- en herstelwet strijdig met Europese regelgeving. Bovendien zou de Crisis- en herstelwet vooruitlopen op wetgeving die het gevolg is van de bevindingen naar aanleiding van «Elverding» en zou de wetsystematiek een rommeltje zijn doordat tijdelijke wetgeving en permanente wetswijzigingen in een wet staan.

De regering bestrijdt ten stelligste dat de Crisis- en herstelwet strijdig zou zijn met Europese regelgeving. De meeste van de in de Crisis- en herstelwet opgenomen maatregelen kunnen niet in strijd met Europese regelgeving komen, omdat het gaat om onderwerpen waarover «Europa» niet gaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor wat betreft de regels van het nationale (bestuurs)procesrecht. Dat deze regels tot stand zijn gekomen om het bestuursrecht te codificeren, te harmoniseren en te uniformeren, neemt niet weg dat de ernst van de huidige economische situatie zodanig is dat wij het gerechtvaardigd achten om tijdelijk van sommige van deze regels af te wijken. Voor de maatregelen in de Crisis- en herstelwet die wel op enigerlei wijze verband houden met Europese regelgeving, geldt dat er niet wordt afgeweken van dwingende bepalingen van Europees recht. De regering kan zich niet vinden in de opvatting van de leden van de fracties van D66 en OSF dat de mogelijkheid om nieuwe projecten aan te wijzen waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing zal zijn, in strijd is met de beginselen van democratie en zorgvuldigheid. Het toevoegen van projecten en categorieën van projecten aan bijlage I en II bij de Crisis- en herstelwet geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Over het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur kunnen de Staten-Generaal zich uitspreken. Daarnaast is voorzien in inspraak in den brede over dit ontwerp.

Voor het antwoord op de vraag naar de relatie met de bevindingen van de Commissie Elverding verwijst de regering naar paragraaf 3. De keuze voor een combinatie van tijdelijke en structurele maatregelen is hierboven uiteengezet in het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van SP en GroenLinks.

De leden van de fracties van D66 en OSF hadden bezwaren tegen de titel van het wetsvoorstel en vragen naar de gronden waarop de regering voor deze naamgeving heeft gekozen.

De regering heeft bewust voor deze naam gekozen. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag reeds beschreven is, was de economische crisis voor de regering aanleiding om op alle beleidsterreinen te bezien of extra maatregelen getroffen konden worden die bijdragen aan bestrijding van de crisis en voor een spoedig economisch herstel. In het Aanvullend Beleidsakkoord is voor het ruimtelijk domein extra budget uitgetrokken en tevens is aangekondigd extra maatregelen te treffen om de trage voortgang van projecten in het ruimtelijk domein aan te pakken. De versnelling van projecten draagt bij aan bestrijding van de crisis en aan een spoedig economisch herstel. Naar de mening van de regering is de naamgeving daarom passend bij het doel en de strekking van de wet.

De leden van de fractie van de PvdD vragen waarom de regering van mening is dat de rechtsbescherming van burgers en organisaties uitgekleeft moet worden in tijden van economische crisis? Zij vragen voorts of

het niet juist een manier is om het vertrouwen van de burger in de overheid nog meer te schaden dan op dit moment al het geval is.

Dat de rechtsbescherming van burgers en organisaties door de Crisis- en herstelwet wordt uitgekleeft berust op een misverstand. De voorgestelde wet verandert niets aan de rechtsbescherming voor belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties. De regel dat beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden geldt onverkort. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen die gericht zijn op een spoedige behandeling bij de rechtbank, zodat belanghebbenden snel weten waar ze aan toe zijn. Voor decentrale overheden verandert er wel iets aan de beroepsmogelijkheden. Zij kunnen niet meer opkomen tegen besluiten van andere bestuursorganen. De regering meent dat bestuursgeschillen intern, dat wil zeggen binnen het openbaar bestuur, moeten worden opgelost. De regering meent dat het in het bestuursrecht anno nu behoort te gaan om bescherming van belangen die de insteller van het beroep rechtstreeks raken. Daarom is overgegaan tot invoering van het relativiteitsvereiste. Invoering van dit vereiste leidt ertoe dat de bestuursrechter zich alleen een oordeel hoeft te vormen over die onderwerpen die raken aan de rechtens beschermde belangen van de eisende partij; er wordt dus sneller tot de kern van het geschil doorgedrongen. Daarnaast is in de Crisis- en herstelwet bepaald dat de indiener van een beroep in het beroepschrift direct de beroepsgronden moet opnemen zodat meteen met de behandeling van de zaak kan worden begonnen. Voor deze bepaling bestaat overigens een precedent: ook in een beroepsprocedure tegen de weigering van een verblijfsvergunning asiel kunnen pro forma beroepschriften direct niet-ontvankelijk worden verklaard (artikel 85, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000).

De fractie van de PvdD vroeg voorts of de regering zich kan voorstellen dat artikel 5.10, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet verwarring kan wekken omdat uit het artikel zou kunnen worden afgeleid dat (vrijwel) alle maatregelen in de wet een tijdelijk karakter hebben.

Naar het oordeel van de regering is artikel 5.10 van de Crisis- en herstelwet duidelijk. Het artikel bestaat uit drie leden die in onderlinge samenhang dienen te worden gelezen. Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdD waarom de einddatum van 1 januari 2014 hetzelfde blijft, nu de oorspronkelijk beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2010 niet is gehaald.

De regering streeft nog steeds naar een spoedige inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet. Dat de inwerkingtredingsdatum enige maanden later zal zijn dan oorspronkelijk door de regering werd beoogd, hoeft er naar haar oordeel niet toe te leiden dat de einddatum van de wet ook zou moeten worden verschoven.

Tot slot zijn onder de kop «Inleiding en uitgangspunten» nog vragen en opmerkingen opgenomen van de leden van de fracties van GroenLinks, D66 en OSF over de aanbevelingen van de Commissie Elverding en van de leden van de ChristenUnie, SGP, GroenLinks, D66, OSF en de Partij voor de Dieren over de Natuurbeschermingswet 1998. Op deze vragen en opmerkingen wordt hierna in paragraaf 3 over besluitvorming respectievelijk paragraaf 7 over natuurbescherming nader ingegaan.

2. Reikwijdte

De leden van diverse fracties vroegen de regering om nader in te gaan op de mogelijkheid om (categorieën van) projecten aan bijlage I en II en wettelijke voorschriften aan bijlage III toe te voegen bij algemene maatregel van bestuur. In verband hiermee vroegen de leden van de SP-fractie

wat de consequenties van de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen op dit punt zijn. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de regering ziet dat de reikwijdte van een wet kan worden uitgebreid zonder dat daaraan een wetswijziging te pas komt en hoe zich dit verhoudt tot de verdeling van taken en bevoegdheden die tussen parlement en regering bestaat. De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de regering voornemens is op elk moment bij algemene maatregel van bestuur wettelijke voorschriften toe te voegen aan deze wet omdat alsdan naar het oordeel van deze leden snel een conflict zou kunnen ontstaan met artikel 81 van de Grondwet. Daarnaast vroegen deze leden of de regering heeft overwogen om bij de evaluatie van de Crisis- en herstelwet over twee jaar tevens een formele wet in te dienen waarin (categorieën van) projecten en wettelijke voorschriften worden toegevoegd aan de bijlagen. Zij willen ook weten of dit niet meer de koninklijke weg weerspiegelt op basis van artikel 81 Grondwet. De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen tot slot hoe de regering aankijkt tegen hun voorstel om de uitbreiding van de bijlagen I, II, en III nadrukkelijk per wet te regelen.

Getracht is in de bijlagen bij de Crisis- en herstelwet een zo compleet mogelijke lijst van projecten op te nemen waarop de bijzondere voorzieningen van afdeling 2 en 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet van toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor de wettelijke voorschriften die zijn genoemd in bijlage III bij dit wetsvoorstel. Denkbaar is dat gedurende de looptijd van de wet in het belang van de stimulering en de versterking van de economie de wens ontstaat om de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk 1 ook op andere (categorieën van) projecten te kunnen toepassen respectievelijk de werking van de *lex silencio positivo* naar andere wettelijke voorschriften uit te breiden. Onder normale omstandigheden zouden regering en parlement in een dergelijk geval een wet in formele zin tot stand brengen waarin dit geregeld zo worden. De procedure van totstandkoming van een wet vergt evenwel geruime tijd. De regering heeft er, gelet op de ernst van deze economische crisis en het doel van de Crisis- en herstelwet, voor gekozen om de toevoeging van projecten bij algemene maatregel van bestuur te regelen en dus niet bij wet. De regering vindt het van belang dat maatregelen die de economie op korte termijn een impuls kunnen geven en op termijn ook de structuur van de economie kunnen versterken, zo snel mogelijk kunnen worden genomen. Ook mag worden aangenomen dat gemeenten en provincies zelf goed in staat zijn om projecten voor te dragen. De uitbreiding van het toepassingsbereik van de wet is naar de overtuiging van de regering niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. Er is ook geen sprake van een blanco cheque. De mogelijkheid die artikel 1.2 biedt tot aanvulling van de bijlagen bij algemene maatregel van bestuur leidt niet tot wijziging van enige formeel wettelijke bepaling. Het gevolg van het toevoegen van een project of categorie van projecten aan bijlage I of II is slechts dat het bepaalde in de Crisis- en herstelwet van toepassing wordt op dat project of die categorie van projecten. In de memorie van toelichting is er met klem op gewezen dat artikel 1.2 niet beoogt het mogelijk te maken dat bepalingen van de Crisis- en herstelwet bij lagere regelgeving kunnen worden gewijzigd. Voor eventuele toevoeging/uitbreiding van projecten wordt een zorgvuldige procedure gekozen. De regering is – zoals ook in de schriftelijke voorbereiding van de behandeling in de Tweede Kamer is gemeld – voornemens om kort na de vaststelling van de wet een algemene maatregel van bestuur in te dienen en daarna gedurende de looptijd van de wet jaarlijks rond de zomer te bezien of er projecten onder de Crisis- en herstelwet dienen te worden gebracht. De discussie over de eventuele toevoeging van projecten vindt dus ook al plaats voordat er na twee jaar een evaluatie is. In de praktijk zal het vooral gaan om de bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2 van de wet. Omdat een algemene maatregel van bestuur

sneller tot stand komt dan een wet in formele zin is de gekozen constructie flexibel, terwijl de jaarlijkse rapportage en de voorhangbepaling in de wet parlementaire betrokkenheid garanderen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de regering afwijkt van de bevindingen van de Commissie Elverding die adviseert om spoedwetten per definitie een «gesloten karakter» te laten hebben en van de systematiek van de herziene Spoedwet wegverbreding.

De Commissie Elverding heeft een aanpassing van de bestaande Spoedwet wegverbreding geadviseerd. De commissie heeft niet geadviseerd om spoedwetten per definitie een gesloten karakter te geven. De ten behoeve van de spoedaanpak aangepaste Spoedwet wegverbreding is van toepassing op in de bijlage bij die wet opgenomen projecten. De Crisis- en herstelwet verschilt hier in zoverre van dat de bijlagen bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden uitgebreid, terwijl de Spoedwet wegverbreding alleen voorziet in een mogelijkheid om de beschrijving van de projecten op ondergeschikte onderdelen te wijzigen. Dit onderscheid bloeit voort uit het verschil in doelstellingen van de wetten. Waar de Spoedwet wegverbreding voorziet in een van de Tracéwet afwijkende procedure voor een beperkt aantal wegverbredings- en wegbenuttingsprojecten, heeft de Crisis- en herstelwet tot doel bestrijding van de economische crisis en economisch herstel. Dit wordt vormgegeven door het versnellen en vereenvoudigen van een groot aantal planprocedures in het ruimtelijk domein. Met de aanvaarding van het amendement tot opname van artikel 5.2a in het wetsvoorstel is parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur gegarandeerd.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de versnelling en vereenvoudiging niet alleen geldt voor infrastructuurprojecten, maar ook met name voor windmolenparken en CO₂-opslag. Zij hopen niet dat de regering van mening is dat vertraging voor deze voorzieningen ernstiger zou zijn dan voor weg-, water- of railinfrastructuur en zouden graag hierover graag een toelichting krijgen. Voorts vroegen zij of zij het juist zien dat er in het geheel geen aandacht is voor procedurele kwesties rond kernenergie, terwijl dat juist een heel duurzame energiebron kan zijn.

De regering vindt in algemene zin de trage voortgang van ruimtelijke projecten een probleem. Met de Crisis- en herstelwet, maar ook met tal van andere maatregelen, wordt dit probleem aangepakt. Daarbij maakt de regering geen onderscheid tussen soorten projecten. De trage voortgang van infrastructuur wordt niet meer of minder problematisch geacht dan bijvoorbeeld de trage voortgang van duurzame energie. Het gaat erom de voortgang van urgente projecten te bespoedigen. In de Elektriciteitswet 1998 is reeds bepaald dat de rijkscoördinatieregeling betrekking heeft op de aanleg en uitbreiding van energieproductie-installaties van 500 MW of meer in algemene zin, waaronder kerncentrales. De tijdelijke maatregelen in de Crisis- en herstelwet met het oog op versnelling van projecten zijn van toepassing op onder meer alle projecten waarop de rijkscoördinatieregeling van toepassing is (bijlage 1, onder 1.2). Voorts heeft het parlement in het najaar van 2009 ingestemd met het voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met vereenvoudiging van het bevoegd gezag, invoering van een verplichting tot financiële zekerheidstelling en enkele andere wijzigingen ((Kamerstukken I, 2009/10, 30 429, A), het wetsvoorstel is op 17 november 2009 door de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan en de wet wordt binnenkort gepubliceerd in Staatsblad) waarbij het bevoegd gezag voor de vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet wordt vereenvoudigd van drie á zes ministers tot alleen de Minister van VROM. De regering ziet geen redenen voor

bijzondere aandacht in het voorliggende wetsvoorstel voor procedurele kwesties rond kernenergie.

De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen de regering nader uiteen te zetten wat wordt bedoeld met «categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis», die op grond van artikel 2.9, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel ook onder de Crisis- en herstelwet geschaard kunnen worden.

Het begrip «maatschappelijke betekenis» doelt op een maatschappelijke gebruiksbestemming. Onder de werking van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (Versnelde uitvoering van bouwprojecten) kunnen dus projecten worden gebracht die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming. Men spreekt in dit verband ook wel over maatschappelijk vastgoed. Bekende voorbeelden hiervan zijn scholen, buurthuizen, wijkspportvoorzieningen, ziekenhuizen, zorgsteunpunten en gebouwen voor maatschappelijk en welzijnswerk. Bij algemene maatregel van bestuur zullen langs deze lijn categorieën projecten van maatschappelijke betekenis worden aangewezen. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de lijst met categorieën maatschappelijk vastgoed die is opgenomen als bijlage bij de brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 15 december 2009 over het staatssteundossier woningcorporaties (Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 143, blz. 7).

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen wat moet worden verstaan onder het begrip «nationale betekenis» in artikel 2.18 van het wetsvoorstel.

Artikel 2.18 bepaalt dat afdeling 7 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel van toepassing is op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Dergelijke projecten kunnen dan versneld worden uitgevoerd. Het begrip «nationale betekenis» geeft aan dat het project in meerdere opzichten een betekenis moet hebben die het lokale c.q. (boven)regionale niveau overstijgt. Daarbij is natuurlijk te denken aan werkgelegenheid, maar ook aan de betekenis voor de economie (bijvoorbeeld havenontwikkeling, greenports en bedrijventerreinen) of (nationaal of internationaal) toerisme. Ook vernieuwende projecten die een landelijke voorbeeldfunctie kunnen hebben kunnen daartoe worden gerekend zoals de herontwikkeling van stationsgebieden. Het zal dus veelal gaan om grote projecten. Een «project met nationale betekenis» kan een «project van nationaal belang» als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening zijn, maar dit hoeft niet samen te vallen. Het criterium «nationaal belang» in de Wet ruimtelijke ordening is gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Het is het centrale criterium voor de uitoefening van de bestemmingsplan- en projectbesluitbevoegdheid door het Rijk, waarbij de reguliere decentrale bevoegdheden worden overgenomen en het Rijk in de plaats treedt van gemeente of provincie. Afdeling 7 is in die zin te zien als een aanvulling van het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening. Het biedt de basis voor de rijksoverheid, provincie en gemeenten om gezamenlijk de voorbereiding, besluitvorming en realisatie van projecten met nationale betekenis ter hand te nemen zonder dat de rijksoverheid bevoegdheden aan zich trekt.

3. Besluitvorming

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de verhouding van het wetsvoorstel tot de analyse en het advies van de Commissie Elverding. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in

het bijzonder naar de beperking van het alternatievenonderzoek in de m.e.r.-procedure als gevolg van het wetsvoorstel. De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen of de regering nog steeds achter de analyse en het advies van de Commissie Elverding staat.

De Commissie Elverding had de opdracht te zoeken naar manieren om de besluitvorming over infrastructuurprojecten te versnellen zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid in termen van belangenafweging en inspraak. Met het advies van deze commissie in de hand heeft de regering op 23 mei 2008 in het kabinetsstandpunt hierover (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19) voorstellen geformuleerd om uit de spagaat te komen dat in Nederland en met name in de Randstad de mobiliteitsproblemen in ernst sterk toenemen, terwijl tegelijkertijd de besluitvorming en uitvoering van projecten stagneert. Ter uitvoering van dit kabinetsstandpunt is als eerste stap de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten tot stand gebracht om een dertigtal vertraagde wegenprojecten versneld tot uitvoering te brengen. Bij deze Spoedaanpak wegen wordt naast wetgeving gelijktijdig ingezet op een omslag in de bestuurscultuur en verbeterde kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding. De regering is met de Commissie Elverding en de leden van diverse fracties van mening dat de problematiek breder speelt dan alleen bij wegen. Bij tal van urgente ruimtelijke projecten stagneert de voortgang. De huidige economische omstandigheden maken deze problematiek nijpender. Sneller kunnen investeren in ruimtelijke projecten is nodig om de economie te stimuleren en Nederland een goede uitgangspositie te verschaffen als het economisch weer beter gaat. Het kabinetsstandpunt Elverding is mede richtinggevend geweest voor de Crisis- en herstelwet, die met een serie wettelijke maatregelen versnelling en vereenvoudiging van procedures mogelijk maakt. Zoals aangekondigd in de wetgevingsnota Sneller en Beter (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 45) zijn diverse maatregelen en oplossingsrichtingen, die de Commissie Elverding noemt opgenomen in de Crisis- en herstelwet. Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de aanpassing van het bestuursprocesrecht kan worden vastgesteld dat deze mede de vrucht is van een al veel langer lopend debat over het slagvaardiger en maatschappelijk effectiever maken van het bestuurs(proces)recht (zie reeds de nota «Naar een slagvaardiger bestuursrecht», Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 16). De Commissie Elverding heeft een aantal hierin voorkomende bestuursprocesrechtelijke maatregelen genoemd als mogelijk interessant voor verhoging van de snelheid van besluitvorming. Met de Crisis- en herstelwet worden enkele bestuursprocesrechtelijke maatregelen in verband met de economische situatie tijdelijk vervroegd ingevoerd, vooruitlopend op een structurele herziening van het bestuursprocesrecht.

Naar zijn aard behelst de Crisis- en herstelwet niet de volledige uitvoering van het kabinetsstandpunt Elverding. Op wetgevingsgebied gebeurt dit voor infrastructuur met de structurele wijziging van de Tracéwet. Ook op andere terreinen zoals het bestuursprocesrecht en de natuurwetgeving zijn verdergaande structurele wetswijzigingen reeds aangekondigd. De door de leden van GroenLinks aan de orde gestelde keuze om het alternatievenonderzoek voor een beperkt aantal projecten achterwege te laten bij de project-mer acht de regering opportuun tegen de achtergrond van de geschetste urgentie. Bij de meeste projecten uit bijlage II is reeds sprake van een politieke voorkeursbeslissing waarin de verschillende belangen en alternatieven zijn gewogen.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en OSF stelden diverse vragen naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen motie Samsom, waarin de regering wordt opgeroepen op korte termijn de Elverdinaanpak in de ruimtelijke wetgeving te verankeren. De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen voorts of de regering ook vindt dat eerst

over de kaderwetgeving moet worden besloten en daarna pas over het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet.

Uiterlijk dit voorjaar komt het voorstel tot wijziging van de Tracéwet naar de Tweede Kamer. Daarmee wordt de Elverdingaanpak vertaald in wetgeving voor alle Tracéwetplichtige projecten, waarop de Commissie Elverding zich primair richtte. Dit wetsvoorstel omvat ook de wettelijke verankering van de verkenningfase, waarnaar de leden van de PvdA vroegen. Hierbij moet overigens wel worden aangetekend dat er bij versnelling en verbetering van de voorfase meer komt kijken dan het verplicht stellen van een verkenning. De motie Samsom is breder dan Tracéwetprojecten, want deze roept op tot verankering van de Elverdingaanpak in «alle relevante ruimtelijke wetten.» Door de regering is bij de behandeling in de Tweede Kamer van de Crisis- en herstelwet aangegeven dat aan deze motie uitvoering wordt gegeven door:

- indiening van het wetsvoorstel voor de wijziging van de Tracéwet. Hierin is de aansluiting met de Wet ruimtelijke ordening geregeld.
- het Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling. Hierin wordt ingegaan op eventuele verdere aanpassingen van de Wet ruimtelijke ordening als onderdeel van de bredere bezinning op het omgevingsrecht. Over dit actieprogramma is de Tweede Kamer op 4 december 2009 geïnformeerd (Kamerstukken II 2009/10, 30 844, nr. 47). Voor de zomer van 2010 zal nader over de voortgang worden gerapporteerd.

Het is nodig noch wenselijk om eerst over de Tracéwet te beslissen – ervan uitgaande dat de leden van de fracties van D66 en OSF op deze wettelijke regeling doelen met de term «kaderwetgeving» – en dan pas over de Crisis- en herstelwet. De economische omstandigheden vragen nu om actie om besluitvorming te versnellen. Bovendien doorkruist de Crisis- en herstelwet de wijziging van de Tracéwet niet, maar liggen deze wetsvoorstellen zoals hiervoor reeds beschreven in elkaars verlengde.

Tal van fracties stelden vragen over andere dan wettelijke maatregelen ter versnelling en verbetering van besluitvorming, zoals maatregelen gericht op de kwaliteit van de besluiten en op verbetering van de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding. Zij wilden weten welke activiteiten de regering op dit vlak onderneemt. De leden van de SP, de CU, de SGP en de PvdD vroegen zich af of met het versnellen en vereenvoudigen van juridische procedures niet wordt voorbijgegaan aan de kern van de problemen van trage besluitvorming. De leden van de CU en de SGP vroegen ook of niet kan worden volstaan met de daadkrachtige toepassing van recent tot stand gekomen wetgeving. De leden van D66 en OSF vroegen ook of het wetsvoorstel niet een beloning is voor slecht bestuur en of de projecten ongeoorloofd door de procedures worden geloodst.

Het kabinetsstandpunt Elverding berust op drie pijlers: een cultuuromslag in het bestuur en de ambtelijke organisatie, het verbeteren van het proces en de werkwijze van de voorbereiding van projecten en de aanpassing van de wettelijke procedures, gericht op versnelling en vereenvoudiging. De uitvoering van het kabinetsstandpunt is in volle gang en richt zich op alledrie de pijlers. Op aanpassing van de wetgeving is hiervoor reeds uitgebreid ingegaan. De regering werkt daarnaast aan een nieuw ontwerp van het besluitvormingsproces. De contouren daarvan zijn beschreven in het Actieprogramma Sneller en Beter. In de kern gaat het om een integrale aanpak met brede betrokkenheid van stakeholders en heldere afspraken ten aanzien van termijnen waarbinnen besluitvorming geregeld moet zijn. De effecten van het werken volgens de principes van Sneller en Beter zijn in toenemende mate bij projecten zichtbaar. Nieuwe projecten worden geheel uitgevoerd volgens de uitgangspunten van Sneller en Beter. Hierna wordt kort ingegaan op een aantal elementen uit de nieuwe aanpak:

- *Verkenning*: De alternatievendiscussie verschuift van de planuitwer kingsfase naar de verkenningfase. De verkenning eindigt met een gedragen de voorkeursbeslissing (die financieel en juridisch uitvoerbaar is). Een kwalitatief goede verkenningfase leidt tot een kortere en stabielere planuitwerking en een daadwerkelijke versnelling en verbetering van de besluitvorming.
- *Zinvolle effectbepaling*: Om de alternatievendiscussie te ondersteunen wordt gewerkt aan zinvolle en passende effectbepalingsmethoden voor lucht, geluid en natuur. Gestreefd wordt naar vereenvoudiging van de onderzoekslast met als uitgangspunt geen diepgaander onderzoek dan nodig is voor het nemen besluit. Voor luchtonderzoek is inmiddels een werkwijze ontwikkeld, voor geluid en natuur volgen deze binnenkort.
- *Participatie*: Bij participatie gaat het om het vroegtijdig betrekken van partijen en het serieus meenemen van hun ideeën in de besluitvorming. Inmiddels is er een Code publieksparticipatie opgesteld met de spelregels voor het betrekken van publiek bij verkenningen en planuitwerkingen. In het voorjaar van 2010 volgt de handreiking Participatie bij verkenningen. In lopende en nieuwe verkenningen wordt reeds conform de nieuwe werkwijze gewerkt.
- *Ambtelijke voorbereiding, aansturing en bestuurscultuur*: Hoe de ambtelijke voorbereiding het best kan worden vormgegeven is een kwestie van maatwerk. Sterk bepalend is de omvang van een project. Bij verkenningen van nationale projecten wordt aan de projectleiding een ambassadeur toegevoegd met het gezag om bestuurders en stakeholders bij de les te houden. Regionale projecten zullen meer onder regie van provincies worden gebracht. Projectteams worden samengesteld uit verschillende betrokken organisaties ter voorkoming van verkokering. Bij belangrijke te nemen besluiten is expliciet aandacht voor kwaliteitstoetsing. Dat gebeurt intern en zonodig extern om zaken als nut, noodzaak, haalbaarheid en budget door een externe partij te laten verifiëren. Een groot deel van deze maatregelen is ontwikkeld in het kader van Randstad Urgent, dat ook een belangrijke aanjager is voor een verandering van de bestuurscultuur. Ook de gewijzigde MIRTspelregels dragen hieraan bij. Bij tal van projecten worden de genoemde maatregelen al in de praktijk gebracht. Tot slot wordt er momenteel in opdracht van VenW en VROM door de samenwerkende universiteiten VU Amsterdam, TU Delft en RU Leiden een grootschalig onderzoek verricht naar de bestuurscultuur bij ruimtelijke besluitvorming in Nederland. De onderzoeksresultaten zullen worden gebruikt om bewustwording en gedragsverandering op gang te brengen.

De Crisis- en herstelwet is niet, zoals leden van de fractie van D66 en OSF lijken te suggereren, een beloning voor slecht bestuur. Met de wetgeving wordt snellere en eenvoudigere besluitvorming mogelijk gemaakt binnen de randvoorwaarde van zorgvuldigheid, terwijl bovendien tal van maatregelen is genomen om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering bereid is tot een algehele en grootschalige herziening van procedures als vervolg op dit wetsvoorstel en zo ja, in welke vorm. Ook vroegen deze leden naar de mogelijkheden van een lex specialis voor projecten waarvoor veel verschillende besluiten nodig zijn.

Hiervoor is al aangegeven welke acties parallel aan dit wetsvoorstel lopen. Op het gebied van infrastructuur wordt binnen enkele maanden de structurele herziening van de Tracéwet ingediend. Daarnaast is er het project versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein. Dit traject onder leiding van de Minister van Justitie is gericht op meer fundamentele aanpassingen van het bestuursprocesrecht. Doel is om het geschiloplossend vermogen van het bestuursrecht, in het bijzonder in procedures over

ruimtelijke projecten, te vergroten. Zoals eerder is aangegeven, zal de Minister van Justitie de Staten-Generaal in de eerste helft van 2010 berichten over de resultaten van dit project. Daarnaast is er de bezinning op het omgevingsrecht. Deze bezinning wordt breed ingezet conform de aangehouden motie van het Tweede Kamerlid Pieper over de gewenste «fundamentele herziening van het omgevingsrecht» (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 16) en de motie Koopmans/Vermeij (Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 23) over de integratie van toetsingskaders. Op de figuur van de lex specialis is reeds ingegaan in de wetgevingsnota Sneller en Beter, mede in relatie tot de A74. Er dient zeer terughoudend mee te worden omgegaan. Het A2-project leent zich er niet voor, omdat het zich al in een vergevorderd stadium van besluitvorming bevindt. Vanwege de met een dergelijke wet gemoeide tijd kan een lex specialis voor dit project geen versnelling, maar eerder vertraging betekenen.

4. Werkgelegenheid en effectiviteit

De leden van de PvdA-fractie wezen op het probleem dat 50 000 banen in de bouw vooral op de tocht staan door vraaguitval. Als bijvoorbeeld onvoldoende woningen zijn verkocht wordt het risico van de start van de bouw niet genomen of niet toegestaan door de verscherpte financieringsvoorwaarden van de banken. Daarnaast verwezen deze leden naar enkele deskundigen die menen dat heroverweging en herontwikkeling van veel projecten nodig is. De leden van deze fractie van de PvdA vroegen aan de regering om een reactie hierop.

Zoals in het debat in de Tweede Kamer en ook eerder in de memorie van antwoord naar voren is gebracht, is een van de hoofddoelen van de Crisis- en herstelwet de bestrijding van de gevolgen van de economische crisis. In dat kader zijn maatregelen getroffen gericht op het versnellen van de besluitvorming rond infrastructurele en bouwprojecten, onder andere door het terugdringen van het aantal voor uitvoering benodigde vergunningen. Het belang van deze maatregelen is door de regering onderstreept door te wijzen op het hoge aantal arbeidsplaatsen dat in de bouw «op de tocht» staat. Daarbij is, als perspectief, gewezen op de positieve werkgelegenheidseffecten die de uitvoering van projecten uit de nota ruimte en infrastructurele projecten met zich mee kunnen brengen. Op het gebied van de woningbouw heeft de regering reeds maatregelen getroffen in de vorm van het stimuleringsbudget woningbouw. Met dit stimuleringsbudget wil de regering een kentering teweegbrengen in de huidige situatie dat woningbouwprojecten – door vraaguitval of een terughoudende opstelling van banken – stilvallen of vertragen, waardoor de noodzakelijke uitbreiding van de woningvoorraad in de knel komt, de doorstroming in en naar de koopsector vermindert en de druk op de huurmarkt steeds groter wordt. Gemeenten die gebruikmaken van het stimuleringsbudget hebben volledige vrijheid om de subsidie daartoe gericht in te zetten, uiteraard met inachtneming van alle van toepassing zijnde juridische en financiële kaders. Daarbij dienen gemeenten in overleg met de bij de bouw betrokken partijen extra inspanningen te leveren om samen het probleem op te lossen en het project een doorstart te geven. De ervaringen tot dusver met de uitvoering van dit stimuleringsbudget leert dat de gekozen aanpassingen en oplossingen zeer divers zijn; van aanpassing van het aanbod, het verlagen van de verkoopprijs tot garanties voor verkoop van de achter te laten woning.

De Crisis- en herstelwet is er op gericht om op verantwoorde wijze de lasten en daarmee ook de kosten van besluitvormingprocedures terug te brengen. Specifiek gericht op de bouw van woningen is in dat kader bijvoorbeeld het projectuitvoeringsbesluit in afdeling 6 van hoofdstuk 2 opgenomen, waarmee een versnelling in de realisatietijd van projecten

wordt beoogd. Juist waar aanpassing of herontwikkeling van projecten, met het oog op het doorbreken van stagnatie aan de orde is, is het van groot belang dat deze zo min mogelijk op vertragende procedurele weerstanden stuit. Op die wijze levert de Crisis- en herstelwet een bijdrage aan het beoogde doel van behoud van werkgelegenheid in de woningbouw aansluitend op en in het verlengde van de inzet van het hierboven beschreven stimuleringsbudget.

De leden van de PvdA-fractie stelden als alternatieve maatregel voor de werkgelegenheid een subsidie van bijvoorbeeld een half miljard voor het treffen van energiebesparende maatregelen in 400 000 huur- en koopwoningen, een bedrag dat overeenkomt met de helft van de subsidie voor het windmolenpark Urk waar voor 400 000 huishoudens energie wordt opgewekt. Zij verzochten de regering de effecten van deze maatregel versneld te onderzoeken.

De Crisis- en herstelwet is onderdeel van het pakket aan maatregelen ter bevordering van duurzaamheid, werkgelegenheid en economisch herstel dat bij het Aanvullend Beleidsakkoord is gepresenteerd. De kern van dit wetsvoorstel is versnelling en vereenvoudiging van procedures in het ruimtelijk domein. Daarmee worden urgente, reeds geplande ruimtelijke projecten versneld tot uitvoering gebracht zonder dat in totaliteit extra budget nodig is. Het in het leven roepen van een nieuwe subsidieregeling ter waarde van 0,5 miljard euro valt derhalve buiten het bereik van de Crisis- en herstelwet. Uiteraard is het van belang voor een duurzaam energiebeleid om in samenhang zowel besparing op het energieverbruik als groei van het aandeel duurzame energie na te streven. Het beleid van de regering is hier ook op gericht. Zo is in het Aanvullend Beleidsakkoord 320 miljoen euro uitgetrokken voor extra maatregelen om in 2009 en 2010 conform de wens van deze leden energiebesparing in woningen te stimuleren en wordt tot 2020 structureel 160 miljoen euro per jaar extra ingezet om door Wind op zee het aandeel duurzame energie fors te verhogen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering de werkgelegenheidsgevolgen te onderbouwen van de versnelde procedure rond ongeveer 70 infrastructurele projecten naast de projecten uit de Spoedwet wegverbreding. Deze leden wezen op de mogelijkheid dat de markt wordt verstoord, omdat er te weinig capaciteit is in de markt om alle werken uit te voeren. Deze leden vreesden in dat licht voor prijsopdrijving, vertraging in het vervolgtraject en aantrekkingskracht op buitenlandse partijen.

Van de 30 projecten uit de Spoedwet Wegverbreding zijn inmiddels 17 projecten aanbesteed. De resterende 13 projecten worden in de eerste helft van 2010 op de markt gezet. Voor 16 van de 30 projecten is, na intensieve dialoog met de markt, voor een uniforme en korte aanbestedingsprocedure gekozen. Deze 16 projecten zijn in 6 pakketten gebundeld om een mogelijk tekort aan aanbestedingscapaciteit bij de markt te vermijden. Bij de aanbestedingen is voldoende animo gebleken bij de markt (zo'n 5 à 6 gegadigden) zodat voldoende concurrentie gegarandeerd is. In de contracten zijn diverse financiële prikkels opgenomen om de kosten te beheersen. Van een toenemende spanning in de markt met als gevolg een prijsopdrijvend effect is in het kader van de Spoedwet wegverbreding geen sprake.

Bijlage II bij de Crisis- en herstelwet waar de vraagstellers op doelen bevat circa tien wegprojecten. Daarnaast omvat bijlage II tal van projecten, bijvoorbeeld Nota Ruimteprojecten, die geen relatie hebben met wegenbouw. De in bijlage II genoemde wegprojecten hebben een ambitieuze planning en spelen voor het merendeel net na de piek van de Spoedaanpak. Voor deze projecten is de winst van de Crisis- en herstelwet

dat de planning robuuster en de kans op vertraging beperkt wordt en niet zozeer dat de realisatie van deze wegprojecten wordt versneld. Hierdoor wordt het werkpakket stabiel en kan de markt daar beter op anticiperen. Het zal mogelijk een piek aan werkzaamheden opleveren, maar dat is naar verwachting deels op te vangen door gecombineerde aanbesteding en interne herprioritering en deels met gerichte inhuur.

De leden van de PvdA-fractie wezen voorts op het risico dat prijsopdriving bij infrastructurele werken ertoe leidt dat bedrijven die zich zowel op infrastructuur als op (woning)bouw toeleggen bij aanbesteding in de (woning)bouw op of beneden kostprijs kunnen gaan zitten, wat vooral nadelig is voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Deze leden vroegen de regering hierop te reageren.

Zoals bij de vraag hiervoor aangegeven is de Crisis- en herstelwet gericht op vereenvoudiging en bekorting van de procedures. Dit leidt tot een verlichting van de werkzaamheden. Daarnaast streeft VenW bij de aanbesteding van infrastructuur naar duurzame concurrentie. Dat wil zeggen voor nu en in de toekomst voldoende goede inschrijvers voor iedere aanbesteding. Door te zorgen voor voldoende concurrentie wordt prijsopdriving tegengegaan. Daartoe wordt veel aandacht besteed aan het wegnemen van onnodige belemmeringen om in te schrijven op aanbestedingen van infrastructuur. Zo is combinatievorming door het midden- en kleinbedrijf vereenvoudigd door geen hogere eisen te stellen dan aan individuele inschrijvers. De hoofdelijke aansprakelijkheid van kleinere deelnemers in een combinatie is verminderd en de termijnen van voor-aankondiging zijn verlengd, zodat bedrijven zich beter kunnen voorbereiden op een inschrijving. Vooraf houdt Rijkswaterstaat vaak marktconsultaties om goed op de mogelijkheden van de markt te kunnen inspelen. Op dit moment zijn bij VROM noch VenW signalen bekend dat grotere bedrijven die in de (woning)bouw en de infrastructuur actief zijn ervoor kiezen om bij de (woning)bouw structureel onder de kostprijs te werken.

De leden van D66 en OSF vroegen of de wet het geformuleerde doel wel dient nu deze later dan voorzien in werking treedt, als het dieptepunt van de crisis mogelijk al achter de rug is. Zij vroegen voorts om een studie van bijvoorbeeld het CPB die de urgentie van deze wet aantoonst. Tot slot wilden deze leden garanties dat de Crisis- en herstelwet tot meer werkgelegenheid leidt.

De regering betreurt het dat de Crisis- en herstelwet later in werking treedt dan voorzien. Hoe eerder deze wet in werking treedt, hoe eerder de gewenste versnelling en vereenvoudiging van procedures immers kan worden bereikt. Dat de wet naar verwachting enkele maanden later in werking treedt dan voorzien, betekent niet dat de wet het geformuleerde doel niet meer dient, zoals deze leden suggereerden. Hoewel er tekenen zijn van broos herstel, acht de regering het niet gerechtvaardigd te verwachten dat over enkele maanden het economisch perspectief alweer rooskleurig zal zijn. Ook als het dieptepunt van de crisis al achter de rug zou zijn zullen de komende jaren naar verwachting economisch moeilijk zijn. Daarbij komt dat het doel van de wet breder is dan bestrijding van de economische crisis door middel van behoud van werkgelegenheid ten gevolge van versnelling van projecten. Ook duurzaamheid en economisch herstel op de korte en middellange termijn maken nadrukkelijk onderdeel uit van de doelstelling van het wetsvoorstel. Aan een studie van het Centraal Planbureau naar de urgentie van het wetsvoorstel heeft de regering geen behoefte. Naar haar mening is er voldoende feitelijke informatie voorhanden en is de urgentie van het wetsvoorstel een politiek vraagstuk, waar regering en Kamer zich over dienen uit te spreken. De Crisis- en herstelwet leidt tot slot niet tot meer werkgelegenheid in totaliteit, maar

tot het naar voren halen van projecten en daarmee van de inzet van arbeidskracht in de komende, economisch moeilijke jaren. Hierbij gaat het om, zoals hiervoor reeds betoogd, tienduizenden mensjaren. Wanneer deze projecten door de Crisis- en herstelwet eerder worden uitgevoerd dan aanvankelijk gepland zal deze werkgelegenheid worden gerealiseerd.

1. Relatie tot bestaande en nieuwe wetgeving

5.1 Algemeen

De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen zich af hoe de regering aankijkt tegen het risico dat de Crisis- en herstelwet tot meer procedurele rompslomp leidt in plaats van minder doordat bestuurders, juristen en rechters moeite zullen hebben met het zich eigen maken ervan. Voorts meenden deze leden dat het risico groot is dat belanghebbenden niet weten waar ze aan toe zijn en meer verzoekschriften indienen om inzicht te krijgen in het proces. Zij vroegen hoe de regering denkt deze risico's te minimaliseren en welke acties ze daartoe onderneemt.

De regering deelt de opvatting van deze fracties niet. Elke nieuwe wet en elke wetswijziging heeft tot gevolg dat degene die erdoor wordt geraakt of ermee moet werken zich moet instellen op de nieuwe regels. In zoverre verschilt de Crisis- en herstelwet niet van enige andere wet. De Crisis- en herstelwet bevat een aantal procedures, zoals de procedure in afdeling 6 van hoofdstuk 2 over de versnelde uitvoering van bouwprojecten, die erop gericht zijn om de besluitvorming over deze projecten juist te vereenvoudigen zodat de «rompslomp» die er bij dat type projecten nu vaak is juist wordt voorkomen en (extra) verzoekschriften om inzicht te krijgen in het proces niet nodig zijn. Dit laat onverlet dat de regering zich medeverantwoordelijk voelt voor een juiste implementatie van de wet. Hierna gaat de regering in paragraaf 14 over de uitvoering op dit punt in naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van SGP, CU en GroenLinks.

De leden van de fractie van de PvdA stelden terecht vast dat versnelling, stroomlijning en coördinatie van wetgeving die de fysieke leefomgeving betreft al jaren hoog op de agenda staan van de regering. Inderdaad gaat het daarbij, zoals deze leden stelden, om de Wet en het Besluit ruimtelijke ordening, de Wabo, de MER, de bestuurlijke lus, de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, de Tracéwet, de Waterwet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de coördinatiebepaling in de Awb.

De leden van de fracties van D66 en OSF vroegen of de regering een helder beeld wil scheppen van de verschillende wetten met dezelfde doelstellingen en over de vraag hoe deze wetten zich tot elkaar verhouden. De regering merkt op dat de zojuist genoemde wetten voor een deel al tot stand zijn gekomen en voor een deel nog in voorbereiding zijn. De algemene doelstelling van versnelling, stroomlijning en coördinatie komt, soms naast andere doelstellingen, in al deze wetgeving naar voren. Het terrein waarop de specifieke wetten zich richten, verschilt onderling.

- De Wet ruimtelijke ordening en het gelijknamige Besluit beogen de doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen. De wet en het besluit richten zich primair tot gemeenten, provincie en Rijk. De vereenvoudigen leiden tevens tot versnelling van procedures, bijvoorbeeld in de procedure voor het bestemmingsplan.
- De Tracéwet en de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten hebben betrekking op infrastructuur van het Rijk. Beide wetten hebben betrekking op rijkswegen. De Tracéwet richt zich daarnaast ook op landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. In beide wetten is het Rijk het bevoegd gezag.

- De Waterwet beoogt de tot voor kort versnipperde wetgeving voor watergerelateerde thema's samen te brengen. De wet betreft de wereld van het waterbeheer en van de waterschappen.
- Het in voorbereiding zijnde voorstel voor een integrale natuurwet heeft als doel om de wetgeving inzake de bescherming van gebieden, soorten en bos werkbaarder te maken.
- De Wet modernisering milieueffectrapportage beoogt verbeteringen in de mer-procedure.
- De bestuurlijke lus en de coördinatiebepaling van de Algemene wet bestuursrecht maken onderdeel uit van het bestuursprocesrecht, dat een bredere toepassing kent dan alleen het fysieke leefomgevingsrecht.
- De Wabo ten slotte zorgt voor samenvoeging van circa 25 (belangrijke) toestemmingen op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten die nodig zijn voor het realiseren van plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, waaronder het bouwen.

Het voorliggende voorstel voor de Crisis- en herstelwet bevat voor de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, de Wabo en de Natuurbeschermingswet 1998 wijzigingsvoorstellen. Deze voorstellen betreffen verbeteringen en noodzakelijke aanpassingen die elk in de context van de desbetreffende wet zijn te beoordelen. De verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en de Wet modernisering milieueffectrapportage is als volgt. Voor de projecten van bijlage II geldt tijdelijk een vereenvoudiging in de procedure voor de milieueffectrapportage. Tot 1 januari 2014 is het niet verplicht om bij de milieueffectrapportage op projectniveau een onderzoek naar alternatieven te laten verrichten en om advies te vragen aan de Commissie voor de milieueffectrapportage. Gelet op de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel acht de regering deze tijdelijke afwijking gerechtvaardigd. Ook de bepalingen met betrekking tot het bestuursprocesrecht hebben een tijdelijk karakter. Hier is de situatie dat de regering met deze tijdelijke bepalingen ervaring wil opdoen om te kunnen beoordelen of zij al dan niet in aangepaste vorm te zijner tijd onderdeel kunnen uitmaken van permanente wetgeving.

De relatie tot de Wabo wordt uitgediept in paragraaf 5.2 van deze memorie van antwoord, met name in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA over de verhouding tussen de Wabo en afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel.

In paragraaf 13 van deze memorie van antwoord wordt naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie nader ingegaan op wetgeving voor infrastructurele projecten.

De fractie van de PvdD vroeg of de regering kan aangeven welke consequenties het aannemen van de wet heeft in termen van rechtsbescherming met name in relatie tot artikel 1.5 (passeren van gebreken) en artikel 1.9 (introductie van het relativiteitsbeginsel).

De voorgestelde wet verandert niets aan de rechtsbescherming voor belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties. De regel dat beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden geldt onverkort. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen die gericht zijn op een spoedige behandeling bij de rechtbank, zodat belanghebbenden snel weten waar ze aan toe zijn. Zoals ook al eerder in deze memorie van antwoord is aangegeven, meent de regering dat het in het bestuursrecht anno nu behoort te gaan om bescherming van belangen die de insteller van het beroep rechtstreeks raken. Daarom is overgegaan tot invoering van het relativiteitsvereiste. Invoering van dit vereiste leidt ertoe dat de bestuursrechter zich alleen een oordeel hoeft te vormen over die onderwerpen die raken aan rechtens beschermde belangen van de eisende partij; er wordt dus sneller

tot de kern van het geschil doorgedrongen. Daarnaast is artikel 1.5 opgenomen dat het mogelijk maakt dat een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel in stand wordt gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Met enige regelmaat constateert de bestuursrechter dat het bestreden besluit een klein gebrek vertoont, maar dat dit gebrek inmiddels is hersteld. Soms is het gebrek zo gering dat de bestuursrechter vernietiging van het bestreden besluit ongerechtvaardigd acht. Omdat nu slechts vormverzuimen kunnen worden gepasseerd, doet de bestuursrechter soms net alsof het bestreden besluit geen gebreken kent. Deze praktijk bevordert verhullend taalgebruik in rechterlijke uitspraken. Voorwaarde om het artikel te kunnen toepassen is dat aannemelijk is dat de belanghebbenden bij het besluit niet zijn benadeeld door toepassing van het artikel. De regering verwacht dat bestuursorganen zorgvuldigheid blijven betrachten bij het voorbereiden en nemen van besluiten omdat de rechter niet verplicht is tot het passeren van gebreken.

5.2 WRO, WABO

De regering is verheugd dat de leden van het CDA het toejuichen dat de verplichting om een projectbesluit te vertalen in een bestemmingsplan wordt geschrapt. De regering is niet van oordeel dat het bestemmingsplan als gevolg daarvan niet meer het centrale sturingsinstrument binnen de Wet ruimtelijke ordening is. Hierna gaat de regering in antwoord op specifieke vragen van de fractie van de PvdA hier nader op in.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering, net als zij, redenen ziet om artikel 5.20 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet in werking te laten treden.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, betreft artikel 5.20, tweede lid, van de Wabo materieel een voortzetting van de bestaande regeling in de Wet ruimtelijke ordening. Het bevat een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om te verzoeken om handhaving indien provinciale belangen dat nodig maken met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Anders dan bij de gevallen waar het voorstel voor de Crisis- en herstelwet betrekking op heeft, kan artikel 5.20 van de Wabo betrekking hebben op allerlei projecten en uiteenlopende gevallen. Het blijft dan ook, net als nu het geval is, van belang dat de provincie beschikt over effectieve mogelijkheden om tot handhaving te verzoeken wanneer provinciale belangen in het geding zijn. Artikel 5.20 biedt daarvoor een aanvullende lichtere mogelijkheid ten opzichte van het bestaande generieke instrumentarium inzake taakverwaarlozing. Naar aanleiding van onder meer het rapport van de Commissie Oosting heeft de regering besloten om het generieke instrumentarium in de Gemeentewet te moderniseren. Daartoe is een wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht in voorbereiding dat binnenkort bij het parlement zal worden ingediend. Met deze wetswijziging zal het generieke instrumentarium adequaat zijn om in de plaats te treden van de regeling in 5.20, tweede lid, van de Wabo. Onderdeel van dat wetsvoorstel zal dan ook zijn het schrappen van dat onderdeel van de Wabo. Tot die tijd zal het bestaande instrumentarium worden gehandhaafd.

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan het onbegrijpelijk te vinden waarom het projectbesluit van de Wet ruimtelijke ordening bij aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel niet meer binnen een jaar behoeft te worden gevolgd door een bestemmingsplanwijziging en waarom niet bepaald wordt dat het projectuitvoeringsbesluit gebaseerd dient te zijn op het in de structuurvisie vastgestelde beleid. Ook de prikkel

dat leges voor zo'n besluit pas geheven mogen worden nadat de bestemmingsplanwijziging is vastgesteld, verdwijnt geheel. Deze leden vroegen zich af wat nog de betekenis van de Wet ruimtelijke ordening is voor het bestaand stedelijk gebied en van de beoogde AMvB ruimte en het Besluit ruimtelijke ordening. Zij vroegen zich verder af hoe kan worden bereikt dat een bestemmingsplan het centrale instrument in de ruimtelijke ordening blijft.

De regering merkt op dat een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen het projectbesluit uit de Wet ruimtelijke ordening en het projectuitvoeringsbesluit dat centraal staat in afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het voorliggende wetsvoorstel. Naar het oordeel van de regering blijft de Wet ruimtelijke ordening, waarin het projectbesluit is opgenomen, ook voor het stedelijk gebied een belangrijk kader voor de ruimtelijke besluitvorming. De Algemene maatregel van bestuur Ruimte is daarbij essentieel als kader voor zowel bestemmingsplannen als projectbesluiten (Wet ruimtelijke ordening) en projectuitvoeringsbesluiten (Crisis- en herstelwet). De vereisten die het Besluit ruimtelijke ordening aan projectbesluiten stelt, blijven na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel onverkort gelden. Voor een projectuitvoeringsbesluit, zoals opgenomen in de Crisis- en herstelwet gelden dezelfde materiële kaders als voor een projectbesluit.

Een vraag van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks in verband met de herziening van de koppeling van projectbesluit en bestemmingsplan was of door de regering het uitgangspunt van de centrale rol van het bestemmingsplan in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt losgelaten. Ook de leden van de fractie van het CDA wilde graag een bevestiging dat dit niet het geval is. Deze leden wilden aanvullend weten of de veronderstelling juist is dat de projectbesluiten vrijwel automatisch, eens in de tien jaar, zullen worden vertaald in een bestemmingsplan.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Ook met de huidige koppeling tussen projectbesluit en bestemmingsplan heeft de wetgever erkend dat zich in de praktijk situaties kunnen voordoen, waarin gemeenten middels een projectbesluit willen inspelen op actuele ruimtelijke inzichten en de mogelijkheden om investeringen van derden te faciliteren, waarmee bij het opstellen van het bestemmingsplan nog geen rekening kon worden gehouden. Projectbesluiten moeten snel door een bestemmingsplan worden gevolgd. Dit dubbele werk alsmede het risico dat niet op de juiste wijze wordt voldaan aan de procedurele voorwaarden voor de koppeling schrikt gemeenten op dit moment af om het instrument projectbesluit te gebruiken. Vanwege de inhoudelijke meerwaarde voor gemeenten van het projectbesluit boven het bestemmingsplan, met name door incorporatie van andere toestemmingsvereisten, is bedoelde wijziging in het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet opgenomen. Net als de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en GroenLinks houdt de regering vast aan de centrale normerende rol van het bestemmingsplan. Daarom wordt in de Crisis- en herstelwet de koppeling niet geschrapt, maar zodanig aangepast dat alle projectbesluiten bij de reguliere bestemmingsplanherzieningen worden verwerkt. Dit betekent inderdaad zoals de leden van het CDA veronderstelden dat de projectbesluiten vrijwel automatisch in een bestemmingsplan worden vertaald. De tienjaarlijkse actualiseringsplicht van bestemmingsplannen is onder de Wet ruimtelijke ordening adequaat geborgd met effectieve sancties. Door de geïntroduceerde elektronische publicatieplicht van projectbesluiten levert het wetsvoorstel evenmin verlies aan kenbaarheid van de actuele planologische situatie voor de burger op. Belanghebbenden kunnen bij verandering van een planologische situatie zowel bij het in gang zetten van de procedure voor een projectbesluit als bij een bestemmingsplan hun zienswijze kenbaar

maken. Het belang van de burger wordt op geen enkele manier geschaad. Voor de regering heeft bij herziening van de koppeling een belangrijke rol gespeeld dat onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in situaties waarin gebruik van het projectbesluit gezien het doel van het besluit voor de hand zou liggen, gemeenten nu veel postzegelbestemmingsplannen maken. Voor de kwaliteit van ruimtelijke afweging levert dit geen enkele meerwaarde op boven het nemen van een projectbesluit voor dezelfde locatie.

Met de leden van de fractie van de PvdA kan worden vastgesteld dat het projectuitvoeringsbesluit tijdelijk een nieuwe figuur is waarvoor bepaalde onderdelen van de Wet ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing zijn verklaard (artikel 2.15 van het wetsvoorstel). Daarnaast zal moeten worden voldaan aan de Amvb Ruimte. Dit volgt uit artikel 2.10, vijfde lid, van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is de noodzaak van deze voorzieningen toegelicht.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe kan worden gewaarborgd dat een strategische afweging met ruimte voor alternatieven in direct samenspel met burgers en hun organisaties, mede op basis van milieu en ruimtelijke kwaliteitsoverwegingen, plaatsvindt bij de toepassing van de projectbesluiten.

Het voorliggende wetsvoorstel verandert niets aan de bestaande wettelijke vereisten voor de totstandkoming van projectbesluiten. Het wettelijk vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit omvat ook de afwegingen waarop deze leden doelen. De totstandkomingsprocedure van een projectbesluit biedt wettelijke garanties voor betrokkenheid van een ieder. Ook het projectuitvoeringsbesluit is met voldoende waarborgen omkleed en ook daarbij blijft in het kader van de ruimtelijke ordening een integrale afweging vereist van alle betrokken belangen evenals een zorgvuldige voorbereiding en motivering.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ook hoe kan worden voorkomen dat er in de praktijk onduidelijkheid gaat bestaan over enerzijds planvorming die in aanmerking komt voor de projectuitvoeringsbesluitbepaling zoals weergegeven in afdeling 6 van het voorliggende wetsvoorstel en anderzijds planvorming, waarvoor bestaande wetgeving geldt. Deze leden vonden dat de structuurvisie en het bestemmingsplan voor grote projecten de aangewezen instrumenten zijn.

In antwoord hierop wil de regering allereerst opmerken dat bij een projectuitvoeringsbesluit alleen afzonderlijke besluiten, zoals ontheffingen en vergunningen, in dat ene besluit opgaan. Het betekent dus niet dat van de in die wettelijke regelingen opgenomen inhoudelijke waarborgen kan worden afgeweken. Dat blijkt expliciet uit de in artikel 2.10, vierde en vijfde lid, opgenomen voorwaarden. Het bevoegd gezag moet bij een projectuitvoeringsbesluit scherp voor ogen hebben wat de impact van de besluit is, en wat de gevolgen zijn de planologische kwaliteit en het milieu. In de motivering van het besluit moet blijken welke belangen er in het geding zijn en op welke wijze daarmee rekening is gehouden. Geldende wettelijke kaders of grenzen, zoals de geluidsnormen van de Wet geluidhinder of de planologische kaders zoals opgenomen in de Amvb Ruimte moeten gewoon in acht worden genomen. De bovengrens van hetgeen door middel van een projectuitvoeringsbesluit kan worden gerealiseerd valt samen met de ondergrens van de MER-plicht: een uit het Besluit milieu-effectrapportage voortvloeiende mer-plicht is dus niet aan de orde. Naar het oordeel van de regering zal het zelden voorkomen dat via een projectuitvoeringsbesluit wordt overgegaan tot een grote binnenstedelijke herstructurering of een nieuwe uitleglocatie zonder dat daaraan een met inbreng van burgers totstandgekomen structuurvisie vooraf is gegaan. Overigens geldt deze eis nu ook niet voor een projectbesluit, dat

zelfs gebruikt kan worden voor projecten die boven de MER-grens uitkomen. Of ter realisatie van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, zoals neergelegd in de structuurvisie, een bestemmingsplanwijziging, (als dat nodig is) een projectbesluit of projectuitvoeringsbesluit nodig is, is ter afweging aan de gemeenteraad.

De leden van de fractie van de PvdA stelden met betrekking tot afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (Versnelde uitvoering van bouwprojecten) dat de vergelijking met de benadering van de Deltawet grote rivieren niet opgaat, omdat het onomstreden doel, het brede draagvlak en het kleine aantal vergelijkbare projecten ontbreekt.

De regering is het met deze leden eens dat de vergelijking met de Deltawet grote rivieren niet in alle opzichten opgaat, al was het maar omdat het bij de Deltawet grote rivieren om een heel specifieke, levensbedreigende problematiek ging. De regering acht de huidige economische situatie desalniettemin zodanig, dat ingrepen in de reguliere besluitvormingsprocessen gerechtvaardigd zijn. Bij het bepalen van de reikwijdte van afdeling 6 van hoofdstuk 2 heeft de regering aanvankelijk gekozen voor een homogene categorie projecten. Deze is gevonden in woningbouwprojecten. Tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel heeft de regering vanuit de samenleving echter dringende signalen ontvangen dat er behoefte bestaat aan een ruimere reikwijdte voor de voorgestelde nieuwe afdeling, zodat ook voor zogenaamd maatschappelijk vastgoed gebruik kan worden gemaakt van de versnelde procedure. Hierbij heeft de regering nadrukkelijk betrokken dat de kleine en middelgrote bouwprojecten die van deze versnelde procedure gebruik kunnen maken gezamenlijk een grote bijdrage aan de werkgelegenheid kunnen leveren. Het zal hierbij naar verwachting in eerste instantie gaan om bouwprojecten waarvan de ontwikkelingsfase al min of meer is afgerond, maar waarvan de besluitvormingsfase nog moet starten. Zeker die projecten waarbij het helder is welke toetsingskaders moeten worden toegepast en waarvoor de impact al is onderzocht, kunnen met toepassing van afdeling 6 versneld in uitvoering worden genomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom de, tot nu toe weinig toegepaste, coördinatiebepaling in de Wet ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) niet ingezet kan worden voor coördinatie en stroomlijning van de besluitvorming.

In antwoord hierop merkt de regering op dat het gemeenten vrijstaat in voorkomende gevallen in plaats van de regeling voor versnelde uitvoering van bouwprojecten (hoofdstuk 2, afdeling 6, van het wetsvoorstel) gebruik te maken van de gemeentelijke coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening. De regeling voor versnelde uitvoering van bouwprojecten zal echter in bepaalde gevallen een duidelijke meerwaarde kunnen hebben boven gebruikmaking van de bestaande gemeentelijke coördinatieregeling in de Wet ruimtelijke ordening. Bij de regeling voor versnelde uitvoering van bouwprojecten in dit wetsvoorstel is sprake van één bevoegd gezag (de gemeenteraad) en één besluit (het projectuitvoeringsbesluit, dat strekt ter vervanging van de besluiten die anders nodig zouden zijn geweest). De gemeentelijke coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening is minder verstrekkend. Deze laat de vergunningstelsels in stand en zorgt ervoor dat de verschillende besluiten in procedureel opzicht samenhangend tot stand komen. Verder blijft bij coördinatie in beginsel elk van de betrokken bestuursorganen bevoegd tot het nemen van de afzonderlijke besluiten. Hiermee is tevens de vraag van deze leden beantwoord welke elementen de coördinatieregeling niet heeft welke wel in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA wilden weten of de veronderstelling onjuist is, dat bij het adequaat toepassen van de in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen coördinatieregeling al veel problemen rond ongetijdsheid van de afgifte van vergunningen voorkomen kunnen worden. Deze veronderstelling is op zich niet onjuist. Echter, de regeling voor versnelde uitvoering van bouwprojecten zoals opgenomen in het wetsvoorstel heeft in bepaalde gevallen een meerwaarde gezien vanuit de achterliggende wens de snelheid van besluitvorming en uitvoering te bevorderen. De regering verwijst in dit verband naar het antwoord op de vorige vraag van deze leden. Natuurlijk blijft het mogelijk dat de voorgestelde regeling van afdeling 6 om inhoudelijke of programmatische redenen minder goed toepasbaar is voor bepaalde projecten. Dan biedt de bestaande coördinatieregeling een goed alternatief. In antwoord op een andere vraag van deze leden meent de regering dat het niet zozeer gaat om een óf-óf maar om een én-én: de regering zet zowel in op een goede toepassing van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling als op een versterkte ondersteuning bij het goed toepassen en uitvoeren van bestaande wettelijke mogelijkheden: voor de aanpak van de crisis zijn beide wegen noodzakelijk.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vroegen zich af wat het verschil is tussen de omgevingsvergunning zoals opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het projectuitvoeringsbesluit zoals voorgesteld in afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel.

De hoofdgedachte achter beide regelingen is dezelfde. Niettemin zijn er wel bepaalde verschillen. De reikwijdte van het projectuitvoeringsbesluit is breder dan de omgevingsvergunning. De Wabo zorgt voor samenvoeging van circa 25 (belangrijke) toestemmingen op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten die nodig zijn voor het realiseren van plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, waaronder het bouwen. Het projectuitvoeringsbesluit vervangt alle toestemmingen die voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project vereist zouden zijn geweest op enkele uitzonderingen na (zie artikel 2.10, derde lid, van het wetsvoorstel). Daarmee is afdeling 6 breder dan de Wabo. Daarnaast bevat afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel voor de fase van de rechtsbescherming enkele extra voorzieningen ten opzichte van de reguliere rechtsbeschermingssystematiek die ook bij de Wabo als uitgangspunt is genomen. Voorbeelden van deze extra voorzieningen zijn beroep in één instantie en een korte beslistermijn voor de rechter. Deze verschillen maken dat afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel meerwaarde heeft boven de Wabo. Omgekeerd is het zo dat de Wabo meerwaarde heeft voor bijvoorbeeld besluitvorming over projecten die buiten het toepassingsbereik van die afdeling vallen.

De leden van de fractie van de PvdA wezen voorts op het belang van de werkwijze die met de Wabo wordt geïntroduceerd. Met het projectuitvoeringsbesluit wordt niet beoogd om daarin verandering te brengen. Van de bij de Wabo ontwikkelde werkwijze kan ook worden geprofiteerd bij de uitvoering van het projectuitvoeringsbesluit. Voor projecten waarop de Wabo van toepassing is, ligt het voor de hand dat op grond van die wet een omgevingsvergunning wordt gevraagd. Die biedt de voordelen van uniforme indieningsvereisten, de mogelijkheid tot het doen van elektronische aanvraag via het omgevingsloket on-line, fasering etc. Zoals hierboven is opgemerkt gaat de regeling van het projectuitvoeringsbesluit echter verder in die zin dat die ook betrekking kan hebben op (toestemmingen voor) activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de Wabo vallen. De regeling van het projectuitvoeringsbesluit biedt dan de mogelijkheid om, in lijn met de Wabo-gedachte, op basis van één besluit met één bevoegd gezag voor een project toestemming van de overheid te

verkrijgen. De in de Crisis- en herstelwet opgenomen tijdelijke regeling van het projectuitvoeringsbesluit gaat daarmee verder dan de mogelijkheden die de bestaande coördinatieregelingen bieden. Deze tijdelijke regeling biedt de mogelijkheid om ervaring op te doen met dergelijke projecten. Deze kan samen met de ervaringen in het kader van de Wabo worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het omgevingsrecht. In dit verband wijst de regering er voorts op dat zij zich verantwoordelijk voelt voor een deugdelijke voorlichting en kennisverspreiding ten aanzien van nieuwe wetgeving. Bij het voorliggende wetsvoorstel is het belang daarvan nog groter nu de mogelijkheden van de nieuwe wet hoofdzakelijk door decentrale overheden zullen worden toegepast. Daarom zet de regering zich in voor een adequate invoeringsbegeleiding.

De leden van de fractie van de PvdA vreesden dat het naast elkaar bestaan van twee regimes tot onduidelijkheid leidt en daarmee eerder tot vertraging dan tot versnelling. Dit bracht deze leden tot de oproep aan het kabinet om afdeling 6 van hoofdstuk 2 uit het wetsvoorstel te schrappen. Afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel acht de regering van groot belang. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is vanuit de bouwwereld het dringende verzoek gedaan om versnelling en vereenvoudiging niet te beperken tot de grote, nationale projecten. Juist ook kleine bouwprojecten hebben op lokaal of regionaal niveau een grote betekenis voor economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Tezamen hebben al die bouwprojecten ook op nationale schaal een forse impact. De Tweede Kamer onderschrijft het belang van afdeling 6 getuige het feit dat in de Tweede Kamer naar aanleiding van signalen uit de bouwwereld de reikwijdte bij amendement is verruimd. De ondergrens is daardoor naar beneden bijgesteld van 20 woningen naar 12 woningen. Al eerder heeft de regering vanuit de samenleving het signaal gekregen dat de voorgestelde nieuwe procedure niet beperkt zou moeten worden tot woningbouw. De voordelen van de tijdelijke procedure werden ook zeer nuttig geacht voor projecten van maatschappelijk vastgoed. Het wetsvoorstel bevat daarom een bepaling om dergelijke projecten bij algemene maatregel van bestuur toe te voegen. De leden van de fractie van de PvdA stelden elders in het verslag dat 85% van de bouw bestaat uit mkb-bedrijven en dat juist in die sectoren de werkloosheid en de deeltijd-WW aantikt. De regering onderschrijft de in deze opmerking besloten zorg. Juist vanuit die zorg en gebaseerd op concrete verzoeken van de bouwwereld heeft de regering ingezet op afdeling 6. Daarom doet de regering een beroep op de leden van de fractie van de PvdA om hun standpunt over afdeling 6 te willen heroverwegen.

De regering stelt met genoegen vast dat de leden van de PvdA-fractie de regeling van het gebiedsontwikkelingsplan zeker de moeite van het experimenteren waard vonden en passend bij de aanbevelingen van de VROM-raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid». In antwoord op de vraag van dezelfde leden waarom er niet voor is gekozen om in de Wet ruimtelijke ordening een experimenteerartikel op te nemen om ervaring op te doen conform het advies van de VROM-raad wil de regering graag als volgt reageren. De leidende gedachte van de VROM-raad was om een formeelwettelijke experimenteerbepaling in het leven te roepen met betrekking tot ontwikkelingsgebieden. Deze bepaling zou naar het oordeel van de raad een tijdelijk karakter moeten hebben (vijf of tien jaar). Indien de ervaringen daartoe aanleiding zouden geven, zou moeten worden bezien of het gebiedsontwikkelingsplan een reguliere plaats zou kunnen krijgen in de Wet ruimtelijke ordening. Met het opnemen van de experimenteerbepaling in de Crisis- en herstelwet wil de regering op korte termijn ervaring op doen. Afhankelijk van de bevindingen wordt opname in de Wet ruimtelijke ordening overwogen. De keus voor de Crisis- en herstelwet is een logische omdat het bij de aan te wijzen ontwikkelingsge-

bieden gaat om gebieden waarin de ruimtelijke en economische ontwikkeling stagneert. Het weer vlot trekken van zo'n vastgelopen situatie en het stimuleren van de gewenste ontwikkelingen, is zeer belangrijk voor de werkgelegenheid en de lokale economie, een oogmerk van de Crisis- en herstelwet. De keus voor de Crisis- en herstelwet is gezien de planning van het wetsvoorstel tevens een keus voor snelheid.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder of de belangrijkste vraag in de uitvoeringspraktijk niet zal zijn onder welke voorwaarden de milieugebruiksruimte vergroot kan worden zonder dat de Europese regelgeving geweld wordt aangedaan en zonder de rechtszekerheid al te zeer te schaden.

Dit experimenteerartikel is niet bedoeld om de milieugebruiksruimte te vergroten. Doel is het gemeentebestuur de mogelijkheid te geven meer sturend te zijn in het benutten van de beschikbare milieugebruiksruimte. Op deze manier krijgt het bestuur de mogelijkheid maatschappelijk gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk te realiseren. De Europeesrechtelijke kaders zijn randvoorwaardelijk voor de beschikbare manoeuvreerruimte van het bevoegd gezag (artikel 2.3, vijfde lid, aanhef van het wetsvoorstel). Rechtszekerheid is eveneens een van de dragers van ons rechtssysteem. Daarom komt het gebiedsontwikkelingsplan, dat de kern vormt van het voorstel, tot stand met brede betrokkenheid van bewoners, bedrijven en andere betrokken overheden en wordt het plan vastgesteld door de gemeenteraad. Afdeling 3.4 van de Awb is hierbij van toepassing.

De suggestie van dezelfde leden dat het zou kunnen gaan om gedurende een aantal jaren ontheven te zijn van de bestaande normen doet naar het oordeel van de regering onvoldoende recht aan de bedoeling van de regeling. Zoals gezegd is de kern van de regeling het creëren van manoeuvreerruimte voor het bevoegd gezag om vastgelopen situaties vlot te kunnen trekken. In de realisering van een ontwikkeling kan daarbij een tijdsconflict ontstaan. Een voorbeeld hiervan is dat met een bedrijf wordt afgesproken dat het bedrijf zich na 2 jaar vestigt op een andere locatie. De start van de bouw van de woningen nabij dit bedrijf hoeft indien met waarborgen in het gebiedsontwikkelingsplan omgeven niet te wachten op de daadwerkelijke verplaatsing van het bedrijf. Tijdelijk (maximaal 10 jaar) kan in een dergelijke situatie worden afgeweken van bijvoorbeeld de normstelling voor geluid. Dit voorbeeld laat zien dat het altijd maatwerk betreft. Er zij nog op gewezen dat ingevolge artikel 2.3, eerste lid, per gebied, in voorkomend geval bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de optimalisering van de milieugebruiksruimte plaats kan vinden.

Waar de leden van de PvdA-fractie vroegen of milieugebruiksruimte nog kan toenemen ook al is er in dat gebied al sprake van overschrijding van de normen, hecht de regering eraan te benadrukken dat hiervan in de praktijk geen sprake kan zijn. In de huidige situatie kan afwijking van normen slechts sprake zijn indien er een stap-3-besluit is genomen in het kader van de Interimwet stad-en-milieubenadering. Het ligt niet in de rede dat de gebieden waar dit stap-3-besluit is genomen (3 gebieden in Nederland) als ontwikkelingsgebied worden aangewezen omdat de noodzakelijke milieugebruiksruimte hier al op een andere manier is gecreëerd. Terecht gaan dezelfde leden er vanuit dat vermoedelijk niet ieder gebied in aanmerking zal komen voor aanwijzing als ontwikkelingsgebied. Het op een andere manier verdelen van de milieugebruiksruimte is met name interessant voor gebieden in transitie (van werken naar wonen/werken), voorbeelden zijn Buiksloterham in Amsterdam en Stadshavens in Rotterdam én voor intensivering van bedrijventerreinen, terreinen waar fysiek nog ruimte beschikbaar is, maar waar de milieugebruiksruimte al is

uitgegeven in vergunningen. Het amendement Wiegman-van Meppelen Scheppink en Samsom (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 40) maakt dat bovendien alleen bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein kan worden aangewezen als ontwikkelingsgebied.

Dezelfde leden gaven tot slot aan dat een van voorwaarden is dat het bevoegd gezag er voor zorgdraagt dat na tien jaar het gebied programmatisch wel aan de norm voldoet. De regering benadrukt dat in het gebiedsontwikkelingsplan, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld gedetailleerd moet zijn uitgewerkt op welke wijze en op welke termijn (maximaal 10 jaar) de norm wordt gehaald. Iedereen kan zich bij de rechter op dit plan beroepen. Artikel 2.3, tweede lid, onderdeel f, bepaalt dat het plan mede een overzicht bevat van de tijdstippen waarop aan de gemeenteraad een rapportage zal worden uitgebracht over de voortgang van de projecten. In de tijd kan de voortgang dus gevolgd en bijgesteld worden. De regering hecht eraan hier nog eens tot uitdrukking te brengen dat eventuele afwijking van wettelijke bepalingen niet ongeclausuleerd is. Allereerst geldt de, ook door de leden van de PvdA-fractie genoemde, Europese regelgeving inzake luchtkwaliteit en water. Dit betekent dus dat op geen enkele manier afgeweken kan worden van de bepalingen in de Wet milieubeheer ter implementatie van de EG-richtlijn luchtkwaliteit en de Kaderrichtlijn water (artikel 2.3, vijfde lid, onderdeel i). Bovendien wordt bij algemene maatregel van bestuur precies bepaald van welke in artikel 3.3, vijfde lid, aangewezen wettelijke voorschriften kan worden afgeweken. Daarnaast komt een gebiedsontwikkelingsplan tot stand met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat er ook op lokaal niveau goede waarborgen zijn dat een gebiedsontwikkelingsplan op zorgvuldige wijze tot stand zal worden gebracht. Tegen het gebiedsontwikkelingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tot slot zal de regering op dit punt eveneens nadrukkelijk de vinger aan de pols houden. Indien noodzakelijk bestaat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nog regels te stellen over de maximale afwijking van milieukwaliteitsnormen (artikel 2.3, vijfde lid, laatste volzin).

De PvdD maakte zich zorgen over de waarborgen waarmee de regeling van de ontwikkelingsgebieden is omgeven. Naar aanleiding van eerdere vragen is al aangegeven welke waarborgen in het systeem van totstandkoming van de plannen en uitvoering van de plannen zijn ingebouwd. De regering wil hiernaar verwijzen. Overigens is het goed hier op te merken dat de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet-bepalingen over ontwikkelingsgebieden na de Tweede Kamer-behandeling aanmerkelijk is ingeperkt.

5.3 Relativiteitsvereiste

Het verheugt de regering dat de leden van de fractie van het CDA met haar van oordeel zijn dat het relativiteitsvereiste kan bijdragen aan versnelling van besluitvormingsprocedures. Deze leden vroegen of het juist is dat de rechter de relativiteitstoets ambtshalve zal moeten verrichten bij alle beroepsgronden.

Dat is te absoluut gesteld. Ten eerste behoeft de rechter niet altijd alle beroepsgronden te behandelen. Als duidelijk is dat één beroepsgrond sowieso tot vernietiging moet leiden, kan het onder omstandigheden doelmatig en verantwoord zijn om de overige beroepsgronden onbesproken te laten. Ten tweede is het relativiteitsvereiste slechts van belang, als de ingeroepen rechtsregel op zichzelf wel geschonden is. Het kan en zal dus ook voorkomen, dat de rechter in het midden kan laten of een bepaalde rechtsregel de belangen van appellant beschermt, omdat hij van

oordeel is dat die rechtsregel überhaupt niet is geschonden. Wel juist is dat de rechter, indien hij naar aanleiding van een beroepsgrond tot het oordeel komt dat een rechtsregel is geschonden, ambtshalve tevens zal moeten nagaan of deze rechtsregel de belangen van de indiener van de beroepsgrond beoogt te beschermen. Maar omdat de rechter slechts van vernietiging moet afzien, indien de geschonden rechtsregel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die hem inroept, brengt dit naar verwachting niet veel extra werk met zich mee. Wij zien dan ook niet hoe deze benadering zou kunnen leiden tot extra onzekerheid en extra beroepen.

De leden van de CDA-fractie stelden met juistheid dat de rechter ook bij toepassing van het relativiteitsvereiste het relevante Europese recht in acht moet nemen. Dit kan, mede gelet op het Verdrag van Aarhus, inderdaad betekenen dat hij het beschermingsbereik van normen van Europese herkomst niet te beperkt mag opvatten.

Voor wat betreft de verhouding tussen het relativiteitsvereiste en het begrip «een goede ruimtelijke ordening» wijst de regering er op dat de rechter doorgaans niet rechtstreeks toetst aan de norm van «een goede ruimtelijke ordening», maar aan meer concrete voorschriften uit een bestemmingsplan. Het hangt van de precieze inhoud van deze voorschriften af, welke belangen deze precies beogen te beschermen. Zo zullen bijvoorbeeld omwonenden zich doorgaans wel, maar concurrenten van de bouwer zich doorgaans niet kunnen beroepen op voorschriften over de achtergevelrooilijn of de maximale bouwhoogte en dergelijke.

De introductie van het relativiteitsvereiste verandert niets aan de bestaande jurisprudentie over het belanghebbendebegrip. Dit zijn twee te onderscheiden vraagstukken. Het belanghebbendebegrip betreft de *ontvankelijkheid* van het beroep. Daartoe is slechts vereist dat men feitelijk en rechtstreeks in enig belang wordt getroffen. Het relativiteitsvereiste betreft de *gegrondheid* van het beroep. Een supermarkt die in beroep komt tegen een bouwvergunning voor een tweede supermarkt in dezelfde straat, is dus wel belanghebbende, want zij zal ongetwijfeld omzetschade lijden. Als de bestaande supermarkt vervolgens aanvoert dat door de bouwvergunning voor de tweede supermarkt de maximaal toegestane bouwhoogte zal worden overschreden, is het beroep naar huidig recht gegrond als dit feitelijk juist is. Na invoering van het relativiteitsvereiste zal ditzelfde beroep echter ongegrond zijn, omdat voorschriften over bouwhoogte niet beogen om bedrijven te beschermen tegen concurrentienadeel.

Met de leden van de fractie van de PvdA onderschrijft de regering de opvatting van Schueler, dat de invoering van het woord «kennelijk» in artikel 1.9 meebrengt dat de rechter bij twijfel over het beschermingsbereik van een norm de appellant het voordeel van de twijfel moet geven. De regering deelt echter niet de opvatting van deze leden, dat de wijze waarop appellanten bij de verkenningfase betrokken zijn geweest, van belang zou kunnen zijn voor het bepalen van het beschermingsbereik van een norm. Tussen beide kwesties bestaat geen verband. Het bepalen van het beschermingsbereik van een rechtsregel is een kwestie van uitleg van die rechtsregel, of anders gezegd: van het vaststellen van de geobjectiverde bedoeling van de wetgever. Deze uitleg kan niet afhankelijk zijn van het feitelijk gedrag van belanghebbenden of bestuursorganen in de voorfase.

Anders dan deze leden kennelijk veronderstelden is het ook nu al zo – en behoort het ook zo te zijn – dat het beroep dat burgers aantekenen tegen de voorgestelde herinrichting van het centrumgebied van hun gemeente

kan worden afgewezen – nauwkeuriger «niet-ontvankelijk» kan worden verklaard – als deze burgers te ver van het centrum wonen om er hinder van te ondervinden. Dat heeft overigens niets met het relativiteitsvereiste te maken, maar vloeit voort uit het belanghebbendebegrip.

Ook het tweede voorbeeld dat deze leden noemen, moet op een misverstand berusten. Deze leden vinden kennelijk dat «burgers van een stad, ook al wonen ze niet om de hoek» bezwaar (bedoeld is kennelijk: beroep bij de rechter) moeten kunnen indienen tegen de oprichting van een nieuwe speelautomatenhal in hun gemeente, «omdat ze die gewoon niet willen». Maar dat kunnen die burgers reeds naar huidig recht niet, dat hebben zij nooit gekund en dat behoren zij ook niet te kunnen. Burgers die iets «gewoon niet willen», kunnen dat in de politieke arena naar voren brengen. De rechter is er slechts voor belanghebbenden, die menen dat de oprichting van de speelhal onrechtmatig is. Niet iedere willekeurige inwoner van een stad is belanghebbende en niet alles wat iemand «gewoon niet wil» is onrechtmatig. Ook dit heeft dus niets met het relativiteitsvereiste te maken.

De regering bevestigt voorts aan deze leden, dat het relativiteitsvereiste geen afbreuk doet aan het door het Verdrag van Aarhus gewaarborgde recht van milieuorganisaties om bij de rechter op te komen voor milieubelangen. Het relativiteitsvereiste betekent wel, dat deze organisaties zich niet langer kunnen beroepen op voorschriften die niet het milieu, maar bijvoorbeeld uitsluitend het dierenwelzijn beogen te beschermen.

Het is verheugend dat de leden van de VVD-fractie sympathiek staan tegenover de introductie van het relativiteitsvereiste. Deze leden vroegen waarop de regering de overtuiging baseert dat het relativiteitsvereiste verenigbaar is met het Europese recht. De regering baseert dit op het door het Hof van Justitie in een reeks van uitspraken erkende beginsel van de nationale procedurele autonomie: bij het ontbreken van een communautaire regeling zijn de lidstaten vrij hun eigen stelsel van rechtsbescherming in te richten, mits dit voldoet aan de eisen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. De eis van gelijkwaardigheid betekent dat geen onderscheid mag worden gemaakt tussen vorderingen gebaseerd op Europees recht en vorderingen gebaseerd op nationaal recht. Aangezien het Nederlandse stelsel dit onderscheid op geen enkel punt maakt, is aan deze eis voldaan. De regering ziet voorts niet waarom het relativiteitsvereiste aan de doeltreffendheid van de rechtsbescherming in de weg zou staan. Van belang is wel, dat het beschermingsbereik van met name milieuvorschriften niet te beperkt wordt opgevat. Dit wordt mede verzekerd door de invoeging van het woord «kennelijk». Dit betekent immers, dat de rechter slechts van vernietiging mag afzien als buiten twijfel staat dat de geschonden rechtsregel niet de belangen van appellant beschermt. In dat geval behoeven over de uitleg van die rechtsregel ook geen prejudiciële vragen te worden gesteld.

Deze leden vroegen voorts hoe kan worden voorkomen dat burgers zich een belang verschaffen door bijvoorbeeld aankoop van een stukje grond. Kennelijk doelden deze leden op de in het verleden wel eens door een milieuorganisaties gevolgde tactiek om in de onmiddellijke nabijheid van een groot project een stukje grond aan te schaffen teneinde (mede) op die grond als belanghebbende te worden aangemerkt. Denkbaar is inderdaad dat milieugroepen deze tactiek weer gaan hanteren om zich te kunnen beroepen op normen die geen milieubelangen, maar wel belangen van grondeigenaren beschermen. Dat is niet te voorkomen. Het moet dan echter wel om een reëel belang gaan; bij aankoop van één vierkante meter grond – het voorbeeld dat deze leden noemen – kan men zich afvragen of daarvan sprake is.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook waarom het relativiteitsvereiste niet meteen in het hele omgevingsrecht wordt ingevoerd. Zoals eerder uiteengezet, leek het de regering nuttig de gelegenheid aan te grijpen die de Crisis- en herstelwet biedt om met deze nieuwe figuur eerst op een beperkt terrein ervaring op te doen. Op termijn ligt uitbreiding naar het gehele omgevingsrecht of het gehele bestuursrecht zeker in het verschiet.

Naar aanleiding van een opmerking van de leden van de fractie van de SP zij erop gewezen dat het relativiteitsvereiste, anders dan deze leden stellen, geen beperking van het belanghebbendebegrip inhoudt. Kortheidshalve wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgemerkt naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie.

Zoals hiervoor naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie en ook tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is uiteengezet, is de regering van oordeel dat een relativiteitsvereiste als zodanig niet in strijd is met het Europese recht. Kortheidshalve zij naar deze eerdere beschouwingen verwezen. Invoering van het relativiteitsvereiste draagt naar verwachting bij aan versnelling van procedures, omdat het in een aantal gevallen zal voorkomen dat een besluit door de rechter wordt vernietigd. Weliswaar zal het daarbij niet om heel veel gevallen gaan, maar die gevallen kunnen wel grote en maatschappelijk belangrijke projecten betreffen; dan is de maatschappelijke winst toch groot.

Deze leden vroegen voorts of de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 november 2009, nr. 200808595/1 anders zou hebben geluid als reeds een relativiteitsvereiste zou hebben gegolden. Dat is niet het geval. Genoemde uitspraak gaat uitsluitend over de vraag of een bepaalde vereniging al dan niet als belanghebbende moet worden aangemerkt. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, is dat een van het relativiteitsvereiste te onderscheiden vraagstuk.

Deze leden vroegen verder in hoeverre het relativiteitsvereiste daadwerkelijk tot bespoediging van het beleidsproces zal leiden. De regering is van oordeel dat dit het geval zal zijn, omdat het relativiteitsvereiste in een aantal gevallen zal voorkomen dat een besluit door de rechter moet worden vernietigd. In dat geval kan de uitvoering van het besluit ter hand worden genomen, terwijl na vernietiging eerst een nieuw besluit moet worden genomen. De regering acht het relativiteitsvereiste, zeker in de thans voorgestelde «kennelijke» variant, zeer wel werkbaar voor de rechter. De verwijzing door deze leden naar de toepassing van een relativiteitsleer door de Raad van State rond 1990 kan de regering niet van het tegendeel overtuigen. Het ging destijds slechts om een handvol uitspraken, waarin wellicht een relativiteitsleer is toegepast, maar dan in een andere variant dan de regering thans voorstelt. Het ging destijds om een relativiteitsleer bij de invulling van het belanghebbendebegrip zelf, dus in de sfeer van de ontvankelijkheid. De regering ziet ten slotte niet in, waarom het debat over het relativiteitsvereiste niet even goed in het kader van de Crisis- en herstelwet kan worden gevoerd als in het kader van een aparte wet. Overigens zal het vereiste zeker ook nog in het kader van de Algemene wet bestuursrecht aan de orde komen met het oog op eventuele bredere invoering op middellange termijn.

Anders dan de leden van de fracties van D66 en OSF acht de regering het relativiteitsvereiste uiteraard niet «vrijwel zeker in strijd met Europese regels». De regering heeft in de bijdrage van deze leden ook geen argumenten voor deze vérgaande stelling kunnen ontdekken. Voor de positie van belangenorganisaties betekent het relativiteitsvereiste dat zij nog steeds kunnen opkomen voor de belangen ter behartiging waarvan zij zijn opgericht, maar zich niet meer kunnen beroepen op normen die ter

bescherming van andere belangen zijn geschreven. Wederom kan worden gewezen op het voorbeeld van een milieubeschermingsorganisatie. Deze kan zich als vanouds in rechte beroepen op voorschriften ter bescherming van het milieu, maar niet meer op voorschriften die louter een ander belang – zoals bijvoorbeeld dierenwelzijn – beschermen. De door deze leden gevreesde «vertraging door juridische rompslomp» wordt voorkomen door invoeging van het woord «kennelijk» in artikel 1.9, waardoor van lastige vragen rond het beschermingsbereik van normen geen sprake meer zal zijn. Dit woord betekent immers dat de rechter slechts van vernietiging moet afzien als buiten twijfel is dat een geschonden norm niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die de norm inroept.

Deze leden wezen vervolgens op twee uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 15 oktober 2009. In de eerste uitspraak (C-263/08, Djurgarden, JB 2009/264 m.nt. NV) oordeelt het Hof, dat een Zweedse wet die bepaalt dat milieuorganisaties slechts beroep kunnen instellen indien zij ten minste 2000 leden hebben, niet verenigbaar is met artikel 10bis van richtlijn 85/337/EEG, dat is ingevoegd ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus. Deze uitspraak heeft voor Nederland geen gevolgen, aangezien het Nederlandse recht een dergelijk eis niet kent. In de tweede uitspraak (zaak C-255/08, Commissie/Nederland) oordeelt het Hof, kort gezegd, dat de Nederlandse wetgeving bij het bepalen of een project m.e.r.-beoordelingsplichtig is ten onrechte drempelwaarden hanteert die uitsluitend gebaseerd zijn op de omvang van het project. Ook deze uitspraak is voor de Crisis- en herstelwet niet van belang, aangezien het wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt op dit punt.

De regering deelt niet het oordeel van deze leden dat een relativiteitsvereiste als zodanig in strijd is met artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus. Zij vindt daarvoor ook steun in de literatuur. Zo komt Schueler in zijn onlangs verschenen preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht na een uitvoerige analyse tot de conclusie dat een relativiteitsvereiste niet in strijd met het Verdrag is.¹

Deze leden vroegen voorts waarom niet het antwoord van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht te Münster in zaak C-115/09 is afgewacht. Dit antwoord kan nog geruime tijd op zich laten wachten, terwijl voorts allerm minst zeker is dat dit antwoord wel de gewenste duidelijkheid zal scheppen. De vragen hebben specifiek betrekking op de uitwerking van het Duitse relativiteitsvereiste in de context van de m.e.r.-richtlijn en niet op een relativiteitsvereiste in het algemeen.

Ten slotte vroegen deze leden welke stappen de regering zal ondernemen als uit de antwoorden op de prejudiciële vragen van het OVG Münster zou blijken dat het relativiteitsvereiste tegen de Europese wetgeving indruist. Als gezegd zal dat niet in algemene zin uit die antwoorden blijken, aangezien de vragen niet zo algemeen zijn gesteld. Maar mocht onverhoopt ooit het Hof oordelen dat de Crisis- en herstelwet op enig punt in strijd met het Europese recht is, dan zal de wetgeving uiteraard moeten worden aangepast. Een advies van de landsadvocaat is niet echt nodig om die conclusie te bereiken.

¹ B. J. Schueler, Tussen teveel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspiraak, preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009, blz. 25 en 30; zie ook N. Verheij, Uit zuinigheid naar relativiteit, in: A.W. Heringa e.a. (red.), Het bestuursrecht beschermd, Den Haag: Sdu 2006, blz. 109).

2. Europese aspecten

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar aanleiding van de artikel 1.4 van de Crisis- en herstelwet wanneer een besluit beschouwd kan worden als niet gericht tegen die rechtspersoon. Deze leden gaven hierbij als voorbeeld het besluit van de gemeenteraad van Enschede tot

instemming met de aanleg van burgerluchthaven Twente in Enschede. Zij vroegen of de gemeenteraden van nabijgelegen gemeenten in Nederland en in Duitsland volgens het Verdrag van Aarhus rechtspersonen zouden kunnen zijn waarop het besluit is gericht of betrokken publiek.

Artikel 1.4 beperkt het beroepsrecht van decentrale overheden. Een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan kan 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. Een besluit is gericht tot een belanghebbende indien het besluit aan hem geadresseerd is, bijvoorbeeld als reactie op een door hem ingediende aanvraag of indien er sprake is van een sanctiebesluit. Dat is anders bij een bestemmingsplan: een dergelijk besluit van een gemeenteraad richt zich niet tot andere gemeenteraden. Het Verdrag van Aarhus regelt het recht op toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor het (betrokken) publiek. Uit de preambule van het verdrag volgt dat het daarbij gaat om individuele burgers, niet-gouvernementele organisaties en de particuliere sector.

Ten aanzien van de voorstellen in de Crisis- en herstelwet aangaande de milieueffectrapportage merkten de leden van de PvdA-fractie op dat in de voorgestelde lijst van Bijlage II een groot aantal complexe projecten staat. Waarom is in dat verband niet aangesloten bij de net vastgestelde modernisering van de MER?

Het is van belang een onderscheid te maken tussen de milieueffectrapportage op planniveau – de plan-mer – enerzijds en de milieueffectrapportage op projectniveau – de project-mer – anderzijds. Het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet heeft op het punt van de milieueffectrapportage (mer) uitsluitend betrekking op de project-mer. Dat betekent dat het alternatievenonderzoek op planniveau verplicht blijft. Op grond van de Wet modernisering mer, zal de Commissie voor de mer over alle relevante plannen om advies worden gevraagd. Tegen de achtergrond van het geschetste onderscheid tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r. is de regering van mening dat de besluitvorming rond complexe projecten zorgvuldig kan verlopen. De Crisis- en herstelwet vergt tijdelijk bijzondere maatregelen om de crisis te lijf te gaan. Het betreft hier twee punten van de project-mer waarop de regering met de modernisering van de mer-regelgeving verder gaat dan de richtlijn eist. De Crisis- en herstelwet vergt tijdelijk bijzondere maatregelen om de crisis te lijf te gaan. Ten behoeve van de versnelling van projecten in het kader van dit wetsvoorstel is daarom gekozen voor een verdergaande stroomlijning dan in de modernisering van de mer-regelgeving. Voor projecten in bijlage II is voorzien in een vereenvoudiging van de procedure om te komen tot een milieueffectrapport en tot een beperking van de omvang van dat milieueffectrapport. Dit laat de regeling voor de plan-mer onverlet, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer uitvoerig is beschreven. De voorgestelde regeling is een «nee, tenzij» constructie. Indien de initiatiefnemer (veelal een overheid) van oordeel is dat één of beide nationale koppen ten opzichte van de Europese verplichtingen een significante meerwaarde heeft, kan daar alsnog voor worden gekozen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering ook of het zonder meer schrappen van alternatieven niet contraproductief werkt vanuit het serieus nemen van een verkenningsfase die vooraf moet gaan aan het nemen van het besluit? De leden van de SP-fractie stelden een vergelijkbare vraag. Zij wezen er daarbij op dat in artikel 5, lid 3, van de

mer-richtlijn voor projecten staat aangegeven dat een schets met de voornaamste alternatieven en milieueffecten verplicht is. Zij vroegen of burgers en organisaties geen beroep op dat artikel zullen doen met kans op vertraging.

De verkenningssfase speelt zich in feite af op planniveau. Hierbij wordt dan gekeken naar locaties. Het wetsvoorstel laat de mer-regeling voor plannen onverlet en ziet uitsluitend op projecten. Voor de projecten van bijlage II is de fase waarin een project zich bevindt en de aard van het project van belang. Veel projecten zijn bijvoorbeeld de initiatieffase al gepasseerd. Afhankelijk van de aard van het project is daarbij soms wel, soms geen structuurvisie opgesteld. Een beperkt deel van de projecten zal nog op planniveau, bijvoorbeeld in de vorm van een structuurvisie, een start kunnen maken. Dit laatste geldt zeker voor de op grond van afdeling 7 van hoofdstuk 2 aan te wijzen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Voor de projecten die op planniveau nog tot besluitvorming komen, zullen, indien het een structuurvisie betreft of een plan waarvoor een mer-procedure dient te worden gevolgd, in dat kader alternatieven worden beschreven en tegen elkaar afgewogen. Het is aan het bevoegd gezag om daarbij alle betrokken partijen zo goed mogelijk te betrekken. Op die manier kan het bevoegd gezag invulling geven aan de brede initiatieffase zoals bedoeld door de Commissie Elverding. Na een zorgvuldige afweging van alle belangen kan het bevoegd gezag vervolgens een voorkeursalternatief vaststellen, dat nader wordt uitgewerkt. In de visie van de Commissie Elverding moet die nadere uitwerking van het voorkeursalternatief niet belast worden met een herhaling van zetten uit de initiatieffase. Het in de uitwerkingsfase opnieuw over alternatieven gaan praten is in de visie van de Commissie Elverding niet aan de orde. Dat het voorliggend wetsvoorstel het alternatievenonderzoek op projectniveau niet meer verplicht stelt, is in die situatie dan ook in lijn met de Commissie Elverding.

In artikel 5, lid 3, van de mer-richtlijn staat dat een schets van de voornaamste alternatieven moet worden gegeven die de opdrachtgever heeft onderzocht. De formulering is zodanig dat als de opdrachtgever geen alternatieven heeft onderzocht, deze ook niet beschreven hoeven te worden. De formulering is op dit punt duidelijk anders dan bij de richtlijn voor plannen (de SMB-richtlijn). Ook de Europese Commissie heeft aangegeven dat de mer-richtlijn niet verplicht tot het onderzoeken van alternatieven.¹ De regering is op dit punt niet bang voor een beroep van burgers op genoemd artikellid en denkt ook niet dat dit zal leiden tot vertraging.

De leden van de PvdA fractie en fractie van de SP vroegen de regering een onderbouwing te geven van de stelling dat het laten vervallen van de toetsing door de Commissie mer leidt tot versnelling van projecten.

Tot het moment van inwerkingtreding van de Wet modernisering mer en gelet op het «overgangsrecht», geldt voor de relevante projecten van Bijlage II dat het uitbrengen van een toetsingsadvies van de Commissie voor de mer 11 weken vergt. Het laten vervallen van het toetsingsadvies betekent een procedurewinst van 5 weken (geen 11 weken tijdswinst maar 5, aangezien de periode van zes weken voor het kunnen indienen van zienswijzen op het ontwerp-besluit en het MER ook in deze periode valt). Daarnaast kost het ingaan op en het verwerken van het advies van de Commissie voor de mer tijd.

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Toepassing en doeltreffendheid van de mer-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG), Brussel 23.7.2009, COM(2009) 378.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag toegelicht zien hoe de Crisis- en herstelwet zich verhoudt tot het EVRM, in het bijzonder waar het de beroepsmogelijkheden van burgers betreft, de Vogelrichtlijn, de Habitatrictlijn en het onderzoek naar alternatieven in het kader van de MER.

Alle maatregelen die in de Crisis- en herstelwet zijn voorgesteld blijven naar het oordeel van de regering binnen de grenzen van de Europese en internationale regelgeving. De voorgestelde wet verandert niets aan de rechtsbescherming voor belanghebbende burgers, bedrijven en organisaties. De regel dat beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden geldt onverkort. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen die gericht zijn op een spoedige behandeling bij de rechtbank, zodat belanghebbenden snel weten waar ze aan toe zijn. Dit is in overeenstemming met het EVRM. Op de verhouding tussen de Crisis- en herstelwet en de mer-richtlijn is hiervoor reeds ingegaan. In paragraaf 7 komt de verhouding met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn aan de orde.

De leden van de fracties van D66, OSF en de PvdD vroegen of de regering rekening heeft gehouden met de complicatie dat rechters zich in bepaalde gevallen genoodzaakt zullen voelen om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie EU. Het gevolg hiervan is immers dat de betrokken procedure voor een lange tijd komt stil te liggen.

De regering heeft zich uiteraard rekenschap gegeven de mogelijkheid dat rechters in bepaalde gevallen prejudiciële vragen stellen. Het valt nooit uit te sluiten dat een rechter zich hiertoe genoodzaakt ziet, maar de regering meent dat de kans hierop klein is, zeker nu artikel 1.9 (relativiteitsvereiste) in die zin is gewijzigd dat het risico dat over het beschermingsbereik van normen prejudiciële vragen moeten worden gesteld vrijwel nul is geworden. Daardoor wordt ook het risico van vertraging klein. De regering heeft gemeend dat dit laatste in het kader van deze Crisis- en herstelwet zwaar moet wegen. Op de verenigbaarheid met de mer-richtlijn en het Verdrag van Aarhus met de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen gaat de regering elders in deze memorie van antwoord in.

De leden van de fracties van de SGP, CU, D66 en OSF hebben kennisgenomen van de discussie over de (on)toelaatbaarheid van het bij wettelijke regeling categorisch achterwege laten van onderzoek van alternatieven in het licht van de Europese wetgeving op dit punt. Zij vroegen of de regering wil reageren op de argumenten hieromtrent van Van der Feltz Advocaten zoals naar voren gebracht door de Stichting Natuur en Milieu. Zij vroegen of niet een brede stroming in de juridische wereld van mening is dat een categorisch verbod op alternatievenonderzoek in strijd is met de mer-Richtlijn (85/337/EEG)? Maakt een dergelijke aanpak het wetsontwerp dan wel de besluiten op basis van deze wet niet procedureel en juridisch kwetsbaar? Betekent deze mogelijke strijd met Europese wetgeving niet dat de rechter bij beroepszaken een prejudicieel advies zal moeten/willen inwinnen bij de Europese Hof wat tot langdurige onzekerheid en vertraging zal leiden?

Zoals al eerder is aangegeven in deze memorie van antwoord alsook vorig jaar maart in de memorie van antwoord van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Kamerstukken I 2008/09, 31 721, C) is er geen sprake van strijd met de mer-richtlijn. Artikel 5, lid 3, van die richtlijn verplicht niet tot het onderzoeken van alternatieven, maar als er alternatieven zijn onderzocht moet een schets van de voornaamste alternatieven worden gegeven. Ook de Europese Commissie heeft aangegeven dat dit artikellid aldus moet worden begrepen.¹

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Toepassing en doeltreffendheid van de mer-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG), Brussel 23.7.2009, COM(2009) 378.

De leden van de PvdD vroegen voorts de delen van de wet die naar verwachting in strijd zijn met het Verdrag van Aarhus, de Mer-richtlijn, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn uit het wetsvoorstel te verwijderen.

Zoals ook eerder in deze memorie van antwoord is aangegeven meent de regering dat de Crisis- en herstelwet niet in strijd komt met Europese en

andere internationale regelgeving. Het is dus niet aan de orde om onderdelen uit het wetsvoorstel te verwijderen.

7. Natuurbescherming

7.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet) de doelstelling van dit wetsvoorstel ondersteunen. Ook de leden van de fracties van de CU, de SGP, D66, de PvdD en de OSF vroegen hiernaar. De leden van de fracties van de CU, de SGP en de PvdD stelden in dat verband ook de vraag waarom de regering er niet voor heeft gekozen deze voorgestelde wijzigingen via een separaat wetsvoorstel in procedure te brengen, bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde integratie van de natuurwetgeving. Verder vroegen de leden van de CDA-fractie de regering te bevestigen dat deze voorstellen niet leiden tot een aantasting van de doelstelling van de natuurwetgeving, terwijl de leden van de fracties van SP wilden weten of deze voorstellen in het licht van de natuurbeleidsdoelen verantwoord zijn. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke bijdragen de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet zullen leveren aan de versterking van natuur en milieu.

De regering merkt op dat de in dit wetsvoorstel opgenomen rek- en ruimtemaatregelen (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, blz. 6–9) tot doel hebben de toepassing van de regels ter bescherming van de Natura 2000-gebieden in de praktijk werkbaarder te maken, zonder daarbij de doelstellingen van de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn en de Nb-wet overboord te zetten. Zij verwacht dat deze maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de versnelling van de uitvoering van projecten en andere activiteiten die nodig zijn voor de bestrijding van de economische crisis en het herstel van een duurzame en innovatieve economie. In het bijzonder wijst de regering op het in het wetsvoorstel opgenomen pakket aan maatregelen om de problematiek aan te pakken die is ontstaan door de hoge stikstofdepositie (voorgestelde paragraaf 2a van de Nb-wet). Het wetsvoorstel voorziet in de introductie van een verplichting voor het bevoegd gezag (provincies; soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) om ten aanzien van alle stikstofdepositieveroorzakende activiteiten passende maatregelen te treffen die nodig zijn om de nodige reductie van de stikstofdepositie te realiseren (voorgesteld artikel 19ke van de Nb-wet). Tegelijkertijd is voorzien in een voorstel om de gevolgen voor de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied van activiteiten die nergens leiden tot een toename van stikstofdepositie, buiten de beoordeling in het kader van de vergunningverlening te houden (voorgesteld artikel 19kd van de Nb-wet). Verder voorziet het wetsvoorstel in regels betreffende de programmatische aanpak van de vermindering van de stikstofdepositie (voorgestelde artikelen 19kg e.v. van de Nb-wet). Deze voorgestelde maatregelen bevatten het instrumentarium om de nodige reductie van de stikstofdepositie te realiseren, en bieden tegelijkertijd ruimte voor economische ontwikkeling. Omdat veel economisch relevante projecten op het vlak van landbouw en recreatie, waaronder ook het midden- en kleinbedrijf, in de nabijheid van een Natura 2000-gebied liggen, vallen ze potentieel binnen de reikwijdte van de Nb-wet en hebben ze baat bij maatregelen die de Nb-wet in de praktijk meer werkbaar kunnen maken. Dat is bevorderlijk voor de – lokale – economie. Daarom zijn deze voorgestelde wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel. Vanwege de noodzaak om snel met deze maatregelen te komen, heeft de regering de voorstellen voor de rek- en ruimtemaatregelen zo snel mogelijk in procedure gebracht en er dus niet voor gekozen om te wachten op het voorstel voor de integratie van de natuurwetgeving. Naar het oordeel

van de regering leidt de keuze voor wettelijke regeling van de reken ruimtemaatregelen in het kader van het aangekondigde voorstel tot integratie van de natuurwetgeving, in plaats van in het voorliggende wetsvoorstel, tot vertraging. Indiening van dat wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is voorzien in maart 2011, zoals gemeld in het plan van aanpak voor de integratie van de natuurwetgeving (Kamerstukken II 2008/09, 31 536, nr. 10, bijlage 6). Inwerkingtreding van dat wetsvoorstel is dan op haar vroegst in 2012 aan de orde.

7.2 Stikstofdepositie

De leden van de PvdA-fractie stelden dat uit de voorwaarden waaronder de voorgestelde stikstofvoorziening (voorgesteld artikel 19kd van de Nb-wet) van toepassing is, niet duidelijk blijkt dat de eisen die aan saldering worden gesteld, daar volledig deel van uitmaken, en vroegen de regering om een verduidelijking. Deze leden stelden verder de vraag of het mogelijk is om aan de eis te voldoen dat een activiteit per saldo op geen enkel voor stikstof gevoelig habitatype of voor stikstof gevoelig habitat van soorten, leidt tot een toename van stikstofdepositie. De leden van de SP-fractie gaven aan dat op grond van de voorgestelde stikstofvoorziening het mogelijk zal worden dat de toename van de stikstofdepositie op het ene habitatype is toegestaan als daartegenover een afname van de stikstofdepositie op een ander habitatype wordt gerealiseerd. Zij vroegen of dat strijdig is met de Habitatrichtlijn.

Zoals in de notitie «Juridische aspecten invulling stikstofparagraaf Natura 2000 in relatie tot beheerplan De Peel» (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 142, bijlage 3, blz. 43) is aangegeven, is het aan het bevoegd gezag om in een concreet geval te beoordelen of saldering mogelijk is. Die beoordeling is een kwestie van maatwerk. De uitkomst van die toets hangt onder meer af van de locaties van de voor stikstofdepositie gevoelige habitattypen en soorten in de desbetreffende Natura 2000-gebieden, de locatie en omvang van de activiteit die wordt beëindigd en de locatie en omvang van de bestaande of voorgenomen activiteit die wordt beoordeeld.

De regering wijst erop dat wanneer er wordt gesaldeerd onder toepassing van het voorgestelde artikel 19kd, eerste lid, van de Nb-wet, er per definitie aan de salderingseisen wordt voldaan. Het voorgestelde regime is immers uitsluitend bedoeld voor gevallen waarin er per saldo geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt op «de» – dus «alle» – voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten in een Natura 2000-gebied. Er is dan nergens sprake van een toename van depositie, die hoeft te worden gecompenseerd door een afname van depositie elders. In dat licht is de stelling van de leden van de SP-fractie dan ook niet juist.

Wanneer er wél sprake is van een toename, dan is het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet niet van toepassing, en kan er wel een vergunning zijn vereist. Als er sprake is van een project met mogelijk significante gevolgen wordt in het kader van de vergunningverlening op basis van een passende beoordeling bezien of is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied als gevolg van de toename niet zullen worden aangetast (artikel 19g, eerste lid, van de Nb-wet).

De leden van de fracties van de SP, de CU en de SGP gaven aan dat de voorgestelde stikstofvoorziening ertoe leidt dat aanvragen van een vergunning niet kunnen worden geweigerd wanneer de stikstofdepositie niet toeneemt als gevolg van de betrokken activiteit. Een dergelijke «stand-still» levert, aldus deze leden, strijdigheid op met de noodzakelijke reductie van de stikstofdepositie, en met de programmatische aanpak. Ook het lid van de PvdD-fractie wees hierop. Volgens dit lid bevat het

wetsvoorstel daardoor een belangrijke onvolkomenheid die mogelijk er toe leidt dat vergunningen door de rechter zullen worden vernietigd. De leden van genoemde fracties vroegen of de voorgestelde stikstofvoorziening daardoor niet in strijd is met de Habitatrichtlijn, omdat passende maatregelen achterwege dreigen te blijven. De leden van de SP-fractie vroegen hoe de dalende lijn van de ammoniakdepositie zal worden bewerkstelligd, hoe de daadwerkelijke depositie zal worden gemeten, en welke maatregelen zullen worden genomen om deze te doen afnemen. Ook willen deze leden weten hoe provincies uitvoering moeten geven aan hun bevoegdheden.

De regering hecht eraan te benadrukken dat de voorgestelde stikstofvoorziening (voorgesteld artikel 19kd) tot doel heeft om in specifieke gevallen, wanneer een activiteit nergens een toename van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden veroorzaakt, de beoordeling van de stikstofaspecten te laten plaatsvinden in het kader van de toepassing van de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (voorgesteld artikel 19ke), in plaats van bij de vergunningverlening. Ondernemers in overbelaste gebieden waarop de voorgestelde voorziening van toepassing is, zijn dus niet gevrijwaard van maatregelen om de natuurdoelen ten aanzien van de stikstofdepositie te realiseren. Het is deze ondernemers duidelijk dat ook van hen het nodige wordt gevergd, via passende maatregelen. De regering wil dan ook niet spreken van een «stand-still». In het kader van de totstandkoming van de programmatische aanpak, van de beheerplannen of vooruitlopend daarop van andere regionale stikstofreductieplannen, zullen afspraken worden gemaakt tussen rijk en provincies over de maatregelen die nodig zijn om de dalende lijn van de stikstofdepositie – waaronder de ammoniakdepositie – te realiseren, en ook over praktische kwesties als de meting van depositie en de bepaling van de effecten van de te treffen reductiemaatregelen. Tegen die achtergrond acht de regering het voorliggende pakket aan maatregelen evenwichtig en volledig en ziet zij geen strijdigheid met de Habitatrichtlijn. Ook de diensten van de Europese Commissie hebben tijdens ambtelijk overleg aangegeven op voorhand geen bezwaren te zien tegen de voorgestelde wijzigingen – waarbij wordt opgemerkt dat de Commissie in dit stadium van het wetgevingsproces geen formeel oordeel geeft over de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EU-recht.

De leden van de fracties van de SP en de PvdD stelden dat als gevolg van het voorgestelde artikel 19kd, eerste lid, van de Nb-wet, er ten onrechte geen passende beoordeling plaatsvindt van activiteiten die plaatsvonden voor 7 december 2004 en die leiden tot stikstofdepositie op Vogelrichtlijn-gebieden, in een situatie van overbelasting. Dat leidt, aldus deze leden, tot strijdigheid met de Europese regelgeving, omdat veel van de activiteiten die deze deposities veroorzaken, ten onrechte nooit aan een voorafgaande beoordeling zijn onderworpen.

Het lid van de PvdD-fractie merkte op dat er ook voor 7 december 2004 sprake was van een overbelaste situatie met significante effecten, en vroeg waarom activiteiten die op die datum plaatsvonden en verder geen toename van stikstofdepositie hebben veroorzaakt, niet als projecten met mogelijk significante effecten worden aangemerkt. Genoemd lid vroeg ook waarom in het voorgestelde artikel 19kd, derde lid, van de Nb-wet als referentiedatum uitsluitend is gekozen voor de datum waarop het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn van toepassing werd, en niet ook voor de datum waarop het regime van de Vogelrichtlijn van toepassing werd.

De regering wijst erop dat het uitgangspunt van de huidige Nb-wet is, dat gebruik dat op 1 oktober 2005 plaatsvond, en sedertdien niet in beteknende mate is gewijzigd, legaal is en is vrijgesteld van de vergunning-

plicht op grond van artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet. Wanneer dat nodig is, neemt het bevoegd gezag passende maatregelen (artikel 19c van de Nb-wet). Zodra er ten aanzien van de activiteit een wijziging plaatsvindt in betekenende mate, is er niet langer sprake van bestaand gebruik, en is er dus wel een vergunning nodig op grond van de Nb-wet. Eveneens is een vergunning vereist wanneer bestaand gebruik een project met mogelijke significante effecten is. In dat geval geldt de vrijstelling van de vergunningplicht niet (artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet).

Naar het oordeel van de regering zijn de bestaande activiteiten waarop de voorgestelde stikstofvoorziening van toepassing is, geen projecten met mogelijk significante effecten. Tegen de achtergrond van de in gang gezette dalende lijn van stikstofdepositie, en in samenhang met het beleid ter vermindering van de stikstofdepositie – zoals uitgewerkt zal worden in het kader van de programmatische aanpak – moeten activiteiten die niet, of per saldo niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie, doorgang kunnen vinden. Wanneer is verzekerd dat er op projectniveau op geen enkel voor stikstof gevoelig habitatype habitat van soorten een toename van depositie plaatsvindt, en er samen met het generieke beleid zelfs een afname is verzekerd, dan zijn er per definitie geen significante effecten te verwachten als gevolg van die activiteiten. Tegen die achtergrond is een passende beoordeling dus niet vereist op grond van de Habitatrichtlijn en kan naar het oordeel van de regering niet worden gesteld dat er ten onrechte geen habitattoets heeft plaatsgevonden.

Tot slot merkt de regering op dat er vanaf is gezien om in het wetsvoorstel voor Vogelrichtlijngebieden een vroegere referentiedatum op te nemen. Een dergelijke referentiedatum zou gelegen zijn in begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Los van het feit dat de keuze voor een dergelijke datum zou leiden tot een complex, praktisch onuitvoerbaar stelsel – er zou dan moeten worden gezocht naar gegevens over activiteiten van dertig jaar terug – zou een dergelijke regel geen enkele bijdrage leveren aan het uiteindelijke doel van de voorgestelde voorziening om de stikstofdepositie terug te brengen. Het niveau van de stikstofdepositie was in die tijd immers beduidend hoger dan nu. Degene die een beroep zou doen op de voorgestelde voorziening onder verwijzing naar een vroegere referentiedatum, zou ook dan nog steeds niet zijn gevrijwaard van verdere verplichtingen om de huidige stikstofdepositie terug te dringen. De regering verwijst in dit verband naar hetgeen zij in het voorgaande ter zake van het vermeende stand-still-karakter van de voorgestelde voorziening heeft opgemerkt.

De leden van de fracties van de SP en de PvdD vroegen hoe de regering denkt om te gaan met de volgens hen aanwezige strijdigheid van de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet met het Europese recht. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de verhouding met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

De regering heeft kennisgenomen van de kritiek met betrekking tot de verenigbaarheid van de voorstellen met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Zij wijst erop dat die kritiek voor een deel heeft geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer en is gewijzigd bij tweede nota van wijziging. Zo is bijvoorbeeld de bevoegdheid om ten aanzien van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken passende maatregelen te treffen verstevigd door de introductie van de generieke aanschrijvingsbevoegdheid voor provincies (voorgesteld artikel 19ke, derde lid, tweede gedachtestreep, van de Nb-wet). Ook geldt voor bevoegde gezagen (provincies en soms de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) de verplichting om passende maatregelen te nemen (voorgesteld artikel 19ke, tweede lid, van de Nb-wet). Bovendien biedt de juridische verankering van de programmatische aanpak een waarborg voor de nakoming van de in het programma opgenomen reduc-

tiemaatregelen door de desbetreffende bestuursorganen (voorgesteld artikel 19kj). De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn dan ook aan te merken als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Verder is er in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen om een passende beoordeling te maken als projecten met mogelijk significante effecten in het beheerplan worden opgenomen (voorgesteld artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet).

Van strijdigheid met de Europese richtlijnen is naar het oordeel van de regering dan ook geen sprake.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg of het klopt dat, wanneer een agrariër van mening is dat zijn beoogde handeling per saldo niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie, en er volgens hem ook geen andere milieuaspecten in het geding zijn, hij dan geen Nb-wet-vergunning hoeft aan te vragen. Dit lid vroeg zich af hoe, wanneer het antwoord op zijn vraag bevestigend is, het bevoegd gezag dan zicht houdt op eventuele cumulatieve effecten.

De regering merkt op dat deze stelling klopt. Daarbij tekent zij wel aan dat de ondernemer uit het oogpunt van goed ondernemerschap er verstandig aan doet om dit eerst met het bevoegd gezag af te stemmen.

Ten aanzien van het zicht op de cumulatieve effecten merkt de regering op dat het bevoegd gezag zich bij de totstandkoming van het beheerplan een integraal beeld vormt van de stand van zaken van het Natura 2000-gebied, en van activiteiten die in en nabij het gebied plaatsvinden en die van invloed zijn op het behalen van de instandhoudingsdoelstelling, alsmede van de effecten van die activiteiten. Dat is nodig met het oog op de invulling van de instandhoudingsdoelstellingen in het beheerplan en de te treffen instandhoudingsmaatregelen.

7.3 Meldingsplicht

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het met hun zienswijze eens is dat de voorgestelde bevoegdheid om in bepaalde gevallen bij ministeriële regeling een meldingsplicht in te voeren (voorgesteld artikel 19kc van de Nb-wet) beter kan worden geregeld in het aangekondigde voorstel tot integratie van de natuurwetgeving in plaats van in dit wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vroegen om een klip-en-klare uitleg.

De regering benadrukt dat de voorgestelde bevoegdheid om bij ministeriële regeling een meldplicht voor bepaalde activiteiten in te voeren, is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen. In beginsel moet de informatie in het beheerplan, de informatie op basis van de verleende Nb-wet-vergunningen en de informatie die bij de overheid aanwezig is op basis van andere verleende vergunningen of gedane meldingen, een goed beeld geven van alle activiteiten die verslechterende of significant verstorende effecten kunnen hebben op de natuurwaarden. Juist omdat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het vervallen van de vergunningplicht in een aantal gevallen (voorgesteld artikel 19kd, van de Nb-wet), is het van belang dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid heeft om de informatie die anders in het kader van de vergunningaanvraag zou zijn overgelegd, nu via het opleggen van een meldingsplicht te ontvangen.

7.4 Bestaand gebruik

Het lid van de PvdD-fractie vroeg waarom de aanschrijvingsbevoegdheid niet van toepassing is op bestaand gebruik dat is opgenomen in het

beheerplan, en hoe de overheid bij een eventuele verslechtering of verstoring ten gevolge van in het beheerplan opgenomen bestaand gebruik, aanvullende verplichtingen kan opleggen wanneer dat noodzakelijk is.

De regering wijst erop dat een beheerplan op een zorgvuldige wijze tot stand komt. In voorkomend geval kan het bevoegd gezag in het beheerplan voorwaarden of beperkingen stellen aan die handelingen. Verder geldt een plicht tot het maken van een passende beoordeling voor opname projecten met mogelijke significante effecten in het beheerplan (voorgesteld artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet). Tegen deze achtergrond benadrukt de regering dat de kans verwaarloosbaar is dat onverhoopt passende maatregelen nodig blijken te zijn met betrekking tot in het beheerplan opgenomen activiteiten. Voor zover nodig kunnen onder toepassing van de artikelen 20 en 21, vierde lid, van de Nb-wet de nodige maatregelen worden getroffen voor de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied. Daarbij gaat het om toegangsverboden en om het treffen van maatregelen door het bevoegd gezag die door de eigenaar en de gebruiker moeten worden gedoogd. Verder wijst de regering erop dat wanneer bestaand gebruik dat is opgenomen in het beheerplan onverhoopt niet overeenkomstig de in het beheerplan opgenomen voorwaarden en beperkingen wordt uitgeoefend, de overheid bevoegd is om op grond van het voorgestelde artikel 19c, zesde lid, van de Nb-wet passende maatregelen te treffen.

Het lid van de PvdD-fractie stelde dat de voorgestelde wijziging van artikel 19, derde lid, van de Nb-wet met betrekking tot bestaand gebruik ertoe zal leiden dat onrechtmatig bestaand gebruik wordt gelegaliseerd, en wilde weten waarom de regering de door de adviesgroep Huys aanbevolen definitie van bestaand gebruik niet heeft overgenomen.

De regering wil vooropstellen dat de definitie van bestaand gebruik in de Nb-wet geldend recht is. Het wetsvoorstel stelt ten aanzien hiervan dus geen veranderingen voor.

De adviesgroep Huys definieert «bestaand rechtmatig gebruik» als activiteiten waarvoor in het verleden alle destijds benodigde vergunningen voor onbepaalde duur zijn verleend. De adviesgroep tekent daarbij aan dat agrarische ondernemers zowel eerder verleende vergunningen als bestaand rechtmatig gebruik niet moeten beschouwen als eeuwigdurende rechten. Zoals de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in haar rek- en ruimtebrief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, blz. 4) heeft aangegeven, heeft de regering de voorkeur voor het wettelijke regime voor bestaand gebruik boven het voorstel van de adviesgroep, omdat het regime van de Nb-wet een breder toepassingsbereik heeft. Het regime van de Nb-wet heeft immers betrekking op al het feitelijk gebruik dat plaatsvond op de peildatum, en sindsdien niet in betekenende mate is gewijzigd. Niet van belang daarbij is dat ook alle benodigde vergunningen zijn verleend.

Zou er alsnog worden gekozen voor de beperktere definitie van de adviesgroep Huys, dan zou degene die zonder vergunning bestaand gebruik uitoefent met mogelijk verslechterende effecten, zonder dat er sprake is van een project met mogelijk significante effecten, opeens worden geconfronteerd met een vergunningplicht. Dan zal hij zijn activiteit moeten staken, totdat alsnog aan hem een vergunning is verleend op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet. Dat acht de regering een niet wenselijk gevolg, temeer daar ook de Habitatrichtlijn voor die gevallen geen vergunningplicht voorschrijft.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg hoe de regering wil stimuleren dat bestaand gebruik wordt opgenomen in het beheerplan, wanneer bestaand gebruik dat uiteindelijk niet wordt opgenomen in het beheerplan, vergun-

ningvrij blijft op grond van dit wetsvoorstel. Het lid vroeg welke invloed dit voorstel zal hebben op de onderhandelingen in het beheerplanproces.

De regering merkt op dat de totstandkoming van een beheerplan een zorgvuldig proces is, waarbij alle gebruikers in en nabij het gebied worden betrokken. Een dergelijk proces leidt er in de ogen van de regering toe dat bestaand gebruik zo veel mogelijk wordt opgenomen in het beheerplan.

7.5 Overig

De leden van de SP-fractie waren van oordeel dat de Nb-wet als gevolg van de voorgestelde wijzigingen complexer wordt, en vroegen naar het oordeel van de regering hierover. De leden haalden als voorbeeld aan het voorstel voor een lichter beschermingsregime voor nationale instandhoudingsdoelen, waardoor tweemaal een vergunningaanvraag benodigd zou zijn.

De regering merkt op dat het huidige artikel 16, derde lid, van de Nb-wet voor activiteiten met mogelijk significante effecten voor beschermde natuurmonumenten voorziet in een toets aan het voorzorgbeginsel. De hoofdregel is dat alleen wanneer op voorhand met zekerheid vaststaat dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van het natuurmonument niet zal aantasten een vergunning mag worden verleend. Daarbij wordt getoetst aan de natuurwetenschappelijke betekenis van het monument en het natuurschoon, wat neerkomt op een toetsing van waarden als «weidsheid» en «stilte». In de praktijk is gebleken dat de aard van de toetsing aan het voorzorgbeginsel zich niet goed verhoudt met dergelijk typen doelstellingen. Aangezien aan het regime voor beschermde natuurmonumenten geen Europese verplichting ten grondslag ligt, heeft de regering ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel deze «nationale kop» af te schaffen. Door dit voorstel wordt aangesloten bij het oude nationale regime dat gold op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet. Dit regime voorziet in een vergunningplicht waarbij het bevoegd gezag te allen tijde de ruimte heeft om bij vergunningverlening niet alleen rekening te houden met de bescherming van de natuurwaarden van het natuurmonument, maar ook met economische, sociale en culturele belangen. De regering is van mening dat dit niet zal leiden tot complexiteit bij vergunningverlening voor beschermde natuurmonumenten.

Verder merkt de regering op dat de voorgestelde wijziging van het regime voor beschermde natuurmonumenten ook gevolgen kan hebben voor vergunningen met betrekking tot Natura 2000-gebieden. Dat is het geval wanneer voor Natura 2000-gebieden niet alleen instandhoudingsdoelen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn gelden, maar ook aanvullende doelen met betrekking tot natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis. Op grond van dit wetsvoorstel komen voor beide soorten doelstellingen twee regimes te gelden (voorgesteld artikel 19ia van de Nb-wet). Voor Natura 2000-doelen geldt het regime van artikel 19d en verder van de Nb-wet, terwijl voor de aanvullende doelen het regime van artikel 16 van de Nb-wet zal gelden op grond van dit wetsvoorstel. Om complexiteit te voorkomen is in het wetsvoorstel geregeld dat het lichtere regime voor de aanvullende doelen wordt ingepast in het bestaande regime voor de Natura 2000-doelen. Wanneer voor een activiteit op grond van beide regimes een vergunning is vereist, zal maar één vergunningaanvraag hoeven plaats te vinden bij hetzelfde bevoegd gezag (voorgesteld artikel 19ia, tweede lid, van de Nb-wet).

Het lid van de PvdD-fractie vroeg op welke wijze wordt voorkomen dat het voorstel voor een lichter beschermingsregime voor nationale instandhoudingsdoelen ertoe leidt dat de bescherming van natuurgebieden zoals de Waddenzee wordt beperkt tot activiteiten binnen het gebied, en activi-

teiten in de randen van het gebied dus worden uitgesloten van het regime.

De regering wijst op het voorgestelde artikel 19ia, in samenhang met artikel 16, vierde lid, van de Nb-wet. Daarin is geregeld dat het beschermingsregime ook van toepassing is op activiteiten buiten het gebied, wanneer die handelingen zijn vermeld in het besluit tot aanwijzing van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Wanneer nodig, voorziet de wet er dus in om dergelijke activiteiten op te nemen in het aanwijzingsbesluit.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg op welke wijze de bescherming van nationale landschappen en rijksbufferzones in het wetsvoorstel wordt geborgd.

De regering merkt op dat voor de bescherming van landschappen en rijksbufferzones het ruimtelijke-ordeningsregime bescherming biedt. De regering wijst op artikel 2.10, vijfde lid, van het ontwerp-besluit Ruimte, dat zal voorzien in normen daarvoor. Voornoemd ontwerp-besluit ligt nu voor advies bij de Raad van State. Zolang voornoemde algemene maatregel van bestuur niet in werking is getreden, geldt het huidige regime van de Wet ruimtelijke ordening. Het wetsvoorstel brengt overigens geen verandering in deze beschermingsregimes.

8. MER en ontwikkelingsgebieden

Naar aanleiding van de voorstellen op het gebied van de mer vroegen de leden van de fracties van de SGP en de CU of het niet juist zo is dat – in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Elverding – zorgvuldig alternatievenonderzoek in het begin van het besluitvormingstraject een goede basis legt voor snelle gang van zaken in de latere fasen en het advies van de Commissie mer niet juist tot kwaliteitsverhoging en meer maatschappelijke draagvlak in het proces leidt.

Zoals al eerder is aangegeven in deze memorie van antwoord is het van belang een onderscheid te maken tussen de plan-mer en de project-mer. Het wetsvoorstel heeft op het punt van de mer uitsluitend betrekking op de project-mer. Dat betekent dat het alternatievenonderzoek op planniveau verplicht blijft. In dit verband zij ook verwezen naar de Wet modernisering mer. Indien die wet in werking treedt, zal de Commissie-mer over alle relevante plannen om advies worden gevraagd. Tot die tijd geldt verplichte advisering door de Commissie-mer slechts voor plannen die betrekking hebben op projecten die mogelijk negatieve effecten kunnen hebben op een natuurgebied (waarvoor een passende beoordeling nodig is). Tegen de achtergrond van het geschetste onderscheid tussen plan-mer en project-mer is de regering van mening dat de besluitvorming rond complexe projecten zorgvuldig kan verlopen en dat er geen sprake van is dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met de ook door de regering onderschreven bevindingen van de commissie Elverding. Of de bepalingen inzake de mer van toepassing zijn hangt af van de vraag over welk project het gaat en in welke fase van besluitvorming het project zich bevindt. Daarbij gaat het enerzijds om de in bijlage II opgenomen projecten en anderzijds om de lokale projecten met nationale betekenis die op grond van afdeling 7 bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De projecten van bijlage II bevinden zich in diverse stadia van besluitvorming. Een deel ervan verkeert in de laatste fase van besluitvorming, waarbij de mer-procedure reeds achter de rug is. Het grootste deel van de projecten is minder ver in de besluitvorming, maar vertoont een zeer verschillend beeld. Zo zijn er projecten waarbij de milieugevolgen beperkt zijn of gericht op één aspect, maar er zijn ook projecten met integrale gebiedsontwikkeling, waarbij alternatieven in het

geding zijn. Bij die laatste projecten is dan de vraag van belang in welke fase van besluitvorming het project zich bevindt. Aangezien de plan-merplicht pas enkele jaren bestaat, is het aannemelijk dat er projecten zijn waarvoor op planniveau geen MER behoefde te worden gemaakt. Indien de initiatiefnemer van oordeel is dat het project een zodanig bijzonder geval is dat onderzoek van alternatieven een significante meerwaarde heeft, kan daar alsnog voor worden gekozen. Er is sprake van een «nee, tenzij»-constructie en niet van een automatisme.

De leden van de D66 en OSF fractie vroegen zich in verband met de mer af welke milieu-waarborgen er zijn wanneer de regering nog meer projecten onderbrengt in de Crisis- en herstelwet en hoe de regering vanuit haar milieubescherpende taak denkt over eventuele uitbreiding van het aantal projecten. Deze leden vroegen verder of de regering het wenselijk vindt dat meer projecten worden aangewezen waarbij milieu- en natuurbelangen worden genegeerd en hoe de regering kan verzekeren dat belangrijke strategische keuzes mede op basis van milieu-overwegingen worden gemaakt.

De regering benadrukt dat er geen sprake zal zijn van het negeren van milieu- en natuurbelangen bij het brengen van nieuwe projecten onder de Crisis- en herstelwet. In de eerste plaats geldt op zowel planniveau als op projectniveau de mer-plicht. In de mer-procedure op planniveau verandert er niets. Voor de mer-procedure op projectniveau veranderen er twee zaken: het alternatievenonderzoek en de inschakeling van de Commissie mer zijn voor een groep van projecten niet verplicht. Dit zijn tijdelijke uitzonderingen op de Wet modernisering mer. Een eventuele uitbreiding van projecten zal zeer zorgvuldig gebeuren, waarbij alle relevante criteria zoals snelheid, bevordering van werkgelegenheid en milieuwaarborgen zullen worden afgewogen.

Ondergraaft de uitzondering van de Crisis- en herstelwet niet het draagvlak voor de mer, zo vroegen de leden van D66 en OSF. Moet niet altijd over het milieu worden nagedacht? Ontbreekt draagvlak niet als alternatieven niet worden onderzocht en leidt dat niet tot risico van vertraging? Als opgemerkt blijft het alternatievenonderzoek op planniveau bestaan. Alleen op uitvoeringsniveau van een project kan voor een beperkt aantal projecten worden afgezien van alternatievenonderzoek. Omdat dit tijdelijk is en voor een beperkt aantal projecten wordt het draagvlak voor de mer naar de mening van de regering niet ondergraven.

De leden van de fracties van D66 en OSF stelden voor om in elk geval de Buitenring Parkstad en vliegveld Twente te schrappen van de lijst projecten van de Crisis- en herstelwet.

Het project buitenring Parkstad is ingevolge een amendement van de Tweede Kamer op de lijst van Bijlage II opgenomen. Het betreft hier een project waarbij de provincie het voortouw heeft en het Rijk financieel beperkt bijdraagt en betrokken is vanuit de aansluiting op de A76 bij Nuth. In paragraaf 13 wordt nader op dit project ingegaan op basis van vragen over hetzelfde onderwerp van de leden van de fractie van de PvdA. Daar wordt ook ingegaan op de luchthaven Twente.

De fractie van de PvdD vroeg of deze wet niet bedoeld is om projecten versneld te laten uitvoeren. Moeten hiervoor projecten niet al bijna uitvoeringsgereed zijn? Dan moet het hele mer-traject toch allang zijn uitgevoerd, dus waarom werd deze wijziging noodzakelijk geacht, zo vroegen zij.

Voor een deel van de projecten in Bijlage II heeft de mer-procedure inderdaad al plaatsgevonden. Ook in dat geval heeft opname in bijlage II nog

zin, onder andere omdat ook afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (passeren gebreken e.d.) nog geldt voor die projecten. Rond de behandeling in de Tweede Kamer is per brief voor 12 projecten de precieze stand van zaken opgenomen.

De leden van D66, OSF en PvdD wilden weten of artikel 2.2 het inderdaad mogelijk maakt gebieden aan te wijzen waar gedurende 10 tot 15 jaar milieukwaliteitsnormen overschreden mogen worden en of er voorzien is in sancties.

De regering wijst er op dat de Tweede Kamer bij amendement de mogelijkheid om de planperiode met vijf jaar te verlengen, heeft geschrapt. De looptijd van een gebiedsontwikkelingsplan, waar de genoemde leden op doelen, bedraagt dus ten hoogste tien jaar. Belangrijker is dat het er bij de experimentele bepalingen voor gebiedsontwikkeling niet primair om gaat om af te kunnen wijken van milieunormen. De kern van de experimentele bepaling is dat het bevoegd gezag meer mogelijkheden krijgt om de beschikbare milieuruimte beter te verdelen. Daarbij zijn eenmaal verkregen rechten in de vorm van vergunningen niet onaantastbaar en kunnen maatregelen worden afgedwongen. Elders in deze memorie van antwoord wordt daar nader op ingegaan. Indien de gewenste ruimtelijke ontwikkeling stuit op milieuregels, kan het gewenst zijn tijdelijk daarvan af te wijken. Als voorbeeld noemt de regering de situatie waarin een hinder veroorzakend bedrijf aangrenzende woningbouw onmogelijk maakt. Indien het bedrijf over een paar jaar zal vertrekken, kan vooruitlopend daarop reeds begonnen worden met de gewenste woningbouw. De mogelijkheid van een tijdelijke afwijking is een aanvullende voorziening en zeker geen doel op zich. Deze aanvullende voorziening is voorts met tal van waarborgen en sancties omgeven. Het gaat om experimenteel gebieden die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. In het begin van het gehele proces is er dus al overleg tussen rijk en betrokken gemeenten en zal er al inzicht bestaan over het aan te wijzen gebied. Bij de algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld. Omdat het om experimenten gaat zal het Ministerie van VROM de ontwikkelingen goed volgen. Over ongewenste situaties zal zeker op bestuurlijk niveau overleg plaatsvinden. Een derde waarborg is gelegen in het vertrouwen van de regering in het lokaal bestuur en in de lokale afwegingen. De keuzes die het bevoegd gezag daarbij maakt worden opgenomen in het gebiedsontwikkelingsplan. Dit plan vormt de kern van deze afdeling van het wetsvoorstel. Dat plan volgt de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en komt dus met betrokkenheid van bewoners en bedrijven tot stand. De gemeenteraad stelt het plan vast. Het plan is op uitvoering gericht en bevat dus onder meer inzicht in de tijdelijke afwijkingen. Bij amendement heeft de Tweede Kamer toegevoegd dat het plan een overzicht moet bevatten van de tijdstippen waarop aan de gemeenteraad een voortgangsrapportage wordt uitgebracht, die op verzoek tevens aan de Minister van VROM wordt verstrekt.

Naast al deze bestuurlijke waarborgen bestaat voor belanghebbenden ook de mogelijkheid van het invoeren van het oordeel van de rechter. Tegen het gebiedsontwikkelingsplan staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook in de uitvoeringsfase van het plan kunnen besluiten bij de rechter worden aangevochten. Het gebiedsontwikkelingsplan bevat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied en stelt vast langs welke weg eventuele tijdelijke afwijkingen van milieunormen aan het eind van de planperiode moeten zijn opgeheven. Indien dat onverhoopt niet lukt, geven burgemeester en wethouders aan hoe alsnog daaraan voldaan zal worden. Ook hier geldt dat belanghebbenden in het uiterste geval naar de rechter kunnen stappen.

Is de mogelijkheid van tijdelijke afwijking van milieunormen niet in strijd met het zogenaamde «stand stillbeginsel», en zo nee, waarom niet, zo vroegen de leden van de fracties van D66, OSF en ook die van de PvdD.

Allereerst zij opgemerkt dat als er sprake is van afwijking van voorschriften, deze geen betrekking kan hebben op bepalingen die strekken ter implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Het stand stillbeginsel houdt kort gezegd in dat de milieubelasting in een bepaald gebied niet mag verslechteren. Het beginsel speelt bijvoorbeeld een rol als de feitelijke milieukwaliteit in een gebied beter is dan op grond van de wettelijke regels vereist is. Het beginsel is als zodanig niet in de Wet milieubeheer (Wm) vastgelegd. Wel wordt artikel 5.2, derde lid, Wm, hiermee vaak in verband gebracht, maar dit is meer een rechtsregel die een uitdrukking vormt van het beginsel en niet een weerslag van het beginsel zelf. Zie bijvoorbeeld ook de tweede volzin van die bepaling waarin de bevoegdheid is neergelegd om bij algemene maatregel van bestuur van de eerste volzin af te wijken.

In de memorie van toelichting bij de Wet milieubeheer is dit aldus uitgewerkt: «Met betrekking tot situaties waarin een strikte toepassing van het stand stillbeginsel ertoe zou kunnen leiden dat in een bepaald gebied geen enkele nieuwe activiteit die van invloed is op de milieukwaliteit, zou kunnen plaatsvinden, zal alleen na een zorgvuldige afweging geconcludeerd kunnen worden dat een beperkte achteruitgang van de milieukwaliteit kan worden toegestaan in verband met de aanmerkelijke voordelen van de desbetreffende activiteit» (Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, blz. 48). Ook de jurisprudentie gaat hiervan uit. Verwezen zij bijvoorbeeld naar onderstaande overweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: «De Afdeling overweegt dat, anders dan appellanten kennelijk menen, het stand stillbeginsel niet in zijn algemeenheid zijn weerslag heeft gevonden in de Wet milieubeheer. Dit betekent dat verweerder dan ook niet gehouden is om dit beginsel onverkort toe te passen.» (ABRvS 25 juni 2003, Gst. 2003, 7193). Het stand stillbeginsel is dus wel een algemeen milieurechtelijk beginsel, maar geldt zeker niet onverkort. Na een zorgvuldige afweging is afwijking mogelijk. De regeling van de ontwikkelingsgebieden in het voorliggende wetsvoorstel met de ingebouwde procedurele en inhoudelijke waarborgen, biedt naar het oordeel van de regering zo'n afwijkingsmogelijkheid.

9. Passeren gebreken (artikel 1.5)

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is dat onder het regime van artikel 1.5 een gebrek niet passabel is indien niet de eiser, maar een (derde)belanghebbende benadeeld kan zijn. Voorts vroegen deze leden of dit ook geldt indien een derde-belanghebbende geen partij is in het geschil.

Artikel 1.5 bepaalt dat aannemelijk moet zijn dat belanghebbenden, onder wie inderdaad derden, niet worden benadeeld door het passeren van een klein gebrek. Of sprake is van benadeling van een belanghebbende blijft in beginsel tijdens de behandeling van het bezwaar door het bestuursorgaan of het beroep bij de bestuursrechter. Dit gebeurt hetzij doordat belanghebbenden zelf stellen benadeeld te worden, hetzij doordat het bestuursorgaan of de rechter oordeelt dat er door het gebrek mogelijk derden – die geen partij zijn bij het geschil – zijn benadeeld. Dit laatste kan zich bijvoorbeeld voordoen bij gebreken in de kennisgeving van aanvragen en ontwerpbesluiten. Dergelijke gebreken zullen niet snel met toepassing van artikel 1.5 kunnen worden gepasseerd (zie bijvoorbeeld ABRvS 13 februari 2001, JB 2001, 73, m.nt. PvB).

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af waarom artikel 1.5 over het passeren van gebreken wordt gehandhaafd nu de Wet bestuurlijke lus in werking is getreden.

Artikel 1.5 van de Crisis- en herstelwet en de Wet bestuurlijke lus zien ieder op een andere situatie. De Wet bestuurlijke lus geeft een voorziening voor het geval de rechter oordeelt dat het bestreden besluit gebreken vertoont en dus eigenlijk zou moeten worden vernietigd. Hij kan dan een tussenuitspraak doen. Het bestuursorgaan moet het besluit vervolgens nader motiveren of aanpassen, voordat de rechter tot zijn einduitspraak komt. Artikel 1.5 ziet op een iets andere situatie. Als de rechter oordeelt dat er een klein gebrek kleeft aan het bestreden besluit, dat echter passeerbaar is omdat aannemelijk is dat belanghebbenden er niet door worden benadeeld, hoeft hij het bestreden besluit niet te vernietigen. Hij kan dan dus direct een einduitspraak doen en het bestuursorgaan hoeft geen nieuw besluit te nemen. De rechter zal het artikel uitsluitend toepassen als hij ervan overtuigd is dat ook indien het kleine gebrek niet aan het bestreden besluit zou kleven, hetzelfde besluit zou zijn genomen. Was zonder het gebrek een andere uitkomst van de besluitvorming mogelijk geweest, zoals in het door deze leden genoemde voorbeeld waarin het bestuursorgaan vergeten is een verplicht advies in te winnen alvorens het besluit te nemen, dan zal het gebrek niet worden gepasseerd. Aannemelijk is dat de rechter in een dergelijk geval gebruik maakt van de mogelijkheid die de Wet bestuurlijke lus hem biedt.

In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van D66 en OSF welke instrumenten de rechter heeft om bij de toepassing van artikel 1.5 van de Crisis- en herstelwet te beoordelen of de belangen van derden niet worden geschaad, hecht de regering eraan om te benadrukken dat ook onder het huidige artikel 6:22 Awb de rechter gehouden is zich een oordeel te vormen over de vraag of belanghebbenden worden benadeeld als hij het bestreden besluit ondanks schending van een vormvoorschrift in stand laat. Artikel 1.5 van de Crisis- en herstelwet zal uitsluitend worden toegepast als het om kleine gebreken gaat. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de rechter niet verplicht is het artikel toe te passen. Er zal derhalve voldoende gelegenheid zijn om de gevolgen voor bijvoorbeeld flora en fauna of archeologische monumenten zo nodig mee te wegen.

10. Beroepsrecht decentrale overheden (artikel 1.4)

De leden van de CDA-fractie onderschreven de visie van de regering dat overheden geschillen onderling moeten oplossen en vragen of decentrale overheden onder de Crisis- en herstelwet kunnen opkomen tegen besluiten van medeoverheden die deel uitmaken van een besluit over een project uit bijlage I en II? Zij zagen enig licht tussen de tekst van artikel 1.4 en de tekst van de memorie van toelichting bij dit artikel.

Het verheugt de regering dat de leden van het CDA kunnen instemmen met haar benadering dat geschillen tussen overheden onderling in beginsel buiten de rechtszaal moeten worden opgelost. Artikel 1.4 bepaalt dat een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep kan instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort. Met andere woorden, een decentrale overheid kan wel beroep instellen tegen een besluit dat tot deze decentrale overheid is gericht. Dit is nu overigens ook het geval. Het enige dat verandert is dat decentrale overheden niet meer kunnen opkomen tegen besluiten die niet tot hen zijn gericht. Een besluit is gericht tot een belanghebbende indien het besluit aan hem geadresseerd is, bijvoorbeeld

de provincie waaraan de bouwvergunning voor het nieuwe provinciehuis wordt geweigerd. Tussen de tekst van artikel 1.4 en de daarbij behorende memorie van toelichting zit naar het oordeel van de regering dan ook geen licht.

De leden van VVD-fractie vroegen of de beperking van het beroepsrecht in artikel 1.4 alleen geldt voor besluiten van bestuursorganen van de centrale overheid of ook voor besluiten van bestuursorganen van de decentrale overheid wanneer deze besluiten onder de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet vallen. Voorts vroegen deze leden waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het beroepsrecht voor bestuursorganen te schrappen onder de Crisis- en herstelwet, met uitzondering van het recht van gemeenten om op te komen voor hun eigendomsrecht.

Het is inderdaad zo dat volgens artikel 1.4 een decentrale overheid ook niet in beroep kan komen tegen een besluit van een andere decentrale overheid wanneer dit besluit onder de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet valt. In het geval de eigendomsrechten van een bestuursorgaan in het geding zijn bij een besluit van een ander bestuursorgaan, kan eerstgenoemd bestuursorgaan – anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen – in beroep bij de bestuursrechter als zij de geadresseerde van het besluit is. In andere gevallen kan het bestuursorgaan zich slechts tot de burgerlijke rechter wenden. De redenen voor deze keuze zijn in de memorie van toelichting uiteengezet.

De leden van D66 en OSF vroegen of het wel haalbaar is dat de Raad van State binnen vier maanden uitspraak doet over projectuitvoeringsbesluiten, zeker als de Stichting advisering bestuursrechtspraak zal moeten adviseren, en of er is voorzien in extra capaciteit bij de Raad van State voor procedures over een projectuitvoeringsbesluit. Voorts vroegen de leden van deze fracties of de regering het legitiem acht dat andere projectbeoordelingen in de tijd achtergesteld raken ten opzichte van projecten die vallen onder de Crisis- en herstelwet.

De regering is van mening dat de Raad van State de termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan kan halen door voorrang te geven aan onder de Crisis- en herstelwet vallende projecten. Deze termijn bedraagt geen vier, maar zes maanden omdat de regering bij nader inzien van mening was dat de termijn van vier maanden te kort was. Bij nota van wijziging is dit aangepast. Dat dit naar alle waarschijnlijkheid consequenties heeft voor andere zaken heeft de regering onder ogen gezien. Zij acht dit onder de huidige omstandigheden echter gerechtvaardigd.

Ook vroegen de leden van deze fracties zich af of de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden niet het risico met zich meebrengt dat decentrale overheden een procedure bij de civiele rechter beginnen en welke garanties de regering kan geven dat dit nadeel zich niet gaat voordoen. Zij vroegen hoe de regering aankijkt tegen de mogelijkheid dat decentrale overheden bewust voor een dergelijke vertragingstactiek kiezen en of de regering het gepast vindt om rechtspersonen op deze wijze van de meest geëigende rechter af te houden. Ten slotte vroegen zij, onder verwijzing naar HvJEG 30 april 2009, C-75/08, of de maatregelen niet in strijd zijn met het verdrag van Aarhus en of de regering hierover een visie van de landsadvocaat kan overleggen.

De regering vreest er niet voor dat de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden ertoe zal leiden dat deze overheden een procedure bij de civiele rechter zullen beginnen. In de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen mag worden verwacht dat de ene overheid de door andere overheden naar voren gebrachte belangen zorgvuldig meeweegt in de

besluitvorming, ook zonder dreiging van een rechtszaak. De regering is het ook niet eens met de opvatting dat decentrale overheden van de meest geëigende rechter worden afgehouden. Het principiële «recht op een rechter» geldt voor burgers, niet voor overheden. Overheden zijn er niet om hun eigen belangen te behartigen, maar om het algemeen belang te dienen. In dit verband zij erop gewezen dat nog niet zo heel lang geleden tal van geschillen tussen overheden niet door de rechter, maar door de Kroon werden beslecht. In het arrest van het HvJEG van 30 april 2009 (C-75/08) was het beroep ingesteld door een particulier, niet door (een orgaan van) de overheid, zodat dit arrest niet leidt tot een andere conclusie. Ook onder de Crisis- en herstelwet zal er altijd een mogelijkheid zijn voor bestuursorganen om zich tot een rechter te wenden.

11. Pro Forma (artikel 1.6)

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van het CDA, D66 en OSF bevestigen wij dat de uitsluiting van pro forma beroepen in artikel 1.6, tweede lid, geldt voor het beroep bij de rechtbank en voor het hoger beroep, maar niet voor zienswijzen, bezwaar en administratief beroep; dat laatste komt trouwens in de context van de Crisis- en herstelwet niet of nauwelijks voor. Een en ander volgt uit de samenhang tussen het tweede en het eerste lid van artikel 1.6. Het verschil is, zo antwoorden wij de leden van de fracties van D66 en OSF, te verklaren uit het meer informele karakter van de procedures binnen het bestuur. Een bestuursorgaan moet naar aanleiding van een zienswijze, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift zijn besluit opnieuw bezien en is daarbij sowieso niet strikt gebonden aan de door de belanghebbende aangevoerde gronden.

De regering deelt niet de opvatting van de leden van de fractie van de PvdA dat afschaffing van pro forma beroepen alleen maar aanvaardbaar is wanneer in een verkenningfase een volledige afweging van alle betrokken belangen heeft plaatsgevonden. Of dit laatste het geval is, kan raken aan de gegrondheid van het beroep; het is geen werkbaar criterium om de ontvankelijkheid van het beroep te bepalen. De regering is het met deze leden eens dat de relatie tussen overheid en burger gekenmerkt wordt en behoort te worden door een zekere wederkerigheid en dat dat ook uitgangspunt moet zijn bij een bredere herziening van het bestuursprocesrecht. Echter, wederkerigheid betekent niet dat bestuur en burger exact gelijk moeten of kunnen worden behandeld. Naar het de regering voorkomt, verliezen deze leden hier uit het oog, dat in de sfeer van het omgevingsrecht vrijwel nooit sprake is van een ééndimensionale tegenstelling tussen de belangen van de overheid en de belangen van de burger. De belangen waarvoor de overheid opkomt zijn óók belangen van burgers. Dat zijn de belangen van de vergunninghouder die zijn bedrijf wil uitbreiden, van de automobilisten die baat hebben bij de oplossing van een knelpunt in het wegennet of van de mensen die op een nieuwe woning zitten te wachten. Dat zijn burgers die er belang bij hebben dat besluiten zo snel mogelijk onherroepelijk worden, zodat zij kunnen worden uitgevoerd. Ook met die belangen moet het bestuursrecht rekening houden en daar past uitsluiting van pro forma beroepschriften zeer wel in. Dit heeft niets te maken met «bescherming van de overheid tegen kritische burgers» en evenmin kan men bij het passeren van gebreken *waardoor niemand is benadeeld* – want alleen daar gaat artikel 1.5 over – in redelijkheid spreken van «een falende overheid».

Wij bevestigen deze leden dat het door de rechter versneld afhandelen van zaken die onder de Crisis- en herstelwet vallen, tot gevolg kan hebben en waarschijnlijk zal hebben dat andere zaken enige vertraging oplopen. Aangezien uitbreiding van de middelen voor de rechterlijke macht in deze crisistijd geen optie is, is dat de prijs die onvermijdelijk moet worden

betaald en dus geen neveneffect dat «koste wat kost» bestreden moet worden. De regering acht het alleszins aanvaardbaar, dat ook de rechter voorrang geeft aan wat maatschappelijk het meest urgent is.

De leden van de VVD-fractie wezen op de opvatting van deskundigen, dat de uitspraaktermijn voor de rechter van zes maanden niet haalbaar is als de Stichting advisering bestuursrechtspraak (StAB) geraadpleegd wordt. Wij wijzen erop dat wij naar aanleiding van dergelijke kritiek ook voor de StAB een wettelijke adviestermijn in de wet hebben opgenomen (artikel 1.6, derde lid). De regering meent dat in deze tijd ook van de StAB een extra inspanning mag worden gevergd om binnen twee maanden te adviseren. Bij een juiste organisatie en prioritering moet dit ook haalbaar zijn.

12. Onteigening

12.1 Algemeen

Het verheugt de regering dat de leden van de fractie van het CDA aangaven het eens te zijn met het uitgangspunt dat snelle en zorgvuldige grondverwerving noodzakelijk is voor het realiseren van de doelstellingen van de Crisis- en herstelwet. De wijzigingen van de onteigeningswetgeving hebben tot doel hieraan bij te dragen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat versnelling van onteigeningsprocedures niet het enige doel is van deze wetswijziging. Tevens wordt beoogd te bereiken dat er meer eenduidige en eenvormige procedures ontstaan, dat procedures worden gestroomlijnd en dat er minder verschillende soorten procedures zijn. Hiermee is uiteindelijk de onteigeningspraktijk over de gehele linie gebaat.

De aan het woord zijnde leden merkten terecht op dat grondeigenaren en andere rechthebbenden, alvorens onteigend te worden, de kans moeten hebben om met de onteigenaar tot minnelijke overeenstemming te komen. De stelling dat het wetsvoorstel dit verhindert en dat er geen verband meer is tussen de onteigening en de planologische besluitvorming is onjuist. In de praktijk wordt verreweg het grootste deel van de voor de uitvoering van plannen en projecten vereiste gronden langs minnelijke weg verworven. Aan minnelijke overeenstemming wordt dan ook onveranderd grote waarde toegekend. Het bestaande artikel 17 van de onteigeningswet, waarin de verplichting is neergelegd voor de onteigenaar om te trachten tot minnelijke overeenstemming te komen, wordt niet gewijzigd. Jurisprudentie die zich over artikel 17 heeft gevormd blijft onverkort van kracht. Bij de minnelijke verwerving is een belangrijke rol weggelegd voor de decentrale bestuursorganen, veelal gemeenten, die de gronden nodig hebben om plannen en projecten te kunnen realiseren. Aan hun verzoek aan de Kroon om tot onteigening te komen moet een zorgvuldige belangenafweging vooraf gaan, naast pogingen om via minnelijke weg de vereiste gronden te verwerven. De Kroon zal ook in de toekomst blijven toetsen of gemeenten voldoende pogingen tot minnelijke verwerving hebben gedaan, en of er sprake is van voldoende nut, noodzaak en urgentie om tot een onteigening te komen. Ook wanneer de onteigeningsprocedure eenmaal is aangevangen zullen – net als in de huidige situatie het geval is – pogingen om tot minnelijke overeenstemming te komen worden voortgezet.

De in het wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid tot ontkoppeling van de planologische procedure en de onteigeningsprocedure levert geen belemmeringen op voor de mogelijkheid om tot minnelijke verwerving van gronden te komen. Blijkens (Kroon)jurisprudentie over onteigeningen op grond van Titel II c.a. van de onteigeningswet geldt als minimumnorm bij dit soort onteigeningen dat belanghebbenden gedurende de periode van terinzageligging van het onteigeningsplan (reeds) in de gelegenheid

moeten zijn gesteld om hun zienswijzen van planologische aard in de planologische procedure naar voren te brengen. Ten tijde van het koninklijk besluit moet de Kroon in redelijkheid kunnen besluiten dat er voldoende zekerheid bestaat met betrekking tot de planologische inpasbaarheid van het werk waarvoor gronden ter onteigening worden aangewezen (vergelijk in dit verband HR 12 september 2008, RvdW 2008, 844 en HR 10 augustus 2001 (LJN ZD3016)). Deze vereisten brengen mee dat er voldoende duidelijkheid moet bestaan over de voor de realisering van een plan of project vereiste gronden. Gemeenten weten daardoor op welke gronden hun pogingen tot minnelijke verwerving zich moeten richten en welke grondeigenaren en andere rechthebbenden zij daarover moeten benaderen. Deze vereisten uit de jurisprudentie brengen voorts mee dat er wel degelijk een verband moet zijn tussen de onteigeningsprocedure en de planologische besluitvorming. Wel wordt het met de wettelijke ontkoppeling van procedures mogelijk om tot onteigening te komen alvorens de planologische procedure is afgerond, maar dat laat onverlet dat er verbanden zijn tussen die twee procedures.

12.2 Rol van de Kroon bij onteigening

De leden van de CDA-fractie wensten de visie van de regering te vernemen op de kritiek die onder meer de Raad van State heeft geuit op de in het wetsvoorstel gekozen centrale aanpak van de besluitvorming over onteigening. Alvorens in te gaan op de verschillende specifieke vragen die de aan het woord zijnde leden in dit verband stelden, wordt in het algemeen opgemerkt dat de rol van gemeenten bij onteigening in de toekomst weliswaar verandert en dat onteigeningsbesluiten op centraal niveau worden genomen, maar dat decentrale overheden een bepalende rol blijven vervullen bij onteigeningen. Bij de gemeenten blijft het initiatief liggen voor de inzet van de onteigening als instrument van grondverwerving. Kiezen zij daar niet voor, dan wordt er ook niet onteigend. Daarmee blijft ook de relatie met het bestemmingsplan en met de besluitvorming daarover gewaarborgd. Gemeenten leveren de Kroon informatie aan, waarna de Kroon de uniforme openbare voorbereidingsprocedure op grond van afdeling 3.4 Awb toepast bij de voorbereiding van zijn besluit tot onteigening. De kennisgeving en de terinzageligging van het ontwerp onteigeningsbesluit worden gedaan door de burgemeester van de betrokken gemeente. Gemeenten blijven dus verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van de onteigening. Op deze manier blijven ook binnen de nieuwe systematiek verantwoordelijkheden zoveel mogelijk op decentraal niveau liggen.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat met het wetsvoorstel geen versnelling wordt bereikt indien gemeenten hun besluit om de Kroon te verzoeken tot onteigening over te gaan voorbereiden met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Ook de leden van de SGP- en CU-fractie gingen op dit aspect in en vroegen of in de praktijk tweemaal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen. Voorts vroegen zij waarop de verwachting is gebaseerd dat een zorgvuldig handelende gemeenteraad sneller tot het indienen van een verzoek tot onteigening zal en zal kunnen besluiten dan zij thans tot onteigening pleegt te besluiten. De leden van de CDA-fractie stelden dat gemeenten de doorlooptijd van een onteigeningsprocedure niet meer in de hand hebben, aangezien het wetsvoorstel geen termijn kent voor de Kroon om verzoeken van gemeenten tot een onteigeningsbesluit in behandeling te nemen. Voorts merken deze leden op dat de voorbereiding van gemeentelijke besluitvorming tot onteigening op dit moment een behoorlijke zeefwerking heeft op het aantal raadsbesluiten waarvoor uiteindelijk goedkeuring bij koninklijk besluit noodzakelijk is. De aan het woord zijnde leden verwachten een aanzienlijke verhoging van de werk-

last bij de Kroon en vertraging in de procedure als gevolg van een verminderde zeefwerking. Volgens deze leden wordt gemeenten door de nieuwe regeling de mogelijkheid ontnomen van een goede afstemming tussen enerzijds biedingen in het kader van de minnelijke verwerving en anderzijds effectieve druk via de onteigeningsbesluitvorming. Ook de leden van de VVD-fractie stelden vragen over de werklast van de Kroon.

Het klopt op zich dat gemeenten, alvorens een verzoek te richten aan de Kroon, zelfstandig kunnen besluiten om afdeling 3.4 Awb toe te passen. Het ligt echter niet in de lijn der verwachtingen dat in de praktijk veel gemeenten hiervoor zullen kiezen. Het ligt veeleer in de rede dat de Kroon bij de voorbereiding van het koninklijk besluit tot onteigening in nauwe samenwerking met gemeenten toepassing geeft aan afdeling 3.4 Awb. Gemeenten zullen niet de behoefte voelen om daarnaast ook zelf nog die procedure toe te passen, aangezien de voorbereiding door de Kroon al voldoende waarborgen biedt voor een zorgvuldige totstandkoming van het onteigeningsbesluit, waarbij alle belangen worden betrokken. De Kroon heeft op dit punt ruime ervaring opgedaan bij de huidige praktijk van de artikel 87-ontelingen onder Titel IV en de onteigeningen op grond van Titel II c.a. Bij die onteigeningen moeten decentrale bestuursorganen de Kroon nu al verzoeken tot het nemen van een onteigeningsbesluit. Zij zijn in dat geval evenmin verplicht om toepassing te geven aan afdeling 3.4 Awb. Er zijn geen indicaties dat bestuursorganen nu of in het verleden in deze gevallen voorafgaand aan hun verzoek afdeling 3.4 wel hebben toegepast. De vrees dat in de toekomst tweemaal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd, wordt dan ook niet gedeeld.

Nadat een verzoek tot onteigening is ingediend bij de Kroon, zal het in beginsel direct in behandeling worden genomen. Dit is nu ook staande praktijk bij onteigeningen op grond van het huidige artikel 87 van de onteigeningswet. Op grond van dat artikel worden voor specifieke gevallen verzoeken tot onteigening nu al ingediend bij de Kroon en geldt er evenmin een termijn voor het in behandeling nemen van verzoeken. Voor verzoeken op grond van de nieuwe Titel IV-procedure zal dit niet anders zijn, mede omdat met de nieuwe regeling er op zichzelf niet meer koninklijke besluiten tot onteigening bij komen. Een gemeente moet een verzoek tot onteigening voordragen aan de Kroon binnen drie maanden na het nemen van het besluit tot het verzoek, vergezeld van diverse stukken en andere informatie, op straffe van verval van dat besluit (artikel 79 nieuw). Deze termijn kan tevens worden gebruikt voor het spontaan of desgevraagd aanvullen van de vereiste informatie. Indien is vastgesteld dat een verzoek deugdelijk en conform de vereisten van het nieuwe artikel 79 is voorgedragen, mag de betrokken gemeente ervan uitgaan dat de voorbereiding van het koninklijk besluit binnen redelijke termijn zal worden verzorgd. Verzoekende gemeenten kunnen dus door een tijdige en volledige indiening van de vereiste stukken en nadere informatie bevorderen dat de onteigeningsprocedure een zo kort mogelijke voorbereidingstijd vergt.

Zoals hierboven al is opgemerkt, blijven gemeenten ook in de toekomst verantwoordelijk voor de inhoudelijke voorbereiding van de onteigening. Met de nieuwe regeling wordt dan ook geen afbreuk gedaan aan de door de leden bedoelde zeefwerking van bijvoorbeeld de minnelijke verwerving. Ook voor het minnelijke traject blijft immers in de toekomst een prominente rol weggelegd voor gemeenten. De Kroon moet op dit moment al bij koninklijk besluit beslissen over alle onteigeningen die plaatsvinden op grond van de huidige Titel IV, en dat ook deze besluiten betrekking kunnen hebben op onteigeningen in alle 431 gemeenten. Alle koninklijke besluiten moeten worden voorbereid met toepassing van de

uniforme openbare voorbereidingsprocedure door gemeenten (zie het huidige artikel 80, eerste lid). Er komen met de nieuwe systematiek op zichzelf niet meer koninklijke besluiten met betrekking tot onteigening bij, aangezien gemeenten niet ineens vaker zullen gaan onteigenen als gevolg van de wetswijziging. In zoverre verandert er ook niets aan de werklast van de Kroon. Daar komt bij dat de feitelijke inhoudelijke voorbereiding van onteigeningsbesluiten ook in de toekomst voor een belangrijk deel blijft liggen bij de gemeenten, die immers de voor de onteigening noodzakelijke informatie moeten aanleveren. Met de nieuwe regeling verandert dus niet zozeer de werklast of de inhoud van het werk van de Kroon, maar wel de formele vorm waarin dat werk moet worden verricht. Zoals bij eerdere gelegenheid al is opgemerkt, wordt juist een aanzienlijke versnelling voor Titel IV-onteingingen verwacht als gevolg van de nieuwe procedure.

De nieuwe procedure staat evenmin in de weg aan een goede afstemming tussen de biedingen in het kader van de minnelijke verwerving en de druk in het kader van de besluitvorming omtrent de onteigening. In de nieuwe opzet van de procedure ligt een nauwe samenwerking tussen gemeenten en de Kroon voor de hand. Na de indiening van een verzoek tot onteigening gaat de Kroon ook in de toekomst allerminst geheel zelfstandig te werk, maar blijft afstemming van werkzaamheden en voorbereidingen met gemeenten van groot belang. Die afstemming biedt ook alle ruimte voor het bewerkstelligen van een goede timing in het kader van de minnelijke verwerving. Daarbij kunnen met name gemeenten die minder ervaring hebben met het doorlopen van onteigeningsprocedures juist profiteren van de ruime ervaring die bij de Kroon bestaat. Nauwe(re) samenwerking kan dus voordelen bieden. In dat verband wordt nog opgemerkt dat met de nieuwe procedure ook kwaliteitsvoordelen te verwachten zijn. Uit een quick-scan over dossiers uit de jaren 2006 tot en met 2008 blijkt dat van door gemeenten op grond van Titel IV bij de Kroon ingediende verzoeken om goedkeuring, ongeveer 20% van de onteingenen de eindstreep van de administratieve fase van de onteigeningsprocedure niet haalt. Dit zijn gevallen waarin gemeenten zelf hun verzoek intrekken (10% van de gevallen) of waarin de Kroon de goedkeuring weigert (9% van de gevallen). Dit komt doordat er bij het onderzoek door de Kroon blijkt van door gemeenten gemaakte fouten bij de voorbereiding van het onteigeningsbesluit. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan onjuistheden bij publicaties en persoonlijke kennisgevingen. Deze procedurele fouten blijken vaak pas in de fase waarin de Kroon zich over de onteigening buigt. Wanneer het verzoek tot goedkeuring wordt geweigerd of ingetrokken, levert dat een belangrijke vertraging op in de onteigeningsprocedure. Door de ervaring bij de Kroon met de formele vereisten wordt de kans op procedurefouten kleiner en kunnen deze vertragingen worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de gemeenteraad, als bestemmingsplanwetgever, bij uitstek geschikt is om beleidsmatige afwegingen te maken met betrekking tot de uitvoering van het bestemmingsplan en de inzet van het onteigeningsinstrument. Hierboven is al aangegeven dat gemeenten met de nieuwe regeling een beslissende rol behouden bij de inzet van het onteigeningsinstrument. Bij hen blijft het prerogatief liggen als het aankomt op de keuze of een onteigeningsprocedure wordt ingezet. Gemeenten kunnen daardoor ook in de toekomst de noodzakelijke beleidsmatige afwegingen maken en kunnen als bestemmingsplanwetgever bepalen of onteigening het beste past bij de uitvoering van hun planologische besluiten. De relatie met het bestemmingsplan blijft dus gewaarborgd. Ook met de nieuwe regeling bestaat er een duidelijke rolverdeling die recht doet aan de positie van gemeenten bij de besluitvorming en uitvoering van bestemmingsplannen en de daarbij

passende beleidsmatige afwegingen. Deze rolverdeling op grond van de nieuwe Titel IV is overigens nagenoeg gelijk aan de rolverdeling bij de procedure op grond van het huidige artikel 87. De beslissende rol van de gemeenten in de nieuwe onteigeningsprocedure beperkt zich niet tot de administratieve fase, maar strekt zich ook uit tot de civielrechtelijke fase, onder meer bij de dagvaarding van de onteigende partijen voor de civiele rechter (het voorgestelde artikel 78, achtste lid).

De fracties van CDA, D66, OSF, SP en PvdD vroegen hoe het voorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». De leden van de CDA-fractie stelden in dat kader als alternatief voor om een versnelling van de onteigeningsprocedure te bereiken door alleen de huidige beslistermijn voor de Kroon in artikel 86, eerste lid, terug te brengen van 9 naar 6 maanden. Ook de leden van de fracties van SGP en CU vroegen waarom niet wordt volstaan met het terugbrengen van deze beslistermijn. De leden van de SP vroegen waarom de regering ervoor heeft gekozen alle onteigeningsbesluiten op grond van Titel IV op centraal niveau te laten nemen.

Het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet» berust op de gedachte dat de bestuurlijke ordening in dienst moet staan van het vervullen van maatschappelijke verhoudingen. Eén van de uitdagingen waarvoor de regering op dit moment staat, is het snel(ler) verwerven van gronden ten behoeve van plannen en projecten die van belang zijn voor het economisch herstel. Snellere onteigeningsprocedures dragen daaraan bij en hebben bovendien voordelen voor andere werken waarvoor grondverwerving noodzakelijk is. Versnelling, stroomlijning en uniformering van onteigeningsprocedures is daarom van waarde voor met name, maar zeker niet alleen, het bestrijden van de economische crisis. Het betreft hierbij grote uitdagingen, waarbij het zoeken naar nieuwe en onconventionele wegen niet moet worden geschuwd en waarbij erkend moet worden dat soms niet kan worden volstaan met het aanpassen van slechts enkele aspecten van bestaande procedures, zoals het terugbrengen van een beslistermijn. Dit rechtvaardigt het zoeken naar verderstrekkende oplossingen die eerder nog niet zijn verkend. Een en ander heeft geleid tot het voorgestelde pakket aan maatregelen, dat meebrengt dat de procedurele rol van gemeenten bij onteigeningen verandert. Die veranderde rol, en de daarmee samenhangende keuze voor het nemen van onteigeningsbesluiten op centraal niveau, staat ten dienste aan de sterk gevoelde wens om te komen tot versnelling, uniformering en stroomlijning van procedures. Ook binnen die veranderde rol vindt bij onteigeningen zoveel mogelijk plaats op decentraal niveau. Naar het oordeel van de regering wordt met de nieuwe regeling dan ook niet gehandeld in strijd met het eerdergenoemde uitgangspunt, maar is er sprake van een situatie van «centraal wat moet», waarbij zoveel mogelijk bij de gemeenten wordt gelaten («decentraal wat kan»). Ten overvloede wordt opgemerkt dat in de huidige systematiek van een volledige autonome bevoegdheid voor gemeenten met betrekking tot de inzet van het onteigeningsinstrumentarium (en dus van een volledig decentraal handelen) evenmin sprake is, aangezien ook op dit moment alle onteigeningen via een koninklijk besluit – en dus via de Kroon – verlopen.

Met het eenvoudigweg terugbrengen van de beslistermijn van 9 naar 6 maanden kan weliswaar tijdswinst worden geboekt, maar niet in dezelfde mate als met de nieuwe procedure. Bovendien wordt in dat geval een kans gemist om procedures te stroomlijnen, te uniformeren en het aantal verschillende procedures terug te brengen. De extra versnelling met de nu voorgestelde wijziging wordt bereikt doordat zij een vereenvoudiging van de procedure van Titel IV-ontelingen met zich meebrengt. In de huidige procedure zijn gemeenten wettelijk verplicht om bij de voorberei-

ding van hun onteigeningsbesluit toepassing te geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend. Die zienswijzen moeten vervolgens worden verwerkt in het uiteindelijke raadsbesluit tot onteigening. In de daarop volgende goedkeuringsprocedure ligt het definitieve raadsbesluit ter inzage, waarop weer bedenkingen kunnen worden ingediend bij de Kroon. Deze bedenkingen moeten worden verwerkt in het koninklijk besluit tot goedkeuring. Met de nieuwe procedure loopt dit alles eenvoudiger en sneller doordat de Kroon een raadsbesluit ontvangt waarbij verzocht wordt om onteigening. Alleen op de voorbereiding van het koninklijk besluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. De behandeling van zienswijzen en het verwerken daarvan vindt plaats door de Kroon. Met de nieuwe procedure hoeven derhalve minder stappen te worden gezet en kunnen kortere stappen worden gezet. De winst die daarmee in totaal kan worden geboekt, beloopt meer dan te behalen is met slechts het verkorten van de beslistermijn. Zoals in de memorie van toelichting al is aangegeven, wordt de totale minimale tijdswinst van de nieuwe Titel IV-procedure ingeschat op 19 weken ofwel ruim 4 maanden. Uniformering en het verminderen van het aantal verschillende procedures wordt bereikt doordat de nieuwe procedure zoveel mogelijk aansluit bij de huidige procedure van Titel II c.a.

12.3 Ontkoppeling onteigening en ruimtelijke ordening

De leden van de CDA-fractie merkten op dat, ondanks de ontkoppeling van procedures, niet tot dagvaarding voor de civielrechtelijke fase kan worden overgegaan dan nadat de besluitvorming omtrent de onteigening is afgerond. Die besluitvorming zou slechts gebaseerd kunnen zijn op planologische besluitvorming die al in een vergevorderd stadium is. Gelet op de verwachte beslistermijnen bij de Kroon zou in veel gevallen bij het koninklijk besluit ook duidelijkheid moeten bestaan over de onherroepelijkheid van de planologische besluitvorming. Dit leidt ertoe dat de effectieve versnelling van de ontkoppeling beperkt is, aldus de aan het woord zijnde leden.

Het klopt dat voor het kunnen afronden van de onteigeningsprocedure vereist is dat er voldoende zekerheid bestaat over de gronden die nodig zijn voor de realisering van een project of een plan, en die dus voor onteigening in aanmerking komen. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet denkbaar dat een onteigeningsprocedure in gang wordt gezet voordat de planologische procedure in gang is gezet. Naar mate de planologische procedure verder is gevorderd, bestaat er meer zekerheid over de te onteigenen gronden. Om voldoende zekerheid te hebben over de realisering vereiste gronden is voor onteigening echter niet vereist dat er ten tijde van het koninklijk besluit sprake is van onherroepelijke planologische besluitvorming. Blijkens al eerder aangehaalde jurisprudentie geldt als minimumnorm bij onteigeningen op grond van Titel II c.a. dat belanghebbenden gedurende de periode van terinzageligging van het onteigeningsbesluit reeds in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijzen van planologische aard naar voren te brengen. Voorts is vereist dat ten tijde van het koninklijk besluit de Kroon in redelijkheid moet kunnen besluiten dat er voldoende zekerheid bestaat met betrekking tot de planologische inpassbaarheid van het werk waarvoor gronden ter onteigening worden aangewezen. Uit praktijkervaringen met onteigeningen op grond van Titel II c.a. blijkt dat een dergelijke zekerheid al enkele maanden kan bestaan voordat er sprake is van een onherroepelijk planologisch besluit. Van deze periode kan geprofiteerd worden door het treffen van voorbereidende handelingen tot het moment waarop er wel definitieve besluitvorming in het planologische spoor heeft plaatsgevonden. De conclusie dat er geen sprake is van een mogelijkheid tot effectieve versnelling wordt dan ook

niet gedeeld. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het klopt dat de ontkoppeling van procedures tot gevolg kan hebben dat onteigening kan plaatsvinden voordat een bouwplan onherroepelijk is geworden, wordt bevestigend beantwoord. De voorgestelde ontkoppeling biedt de mogelijkheid tot een zekere parallelschakeling van de onteigeningsprocedure met de planologische procedure. De doorlooptijd van de administratieve- en civielrechtelijke procedure bedraagt gemiddeld minimaal een jaar, zodat onteigening niet op korte termijn een feit is.

De leden van de CDA-fractie gaven voorts aan dat het voorstel tot ontkoppeling een ernstige inbreuk lijkt te maken op de rechtszekerheid, mede door het risico dat een onteigening – achteraf gezien – ten onrechte heeft plaatsgevonden. Volgens deze leden wordt hierdoor de kans vergroot dat onteigenende partijen cassatieberoep instellen tegen het onteigeningsvonnis, met vertraging van de procedure tot gevolg. Ook de leden van de fracties van SGP en CU vroegen of het effect van de ontkoppeling niet zal zijn dat onteigenden zullen proberen de civielrechtelijke fase zo lang mogelijk te rekken. Deze leden verwezen naar het alternatief dat de Raad van State heeft voorgesteld en zijn op voorhand niet overtuigd door de stelling dat het betere de vijand van het goede is. De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat hen de verplichting tot teruglevering in geval van een achteraf ten onrechte gebleken onteigening, in combinatie met een schadevergoeding, als groot risico voorkomt.

In reactie hierop wordt allereerst opgemerkt dat het onteigenen van zaken voordat de planologische procedure geheel is afgerond, inderdaad in enige mate afbreuk doet aan de rechtszekerheid van onteigenden. Daar staat tegenover dat het een aanvullende faciliteit voor onteigenende partijen betreft, die bovendien op dit moment voor bepaalde soorten onteigeningen al bestaat. Het toepassen van de ontkoppeling is geen verplichting. Het is aan de onteigenaar om de afweging te maken of hij van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken en of de belangen die enerzijds worden gediend met de snelle(re) realisering van het betreffende plan of project in verhouding staan tot de rechtszekerheid van onteigenden. De ervaring leert dat planologische besluiten doorgaans formele rechtskracht verkrijgen. De kans dat er met de nieuwe regeling een onteigening tot stand komt die achteraf gezien onterecht blijkt, is dan ook zeer gering te achten. Dit maakt het verantwoord om een regeling als deze in te voeren, gelet op de grote maatschappelijke belangen die hiermee kunnen worden gediend, onder meer in het kader van de bestrijding van de economische crisis. Om misverstanden te voorkomen, zij opgemerkt dat het voorgestelde nieuwe artikel 61 van de onteigeningwet op zichzelf geen rechtstreekse verplichting inhoudt tot het terugleveren van reeds onteigende zaken. De onteigende heeft op grond van het genoemde artikel aanspraak op teruglevering van gronden (de teruglevering moet hem zelfs worden aangeboden door de onteigenaar), maar hij hoeft hiervan geen gebruik te maken. Maakt hij gebruik van die mogelijkheid, dan is hij gehouden om de ontvangen schadeloosstelling terug te geven in evenredigheid tot de waarde van de terugontvangen gronden. Hij kan echter ook genoegen nemen met de schadeloosstelling die hij heeft ontvangen en de eigendomsverhoudingen ongewijzigd laten.

De verwachting dat het toepassen van ontkoppeling leidt tot het vaker instellen van cassatieberoep is speculatief van aard. Cassatie wordt in de praktijk in beperkte mate ingesteld en heeft slechts incidenteel effect. Een cassatieberoep is vaak kansloos wanneer het zich richt op de houdbaarheid van de onteigeningstitel. Als er al cassatieberoep wordt ingesteld dan heeft dit doorgaans betrekking op de hoogte van de schadeloosstelling en niet op de onteigeningstitel. Van een behoorlijk handelend advocaat mag verwacht worden dat hij zijn cliënt afhoudt van onnodige en

kansloze procedures en dus geen cassatie instelt met als enig doel vertragen in het onteigeningsspoor te bereiken. Het mogelijk inzetten van dit rechtsmiddel alleen om vertraging te veroorzaken zal, mede gelet op het sowieso verwachte beperkte gebruik van de ontkoppeling, dan ook beperkt blijven tot enkele gevallen op jaarbasis.

In het nader rapport bij de Crisis- en herstelwet is ingegaan op het door de Raad van State aangedragen alternatief. Daarbij is aangegeven dat dit alternatief het verdient om te worden onderzocht, doch dat stappen in de goede richting die nu al kunnen worden gezet, daarop niet moeten wachten. Anders dan de leden van de fracties van D66 en OSF menen, heeft de regering derhalve niet op voorhand aangegeven dat het standpunt van de Raad van State met betrekking tot de decentralisering van besluitvorming beter is dan de nu voorliggende voorstellen. Het advies van de Raad van State strekt ertoe om onderzoek te verrichten naar het meer integraal en in de basis herzien van onteigeningsprocedures. Daarvan is de regering op zichzelf voorstander. De in het voorstelde artikel 125 van de onteigeningswet opgenomen evaluatiebepaling vormt daarvoor een aanleiding. Met een dergelijke ingrijpende herziening is echter zodanige tijd gemoeid dat zij buiten het bestek van de Crisis- en herstelwet valt. Het wachten op de afronding van het onderzoek naar en het uitwerken van de voorgestelde alternatieven zou betekenen dat niet op korte termijn substantiële versnellingen en overige verbeteringen in de onteigeningsprocedures gerealiseerd kunnen worden. Dit zou temeer gelden wanneer, zoals de Raad van State in overweging geeft, de planologische en administratieve onteigeningsprocedure wettelijk gecoördineerd worden.

De leden van de fracties van SGP en CU vroegen of de beoogde versnelling niet juist wordt bereikt via een koppeling tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure via de figuur van de aanstondse onteigening, aangezien in het bestemmingsplan wordt voorgesorteerd op de onteigening. Deze leden vroegen of de winst van deze mogelijkheid door het voorstel teniet wordt gedaan. De fractie van de PvdD vroegen waarom er niet voor is gekozen om projecten te benoemen waarvoor de procedure van het huidige artikel 85 van de onteigeningswet rechtstreeks zal gelden. Voorts vroeg deze fractie waarom wordt overgegaan tot wetgeving op dit punt terwijl artikel 85 al een versnelde procedure biedt. De leden van de CDA-fractie wezen nog op de mogelijkheid om in de praktijk vaker gebruik te maken van de zogenaamde aanstondse onteigening (art. 3.4 Wet ruimtelijke ordening in samenhang met het huidige artikel 85 van de onteigeningswet).

Artikel 3.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) biedt de mogelijkheid om bij het bestemmingsplan onderdelen aan te wijzen waarvan de verwezenlijking in de naaste toekomst nodig wordt geacht. Naar het oordeel van de regering is het zeker zo dat deze aanstondse onteigening mogelijkheden tot versnelling aanbrengt in de onteigeningsprocedure. De mogelijkheid van aanstondse onteigening laat echter onverlet dat op dit moment bij onteigeningen ter verwezenlijking van het bestemmingsplan op grond van het huidige artikel 3.36b Wet ruimtelijke ordening een expliciete koppeling wordt gelegd tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure. Vertragingen in het planologische spoor hebben dus nog altijd effect op de voortgang van het onteigeningsspoor, ook als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van artikel 3.4 Wet ruimtelijke ordening. Juist door de ontkoppeling kan worden gerealiseerd dat de voortgang van de trajecten minder van elkaar afhankelijk wordt en kan versnelling worden geboekt. Wanneer de werking van de in artikel 85 bedoelde procedure zou worden beperkt tot enkele nader te noemen projecten, zou een kans worden gemist om de

onteigeningspraktijk in algemene zin te laten profiteren van de mogelijkheden tot versnelling die nu worden geboden met het voorstel. Toepassing van artikel 3.4 Wet ruimtelijke ordening en artikel 85 van de onteigeningswet brengt nog altijd mee dat er sprake is van een raadsbesluit tot onteigening dat goedkeuring behoeft door de Kroon. Met de nieuw voorgestelde procedure wordt de stap van het raadsbesluit tot onteigening overgeslagen en kan sneller tot onteigening worden gekomen. Bovendien beperkt het bepaalde in het huidige artikel 85 zich tot onteigeningen in het kader van artikel 3.4 Wet ruimtelijke ordening, terwijl met de wetswijziging alle onteigeningen op grond van Titel IV kunnen profiteren van een snellere procedure.

12.4 Herziening Onteigeningswet

De leden van de CDA-fractie verwezen naar eerdere plannen met betrekking tot een integrale herziening van de onteigeningswetgeving. Deze eerdere plannen, die zijn beschreven in een kabinetsstandpunt uit 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239), gaan uit van het verdwijnen van een rol voor de Kroon bij onteigeningen. De voorstellen tot wijziging van de onteigeningswetgeving in het kader van de Crisis- en herstelwet liggen niet in lijn met deze eerdere plannen tot integrale herziening. De genoemde leden zijn voorstander van het zo snel mogelijk oppakken van de integrale herziening conform de in 2001 geschetste lijnen. Zij scharen zich achter de in het voorgestelde artikel 125 van de onteigeningswet opgenomen evaluatiebepaling, maar achten integrale herziening urgenter en noodzakelijker. Ook de leden van de fracties van GroenLinks, D66 en OSF verwezen naar de al langere tijd lopende discussie over herziening van de onteigeningswet en vroegen om welke redenen nu wordt afgeweken van de eerdere plannen.

Met de nu voorgestelde procedure worden de plannen uit 2001 verlaten. In het kader van de voorbereiding van de integrale herziening is nader onderzoek verricht naar de duur en effectiviteit van de in die plannen voorgestelde nieuwe procedure. Daarbij is gebleken dat die procedure – of varianten daarop – onvoldoende oplossing bieden voor de problemen die op dit moment worden ervaren met de huidige onteigeningsprocedure. De duur van de decentrale onteigeningen op grond van Titel IV zou niet of nauwelijks verkorten. Centrale onteigeningen op grond van Titel II c.a. zouden met de nieuwe procedure een aanzienlijke vertraging oplopen. Andere onderzochte varianten leveren vergelijkbare problemen op en bieden binnen de in het kabinetsstandpunt geschetste kaders onvoldoende mogelijkheden om de beoogde doelstelling van de integrale herziening te realiseren. Om deze redenen is in het kader van de Crisis- en herstelwet gezocht naar andere wegen om de doelstellingen te bereiken. Daarbij is het noodzakelijk gebleken om de in 2001 geformuleerde uitgangspunten voor de nieuwe procedure te verlaten. De nu voorgestelde wijziging van de onteigeningswetgeving voldoet wel zoveel mogelijk aan de doelstellingen die oorspronkelijk werden beoogd met de integrale herziening, namelijk het versnellen, stroomlijnen en uniformeren van procedures.

Tijdens de behandeling van de Crisis- en herstelwet in de Tweede Kamer is een amendement van het lid Wiegman-van Meppelen Scheppink aangenomen. Dit amendement strekt ertoe in de onteigeningswet een bepaling op te nemen op grond waarvan de wijzigingen van de onteigeningswet binnen drie jaar worden geëvalueerd. Tevens houdt de bepaling de opdracht in om binnen vijf jaar een wetsvoorstel in te dienen tot regeling van de in die evaluatiebepaling bedoelde onderwerpen. De regering schaaft zich achter een snelle evaluatie van de wijzigingen. Zoals van de kant van de regering tijdens de behandeling in de Tweede Kamer al is

toegezegd, zal het evaluatierapport niet slechts een beschrijving betreffen van de effecten van de nieuwe regeling in de praktijk, maar zal het gepaard gaan met de conclusies welke gevolgen daaraan voor de wetgeving moeten worden verbonden. Hoewel de evaluatiebepaling op zichzelf niet de opdracht geeft tot een integrale herziening van de onteigeningswetgeving, staat de regering open voor zo'n integrale wijziging wanneer blijkt dat de nieuwe regeling niet de gewenste effecten heeft. De evaluatie-termijn ligt op drie jaar. Dat is op zichzelf een redelijke termijn, gelet op de verwachte duur van de nieuwe onteigeningsprocedure. De mogelijkheid bestaat om op kortere termijn met een evaluatie te komen. Evenwel is het wenselijk om eerst daadwerkelijk ervaringen in de praktijk op te kunnen doen met de nieuwe procedure alvorens tot een (al dan niet integrale) herziening te komen.

De fracties van SGP en CU vroegen of de regering het uitgangspunt onderschrijft dat onteigening een ultimatum remedium is en moet blijven als instrument voor grondverwerving. Tevens vroegen zij of de regering erkent dat onteigening door eigenaren als psychisch zeer belastend kan worden ervaren. In het verlengde daarvan vragen zij of het wetsvoorstel stimulansen bevat die tot versnelde minnelijke verwerving kunnen leiden. De fractie van de PvdD vroegen of de regering ermee bekend is dat veel onteigeningen langs minnelijke weg worden opgelost. In dat verband vroeg deze fractie tevens of gemeenten hun burgers niet beter kennen dan het geval is bij de centrale overheid.

Met de leden van de fracties van SGP en CU is de regering van mening dat onteigening het ultimatum remedium is. Het voorstel beoogt aan dit uitgangspunt geen afbreuk te doen. Voorop blijft staan dat de nut, noodzaak en urgentie aangetoond moeten worden alvorens tot onteigening kan worden gekomen. De Kroon heeft hierop in het verleden (goedkeurings)verzoeken getoetst en zal deze criteria ook in de toekomst blijven hanteren bij de behandeling van verzoeken tot onteigening. Bij de vraag of er sprake is van nut en noodzaak speelt ook de minnelijke verwerving van gronden een belangrijke rol. In het voorgaande is hierop al ingegaan. Met het voorstel worden op zichzelf geen aanvullende maatregelen ingevoerd om het bereiken van minnelijke overeenstemming te bespoedigen. Wel zou kunnen worden gesteld dat met de nieuwe en versnelde procedure de stok achter de deur om tot minnelijke overeenstemming te komen wordt versterkt. Praktijkervaring leert dat, naar mate de onteigeningsprocedure vordert, partijen eerder geneigd zijn om tot minnelijke overeenstemming te komen. Op die wijze kan ongeveer 95% van alle benodigde grondverwerving worden gerealiseerd voordat het tot een onteigeningsvonnis komt. Onderhandelingen over minnelijke verwerving worden gevoerd door gemeenten met de grondeigenaren. Die rol verandert voor gemeenten niet. Ook onder de nieuwe procedure zijn het de gemeenten die op grond van artikel 17 van de onteigeningswet moeten trachten de gronden langs minnelijke weg in bezit te krijgen. De Kroon toetst vervolgens of gemeenten voldoende pogingen hebben ondernomen.

Met de leden van SGP en CU erkent de regering dat onteigening in bepaalde gevallen voor onteigenden een psychische belasting kan betekenen. Ook dat pleit voor een zorgvuldige procedure met de nodige waarborgen voor onteigende partijen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat uiteindelijk 95% van de gronden via het minnelijke traject wordt verworven. Onteigening is ingrijpend, maar met goede voorzieningen in de schadeloosstelling blijken veel problemen in de praktijk opgelost te kunnen worden. Van mogelijke psychische belasting is overigens ook sprake bij de huidige procedures.

De leden van de fracties van SGP en CU vroegen in hoeverre de voorgestelde wijzigingen van de onteigeningswet structureel van aard zijn en in hoeverre de werking daarvan na 2014 in stand zal blijven. Voorts vragen deze leden in hoeverre de beoogde tijdwinst correspondeert met de tijdelijke duur van de economische recessie.

De wijzigingen van de onteigeningswet zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van de Crisis- en herstelwet. Dit betekent dat de wijzigingen structureel van aard zijn en van kracht blijven nadat de werkingsduur van de Crisis- en herstelwet is verstreken. Hiervoor is gekozen omdat van de verwachte gunstige effecten van de nieuwe procedure niet alleen geprofiteerd moet kunnen worden door projecten die verband houden met het bestrijden van de economische crisis. Ook in bredere zin kan de onteigeningspraktijk profiteren van de wijzigingen. Bovendien moet ook na de vervaldatum van de Crisis- en herstelwet gebruik kunnen worden gemaakt van de gunstige effecten van de nieuwe procedure. Mede gelet hierop bestaat er geen relatie tussen de beoogde tijdwinst van de procedure en de tijdelijke duur van de economische crisis.

De leden van de fracties van SGP en CU gaven aan dat het in de memorie van toelichting geïntroduceerde onderscheid tussen centrale en decentrale onteigeningen niet duidelijk is en vragen of bepalend is of een besluit tot een onteigening door een decentraal of centraal bestuursorgaan wordt genomen.

De begrippen «centrale» en «decentrale» onteigeningen zijn in de memorie van toelichting geïntroduceerd om de uitleg over de huidige en toekomstige onteigeningsprocedures en de verschillen daartussen te vereenvoudigen. Met centrale onteigeningen worden bedoeld de gevallen waarin het besluit tot onteigening wordt genomen door een centraal bestuursorgaan, in casu de Kroon. Het gaat hierbij, zoals de aan het woord zijnde leden terecht stellen, om onteigeningen op grond van het huidige artikel 87 van de onteigeningswet en Titel II c.a. Met decentrale onteigeningen worden bedoeld de gevallen waarin het onteigeningsbesluit wordt genomen op decentraal niveau (veelal gemeenten) en die vervolgens goedkeuring behoeven van de Kroon. Hierbij gaat het inderdaad om de onteigeningen op grond van Titel IV, anders dan die op grond van artikel 87. In het vervolg zal overigens, omwille van de eenvoud, worden vastgehouden aan de begrippen centrale en decentrale onteigeningen.

De leden van de SGP- en CU-fractie merkten op dat de begrote procedurele tijdwinst is gebaseerd op gemiddelde doorlooptijden in de administratieve fase. Zij vragen in hoeverre de regering de doorlooptijden in de gerechtelijke fase van belang acht en waardoor de bovengemiddelde doorlooptijden in die fase worden veroorzaakt. Tevens vragen zij in hoeverre bij de berekening van de verwachte tijdwinst in de gerechtelijke fase rekening is gehouden met de mogelijkheid dat als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in een toenemend aantal gevallen beroep in cassatie wordt ingesteld.

Vooreerst zij opgemerkt dat bij de berekening van de duur van de onteigeningsprocedure waar mogelijk is uitgegaan van wettelijk geregelde maximale termijnen, en niet zozeer gemiddelden. In gevallen waarin de wet voor procedurestappen geen termijnen voorschrijft, is uitgegaan van ervaringscijfers. Bij de berekening van de verwachte versnelling van de onteigeningsprocedure is de duur van de civielrechtelijke fase niet betrokken. De versnellingen worden uitsluitend geboekt in de administratieve fase. Met het wetsvoorstel worden in de civielrechtelijke fase in principe geen wijzigingen aangebracht, zodat deze – ook voor wat betreft

de duur – als een constante moet worden gezien. De eventuele oorzaak van bovengemiddelde doorlooptijden in de civielrechtelijke fase zijn mede om deze reden niet afzonderlijk in kaart gebracht en hangen sowieso sterk af van de omstandigheden van het geval. Bij de inschatting van de duur van de civielrechtelijke fase is gebruik gemaakt van praktijkervaringen, waarbij is uitgegaan van een termijn van ongeveer 5 weken tussen enerzijds de dagvaarding en het verzoek om vervroegde onteigening (artikelen 18 en 54f) en anderzijds het vonnis tot vervroegde onteigening (artikel 54i). Voorts is uitgegaan van een ervaringstermijn van 11 weken voor het benoemen van deskundigen en het uitvoeren van de descente (artikel 54j). De wettelijke termijn voor inschrijving van het onteigeningsvonnis bedraagt twee maanden na de descente (artikel 54m). Dit brengt het totaal op de in de memorie van toelichting genoemde inschatting van 22 tot 25 weken voor de civielrechtelijke fase. Het voorgaande brengt mee dat ook geen rekening is gehouden met de tijdsduur van de civielrechtelijke fase indien er beroep in cassatie wordt ingesteld. Ook op dit onderdeel brengt het wetsvoorstel geen veranderingen aan. Op de verwachte toename van het aantal cassatieberoepen is in het voorgaande al ingegaan.

De leden van de fracties van SGP en CU wezen op de voorgestelde wijziging van de artikelen 62 en 72a van de onteigeningswet. Deze leden vroegen wat in het nieuwe tweede lid van deze artikelen moet worden verstaan onder «rechtstreeks daaruit voortvloeiende bijkomende voorzieningen». Voorts vroegen zij of gevreesd moet worden dat vanwege de onbepaaldheid van de term veel jurisprudentie wordt uitgelokt.

Op grond van Titel IIa kunnen in principe alleen de gronden worden aangewezen die werkelijk voor de realisering van de infrastructuur nodig zijn. Gronden die nodig zijn voor de landschappelijke inpassing of voor landbouwkundige en ecologische maatregelen van een werk kunnen op dit moment niet in de onteigeningsprocedure op grond van deze titel worden meegenomen. Een uitzondering hierop doet zich voor in gevallen waarop de Tracéwet van toepassing is, waarbij ook ten behoeve van dergelijke maatregelen onteigend kan worden. Daarbij geldt de eis dat in deze gevallen altijd een functionele relatie moet bestaan met het hoofdwerk waarvoor de onteigening noodzakelijk is. Ten aanzien van de vraag wat onder het begrip «bijkomende voorzieningen» kan vallen, wordt allereerst opgemerkt dat het hoofdwerk te allen tijde een waterstaatsvoorziening als bedoeld in Titel IIa moet betreffen. Onder bijkomende voorzieningen dienen met name te worden verstaan hetgeen thans op basis van een tracébesluit tot stand kan worden gebracht. Naast de louter waterstaatkundige voorzieningen gaat het daarbij om bijkomende infrastructuurele voorzieningen, alsmede die ten behoeve van maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard. Een voorbeeld van wat zeker niet onder de reikwijdte van de voorgestelde bepalingen valt, zijn voorzieningen die geen rechtstreekse relatie met het hoofdwerk hebben, bijvoorbeeld omdat zij op grotere afstand daarvan zijn gelegen. Een ander voorbeeld is een recreatiegebied of industrieterrein dat is gekoppeld aan een ontsluitingsweg die daar naartoe leidt. Gelet op alle verschillende mogelijkheden die zich in de praktijk kunnen voordoen, valt overigens op voorhand geen limitatieve opsomming te geven van gevallen die al dan niet onder het bereik van het nieuwe tweede lid van de artikelen 62 en 72a vallen. Dit pleit ervoor om enige flexibiliteit aan de praktijk te laten. Goed en tijdig overleg van de bij een werk of project betrokken partijen kan latere mogelijke verschillen van inzicht voorkomen. De regering deelt overigens niet de vrees dat deze nieuwe bepaling veel nieuwe jurisprudentie zal uitlokken, omdat een en ander al is uitgekristalliseerd voor projecten op grond van de Tracéwet.

De leden van de SP-fractie verwezen naar de passage in de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat uit analyse van de huidige praktijk blijkt dat onteigeningsprocedures ingewikkeld en verouderd zijn. Zij vroegen op welke analyse hier wordt gedoeld, op welke wijze de verwachte tijdswinst wordt bereikt en waarom ervoor wordt gekozen de Kroon te laten beslissen over bestemmingsplanontelingen. Ook de fractie van de PvdD vroeg waarop de opvattingen ten aanzien van de huidige onteigeningspraktijk zijn gebaseerd en wat de achtergronden zijn van de wijziging van de onteigeningswet. Tevens vroeg deze fractie wat de invloed zal zijn van de wijziging op de uitvoering van alle bestemmingsplannen in het gehele land en hoeveel tijd de regering verwacht te kunnen besparen.

De analyse waaraan wordt gerefereerd in de memorie van toelichting betreft het rapport van de werkgroep die in het kader van het programma Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit de onteigeningswetgeving heeft geëvalueerd. Deze werkgroep heeft rapport uitgebracht over de werking van de onteigeningsprocedure in de praktijk, de problemen die daarbij worden ervaren, alsmede over de aansluiting van de onteigeningsprocedure op andere procedures. Het rapport is, vergezeld van kabinetsstandpunten, aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 174, en Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239). In het rapport geeft de werkgroep aan dat de duur van de huidige onteigeningsprocedures in de praktijk als knelpunt wordt ervaren door onteigenende partijen. Daarnaast wordt geconstateerd dat onteigeningsprocedures zoals neergelegd in de onteigeningswet en in andere wetten niet op elkaar lijken te zijn afgestemd. Volgens de werkgroep is het niet wenselijk dat bij herhaling en op verschillende wijze wordt afgeweken van de onteigeningswet. Voorts wordt als knelpunt ervaren dat de onteigeningswet op een aantal punten verouderd is, onder meer omdat zij afwijkt van de onder de Awb gebruikelijke procedures. Op basis van deze constatering adviseerde de werkgroep tot een integrale herziening van de onteigeningswet. In de aangehaalde kabinetsstandpunten is de wens om tot integrale herziening te komen onderschreven. Op de uitgangspunten die daarbij zijn beschreven is in het voorgaande al ingegaan. Op de verwachte tijdswinst en de redenen om in de toekomst alle onteigeningsbesluiten door de Kroon te laten voorbereiden en nemen is eveneens ingegaan in het voorgaande, bij beantwoording van vragen van de fracties van CDA, SGP en CU, onder punt 1. Het verwachte effect op bestemmingsplannen is dat deze sneller tot uitvoering kunnen worden gebracht, aangezien de wijzigingen een substantiële verkorting van de duur van de onteigeningsprocedure mogelijk maken. Dit geldt zowel voor plannen die betrekking hebben op kleine gebieden als andere bestemmingsplannen.

De leden van de SP vroegen voorts hoe de Kroon verwacht de vele extra onteigeningsprocedures te gaan afhandelen. Tevens vroegen zij hoeveel extra personeel hiervoor wordt aangetrokken. Ook de leden van de fracties van de VVD, D66, OSF en PvdD vroegen hoe de regering het capaciteitsprobleem oplost. Indien de regering van mening is dat het aantal onteigeningsdossiers gelijk blijft, wensten de leden van de VVD-fractie te vernemen waarop deze verwachting wordt gebaseerd en waarom zij denkt dat het aantal te horen belanghebbenden niet zal toenemen. De PvdD-fractie vroeg of ambtenaren van de Kroon bij de gemeenten te rade moeten gaan voor informatie over onteigeningen.

Als gevolg van de nieuwe procedure valt niet een toename van het aantal koninklijke besluiten tot onteigening te verwachten. Zoals in het voorgaande al is aangegeven, lopen op dit moment reeds alle onteigeningen via een koninklijk besluit. Het voornaamste verschil zit erin dat op dit moment de onteigeningsbesluiten op grond van Titel IV (uitgezonderd

onteigeningen op grond van artikel 87) worden genomen door gemeenten en deze nadien goedkeuring behoeven bij koninklijk besluit, en dat onder de nieuwe regeling alle onteigeningsbesluiten op grond van Titel IV rechtstreeks worden genomen bij koninklijk besluit. Bij de voorbereiding van alle koninklijke besluiten moet de Kroon op dit moment reeds belanghebbenden horen op grond van de onteigeningswet. Er komen met de regeling geen nieuwe of andere groepen belanghebbenden bij. De nieuwe procedure zal op zichzelf ook niet leiden tot meer onteigeningszaken op jaarbasis. Gemeenten zullen niet ineens meer of minder gaan onteigenen. De werklust van de Kroon hoeft dan ook niet toe te nemen. Wel kan de verkorting van de beslistermijn voor de Kroon tot de voorgestelde 6 maanden van invloed zijn op de in te zetten capaciteit. Dit kan worden opgelost door een flexibele personele inzet op het vlak van onteigeningen. In beginsel bieden de gegevens die gemeenten op grond van het voorgestelde artikel 79 al moeten aanleveren aan de Kroon voldoende informatie om te komen tot de voorbereiding van het koninklijk besluit tot onteigening. Indien gegevens ontbreken, kan de Kroon om nadere informatie verzoeken. Dit komt overigens nu ook al voor bij goedkeuringsbesluiten op grond van de huidige Titel IV.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de regering is gekomen tot de inschatting van de effecten van het ontkoppelen van de planologische procedure en de onteigeningsprocedure. Voorts vroegen zij om een puntsgewijze behandeling van de bezwaren van de Raad van State tegen de voorstellen. Ook de PvdD-fractie vroeg in te gaan op het advies van de Raad van State.

De Raad van State is in zijn advies op de voorgestelde wijzigingen van de onteigeningswetgeving onder meer ingegaan op de integrale herziening van de onteigeningswet, de verwachte tijdwinst, de centralisatie van besluitvorming, de ontkoppeling van procedures en alternatieve opties voor herziening. In het nader rapport bij de Crisis- en herstelwet is ingegaan op deze onderwerpen. Voor zover op een en ander reeds in het voorgaande niet is ingegaan, zij derhalve verwezen naar de reactie van de regering in het nader rapport.

De leden van de VVD-fractie wezen op de mogelijke gevolgen van de ontkoppeling en de achteraf onterecht gebleken onteigening. Zij vroegen in dat verband in hoeverre het recht op teruglevering reëel is voor onteigende grondeigenaren, indien in de periode tussen de onteigening en de teruglevering hun woningen of bedrijven zijn gesloopt. Zij vreesden dat deze omstandigheid ertoe zal leiden dat het cassatieberoep zal worden ingezet als middel om een sloop te voorkomen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de geleden schade wordt verrekend indien een onteigening achteraf gezien onterecht heeft plaatsgevonden.

Het klopt dat in het geval wordt onteigend voordat de planologische procedure is afgerond, er al diverse voorbereidende handelingen getroffen kunnen worden. Deze handelingen mogen echter niet in strijd zijn met het op dat moment bestaande bestemmingsplan. Voor handelingen die daarmee in strijd komen kunnen de daarvoor mogelijk noodzakelijke vergunningen (zoals sloopvergunningen) niet worden verleend. Voor de in de nota naar aanleiding van het verslag genoemde voorbeelden van voorbereidende handelingen (zoals het voorbelasten van gronden door het storten van zand, het inrichten van bedrijventerreinen en het verrichten van diverse metingen) geldt dan ook dat deze doorgaans niet zodanig van aard zullen zijn dat er onomkeerbare effecten optreden, althans zodanige effecten dat teruglevering niet langer reëel is. Overigens zij opgemerkt dat de schadeloosstelling in het kader van een onteigening blijkens jurisprudentie een volledige schadeloosstelling moet zijn. Dit

betekent dat niet alleen de waarde van het onteigende moet worden vergoed, doch ook elke (andere) schade die een rechtstreeks gevolg is van de onteigening. Bovendien moet de werkelijke waarde worden vergoed, hetgeen inhoudt dat de prijs moet worden betaald waarop redelijk handelende partijen zich bij een vrijwillige verkoop op commerciële basis zouden vinden (artikel 40b van de onteigeningswet). Indien onteigening betekent dat een bedrijf elders moet worden voortgezet, kan het voorkomen dat voor de verplaatsing en het opnieuw inrichten van het bedrijf investeringen moeten worden gedaan, waarvan de kosten hoger zijn dan het bedrag dat de onteigende ontvangt als waardevergoeding voor de onteigende zaak. Ook deze financieringsschade, feitelijk een vorm van inkomensschade, zal moeten worden vergoed in het kader van de schadeloosstelling. Op deze wijze hoeft de onteigening van een perceel waarop een bedrijf is gevestigd niet het beëindigen van het bedrijf mee te brengen. De mogelijkheid dat een onteigening, achteraf gezien, ten onrechte heeft plaatsgevonden heeft geen invloed op de wijze van schadeloosstelling. Onteigening is uitsluitend mogelijk tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Wanneer de onteigening achteraf onterecht blijkt, kan de onteigende aanspraak maken op teruglevering van de onteigende zaak, onder gehoudenheid van het terugbetalen van de schadeloosstelling in evenredigheid tot de terugontvangen waarde. De onteigende kan echter ook besluiten de onteigening ongewijzigd te laten; hij mag in dat geval de schadeloosstelling houden. Op het cassatieberoep is in het voorgaande onder punt 2 al ingegaan, bij beantwoording van vragen van de fracties van het CDA, SGP en CU.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke maatregelen worden getroffen om oorzaken van vertragingen weg te nemen die verband houden met het optreden door betrokkenen in de onteigeningspraktijk. In reactie hierop zij aangegeven dat er op zichzelf via wet- en regelgeving weinig te doen valt aan vertragingen in de uitvoering. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij de regering of de Kroon, doch bij degenen die het instrumentarium in de praktijk hanteren. Met de nieuwe regeling worden slechts mogelijkheden en faciliteiten tot versnelling geboden. De wet kent, zowel in de huidige als in de voorgestelde vorm, op dit moment al verschillende fatale termijnen die erop gericht zijn om de voortgang van de procedure zoveel mogelijk te bewaken. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de beslistermijn van de Kroon. Overigens bestaan er op dit moment geen werkachterstanden bij de Kroon. De beslistermijnen van de Kroon leveren in de praktijk geen problemen op.

Tot slot vroegen de leden van de fractie van GroenLinks toe te lichten hoe de Lex silencio positivo zich verhoudt tot de rechten en belangen van burgers, belangenorganisaties en andere (lagere) overheden.

Op grond van artikel 1.12 van de Crisis- en herstelwet is de lex silencio positivo van toepassing op een vergunningaanvraag als het wettelijk voorschrift waarin de vergunningplicht is geregeld is opgenomen in bijlage III bij de Crisis- en herstelwet. In het coalitieakkoord is een ruime toepassing van het instrument van de lex silencio positivo aangekondigd. Het beleid van de regering is – evenals het beleid van eerdere regeringen – gericht op tijdige besluitvorming. Tijdige besluitvorming is op verschillende manieren bevorderd (bijvoorbeeld Wet beroep en dwangsom bij niet tijdig beslissen, Wet samenhangende besluiten Awb en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Toepassing van de lex silencio positivo kan hieraan ook een waardevolle bijdrage leveren. De regering hecht eraan dat over de van toepassingverklaring van de lex silencio positivo op een bepaalde vergunning zorgvuldig wordt besloten. Op dit moment staat er nog slechts een bepaling op bijlage III. Per 28 december 2009 is de Algemene wet bestuursrecht uitgebreid met een afzonderlijke paragraaf

over de *lex silencio positivo*, genaamd: § 4.1.3.3 Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. In deze nieuwe paragraaf is een aantal voorzieningen getroffen met het oog op de belangen van zowel de aanvrager/houder van een van rechtswege ontstane vergunning als voor derden. Gedacht kan worden aan bekendmakingsregels, voorschriften aan de beschikking en regels omtrent intrekking. Als op een beschikking in het kader van een Crisis- en herstelwet-project de *lex silencio positivo* van toepassing wordt verklaard, gelden er derhalve op grond van de Awb bepaalde waarborgen voor derden. Desgewenst kunnen zij ook opkomen tegen een van rechtswege tot stand gekomen beschikking.

13. Projecten

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het geen aanbeveling verdient dat er een centraal projectbureau komt, waarin expertise gebundeld wordt en waar de eindverantwoordelijkheid voor de controle van diverse onderzoeken wordt neergelegd.

De regering is geen voorstander van een centraal projectbureau, omdat dit het risico van extra bureaucratie en extra bestuurlijke drukte met zich meebrengt. Daarnaast leggen wij de nadruk op toetsing aan de voorkant in plaats van controle achteraf. Dat betekent dat het rijk investeert in ondersteuning op lokaal en regionaal niveau. De verantwoordelijkheid voor de betrokken projecten wil de regering nadrukkelijk bij de decentrale bestuursorganen leggen. Over de wijze van ondersteuning door het rijk zal overleg plaatsvinden met onder meer VNG en IPO. De wens van de Tweede Kamer tot de instelling van implementatieteams wordt in dat overleg meegenomen. Deze ondersteuning en de inzet van deskundige bureaus maken het mogelijk dat de decentrale overheden met goed onderbouwde projecten aan de slag gaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoeveel projecten die op de bijlage staan voldoen aan alle criteria voor plaatsing op de lijst. Daarnaast vragen zij hoe zij het antwoord van de minister van Justitie tijdens het wetgevingsoverleg op 18 november 2009 moeten begrijpen. De minister gaf aan dat slechts het eerste besluit genomen moet zijn voor 2014. Alle projecten die zijn opgenomen in de bijlage voldoen aan de criteria voor plaatsing op de lijst (de criteria zijn in paragraaf 1 nogmaals herhaald). Voor wat betreft het criterium dat de uitvoering van een project moet starten voor 2014, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de start van de uitvoering en besluiten die in het kader van de uitvoering worden genomen. De uitvoering van een project omvat immers meer dan enkel de besluiten die in het kader van het project worden genomen. De minister van Justitie heeft in het wetgevingsoverleg in antwoord op een vraag «of projecten door uitstel buiten de wet vallen als ze niet voor 2014 beginnen», aangegeven dat de bepalingen uit de Crisis- en herstelwet van toepassing blijven op besluiten die in het kader van een project worden genomen, indien het eerste besluit over het betreffende project, is genomen voor 1 januari 2014. De ratio hiervan is een praktische: het is duidelijk welke regels van toepassing zijn op een besluit over een Crisis- en herstelwet-project en de regels veranderen niet meer gedurende de looptijd van het project. Dit volgt uit artikel 5.10, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet. Het voorgaande betekent dat als er op 1 januari 2014 – om wat voor reden dan ook – nog geen enkel besluit is genomen in het kader van een bepaald project, de Crisis- en herstelwet niet meer kan gelden op het moment dat er wel een besluit wordt genomen over het desbetreffende project. De Crisis- en herstelwet bestaat dan immers niet meer.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de argumenten voor opname van de Buitenring Parkstad in bijlage II, omdat zij de indruk heeft dat de verkenningsfase niet serieus wordt genomen.

Het project Buitenring Parkstad Limburg is een regionaal project van de provincie Limburg en de samenwerkende partners in de Regio Parkstad Limburg. De Buitenring zal een aantal belangrijke bedrijventerreinen en toeristische attracties ontsluiten en daarmee een positieve impuls geven aan de regionale werkgelegenheid. Over de financiering zijn door de provincie en de regio in 2009 (aanvullende) afspraken gemaakt. In 2008 heeft het provinciaal bestuur op grond van de Tracénota/MER een voorkeurstracé bepaald. Dit tracé is mede gebaseerd op het meest milieuvriendelijk alternatief. Daarmee is er een duidelijk en vastomlijnd project. De wijze van aansluiting op rijksweg A76 is nog niet bepaald; hiervoor wordt een separaat MER opgesteld en zijn nadere (financiële) afspraken nodig. De exacte ligging van de Buitenring wordt juridisch vastgelegd in een (ontwerp) provinciaal inpassingsplan waarover zienswijzen kunnen worden ingediend. Tegen het definitieve inpassingsplan is beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor het project moet de provincie voldoen aan de bestaande wet- en regelgeving, waardoor de zorgvuldigheid van de besluitvorming niet in het geding is. Na het doorlopen van de benodigde procedures kan de uitvoering starten in de periode 2012–2014. Door opname in de Crisis- en herstelwet kan een versnelling worden verkregen in de vorm van kortere doorlooptijden in besluitvormingsprocedures. Het bovenstaande met betrekking tot duidelijkheid over (financiële) afspraken, zorgvuldigheid en versnelling van de besluitvorming door het op te nemen in de Crisis- en herstelwet gaat ook op voor het project vliegveld Twente.

De leden van de VVD-fractie – zo ook de leden van de fracties van D66 en OSF – vroegen om een helder overzicht van bestaande en voorgenomen wetgeving die betrekking heeft op besluitvorming van infrastructurele projecten.

Gaarne voldoet de regering aan dit verzoek. De basis van de besluitvorming over infrastructurele projecten wordt gevormd door de Tracéwet (1994) en de Spoedwet wegverbreding (2003). De laatste wet is tijdelijk van aard en zal zodra zij feitelijk is uitgewerkt, ingetrokken kunnen worden. De Tracéwet bevat de procedure voor de besluitvorming over de aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur, een procedure die afwijkt van de Wet ruimtelijke ordening, vooral omdat de tracéwetprocedure is toegespitst op het in het tracébesluit weergeven van de nemen maatregelen (de extra rijstrook) maar ook van de daarbij te nemen mitigerende en compenserende maatregelen.

De Tracéwet is onlangs gewijzigd via de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Stb. 2009, 189) ter eerste uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Elverding. Het voorstel voor een structurele wijziging van de Tracéwet – met name gericht op de wettelijke verankering van de verkenningsfase – ligt inmiddels bij de Raad van State om advies en zal in het voorjaar van 2010 worden ingediend bij de Tweede Kamer. Verder ligt er nog een kleine wijziging van de Tracéwet bij de Eerste Kamer, een wijziging die het mogelijk maakt om hangende een beroepsprocedure een tracébesluit op punten van ondergeschikte aard te wijzigen op een eenvoudige manier (Kamerstukken I 2009/20, 31 546, nr. A). Aangezien de meeste tracéwetprojecten m.e.r.-plichtig zijn, is de op 15 december 2009 door de Eerste Kamer aangenomen wijziging van de Wet milieubeheer met het oog op de modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage ook van belang voor de besluitvorming over infrastructurele projecten. Inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 juli 2010. Verder is onlangs een wijziging van de Wet milieubeheer toegezonden aan

de Tweede Kamer, in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds). Deze wet zal gevolgd worden door een invoeringswet die zal leiden tot wijziging van de Tracéwet. Op korte termijn is dat echter niet te verwachten, zodat deze regelgeving niet tot cumulatie zal leiden. Verder is in het recente verleden wetgeving van kracht geworden, die ook belangrijk is voor besluitvorming over infrastructurele projecten, zoals de wet tot wijziging van de Wet geluidhinder (modernisering instrumentarium geluidbeleid, eerste fase) (Stb. 2006, 350) de Wet luchtkwaliteitseisen (Stb. 2007, 414), de Wet implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen (Stb. 2009, 158), de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik (Stb. 2009, 18) en de Wet bestuurlijke lus Awb (Stb. 2009, 597).

De leden van de fractie van de PvdA stelden dat de luchthavennota niet besproken is in beide kamers der Staten-Generaal en dat daarop niet vooruit kan worden gelopen.

Want het is toch juist – aldus dezelfde leden – dat de bestemming luchthaven een bestemming is die op het nationale overheidsniveau genomen wordt, dus uiteindelijk thuishoort in een landelijke structuurvisie luchthavens met daaropvolgende project- en bestemmingsplannen? Is het dan niet de Staten-Generaal op voorstel van de regering die dat besluit neemt? De leden van de fractie van de PvdA vroegen of gezien het negatieve besluit van provinciale staten van Overijssel luchthaven Twente uit de lijst van projecten van bijlage II geschrapt kan worden.

De leden van de fractie van de SP vroegen wat de consequentie is van het in meerderheid tegen heropening van het Vliegveld Twente zijn door de provincie Overijssel? Gaat de regering hier doorzettingsmacht gebruiken op basis van de Crisis- en herstelwet en wat heeft het dan voor zin dat gemeenteraad en provinciale staten zich over deze kwestie uitspreken?

De regering heeft aangegeven voorstander te zijn van behoud van de luchthaven Twente en de betrokkenheid van de regio en de markt daarbij essentieel genoemd. Dit standpunt is eind 2008 met de Tweede Kamer besproken en is vervolgens ook op die wijze opgenomen in de luchtvaartnota. In de tussentijdse toekomstschets van de regionale luchthavens die in november 2008 aan de Eerste Kamer is gezonden, is eerder al het belang van het behoud van luchthaven Twente aangegeven. Onlangs is de Tweede Kamer namens het Ministerieel opdrachtgeversberaad (MOB) op de hoogte gesteld van de definitieve voorkeur van het Rijk voor de gebiedsontwikkeling mét luchthaven, waarbij een duurzame inrichting en gebruik van de luchthaven Twente uitgangspunt is (Tweede Kamer, 31 936, nr. 17).

Het al dan niet nemen van een luchthavenbesluit voor Twente is een rijksaangelegenheid. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel RBML is aangegeven dat Twente een luchthaven van nationale betekenis is doordat het, gezien de beschikbare infrastructuur, de mogelijkheid heeft om groothandelsverkeer te ontvangen. Daarnaast is door de Tweede Kamer een amendement aangenomen dat het Rijk bij omzetting van een militaire luchthaven naar een burgerluchthaven bevoegd gezag is. Dit maakt dat, wanneer er een luchthavenbesluit moet worden genomen voor Twente, het Rijk hierin bevoegd gezag is.

Een dergelijk luchthavenbesluit kan op basis van de huidige wetgeving zonder voorafgaande structuurvisie genomen worden. Voor de besluitvorming over de luchthaven Twente is conform toezegging aan de Tweede Kamer gezorgd voor een gelijkwaardige uitwerking inclusief businesscase van twee vlekkenplannen, één met luchthaven en één zonder luchthaven.

Deze zijn neergelegd in twee alternatieve structuurvisies. Op die wijze is door Rijk en regio gezamenlijk gewerkt aan een ruimtelijke invulling van het gebied van het voormalige militaire luchtvaartterrein Twente. De Crisis- en herstelwet biedt het kader om de uitkomsten van het zorgvuldig vormgegeven regionale proces in Twente voortvarend vast te leggen in een formeel luchthavenbesluit.

Vóórdat de rijksprocedure voor een luchthavenbesluit voor een luchthaven van nationaal belang in gang wordt gezet, zal daartoe:

- a) een aanvraag van de exploitant voor een luchthavenbesluit moeten worden ingediend bij het bevoegde (nationale) gezag; en daaraan voorafgaand
- b) een private investeerder/exploitant moeten worden gevonden door middel van een aanbestedingsprocedure.

Deze twee stappen zijn tevens de borging voor het realistisch karakter van de marktonderzoeken die in het kader van het opstellen van de structuurvisie hebben plaatsgevonden; wanneer er sprake zou zijn van optimistische aannames over het exploitatiemodel, zal dit uit de aanbesteding blijken.

De bepalingen in de Crisis- en herstelwet maken een aanbestedingsproces voor luchthavenontwikkeling kansrijker omdat met deze bepalingen de procedurele onzekerheden voor potentiële luchthavenexploitanten worden gereduceerd. De proceduretijd voor het tot stand brengen van een luchthavenbesluit kan worden teruggebracht met circa 5 maanden. Tevens voorziet het wetsvoorstel er in dat voor Twente een in omvang beperkte mer wordt opgesteld. In het kader van de gebiedsontwikkeling is door Rijk en regio een uitvoerige uitwerking gemaakt van alternatieven die neergelegd zijn in alternatieve structuurvisies, inclusief een beoordeling van de milieueffecten van deze alternatieven. Dit wetsvoorstel voorkomt dat in het kader van het luchthavenbesluit dit onderzoek nog eens gedaan wordt. In de luchtvaartnota heeft het Rijk de mogelijkheden van de luchthaven Twente onderstreept en aangegeven dat de betrokkenheid van de regio bij de luchthavenontwikkeling en de betrokkenheid van de markt bij de exploitatie van de luchthaven essentieel is. Inmiddels heeft de gemeenteraad van Enschede ingestemd met de structuurvisie mét luchthaven, terwijl de provinciale staten van Overijssel niet hebben ingestemd met een voorstel van gedeputeerde staten voor uitvoering van de structuurvisie mét luchthaven. Daarmee is er op dit moment geen gedragen regionale visie op de ontwikkeling van het terrein van de voormalige militaire luchthaven en de doorstart van de luchthaven. Gedeputeerde staten beraden zich op dit moment hoe met de ontstane situatie zal worden omgegaan. Wanneer dit leidt tot regionaal draagvlak voor de gebiedsontwikkeling met luchthaven dan kunnen met behulp van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt sneller de benodigde procedurele stappen worden gezet om deze gebiedsontwikkeling te realiseren.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom het vliegveld Eelde niet is genoemd in de bijlagen van deze wet. Voor Eelde is bijlage I van toepassing, waarin de ontwikkeling en verwezenlijking van luchthavens wordt genoemd waarvoor krachtens de Wet luchtvaart een luchthavenbesluit is vereist dan wel krachtens de Luchtvaartwet een aanwijzingsbesluit is vereist. Bijlage II is niet van toepassing op Eelde. Het alternatievenonderzoek – waar deze bijlage betrekking op heeft – is voor de ontwikkeling van de luchthaven Eelde reeds afgerond en in een mer opgenomen.

De leden van de VVD-fractie gaven aan grote waarde te hechten aan de mogelijkheid om boven bestaande wegen dubbeldeks (tol)wegen aan te leggen en vroegen of deze wet de mogelijkheid biedt om dergelijke dubbeldekswegen eenvoudig mogelijk te maken?

Op de besluitvorming over de aanleg of de wijziging van de hoofdwegen is de Tracéwet van toepassing. De Tracéwet verzet zich er niet tegen om een uitbreiding van de weg te doen plaatsvinden boven de bestaande weg in plaats van in het horizontale vlak. De Crisis- en herstelwet brengt hierin geen verandering.

14. Uitvoering

De leden van de fracties van de SGP en CU vroegen zich af of de introductie van nieuwe planfiguren en procedures, zoals de ontwikkelingsgebieden, de innovatieprojecten, het projectuitvoeringsbesluit en de lokale en (boven) regionale projecten van nationale betekenis niet leidt tot verwarring en juridische onzekerheid. Ook de leden van de fractie van GroenLinks stelden, in de eerste paragraaf van het voorlopig verslag, deze vraag.

De leden van de fracties van de SGP en CU vroegen waarom de regering haar inspanningen niet richt op het bevorderen van een adequate toepassing van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening.

In reactie op deze vragen brengt de regering naar voren dat de genoemde tijdelijke voorzieningen bedoeld zijn om gemeenten en provincies te helpen bij concrete problemen waar zij in de praktijk tegenaan lopen. Het voorgestelde, tijdelijke instrumentarium biedt de mogelijkheid om procedures sneller en op eenvoudiger wijze te doorlopen, en om wat de ontwikkelingsgebieden betreft stagnerende situaties los te kunnen trekken. De regering beseft, dat dergelijke nieuwe wettelijke mogelijkheden alleen hun vruchten zullen afwerpen met een gedegen voorlichting en begeleiding. Onder meer met de VNG vindt daaromtrent momenteel overleg plaats. Ook de wijze waarop de in de Tweede Kamer aan de orde gekomen implementatieteams ingericht zullen worden, is in nog onderwerp van nader overleg met onder meer de VNG en het IPO. Drie van de vier nieuwe instrumenten die de leden van de genoemde fracties noemen zijn alleen toepasbaar indien het gebied of het project is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke opname pas plaatsvindt indien het bevoegd gezag en het betrokken ministerie er van overtuigd zijn dat zulks verantwoord en zinvol is. Gebieden en projecten zullen uiteraard uitsluitend in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen indien het bevoegd gezag daar volledig mee instemt. Immers, de opname zelf vindt weliswaar plaats op vrijwillige basis, maar uit de opname vloeien vervolgens wel verplichtingen voor het bevoegd gezag voort. Dat zal bij de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden bijvoorbeeld het opstellen van een gebiedsontwikkelingsplan zijn. En de aanwijzing van een lokaal of (boven)regionaal project met nationale betekenis houdt in, dat het bevoegd gezag vervolgens een structuurvisie voor het project opstelt, alsmede de coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening volgt. Het spreekt vanzelf dat een bestuursorgaan eerst precies wil weten waar het bij dit nieuwe instrumentarium aan toe is alvorens een gebied of project te laten opnemen in de algemene maatregel van bestuur. De afgelopen maanden is er reeds ambtelijk met diverse gemeenten en provincies overleg gevoerd over de betekenis van het voorgestelde nieuwe instrumentarium. Voor de aanwijzing van een innovatieproject geldt in die zin hetzelfde, dat ook daarbij eerst overleg gevoerd zal worden. In de algemene maatregel van bestuur zal immers aangegeven moeten worden van welke wettelijke belemmering onder welke voorwaarden mag worden afgeweken. Bij al deze gebieden en projecten die bij algemene maatregel van bestuur aangewezen worden, vindt dus al «aan de voorkant» intensief overleg plaats, waarbij alle ins en outs van de bepalingen tegen het licht zullen worden gehouden.

Het vierde nieuwe instrument in dit verband betreft het projectuitvoeringsbesluit, voor (woning)bouwprojecten van 12 of meer woningen. Dit besluit kent weliswaar geen drempel in de vorm van een opname in een algemene maatregel van bestuur, maar het staat het bevoegd gezag net als bij de andere genoemde instrumenten volledig vrij om van deze wettelijke mogelijkheid al dan niet gebruik te maken. Door middel van voorlichting en regiobijeenkomsten, alsmede door de inzet van implementatieteams zal de regering de betekenis van dit nieuwe instrument onder de aandacht van gemeenten en provincies brengen.

Over de vraag van de leden van de fracties van de SGP en CU over het bevorderen van een adequate toepassing van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening, merkt de regering op dat zij zich wel degelijk ook daarvoor inspant. De regering wijst er op dat het in haar ogen niet het één of het ander is. Het voorgestelde nieuwe instrumentarium van hoofdstuk 2 wil de bestuursorganen de komende vier jaren extra mogelijkheden bieden, naast de reeds bestaande. Gemeenten en provincies kunnen daarvan, indien zij dat wensen, gebruik maken. Dat laat onverlet dat de regering van mening is dat de reeds bestaande coördinatieregeling van de Wet ruimtelijke ordening intensiever kan worden gebruikt. Ook de VNG is die mening toegedaan. De regering heeft dan ook met de VNG afspraken gemaakt om de coördinatieregeling meer bekendheid te geven. Eén van de mogelijkheden daartoe is de toepassing van afdeling 7 van hoofdstuk 2 voor aangewezen projecten. Deze afdeling omvat immers de (verplichte) toepassing van de coördinatieregeling.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of zij het, gelet op de complexiteit van lopende wetgevingsprojecten, zinvol acht om samen met de decentrale overheden een uitvoeringsprotocol respectievelijk uitvoeringsteam voor te stellen.

Zoals hiervoor al is aangegeven, staat de regering positief tegenover deze gedachte, zij het dat de precieze vormgeving nog nader overleg vergt. In de Tweede Kamer is in dit verband de term implementatieteam gebruikt. Met VNG en IPO wil de regering bespreken op welke wijze gemeenten en provincies het beste ondersteund kunnen worden.

De leden van de fractie van het CDA constateerden terecht dat de in de Crisis- en herstelwet voorgestelde maatregelen die op het terrein van het bestuursprocesrecht liggen, vooruitlopen op een algehele herziening van het bestuursprocesrecht. Deze leden vroegen ten slotte welke bijdrage de rechterlijke macht kan leveren aan de uitvoering van dit wetsvoorstel en of de regering overleg heeft gehad met de Raad voor de Rechtspraak. Heeft de regering overwogen om artikel 8:66 zodanig aan te passen dat de rechter binnen bijvoorbeeld vier weken uitspraak doet?

Zoals ook tijdens de schriftelijke en de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is uiteengezet, verwacht de regering dat de bestuursrechter Crisis- en herstelwet-zaken met voorrang behandelt. De bijdrage die de rechterlijke macht kan leveren, ligt derhalve vooral op het organisatorische vlak. De Raad voor de rechtspraak is in de gelegenheid gesteld om met een reactie te komen, maar heeft te kennen gegeven niet buiten een formele consultatie om een advies te willen uitbrengen. Aanpassing van artikel 8:66 Awb is niet overwogen, omdat een wijziging van dat artikel tot gevolg zou hebben dat de nieuwe regel voor alle bestuursrechtelijke zaken zou gelden, dus niet alleen voor Crisis- en herstelwet-zaken.

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