

Vergaderjaar 2012–2013

33 135

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 23 oktober 2012

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering om de vragen uiterlijk **20 november 2012** te beantwoorden.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Uiteraard kan alleen dit wetsvoorstel de huidige crisis niet oplossen. Maar het kan wel een belangrijke bijdrage leveren tot procedurele verbetering die op haar beurt economische activiteiten bevordert. De leden van de VVD-fractie constateren dat de Crisis- en herstelwet (Chw) tot dusver zijn waarde heeft bewezen. Wel hebben de leden van de VVD-fractie enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling maar ook met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Deze leden hebben enkele vragen aan de regering.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met aandacht en belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de intentie van het wetsvoorstel om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen, verbeteren en vereenvoudigen. Deze leden realiseren zich dat Chw de crisis niet zal kunnen oplossen, maar wel beoogt de crisis en gevolgen ervan te verlichten. De leden van de CDA-fractie hebben nog wel enkele vragen.

Met belangstelling, maar ook met zorg, hebben de leden van de **SP**-fractie kennisgenomen van het voorstel van de regering om delen van de Crisis- en herstelwet permanent te maken. Tweeënhalf jaar na de behandeling

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Smaling (SP), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV), Reynaers (PVV) (voorzitter), Ester (CU), Schouwenaar (VVD) Van Beek (PVV)

van de Crisis- en herstelwet in de Eerste Kamer vragen de leden van de SP-fractie zich af of deze wet, die toentertijd door voor- en tegenstanders gezien werd als een experiment, zich leent voor permanent maken. De leden van de SP-fractie maken dan ook graag van de gelegenheid gebruik om met de regering van gedachten te wisselen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Uit een oogpunt van bestuurlijke slagvaardigheid ondersteunen deze leden in beginsel het streven naar een hogere snelheid en kwaliteit in de bestuurlijke fase en de uitvoering van projecten in de sfeer van infrastructuur en omgevingsbeleid. Zij kunnen zich voorts voorstellen dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid aanbeveling verdient helderheid te scheppen over de duur van tijdelijke wetgeving en het perspectief op structurele, geïntegreerde wetgeving. Daarnaast staan zij positief tegenover aanpassingen, vereenvoudigingen en verbeteringen in wetgeving, die in de praktijk gerezen problemen wegnemen en tot lastenverlichting binnen de executieve en de rechterlijke macht leiden. Niettemin bestaan bij deze leden enkele aarzelingen of met dit voorstel thans in alle opzichten de goede weg wordt ingeslagen. Graag willen de leden van de D66-fractie om die reden op een aantal punten nader met de regering van gedachten wisselen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel gericht op het permanent maken van de Crisis- en herstelwet. De leden van de GroenLinks-fractie maken zich grote zorgen over dit voornemen en hebben een aantal vragen aan regering.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Deze leden hebben enkele vragen aan de regering.

Het lid van de fractie van de **PvdD** heeft met grote zorg kennisgenomen van het voorstel van de regering om de Crisis- en herstelwet permanent te maken. Dit lid heeft enkele vragen aan de regering.

VVD

Vorbereiding en uitvoering

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat de commissie-Elverding in het rapport «Sneller en beter» aangeeft dat er winst te behalen valt, niet alleen in de fase van besluitvorming, zoals het wetsvoorstel doet, maar ook bij de voorbereiding en de uitvoering. Is de regering bereid om aan te geven welke voornemens zij in die richting heeft?

Stimuleren gebruik Chw

Wil de regering initiatieven nemen om de Chw meer bekendheid te geven en het gebruik van de wettelijke mogelijkheden in de uitvoeringspraktijk te stimuleren?

De leden van de VVD-fractie constateren dat uit verschillende stukken naar voren komt, dat bij gemeenten nog onvoldoende kennis van zaken met betrekking tot de toepassing van de Chw zou bestaan en zelfs enige koudwatervrees. Is de regering voornemens maatregelen te nemen om de eventuele kennisachterstand in te lopen en het gebruik van de Chw door gemeenten te bevorderen?

Tijdsbepaling

De leden van de fractie van de VVD constateren dat veel wetgevende arbeid had kunnen worden bespaard, wanneer aan de Chw géén tijdsbepaling zou zijn verbonden. De leden van de VVD-fractie zijn zich ervan bewust dat er een tegenstelling kan bestaan. Enerzijds is er noodzaak om wetgeving te beperken. Tot het noodzakelijke. Anderzijds moet wetgeving bestendig zijn zodat zij niet frequent behoeft te worden gewijzigd (Aanwijzingen voor de regelgeving nrs. 6 en 10). De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de opvattingen van de regering met betrekking tot deze tegenstelling.

PvdA

Samenhang met andere wet- en regelgeving

De titel van de wet geeft naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie goed aan in welke situatie de regering zich heeft gemanoeuvreerd. Als gevolg van alle kritiek op het oorspronkelijke wetsvoorstel en het ontbreken van een (langjarige) evaluatie is de regering teruggekeerd op zijn schreden de Crisis- en herstelwet uit 2010 met een looptijd tot 2014, permanent te maken. In plaats daarvan wordt de evaluatie van hoofdstuk 1 afgewacht en (mede) op basis daarvan komt er een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Parallel daaraan wordt een fundamentele herziening van de Omgevingswet voorbereid. Op zich zijn de leden van de PvdA-fractie blij met deze tournure. En dat niet alleen omdat ook de leden van de fractie van de PvdA grote twijfels hebben bij het nu permanent maken van de Chw, maar ook omdat goede elementen in de wet die daadwerkelijke versnelling en vereenvoudiging met zich brengen de eindstreep niet zouden halen wegens een negatieve totaalbeoordeling. En tot slot omdat het behartigen van het belang van natuur en milieu in de herziening van de Omgevingswet beter kan worden gewogen dan nu het geval is in de Chw.

De genoemde zorg van de leden van de PvdA-fractie zit er in dat de terugkeer van de regering op haar schreden niet geheel maar slechts gedeeltelijk heeft plaatsgevonden. De werkingsduur van de Chw wordt met onbepaalde tijd verlengd en en passant wordt nog een aantal *quick wins* in de wet opgenomen. Het principiële bezwaar van bijvoorbeeld de Raad van State dat het samengaan van de Chw en de Omgevingswet als te bezwarend werd gezien is daarmee niet van tafel. Want hoewel de Omgevingswet later in procedure zal worden gebracht dan aanvankelijk gedacht (2012) is samenloop met het onderhavige wetsvoorstel, dat vooralsnog geen einddatum kent, nog steeds mogelijk en, volgens de leden van de PvdA-fractie, onwenselijk. De minister heeft in de nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamerfractie van de VVD aangegeven dat «toepassing van de Chw kan worden voortgezet tot het moment dat de Omgevingswet en de wijzigingen van de Awb in werking treden».¹ De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of deze uitspraak inhoudt dat de werking van de Chw eindigt wanneer twee genoemde andere wetten in werking treden. En zo ja, waar dat is vastgelegd. Bovendien willen deze leden graag weten of de werking van de Chw ook eindigt wanneer één of beide wetten het parlement niet zouden passeren.

Ook zouden deze leden graag antwoord willen krijgen op de vraag welke concrete evaluaties van en ervaringen uit de praktijk met de Chw een rol zullen spelen bij de herziening van de Omgevingswet en de wijziging van de Awb.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 7, blz. 3.

Toezegging participatie belanghebbenden

Op welke wijze heeft de regering de toezegging¹, gedaan aan het lid Meindertsma bij behandeling van de Crisis- en herstelwet in 2010, inzake de vroege participatie van belanghebbenden (naar aanleiding van de commissie-Elverding) betrokken bij de uitvoering van de Chw?

Kan de regering toezeggen de uitvoering van genoemde toezegging expliciet bij de evaluatie van de Chw te betrekken en daaruit lessen te trekken voor de momenten waarop de participatie plaats zou moeten vinden?

Natuur en milieu

Hoe verhoudt het behalen van de doelen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op dit moment zich tot het behalen van de doelen van de Chw?

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de Chw-praktijk invloed heeft op de aard en snelheid waarmee de passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet plaatsvindt, alsmede op de wijze waarop de besluitvorming over een project-m.e.r. plaatsvindt. Zo ja, hoe?

Bezwaar en beroep

Is de regering bereid in de evaluatie nadrukkelijk mee te nemen hoe de beperking van de beroepsmogelijkheden voor decentrale overheden in het geval van nationale projecten door die decentrale overheden wordt beoordeeld?

Wet geluidhinder

Is het juist dat in het wetsvoorstel voor omgevingsvergunningen voor dakkapellen, antennes, transformatorhuisjes et cetera afwijkend van het bestemmingsplan toetsing aan de Wet geluidhinder nodig is, terwijl dat nu niet het geval is?

Rol gemeenteraad

De VNG heeft zich tot de Eerste Kamer gewend met de vraag de regering duidelijkheid te vragen over de al dan niet benodigde toestemming van de gemeenteraad voor het achteraf wijzigen van een omgevingsvergunning die afwijkt van het bestemmingsplan en waarvoor de gemeenteraad eerder een verklaring van geen bezwaar heeft verleend. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering deze vraag te beantwoorden.

CDA

Aanwijzen van projecten

De leden van de fractie van het **CDA** vragen of de regering nog eens kan uiteenzetten wat de mogelijkheden worden voor het aanwijzen van eventuele nieuwe projecten (lokaal dan wel (boven)regionaal en al dan niet met nationale betekenis), door wie de aanwijzing gedaan kan worden en onder welke voorwaarden?

Onderzoeksgegevens en technische ontwikkelingen

Met de bepalingen met betrekking tot de houdbaarheid van onderzoeksgegevens wordt een balans gezocht tussen enerzijds de mate van zekerheid

¹ Toezegging T01136.

die investeerders nodig hebben om te kunnen investeren en de gewenste mate van voortgang in procedures en anderzijds de mogelijkheid om (de eisen met betrekking tot) omgevingsvergunningen te kunnen aanpassen aan nieuwe technologische ontwikkelingen, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Kan de regering nog eens aangeven wat het wetsvoorstel nu gaat regelen met betrekking tot de houdbaarheid van gegevens en wat de bepalingen worden ten aanzien van «nieuwe technologische» ontwikkelingen die tot bijstelling van de vergunning kunnen leiden, respectievelijk hoe gewaarborgd wordt dat daarbij geen sprake kan zijn van willekeur?

Vorbereiding en uitvoering

De leden van de CDA-fractie constateren dat uit het veld klachten klinken over complexiteit van regelgeving en stroperigheid bij de totstandkoming van grote infrastructurele projecten. Veelvuldige wetswijzigingen leveren nieuwe interpretatieproblemen en vergroten kansen op fouten en op complicaties bij overgangsrecht. Onder meer tijdens een rondetafelgesprek met wetenschappers en praktijkexperts op 29 februari 2012 in de Tweede Kamer werd ook geconstateerd dat, als het gaat om de voortgang, een groot probleem ligt in de voorbereidende en uitvoerende fase bij het bestuur, waar vaak te weinig expertise is om tot goede en daarmee in rechte houdbare besluiten te komen, respectievelijk op goede wijze te implementeren. Kan de regering aangeven of zij voornemens is initiatieven te nemen om daaraan tegemoet te komen? Zo ja, welke? Zo nee, dan krijgen deze leden graag een korte motivering.

Verhouding tot internationale wet- en regelgeving

Kan de regering aangeven of er met het wetsvoorstel nog nationale koppen blijven bestaan? Zo ja, op welke punten, ook in relatie tot de Wet natuur?

Samenhang met andere wet- en regelgeving

Kan de regering aangeven in hoeverre er in het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht¹ rekening is gehouden met de kritiekpunten van de Raad van State met betrekking tot de artikelen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel, die de Awb raken (hoofdstuk 1, art 3.1 tot en met 3.4)?

SP

Evaluatie

De leden van de **SP**-fractie constateren dat tijdens de behandeling op 16 maart 2010 in de Eerste Kamer van de Crisis- en herstelwet de toenmalig premier het volgende stelde: «Wij zullen ervaring opdoen met de praktijk van deze wet. Wat mij betreft staat het wel vast dat wij moeten werken aan een versnelling van de procedures.»² Met de Raad van State concluderen de leden van de SP-fractie dat er nu weliswaar ervaring is opgedaan met de Crisis- en herstelwet, maar dat deze ervaringen niet gedegen zijn geëvalueerd. De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de regering niet eerst een volledige evaluatie heeft uitgevoerd om zo de mogelijke toegevoegde waarde van de Chw zichtbaar te maken.

Inspraakmogelijkheden en versnelling

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat versnellingen aan het begin van de procedure, zoals het verkorten van procedures rond de

¹ Kamerstukken 32 450.

² Handelingen I 2009/10, 22, p. 956.

inspraak van burgers en belanghebbenden, er vaak toe leiden dat de procedure aan het eind verlengd wordt. Burgers en belanghebbenden die zich niet gehoord voelen, kunnen bijvoorbeeld rechtszaken aanspannen om hun zienswijze alsnog voor het voetlicht te krijgen. Hoe waardeert de regering deze mogelijkheden en kan zij op basis van de huidige ervaringen met de Chw een zinvolle uitspraak doen over de mate waarin de Chw tot daadwerkelijke versnelling heeft geleid?

Onderbouwing wetsvoorstel

Oorspronkelijk was het doel van de Chw tweeledig: het bestrijden van de crisis en tegelijkertijd het versnellen van de besluitvormingsprocedure in het ruimtelijk domein. Deelt de regering de inschatting van de leden van de SP-fractie dat met het permanent maken van de Chw het eerste doel komt te vervallen? Ziet de regering met de leden van de SP-fractie voorts dat er hiermee sprake is van een verschuivende, of beter gezegd: smaller wordende grondslag voor de Chw? In hoeverre is dit meegenomen in de onderbouwing van het huidige wetsvoorstel?

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

De Raad van State stelt in haar advies dat een analyse van de effecten, in het bijzonder ten aanzien van de rechtspositie van burgers, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, ontbreekt. Deze thema's kwamen ook reeds aan de orde tijdens de behandeling van de niet permanente Crisis- en herstelwet in 2010. Wat zijn de ervaringen met de wet op dit terrein? En kan de regering concreet aangeven waar hier de analyse van de Raad van State niet klopt?

Verhouding tot internationale wet- en regelgeving

Voorts zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de mate waarin de Chw botst met Europese wet- en regelgeving en internationale verdragen, zoals het Verdrag van Aarhus. Kan de regering op basis van de ervaringen van de afgelopen twee jaar aangeven of de Chw in de praktijk al eens aan deze internationale regelgeving getoetst is en wat de uitslag hiervan is geweest?

Samenhang met andere wet- en regelgeving

Ten slotte zijn de leden van de SP-fractie benieuwd naar de verhouding tussen een permanente Chw en de aangekondigde algehele herziening van het omgevingsrecht. Ziet de regering bij het laatste vertraging opdoemen door de val van het kabinet en de tussentijdse verkiezingen? En wat is het effect van het eventueel niet doorgaan van de algehele herziening van het omgevingsrecht voor een eventueel aangenomen permanente Chw?

D66

Overzicht wijzigingen in wetsvoorstel

Als eerste vragen de leden van de fractie van **D66** of de regering een schematisch overzicht kan geven van de voorstellen die naar aanleiding van het advies van de Raad van State¹ uit het wetsvoorstel zijn gehaald, evenals van de maatregelen die als gevolg van nota's van wijziging uit het wetsvoorstel zijn verwijderd, daaraan zijn toegevoegd of daarin zijn gewijzigd.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4.

Samenhang met andere wet- en regelgeving

In het verslag van een wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer¹ lezen de leden van de D66-fractie dat de regering met het verlengen van de Chw rust wil brengen in de sector. Dat klinkt enigszins paradoxaal nu er nog nadere wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht en het bestuursprocesrecht wordt voorbereid en er in de toekomst weer nieuwe projecten onder het regime van dit voorstel kunnen worden gebracht. Kan de regering toelichten om welke reden de oorspronkelijk beoogde aanjaagfunctie voor projecten die op de plank bleven liggen moet worden gecontinueerd in het licht van het voorgenomen structurele nieuwe regime? En hoeverre draagt dit open stelsel van de Chw en de gekozen weg van verwante, maar gefragmenteerde wetgevingstrajecten bij aan het creëren van rust binnen de sector?

De leden van de D66-fractie hebben in een op 30 maart 2012 gepubliceerd evaluatieonderzoek van de Universiteiten van Groningen en Tilburg van de procesrechtelijke bepalingen van de Chw² gelezen dat er nog geen solide uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten van de nieuwe procesrechtelijke bepalingen op de versnelling van procedures voor projecten en de juridische kwaliteit van besluiten. Opmerkelijk is ook de constatering dat een versnelling van besluitvorming en uitvoering risico's oplevert voor de juridische kwaliteit daarvan. In dat licht wordt geadviseerd een aantal van de nieuwe regels niet permanent te maken, laat staan te veralgemeniseren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beperking gronden aan te voeren (artikel 1.6, tweede lid / 1.6a Chw), het ontbreken van een beroepsrecht voor decentrale overheden (artikel 1.4 Chw), de versnelling van de rechterlijke procedure (artikel 1.6 Chw) en de definitieve codificering van het relativiteitsvereiste (artikel 1.9 Chw). Kan de regering aangeven hoe zij deze uitkomsten beoordeelt in het licht van het voorliggende wetsvoorstel en de aangekondigde wetgeving inzake het omgevingsrecht en het bestuursprocesrecht?

De leden van de fractie van D66 hebben naar aanleiding van een door de Tweede Kamercommissie voor I&M georganiseerd rondetafelgesprek op 29 februari 2012 over dit voorstel begrepen dat er vanuit de bestuursrechtswetenschap met enige nadruk gewaarschuwd wordt voor risico's in de sfeer van de kwaliteit van wetgeving, in het bijzonder de eenheid en transparantie van het bestuursprocesrecht. Ondanks het op rechtszekerheid en continuïteit gebaseerde streven naar terughoudendheid in het indienen van elkaar snel opvolgende reparatie- en aanpassingsvoorstellen lijkt de niettemin aanhoudende stroom van regelgeving het bestuurs(proces)recht steeds verder te compliceren. Eerder al heeft de Raad van State in zijn advies over dit voorstel vergelijkbare zorgen geuit. Met name lijkt het ruimtelijke bestuurs(proces)recht een eigenstandig karakter te krijgen naast het algemene bestuurs(proces)recht, waardoor een tweedeling gaat ontstaan. Dat levert risico's op in de sfeer van interpretatieproblemen, uitvoeringsfouten, overgangsrechtproblemen, mogelijke inbreuken op de rechtspositie en rechtsbescherming van burgers, bedrijven en instellingen, alsmede toenemende uitvoeringslasten vanwege bijvoorbeeld noodzakelijke bijscholing. Het absorptievermogen in de bestuurlijke en juridische praktijk is, zo vermoeden deze leden, niet onbeperkt. Deze leden vernemen in dat licht graag hoe de regering aan deze behoefte aan – samengevat – meer adequate wetgeving denkt tegemoet te kunnen komen.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het mede aan dit voorstel ten grondslag liggende element van zogeheten *quick wins* in de afweging een belangrijke rol heeft gespeeld. Daarmee zou, alvorens deze in de Omgevingswet, Natuurwet en Algemene wet bestuursrecht op te nemen,

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 57.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160.

in de praktijk alvast de nodige ervaring kunnen worden opgedaan¹. Ook daar zijn door de Raad van State en een aantal bestuursrecht deskundigen vraagtekens bij geplaatst. Kan de regering nog eens – desnoods in andere bewoordingen² – aangeven in hoeverre de wetgever hiermee voldoet aan eisen van behoorlijke wetgeving, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving?

Financiële belangen decentrale overheden

De leden van de fractie van D66 hebben gezien dat veel gemeenten en provincies omvangrijke grondportefeuilles hebben opgebouwd. Bij de huidige stand van de economische ontwikkeling hebben zij echter moeite de oorspronkelijke ambities van met name woningbouw projecten bij te stellen vanwege het risico van grote afboekingsverliezen. Een groot aantal decentrale overheden heeft om die reden een substantieel financieel belang bij een versnelde ontwikkeling van die gronden. In die zin kan het voor hen aantrekkelijk c.q. verleidelijk zijn vanuit een aanbodgestuurde analyse een versnelde procedure te starten en het project aan te dragen voor toepassing onder de werking van de Chw. Hierdoor kunnen risico's als toekomstige leegstand, onnodige aantasting van natuur en landschap en ontbrekend maatschappelijk draagvlak minder evenwichtig worden afgewogen. Deze leden vragen of de regering deze zorg deelt en welke mogelijkheden de minister ziet om, onder waarborging van de decentrale autonomie, een dergelijke ontwikkeling in goede banen te leiden.

GroenLinks

Permanent karakter

Waarom kiest de regering voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet? Deze wet heeft tot doel het versnellen van projecten ten tijde van de economische crisis en heeft als einddatum 1 januari 2014. Waarom kiest de regering nu voor een permanente wet, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Deze leden constateren dat de regering de wet beschouwt als «een permanente verlenging totdat de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet gerealiseerd worden»³. Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat het hiermee de facto om een permanente verlenging gaat?

Evaluatie

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de evaluatie van de Crisis- en herstelwet is gemaakt op een moment dat onderdelen van de wet nog in voorbereiding waren. Kan de regering toelichten hoe zij de bevindingen van de evaluatie heeft gewogen en meegenomen in het besluit de wet permanent te maken? Hoe heeft de regering de negatieve bevindingen ten aanzien van de procesrechtelijke bepalingen gewogen?

Natuur en milieu

Heeft de regering de effecten op natuur en milieu van deze wet getoetst? Op welke wijze heeft zij deze toetsing meegenomen in het besluit deze wet permanent te maken?

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 15.

² Zie: N. Verheij, *The fast and the furious*, de Crisis- en herstelwet, Regelmaat 2012, 2012 (27), p. 150

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 57, p. 43.

⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffiernr. 145242.78

De Commissie voor de m.e.r. voert in een reactie die is gezonden aan de Eerste Kamer⁴ een aantal fundamentele bezwaren tegen de Crisis- en herstelwet aan, en het permanent maken daarvan. Zij geeft aan dat met deze wet de vereisten ten aanzien van alternatievenonderzoek en onafhankelijke toetsing vervallen, voor de projecten die onder de Chw vallen. Ook schrijft zij dat de vereenvoudiging van de m.e.r. de facto

permanent wordt. Zij geeft aan dat zonder beperkingen in de tijd complexe projecten toegevoegd kunnen worden aan Bijlage II en dat er geen criteria voor plaatsing op de projectenlijst zijn. De Commissie voor de m.e.r. is van mening dat zonder gedegen analyse van werking en effectiviteit van de vigerende wetgeving met het wetsvoorstel ten onrechte op de Omgevingswet vooruit wordt gelopen. Zij schrijft dat bij invoering van de Chw het tijdelijke karakter en de beperkte reikwijdte als belangrijk argument werden aangevoerd tegen bezwaren van onder meer de Raad van State. Nu wordt de wet permanent gemaakt voor onbepaalde tijd en de reikwijdte uitgebreid zonder criteria. Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks een reactie van de regering op deze bezwaren van de Commissie voor de m.e.r.

Deze leden constateren voorts dat het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 19kd (het stikstofartikel). Het wetsvoorstel regelt dat als er op projectniveau per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt, er geen sprake is van significante gevolgen en er dus geen passende beoordeling van de effecten op Natura 2000-gebieden hoeft plaats te vinden. Ook regelt het wetsvoorstel dat er op planniveau geen sprake is van significante gevolgen wanneer er binnen het plan per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt. Door saldering wettelijk als niet-significant aan te merken zal er geen nadere analyse in de vorm van een passende beoordeling meer plaatsvinden, om te verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet in het geding zijn. Hiermee ontstaat het reële risico dat Natura 2000-gebieden worden aangetast. Ook zal er geen onderzoek meer plaatsvinden naar mogelijkheden om verlaging van de stikstofdepositie te realiseren, hetgeen gewenst en noodzakelijk is voor Natura 2000-gebieden. Ook Europees recht vereist dit. Bij plannen gaat het vaak om niet concrete ontwikkelingen over een langere periode, saldering zal vaak niet concreet zijn uitgewerkt. Verbeterdoelstellingen zullen op planniveau naar de achtergrond verdwijnen omdat het voldoende is (met saldering) aan te tonen dat er geen toename van depositie plaatsvindt, terwijl dit absoluut niet geborgd kan worden.

Alleen een passende beoordeling biedt waarborgen om de zekerheid te krijgen dat er geen aantasting van Natura 2000-gebieden plaatsvindt, maar deze zal in veel gevallen niet plaatsvinden op grond van de fictieve en nauwelijks onderbouwde aanname dat er geen sprake is van significante gevolgen.

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich grote zorgen om de gevolgen voor natuurgebieden van het wetsvoorstel en vragen de regering hier uitgebreid op in te gaan.

Ook vragen deze leden de regering of zij bereid is een toetsing van de gevolgen voor natuur en milieu van deze wetgeving te laten doen door het Planbureau voor de Leefomgeving.

Bezwaar en beroep

De Chw beperkt de mogelijkheden van burgers en maatschappelijke organisaties tot bezwaar en beroep. Heeft de regering de effecten hiervan geëvalueerd en meegenomen in het voorstel om de wet permanent te maken?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Crisis- en herstelwet gemeenten en provincies de mogelijkheid ontnemt om naar de rechter te stappen, wanneer het een project betreft wat onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt. Hiermee doorbreekt de regering het basisbeginsel van de provincie en gemeente als medeoverheden en

introduceert zij hiërarchie in ons staatsbestel. Op grond van welke argumenten komt het de regering tot het voorstel deze situatie permanent te maken?

Onderbouwing wetsvoorstel

De Raad van State heeft forse kritiek geuit ten aanzien van de Crisis- en herstelwet. Zo heeft de Raad van State aangevoerd dat de motivatie voor deze wet, namelijk versnelling van grote projecten, gebrekkig is omdat vertraging van grote projecten vooral plaatsvindt in de uitvoeringsfase, en niet zozeer het gevolg is van procedures, waaronder beroep door omwonenden. Hoe heeft de regering dit gewogen in het besluit tot permanent maken?

Samenhang met andere wet- en regelgeving

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Raad van State ook aangeeft dat het de voorkeur verdient om deze wet integraal te bezien met de Omgevingswet en de herziening van de natuurwetgeving. Waarom kiest de regering niet voor een integrale benadering, waarbij wijzigingen in procedures integraal worden bezien?

Hoe ziet de regering de relatie tussen de permanente Crisis- en herstelwet en de herziening van het omgevingsrecht? Voorziet zij dat de wijzigingen in procedures overgaan in de nieuwe Omgevingswet?

ChristenUnie

Integrale wettekst

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen waarom er niet voor is gekozen de Crisis- en herstelwet als integrale wettekst aan te bieden en integraal en artikelsgewijs opnieuw te motiveren, nu het om wetteksten gaat die een permanent karakter en daardoor andere strekking krijgen.

Wil de regering alsnog artikelsgewijs het permanent maken van de Chw motiveren, in ieder geval waar het de tijdelijke en bijzondere voorzieningen uit de oude Chw betreft?

Permanent karakter

Waarom is er niet gekozen voor een tijdelijke verlenging (eventueel met gewenste aanpassingen) van de Chw?

Onderbouwing wetsvoorstel

Wat is de analyse van de regering van de financieel-economische situatie die noopt tot (onbeperkte) verlenging van de Chw?

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft geconstateerd dat tot nu toe weinig gebruik wordt gemaakt van de nieuwe instrumenten uit de Chw¹. De regering geeft aan op basis van waarnemingen in de uitvoeringspraktijk te verwachten dat dit in de toekomst meer zal gebeuren. Kan de regering deze waarnemingen beschrijven en aangeven waarop zij haar verwachting verder baseert?

Samenhang met andere wet- en regelgeving

De regering geeft zelf aan te verwachten dat de evaluatie van de Chw als input kan dienen voor de integrale herziening van het brede omgevings-

¹ Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, februari 2012. Bijlage bij Kamerstukken I 2011/12, 30 938, L.

recht. Hoe verhoudt het onderhavige wetsvoorstel zich tot deze wetgevingstrajecten, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Is het de bedoeling van de regering om de regelingen voor in het bijzonder door de regering aangewezen projecten op termijn te laten vervallen ten faveure van een algemene verbetering van het omgevingsrecht en overige relevante wettelijke bepalingen? Of zal er naar het oordeel van de regering altijd een bijzondere regeling nodig blijven voor door de regering aan te wijzen projecten? Zo ja, waarom?

Aanwijzen van projecten

Via verschillende wettelijke bepalingen kunnen projecten door de regering onder de versoepelde en/of vereenvoudigde regelingen van de Chw worden gebracht. Is in algemene of bijzondere zin overwogen nadere criteria aan te leggen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke projecten in aanmerking komen voor de een of andere regeling van de Chw. Zo ja, waarom is er dan niet voor gekozen dit in de wet te verankeren? Zo nee, waarom niet?

Vorbereiding en uitvoering

De Raad van State heeft erop gewezen dat wetgeving maar in beperkte mate bij kan dragen aan het tegengaan van stroperige besluitvorming. Welke maatregelen worden genomen op bestuurlijk niveau om stroperige besluitvorming en verkokering tegen te gaan?

Bezwaar en beroep

Wat is de visie van de regering op geschillenbeslechting tussen overheden in het algemeen? Hoe komt de visie van de regering op geschillenbeslechting tussen overheden tot uitdrukking in deze wet in het bijzonder, denkend aan de inperking van het beroepsrecht tussen overheden?

Uit evaluatie van de Chw blijkt dat de rechter in veel gevallen de wettelijke termijn van zes maanden gesteld in artikel 1.6, vierde lid Chw niet kan halen. Wat doet de regering daarmee in het voorliggende wetsvoorstel of in beleid? En hoe beoordeelt de regering het verdringingseffect, waardoor andere zaken nog langer dan gebruikelijk op zich moeten laten wachten? Hoe zal de regering dit verdringingseffect ondervangen?

Artikelsgewijs

Wat is de definitie van «bestaand bedrijventerrein» in de zin van artikel 2.2 Chw? Wordt een besluit om een bepaald gebied als ontwikkelingsgebied aan te wijzen steeds aan het parlement voorgelegd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

In artikel 2.2 wordt ook in de permanente Chw «bij wijze van experiment» een ontwikkelingsgebied aangewezen. Welke concrete betekenis heeft het experimentele karakter van aanwijzing van ontwikkelingsgebieden in de permanente wet en hoe komt dit tot uitdrukking? Hoeveel gebieden zullen naar inschatting van de regering in de toekomst ongeveer worden aangewezen als ontwikkelingsgebied?

Waarom is er niet voor gekozen om in plaats van bijvoorbeeld het tweede lid van artikel 2.2 een alternatieve wettelijke evaluatiebepaling toe te voegen, in plaats van deze hele bepaling te schrappen? Dezelfde vraag

hebben deze leden ook over de andere te schrappen wettelijke evaluatiebepalingen.

Wat is de betekenis van het woord «experiment» in artikel 2.4? Hoe vaak verwacht de regering dat projecten zullen worden aangewezen als een dergelijk experiment? Worden de in dit artikel bedoelde besluiten aan het parlement voorgelegd?

Uit de evaluatie blijkt dat de innovatievoorziening «omslachtig» wordt gevonden door het veld. Wat is daarmee in het voorliggende wetsvoorstel gedaan?

In de evaluatie van de Chw kon nog niet worden teruggekeken op het effect van de maatregel betreffende tijdelijke verhuur van te koop staande woningen. Toch is er voor gekozen deze permanent te maken. Welke aanleiding is daarvoor? Is er een effectrapportage gemaakt van het permanent maken van artikel 2.8 of heeft de regering daaromtrent verwachtingen? Zo ja, welke?

Kan de regering voor de afdelingen 6 en 7 van hoofdstuk 2 van de Chw aangeven waarom het permanent maken van deze afdelingen nodig wordt geacht?

De regering heeft straks een blijvende bevoegdheid om projecten via bijlage 2 of de procedure van artikel 2.18 onder het bijzondere regime van artikel 1.11 te laten vallen met betrekking tot de milieueffectrapportage. In welke gevallen wordt dit door de regering wenselijk geacht en in welke gevallen niet? Welk effect beoogt de regering met het permanent maken van deze regeling?

PvdD

Timing wetsvoorstel

Het lid van de fractie van de **PvdD** begrijpt niet waarom de regering een wet die onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen, die 27 wetten die voornamelijk zien op de bescherming van ons milieu, de natuur en de rechtsbescherming van burgers en decentrale overheden opzij zet, nu zonder enige noodzaak permanent wil maken. Ook de andere onderdelen van dit wetsvoorstel, de zogenaamde *quick wins* roepen bij het lid van de fractie van de PvdD veel onbegrip, vragen en zorgen op. Zeker gezien de demissionaire status van het kabinet vraagt dit lid waarom niet gewacht is tot een nieuw kabinet een besluit kon nemen over deze wet. Immers, de tijdelijke Crisis- en herstelwet zou pas in 2014 vervallen, en de *quick wins* hadden ook via een minder ingrijpende wetwijziging doorgevoerd kunnen worden. Bovendien heeft de regering aangekondigd met een zeer verstrekkend wetsvoorstel te komen, de Omgevingswet, waarin de verschillende onderdelen van de Chw permanent gemaakt zullen worden. Graag ontvangt dit lid een reactie van de regering.

Complexiteit omgevingsrecht en bestuurlijke besluitvorming

De regering geeft aan dat besluitvormingsprocessen vaak lang duren en ingewikkeld zijn. Het omgevingsrecht is complex, en volgens de regering staat dit vaak snelle besluitvorming in de weg. Het lid van de fractie van de PvdD kan beamen dat het omgevingsrecht complex is, maar begrijpt niet waarom de regering het omgevingsrecht dan nog ingewikkelder maakt door met de Chw nog meer nieuwe procedures en planfiguren in te voeren. Dit lid wil er tevens op wijzen dat de regering er zelf, stelselmatig, voor heeft gezorgd dat het omgevingsrecht zo ingewikkeld is geworden.

De vele wijzigingen van de wettelijke bescherming van de natuur in Nederland illustreren dit zeer duidelijk. Het grootste probleem bij het voortvarend komen tot kwalitatief goede besluiten ligt niet besloten in de regelgeving. Het veranderen van wetten zal daar dan ook nooit een oplossing voor bieden. Bestuurlijk en politiek onvermogen is oorzaak nummer één van trage en slordige besluitvorming. Kan de regering dat bevestigen? Het lid van de fractie van de PvdD merkt op dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel de eindtermijn van de tijdelijke Crisis- en herstelwet uit de wet haalt, waarmee deze wet permanent wordt. Tegelijkertijd is de Omgevingswet aangekondigd, waarin de Crisis- en herstelwet wordt opgenomen. Deze continue wijzigingen zijn voor de praktijk bijna onmogelijk om bij te houden en leveren zeer veel verwarring en daardoor vertraging op bij zowel het bevoegd gezag, het bedrijfsleven en advocaten. Kan de regering dat bevestigen? Waarom is hier dan toch voor gekozen?

Het lid van de fractie van de PvdD is van mening dat de regering het probleem van het politieke onvermogen niet oplost, en zelfs verergert, door nog veel meer taken op het bordje van decentrale overheden te schuiven en door tegelijkertijd grote bezuinigingen te eisen van deze organen. Als nu al blijkt dat ambtenaren te weinig tijd, kennis en kunde hebben voor het nemen van kwalitatief goede besluiten, hoe kan de regering dan verwachten dat dit verbetert als er nog meer gedaan moet worden, met nog minder mensen, en terwijl er tegelijkertijd nog meer, hele grote, veranderingen worden doorgevoerd in het omgevingsrecht? Graag ontvangt dit lid een reactie van de regering.

Natuurbeschermingswet

Middels het permanent maken van de Crisis- en herstelwet worden opnieuw wijzigingen in de Natuurbeschermingswet doorgevoerd. Zo wordt gewijzigd dat projecten of handelingen binnen een ontwikkelingsgebied, waarvan de effecten op Natura 2000 reeds in het kader van de passende beoordeling van het bestemmingsplan voor dat gebied zijn beoordeeld, gebruik kunnen maken van de passende beoordeling van het bestemmingsplan. Kan de regering concreet aangeven welke winsten er worden geboekt door nu aanpassingen te doen in de Natuurbeschermingswet die absoluut noodzakelijk zijn en niet kunnen wachten op het geplande traject om de Natuurbeschermingswet te vernieuwen, terwijl al duidelijk is geworden dat de decentrale overheden die de wijzigingen in praktijk moeten toepassen, de vele wijzigingen niet bijhouden en de kennis en capaciteit niet hebben om deze adequaat in de praktijk door te voeren? Deelt de regering de mening dat het continu doorvoeren van wijzigingen en overhevelen van taken naar decentrale overheden juist afbreuk doet aan de hanteerbaarheid in de praktijk van de Natuurbeschermingswet? Kan de regering aangeven waarom zij van mening is dat zij de lasten verlicht en de processen versnelt door continu wijzigingen door te voeren in de Natuurbeschermingswet, terwijl in de praktijk nu blijkt dat die juist alles alleen maar onduidelijker maken? Heeft de regering kennisgenomen van het bericht dat de Provincie Brabant de Natuurbeschermingswet onuitvoerbaar heeft verklaard naar aanleiding van een wijziging die is doorgevoerd met de invoering van de Crisis- en herstelwet¹ terwijl deze wijziging geen stand hield bij de Raad van State? Hoe beoordeelt de regering dit soort praktijkvoorbeelden in relatie tot het doel de wet juist hanteerbaarder te maken?

Kan de regering concreet uiteenzetten of er met de in 2010 doorgevoerde permanente wijzigingen meer vergunningen voor projecten en activiteiten zijn afgegeven in het kader van Natura 2000 dan in dezelfde periode daarvoor? Kan de regering uiteenzetten welke tijdswinst en lastenvermin-

¹ Boerderij, 3 oktober 2012, «Brabant gaat duizenden boeren niet controleren op vergunning».

dering er concreet is geboekt in de vergunningverlening in het kader van Natura 2000 sinds deze wijzigingen zijn doorgevoerd in de Natuurbeschermingswet in 2010? Kan de regering ook aangeven of het aantal beroepszaken die tegen beslissingen zijn ingesteld sinds de wijzigingen in de wet aanzienlijk zijn verminderd? En kan de regering uiteenzetten hoe het is gegaan met de naleving van de Natuurbeschermingswet en de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn door het bevoegd gezag, dat destijds nog de rijksoverheid was en dat daarna, na de overdracht in 2005, de provincies waren? Zo nee, beschikt de regering niet over deze gegevens en waarom heeft zij daar geen inzage in, terwijl zij wel voor doet komen dat de vele wijzigingen de vergunningsprocedures vereenvoudigen en versnellen? Hoe moet de Kamer steeds verdere wijzigingen van de Natuurbeschermingswet beoordelen als zij niet kan zien hoe deze wet eerder is nageleefd en gehandhaafd? Graag ontvangt dit lid een reactie van de regering.

Graag ontvangt het lid van de fractie van de PvdD ook een inhoudelijke toelichting op bovenstaande wijziging in de Natuurbeschermingswet. In het bestemmingsplan zouden projecten zo gedetailleerd beschreven moeten kunnen worden, dat een eventuele passende beoordeling van het bestemmingsplan volstaat zodat projecten individueel niet opnieuw moeten worden getoetst en eventueel passend beoordeeld. Hoe verhoudt de passende beoordeling voor het bestemmingsplan zich tot de beheerplannen van Natura 2000-gebieden? Kan de regering uiteenzetten wat er gebeurt als het bestemmingsplan passend beoordeeld is, er toen niet bleek dat beschreven projecten significante effecten zouden hebben, het project vijf jaar later wordt uitgevoerd precies volgens de beschrijvingen in het bestemmingsplan, maar de natuur ondertussen achteruit is gegaan en er veranderingen zijn in de overige activiteiten? Hoe worden de cumulatieve effecten van deze beide plannen, en de gevolgen daarvan op de natuur, in kaart gebracht en door wie? Kan de regering uiteenzetten welk plan eigenlijk voorrang heeft, het beheerplan of het bestemmingsplan van het ontwikkelingsgebied? Hoe wordt de Raad van State geacht hiermee om te gaan, in het geval dat beide plannen in beroepsprocedures bij hen op het bord komen? Hoe moet een dergelijk bestemmingsplan opgesteld worden, als het beheerplan nog niet is opgesteld, maar wel in de maak is? En andersom, hoe wordt het beheerplan vastgesteld, hoe worden de effecten van de opgenomen projecten getoetst, als er in een naburige gemeente tegelijkertijd een bestemmingsplan voor een landbouwontwikkelingsgebied in de maak is? Wat moet waar in opgenomen worden en wie bepaalt dat? Kan de regering ook uiteenzetten hoe zij kan garanderen dat het totale overzicht goed wordt bewaakt en kan zij ook uiteenzetten bij wie die verantwoordelijkheid nu ligt?

Aanwijzen van projecten

Het lid van de fractie van de PvdD maakt zich zorgen over de wijze waarop projecten onder de werking van de Chw worden gebracht. Kan de regering ingaan op de kritiek van de Raad van State op het feit dat de Chw, door toevoeging van projecten op de bijlagen I en II per AMvB, de rechtsgelijkheid aantast? Deelt zij de mening van de Raad van State dat een dergelijke maatregel met een dermate groot rechtsgevolg, per formele wet zou moeten geschieden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke consequenties verbindt de regering hieraan? Het lid van de fractie van de PvdD ziet dit niet alleen als een aantasting van de fundamentele rechten

van burgers, maar ook als een maatregel die het omgevingsrecht nog complexer maakt, in plaats van duidelijker, zoals de regering voor ogen zegt te hebben. Hoe kan de regering dit verantwoorden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
Reynaers

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer