

Vergaderjaar 2009–2010

32 127

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 oktober 2009

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. In het navolgende ga ik, mede namens de minister van Justitie, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Verkeer en Waterstaat, na de inleiding specifiek in op de vragen en opmerkingen, waartoe het wetsvoorstel de leden van deze commissie aanleiding heeft gegeven.

INLEIDING

Vrijwel alle fracties hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hierover vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. De CDA-fractie meent dat sprake is van een wetsontwerp dat veelomvattend is en soms principiële van aard is. De leden van de CU-fractie tonen zich onder de indruk van de snelheid waarmee het wetsvoorstel is voorbereid. De regering meent dat de economische crisis deze snelheid vereist en heeft daarom in het Aanvullend Beleidsakkoord voor het ruimtelijk domein extra middelen gereserveerd bovenop bestaande budgetten en wetgeving aangekondigd bovenop reeds lopende wetgevingstrajecten. De Crisis- en herstelwet die hiervan het resultaat is, is met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid inderdaad in een hoog tempo tot stand gebracht. De regering is de Kamer in het verlengde hiervan erkentelijk voor de voortvarende behandeling na de indiening van het wetsvoorstel op Prinsjesdag.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de urgentie van versnelling van projecten, met name duurzame projecten, en beoordelen het voorstel ten aanzien van onderdelen op een schaal die loopt van verheuging tot grote bezorgdheid. De regering neemt met genoegen kennis van de gezamenlijke analyse van de urgentie van het voorstel en zal zich door de beargumenteerde beantwoording in deze nota inzetten voor het wegnemen van de bezorgdheid, die bij deze leden leeft. Met instemming las de regering dat de leden van de SGP-fractie de doelstellingen van het wetsvoorstel waarderen alsmede de hiermee verbonden uitstraling van daadkracht. De regering zal zich ervoor inzetten de doelstellingen te realiseren door middel van voortvarende uitvoering van het wetsvoorstel.

Verder onderschrijven de leden van de D66-fractie de noodzaak van een aantal versnellingen maar menen zij dat het wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan bestrijding van de economische crisis. In deze nota zal de regering hierop nader ingaan. De leden van de SP-fractie ondersteunen de doelstelling om stroperigheid aan te pakken maar betwijfelen of dit wetsvoorstel hiertoe de juiste weg is. Zij hebben hun verbazing geuit over de bundeling van verschillende maatregelen in het wetsvoorstel en zouden liever zien dat de regering afzonderlijke wetsvoorstellen indient. De regering zal in deze nota beargumenteren waarom zij in het licht van de crisis een breed, veelomvattend wetsvoorstel prefereert boven een serie afzonderlijke wetsvoorstellen in de hoop hiermee de verbazing van deze leden weg te nemen.

De leden van de fracties van GL en de PvdD gaven tot slot blijk van respectievelijk grote zorgen en grote teleurstelling en vroegen aandacht voor de relatie met de ecologische crisis. De regering zal op de bezwaren en vragen van deze fracties ingaan.

Alvorens in te gaan op de door de verschillende fracties gestelde vragen, hecht de regering eraan enkele woorden te wijden aan de context, de doelstellingen en de opzet van de Crisis- en herstelwet (hierna ook wel Chw).

De economische crisis noopte de regering tot een gerichte en snelle aanpak om de negatieve effecten van de crisis op de werkgelegenheid en economische ontwikkeling te bestrijden in 2010 en volgende jaren. Deze aanpak is vastgelegd in het Aanvullend Beleidsakkoord, waarin op een breed terrein stimuleringsmaatregelen voor zowel de korte als de lange termijn zijn opgenomen. De regering heeft gekozen voor extra impulsen gericht op de concurrentiekracht, het innovatief vermogen, de energietransitie en de duurzame ontwikkeling. In het ruimtelijk domein is bovenop bestaande budgetten 2,3 mrd euro extra uitgetrokken voor het treffen van maatregelen.

Naast de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen is een tweede component van de crisisaanpak in het ruimtelijk domein de wetgeving. Stroperigheid en traagheid van besluitvorming vinden mede hun oorzaak in de complexiteit van het omgevingsrecht, terwijl de economische crisis juist de snelle voortgang van projecten extra gewenst maakt. Zoals de leden van sommige fracties opmerken is er in de afgelopen jaren al veel gebeurd op het terrein van wetgeving, waarbij zij verwijzen naar onder meer de Wabo, de herziening van de Wro, de modernisering MER, de adviezen van de commissie Elverding en de daaruit voortvloeiende herziening van de Tracéwet, alsmede de trajecten die reeds waren ingezet om de natuurwetgeving en het bestuursprocesrecht te herzien. Die leden koppelen daaraan de vraag of nu niet een pas op de plaats zou moeten worden gemaakt. De regering meent van niet en ziet juist in de economische crisis aanleiding om in aanvulling op reeds lopende trajecten er een schep bovenop te doen met een pakket maatregelen gericht op de bestrijding van de gevolgen van de economische crisis op korte en langere termijn. Het is natuurlijk wel zaak om te voorkomen, dat de Crisis- en herstelwet in de wielen rijdt van genoemde, reeds lopende trajecten en leidt tot verdere complicatie van besluitvormingsprocessen in plaats van tot vereenvoudiging. Bij het opstellen van de Crisis- en herstelwet is hier expliciet op gelet. Waar complicaties dreigden is afgezien van opname van een maatregel in de Crisis- en herstelwet.

De maatregelen, die zijn opgenomen in de Crisis- en herstelwet, vloeien voort uit een inventarisatie van belemmeringen, die in de praktijk worden ervaren. Daarbij is zowel gekeken naar de verschillende rechtsgebieden,

die aan de orde zijn bij ruimtelijke en infrastructurele projecten als naar het totale pakket onderhanden projecten bij het rijk. Op het wegnemen van deze belemmeringen richt de Crisis- en herstelwet zich primair. De wet is hierdoor een breed en veelzijdig pakket van algemene en bijzondere maatregelen van conjuncturele en structurele aard met zowel tijdelijke als structurele regelingen op het gebied van het bestuurs-(proces)recht, ruimtelijke ordening, milieu, innovatie, energie, natuur en transport. Omdat de wet veel verschillende wetswijzigingen bevat die van toepassing zijn op veel verschillende (categorieën) projecten vragen sommige leden zich af of het niet beter ware afzonderlijke wetsvoorstellen in te dienen. Omdat hiermee meer tijd gemoeid is dan met het thans in één keer voorliggende wetgevingspakket zou dat betekenen dat de effecten van de wet, in casu de versnelling van projecten, later tot stand komen. Snelheid van handelen is voor de regering doorslaggevend geweest voor de gekozen aanpak.

De wet is voorwaardenscheppend in die zin dat het op maat instrumentarium biedt om sneller tot besluitvorming te komen over projecten in het ruimtelijk domein. De wet vervangt niet, zoals sommige leden wel vrezen, het besluit over een project. Over elk project wordt ten minste één zelfstandig besluit genomen, waarbij inspraak en beroep mogelijk zijn. Het wetsvoorstel neemt de Europese regelgeving in acht en versnelt en vereenvoudigt besluitvorming binnen deze grenzen. Met het oog op de vooralsnog onzekere gevolgen van de crisis voor de werkgelegenheid en groei, is gekozen voor de expiratiedatum van 1 januari 2014.

De Crisis- en herstelwet heeft een breed en gedifferentieerd toepassingsbereik, waardoor veel projecten van de verschillende maatregelen uit de wet kunnen profiteren. Dit is het best te illustreren aan de hand van de opbouw van de wet:

Bijzondere bepalingen voor projecten (hoofdstuk 1): de daarin opgenomen bestuursprocesrechtelijke maatregelen zijn van toepassing op een breed scala aan projecten, zoals beschreven in bijlage I en II, terwijl de maatregelen met betrekking tot de MER van toepassing zijn op een beperkt aantal in bijlage II met name genoemde projecten.

Bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2): Hierbij gaat het om versnelde procedures en het in bijzondere gevallen tijdelijk buiten toepassing verklaren van regels voor nog nader aan te wijzen ontwikkelingsgebieden en innovatieprojecten. Ook bevat dit hoofdstuk bijzondere procedures voor bouwprojecten en lokale projecten van nationale betekenis. Deze gebieden en projecten worden op korte termijn in een amvb aangewezen. De (structurele) wijziging van diverse wetten, zoals onder meer de onteigeningswet, de Elektriciteitswet en de Natuurbeschermingswet 1998, zijn generiek van aard en dus niet beperkt tot de projecten uit de bijlagen van deze wet.

Op deze specifieke onderdelen van de wet zal in het vervolg van deze nota worden ingegaan aan de hand van de concrete vragen en opmerkingen, die de leden van diverse fracties hebben. Op een aantal punten heeft de regering aanleiding gezien in het verslag om het wetsvoorstel te wijzigen: Naar aanleiding van de opmerkingen van diverse fracties over de beperking van de mogelijkheid van het indienen van pro forma beroepen lijkt het de regering bij nader inzien wenselijk om te bepalen dat in beroepsprocedures, waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd.

De regering volgt het voorstel van de ChristenUnie en de SGP om het relativiteitsvereiste enigszins af te zwakken om zo de kans te verkleinen dat de rechter met enige regelmaat genooddaakt is tot het stellen van prejudiciële vragen.

Conform de suggestie van diverse fracties wordt de positie van de provincie versterkt bij de aanpak van de stikstofdepositie. De beroepstermijn van bouwprojecten wordt verlengd van vier tot zes maanden. Aanvankelijk gold voor deze projecten een afwijkende beroepstermijn ten opzichte van alle andere in de Crisis- en herstelwet opgenomen beroepstermijnen. De regering acht een uniforme termijn van zes maanden wenselijk en redelijk. Op voorstel van diverse fracties wordt nu voorgeschreven dat het ontwikkelingsplan deel uitmaakt van het bestemmingsplan om zo het aantal besluitvormingsprocedures terug te dringen. Deze punten zijn verwerkt in een tweede nota van wijziging die tegelijkertijd met deze nota aan de Kamer wordt verzonden.

In de wet zijn zowel maatregelen opgenomen, die rechtstreeks versnelling betekenen (onder meer onteigening, beslistermijnen rechter, verkorte procedures) als maatregelen die zijn gericht op vereenvoudiging van de besluitvorming, die met name ook de risico's voor een project verminderen. Hoewel afzonderlijke maatregelen vaak beperkte tijdswinst opleveren, leidt het geheel van maatregelen dat op een specifiek project van toepassing is, tot substantiële tijdswinst en een verminderd risico op vertraging. De effecten van deze versnelling in termen van werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur van deze wet zijn niet zo exact te bepalen als men misschien zou willen, maar ze zijn in elk geval wel substantieel. Als het bijvoorbeeld gaat om werkgelegenheid, staan bijvoorbeeld in de bouw 50 000 banen op het spel. Alleen al bij de Nota Ruimte-projecten, die zijn opgenomen in de wet, gaat het om het versnellen van de bouw van ca. 48 500 woningen. Dit correspondeert met 77 600 mensjaren. Elke maand versnelling – en de tijdswinst kan oplopen tot een half à anderhalf jaar – voorkomt voor duizenden mensen dat ze werkloos worden.

Een derde component van de versnelling en vereenvoudiging van besluitvorming is de organisatorische en procesmatige kant van besluitvorming. Minstens zo belangrijk als de beschikbaarheid van middelen en adequate wet- en regelgeving zijn de organisatie, cultuur en werkwijze bij de voorbereiding, aanpak en totstandkoming van projecten. De leden van veel fracties wijzen erop dat juist dit punt veel aandacht moet krijgen. De regering is het zeer met deze leden eens en wijst op de initiatieven die de regering, overigens grotendeels reeds voor aanvang van de crisis, heeft genomen in het kader van onder meer de uitvoering van de kabinetsreactie op de adviezen van de commissie Elverding, het programma Randstad Urgent en het MIRT. Het voert in dit bestek te ver om al deze initiatieven uitvoerig toe te lichten, maar voor de projecten die vallen onder de Crisis- en herstelwet zal eveneens zoveel mogelijk worden gewerkt volgens de principes van de MIRT en/of Randstad Urgent aanpak. Zo voegt de regering ook de lessen die geleerd zijn uit deze eerdere aanpakken in bij projecten van de Crisis- en herstelwet. De Deltaplanachtige benadering voor de bouwprojecten die in de Chw is opgenomen gaat eveneens uit van bestuurlijke vernieuwing. De Crisis- en herstelwet bevat zodoende naast juridische voorstellen veel elementen die juist aangrijpen bij en voortbouwen op bestuurlijke vernieuwingen. Bij de uitvoering van de Crisis- en herstelwet zal de regering scherp toezien op de samenhang tussen de getroffen wettelijke maatregelen en organisatie, cultuur en werkwijze, waarbij ook de suggesties die de leden van diverse fracties hebben gedaan zullen worden betrokken. In elk geval zal adequate voorlichting gegeven worden aan degenen die van de mogelijkheden tot versnelling gebruik willen maken.

Een laatste element dat de leden van veel fracties bezig houdt is het na vaststelling van de wet toevoegen c.q. aanwijzen van projecten, die onder

de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet gaan vallen. De regering kiest er voor de overzichtelijkheid voor om begin 2010 één amvb te maken, die onder meer de toevoeging van (categorieën) projecten aan de bijlagen regelt alsmede de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden, innovatieprojecten, lokale projecten van nationale betekenis en bouwprojecten. Daarna is er rond de zomer van 2010, 2011, 2012 en mogelijk 2013 nog een moment, dat met name bedoeld is om eventueel projecten toe te voegen/aan te wijzen. Bij de (voor)selectie van mogelijke projecten spelen IPO en VNG een belangrijke rol. Via een jaarlijks te verschijnen voortgangsrapportage, die ook ingaat op projecten/gebieden, die onder de werking van de Crisis- en herstelwet worden gebracht, wordt ook het parlement betrokken.

Hierna wordt ingegaan op de specifieke vragen opmerkingen van de leden.

1.1 Algemeen

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wanneer de Natuurwet, het wetsvoorstel voortvloeiend uit het actieprogramma »Sneller en Beter« ter uitvoering van het advies van de commissie Elverding (29 385, nr 18) en het aangekondigde wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht bij de Kamer worden ingediend. Ook andere leden vroegen afzonderlijk naar de planning van deze wetten. Zoals eerder gemeld aan de Kamer is de indiening van de Natuurwet bij de Tweede Kamer voorzien in maart 2011. De wijziging van de Tracéwet ter uitvoering van het kabinetsstandpunt over de commissie Elverding wordt naar verwachting begin volgend jaar ingediend. Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht zal naar verwachting rond de jaarwisseling aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. Dat is iets later dan eerder aangekondigd, omdat de regering ervoor heeft gekozen een deel van de daarvoor beschikbare wetgevingscapaciteit in te zetten voor andere wetsvoorstellen en met name voor deze Crisis- en herstelwet.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de Kamer bij de implementatie en uitvoering van de Crisis- en herstelwet betrokken zal zijn. De regering is zich bewust van het feit dat de Crisis- en herstelwet een omvangrijke en onorthodoxe wet is met deels een experimenteel karakter. Dat maakt het voor de hand liggend om de vinger aan de pols te houden hoe de wet in de praktijk uitpakt. Indien nodig kan dan worden bijgestuurd als dingen niet goed gaan of kunnen dingen die juist wel goed gaan structureel worden gemaakt. Daarom stelt de regering voor om de invoering van de Crisis- en herstelwet te monitoren en de Kamer door middel van een jaarlijkse voortgangsrapportage op de hoogte te houden van de voortgang.

De leden van de SP-fractie menen dat het sterker zou het zijn als de regering eerst in kaart zou brengen waar de vertragingen door veroorzaakt worden om vervolgens elke onnodige vertraging afzonderlijk aan te pakken en vroegen waarom de regering dat niet doet. Gelet op het bijzondere karakter van de economische crisis meent de regering dat een onorthodoxe aanpak gerechtvaardigd is om besluitvorming te versnellen en te vereenvoudigen. Dat past in de nadruk die de regering vanaf het aantreden heeft gelegd op de noodzaak om doorbraken te bereiken in de stroperigheid en de traagheid van besluitvorming in het ruimtelijk domein. Daarbij gaat het zowel om ambtelijke en bestuurlijke processen, als om de inrichting van het besluitvormingsproces alsook om wet- en regelgeving. Ook zijn er de laatste tijd veel rapporten verschenen (bijvoorbeeld Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid van de VROM-raad en het rapport Doorbreek de impasse) die helder omschrijven welke

belemmeringen er zijn. De Crisis- en herstelwet is hoofdzakelijk gericht op wet- en regelgeving. Bij de start heeft de regering geïnventariseerd welke knelpunten worden ervaren in de wet- en regelgeving bij de besluitvorming over en uitvoering van projecten. Daar is een pakket maatregelen en de projecten uit voortgevloeid, die nu deel uitmaken van de Crisis- en herstelwet. De regering is er geen voorstander van om elke maatregel afzonderlijk wettelijk te regelen. Dit zou veel trager gaan, terwijl het de regering juist te doen is om snelheid van handelen.

De leden van de fracties van de SP en D66 vroegen wat de effecten van het wetsvoorstel zijn op de werkgelegenheid en de economische groei. De brede opzet van het wetsvoorstel brengt met zich mee dat niet zoals gevraagd op alle onderdelen exact kan worden beschreven welke voorstellen zicht richten op welk economisch effect op welke termijn. Als het gaat om werkgelegenheid, waar deze leden specifiek naar vragen, is het duidelijk dat er op het moment heel wat banen op het spel staan. Door de recessie staan in de bouw naar schatting 50 000 banen op de tocht, ofwel 10% van de banen in de bouwnijverheid. Met name 2010 dreigt een somber jaar te worden als we niets doen. Harde klappen zullen vallen bij veel kleine zelfstandigen. Afhankelijk van het type project en de fase waarin het project verkeert, kan de Crisis- en herstelwet projecten met een half tot anderhalf jaar versnellen. Dat komt onder meer door het verminderen van het aantal vergunningen, het versnellen van de onteigeningen en het sneller uitspraak doen door de bestuursrechter. Ook bij de projecten in hoofdstuk 2 – de ontwikkelingsgebieden, bouwprojecten en lokale projecten met nationale betekenis – wordt door stroomlijning van procedures en het tijdelijk buiten werking stellen van regels forse tijdswinst geboekt.

Omdat door het gedifferentieerde karakter van de wet niet op voorhand een totaaloverzicht is te geven van de projecten en de maatregelen uit de Crisis- en herstelwet die op deze projecten van toepassing zijn, zijn de exacte werkgelegenheidseffecten niet te becijferen, maar wel kan worden beredeneerd dat deze effecten fors zijn. Dit is te illustreren aan de hand van de Nota Ruimte-projecten, die zijn opgenomen in bijlage II van de Crisis- en herstelwet. Het gaat dan om het versnellen van de bouw van ca. 48 500 woningen. Dat correspondeert grofweg met 77 600 mensjaren. Als het lukt, zoals de bedoeling is, om deze projecten met een half tot anderhalf jaar te versnellen, gaat het om duizenden arbeidsplaatsen die eerder vervuld kunnen worden. Werknemers in met name de bouwnijverheid die anders werkloos thuis hadden gezeten kunnen hierdoor aan het werk blijven. Recent onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid bevestigt dit beeld.

De leden van de GroenLinks-fractie kregen de indruk dat het wetsvoorstel veel meer te bieden heeft voor «grijze» dan voor «groene» projecten. De verzwakking van de bescherming van de natuur en de positie van natuur- en milieuorganisaties is volgens deze leden een veeg teken. Ten aanzien van wat deze leden de ecologische crisis noemen, voert de regering eigenstandig beleid gericht op verbetering van het milieu en terugdringing van de mondiale en nationale CO₂-uitstoot. De Crisis- en herstelwet is gericht op werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur. Hoewel de wet niet exclusief gericht is op verbetering van het milieu draagt deze aan de aanpak hiervan wel bij, onder meer door versnelling en vereenvoudiging van procedures voor windmolenparken, tal van Nota Ruimte-projecten, warmte-koudeopslag, spoorprojecten en energiebesparing in woningen. Bij windmolens op land gaat het bijvoorbeeld om tientallen projecten, gezamenlijk goed voor het opwekken van een respectabel aantal Megawatt duurzame energie.

Het is dus zeker niet zo, dat de Crisis- en herstelwet alleen iets te bieden heeft voor wegprojecten, zoals de leden van deze fractie suggereren. Voor zover infrastructurele maatregelen versneld worden als gevolg van de Crisis- en herstelwet dragen deze bij aan werkgelegenheid en versterking van de economische structuur.

Enkele fracties stelden algemene vragen over de constatering van de Raad van State op het punt van mogelijk strijd met hoger recht of algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De leden van de SGP-fractie vroegen, of wij van oordeel zijn dat een optimaal resultaat van het wetsvoorstel ten koste mag gaan van de verenigbaarheid van het voorstel met hoger recht. De regering acht het wetsvoorstel verenigbaar met hoger recht. Anders zou het wetsvoorstel niet zijn ingediend. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn onderdelen van het wetsvoorstel serieus heroverwogen en waar nodig aangepast. In sommige gevallen meent de regering echter goede argumenten te hebben om met de Raad van State van mening te verschillen. In het vervolg van deze nota zal dit bij specifieke vragen nader worden gemotiveerd.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen een reactie van de regering op hun vraag waar we in willen investeren, waar de regelgeving versoepeld mag worden omdat het rechtstreeks ten goede komt aan het klimaat en de ecologie en waar die regelgeving gehandhaafd of liever nog, strenger moet worden.

In eerdere nota's en beleidsstukken, zoals het Coalitieakkoord en het Beleidsprogramma, de opeenvolgende begrotingen, de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, heeft de regering beargumenteerd welke beleidskeuzes zij maakt en welke projecten in het ruimtelijk domein zij voornemens is om te gaan realiseren. De regering heeft geconstateerd dat het verwezenlijken van die projecten te traag gaat en wil binnen de grenzen van hoger recht datgene doen wat nodig is om deze projecten te vereenvoudigen en te versnellen. Dit draagt bij aan werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur. Afwegingen zoals genoemd door de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn gemaakt in de onderliggende stukken en zijn niet aan de orde geweest bij het ontwerpen van de Crisis herstelwet. Wel is zeer bewust een grote groep duurzame energieprojecten opgenomen in de Crisis- en herstelwet.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, de meerderheid van de deelnemers aan het rondetafelgesprek en talloze juristen meenden de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat de wet zal niet tot economisch herstel zal leiden, laat staan tot ecologisch herstel. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vernamen graag een reactie van de regering op de verschillende punten van kritiek op dit wetsvoorstel en vroegen de regering met spoed een nieuw plan te presenteren dat zorgt voor herstel van de economie zonder de ecologie verder te beschadigen.

Naar de mening van de regering gaven de rondetafelgesprekken en de berichtgeving in de pers een genuanceerd beeld van zowel voor- als tegenstanders van de Crisis- en herstelwet in algemene zin en op onderdelen. De Crisis- en herstelwet draagt naar de stellige overtuiging van de regering binnen de grenzen van het Europees recht bij aan de doelstellingen van de wet. Op specifieke punten gaat de regering op basis van de door uw Kamer gestelde vragen in deze nota uitgebreid in.

1.2 Versnelling besluitvorming

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering de opvatting van de SER deelt dat de Crisis- en herstelwet is gericht op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten en projecten

op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie en dat dit van belang is vanuit een oogpunt van versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Dat een goed vestigingsklimaat voor burgers en bedrijven voorts het centrale uitgangspunt dient te zijn, hetwelk naast een economische, ook een sociale en een ecologische component bevat. Voorts vroegen deze leden of de regering hun opvatting deelt dat deze voorgenomen wetswijzigingen als antwoord op de uitdagingen waarvoor de economische crisis Nederland stelt, in samenhang moeten worden gezien met het financiële crisispakket dat de regering bij voorjaarsnota 2009 (31 070, nr. 24) en bij de begroting 2010 aan de beide Kamers der Staten-Generaal heeft gepresenteerd.

De regering deelt de genoemde opvattingen van de SER en van deze leden. Zoals ook geschetst in de memorie van toelichting zijn de extra middelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord, lopende wetgevingstrajecten in het ruimtelijk domein, de Crisis- en herstelwet, alsmede de inspanningen van de regering gericht op verbetering van ambtelijke en bestuurlijke processen complementair. Projecten uit de Chw zullen ook zoveel mogelijk voorbereid en uitgevoerd worden volgens de bestuurlijke lessen geleerd uit het Programma Randstad Urgent en het MIRT. Deze sporen versterken elkaar en zijn er in samenhang op gericht om Nederland uit de crisis te helpen en bij te dragen aan duurzaamheid en versterking van de economische structuur op middellange termijn.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het wetsvoorstel niet juist tot vertraging zal leiden, doordat het allerlei nieuwe en complexe juridische vragen oproept. In het bijzonder vrezen zij dat het wetsvoorstel de rechter zal nopen tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met alle vertraging van dien. De leden van de ChristenUnie en de PvdA stelden vergelijkbare vragen. Daarnaast vroegen de leden van de GroenLinks-fractie of alle voorstellen wel «Europa-proof» zijn en welke garanties de regering heeft dat haar voorstellen geen van allen strijdig zijn met Europese regels. De leden van fractie van de Partij voor de Dieren vroegen de regering het wetsvoorstel zo te wijzigen dat de juridische onzekerheid en de overtredingen van het Europese recht worden weggenomen.

De regering meent dat het tot op zekere hoogte onvermijdelijk is dat nieuwe wetgeving nieuwe vragen oproept die in een rechtsstaat soms door de rechter zullen moeten worden beantwoord. Dit mag evenwel voor de wetgever geen argument zijn om handelen achterwege te laten en passief toe te zien hoe de crisis zich voltrekt. Juist een crisis is een moment om radicale ingrepen niet te schuwen. Ook het risico dat de onafhankelijke rechter zich genoodzaakt voelt om prejudiciële vragen te stellen, kan in onze gelaagde rechtsorde principieel niet geheel worden uitgesloten. Bij het maken van de Crisis- en herstelwet is de Europese regelgeving als uitgangspunt gehanteerd. Van «overtredingen van het Europese recht», waarvan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren spreken, is naar ons oordeel dan ook absoluut geen sprake. Garanties dat de rechter nooit tot een ander oordeel zal komen, zoals de leden van de fractie van GroenLinks vragen, zijn natuurlijk nooit te geven. Evenmin kunnen alle juridische onzekerheden worden weggenomen, zoals de leden van de Partij voor de Dieren vragen. Een wet die geen enkele vraag oproept, bestaat niet. Tegelijkertijd moet vertraging ten gevolge van het stellen van prejudiciële vragen zo veel mogelijk worden voorkomen.

Specifieke voorstellen waar critici strijdigheid met het Europees recht vrezen betreffen de natuurbeschermingswet en het relativiteitsvereiste. Onder 4.3 (Natura 2000) wordt uitgebreid toegelicht waarom de maatregelen die worden voorgesteld in de Natuurbeschermingswet 1998 niet in strijd zijn met de Habitatrichtlijn. Ook het relativiteitsvereiste acht de rege-

ring verenigbaar met het Europese recht. Hoewel er critici zijn van dit standpunt staat de regering hier niet alleen in. Er zijn diverse gezaghebbende auteurs die stellen dat het Europese recht zich op zichzelf niet tegen het relativiteitsvereiste verzet (Widdershoven en Dingemans, Schueler, Verheij).¹

Wel volgt de regering na ampele overweging de suggestie, zoals gedaan door de leden van de ChristenUnie en de SGP, om de formulering in de wet iets af te zwakken teneinde het risico op prejudiciële vragen te verminderen.

In hoofdstuk 2 van deze nota wordt hier nader op ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid mogelijk en gewenst acht om in de memorie van toelichting meer duidelijkheid dan thans te verschaffen over de aard van het project en de locatie. En of dit ook kan gelden voor het werken met categorieën waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is (Bijlage I), zoals categorie 2.1 en categorie 3.1 van Bijlage I. Voorts vroegen deze leden op basis van welke criteria deze projecten door de selectie zijn gekomen.

In het licht van deze opmerkingen van de leden van deze fractie is het goed om de achtergrond van de bijlagen I en II toe te lichten. In bijlage I zijn categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten benoemd. Als een project bepaalde juridische kenmerken heeft, zoals in deze bijlage beschreven, valt het onder bijlage I. Materieel betekent dit dat tot en met 1 januari 2014 de bestuursprocesrechtelijke maatregelen uit afdeling 2 van het wetsvoorstel van toepassing zijn. De regering heeft deze bijlage zo vormgegeven vanuit het streven om deze maatregelen gedurende de looptijd van de wet zo breed mogelijk van toepassing te laten zijn op ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het maken van een lijst van projecten, die onder bijlage I vallen, is per definitie een momentopname. Deze lijst zou aan verandering onderhevig zijn vanwege het feit dat met enige regelmaat de juridische kenmerken van projecten zullen veranderen, waardoor ze op de lijst komen of van de lijst afvallen. Hoewel een limitatieve lijst met met name genoemde projecten niet mogelijk is, is op elk moment glashelder of een project met bepaalde kenmerken wel of niet onder bijlage I valt. In die zin kan er geen verwarring bestaan. In bijlage II is wel gekozen om projecten expliciet te benoemen. Voor die projecten geldt aanvullend op de bestuursprocesrechtelijke maatregelen het bepaalde in afdeling 3 over het milieu-effectrapport. Omdat dit een tamelijk verstrekkende bepaling is, heeft de regering gemeend selectief te moeten zijn in het opnemen van projecten in deze bijlage.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het mogelijk is om de geldigheid van onderzoeken voor bestemmingsplannen te fixeren gelijk de Spoedwet wegverbreding en Wet luchtvaart.

In de Wet luchtvaart wordt in navolging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet vastgelegd dat bij de vaststelling van een luchthavenverkeersbesluit – of indelingsbesluit gebruik wordt gemaakt van reeds vastgestelde gegevens over verkeer, milieu en flora en fauna en de daarop gebaseerde onderzoeken, die ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerp-luchthavenbesluit. Als tussen de vaststelling van het ontwerp-luchthavenbesluit en het besluit zelf meer dan twee jaar ligt, moet dat besluit een motivering van de actualiteit van die rapporten bevatten. De tijd die ligt tussen het ter inzage leggen van een ontwerp bestemmingsplan en de vaststelling daarvan bedraagt een periode van maximaal 24 weken, indien de wettelijke termijnen in acht worden genomen. Deze periode is natuurlijk niet altijd haalbaar, maar het komt uiterst zelden voor dat de procedure langer duurt dan twee jaar. De actualiteit van deze onderzoeken is daarom geen aanwijsbaar knelpunt, zodat een voorziening

¹ R.P.B.A. Dingemans, R.J.G.M. Widdershoven, *De Schutznormleer in communautair perspectief: het Duitse debat*, NTB 2005/10, p. 327; B.J. Schueler, *Tussen teveel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak*, preadvies Vereniging voor Bouwrecht 2009, p. 35; zie ook N. Verheij, *Uit zuinigheid naar relativiteit*, in: A.W. Heringa e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd*, Den Haag: Sdu 2006, p. 109.

als door deze leden wordt gesuggereerd, naar de mening van de regering niet nodig is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of een aanpassing van afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet) kan bijdragen aan een versnelling van de procedures.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, inclusief afdeling 6.4 over de grondexploitatie, is op 1 juli 2008 in werking getreden. Met deze afdeling kan blijkens een ex ante evaluatie de gemeente eindelijk het kostenverhaal bij grondexploitatie goed regelen.¹ De regering heeft tot nu toe geen signalen gekregen dat de toepassing van deze afdeling leidt tot een vertraging van projecten. Indien de procedures voor ruimtelijke ontwikkeling opnieuw bezien worden, zal uiteraard de afdeling grondexploitatie daarin mede betrokken worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of overwogen is de zeehavennorm met betrekking tot geluidhinder breder van toepassing te maken zodat op meer locaties nieuwe woningbouw nabij havens mogelijk wordt gemaakt. In het kader van het wetsontwerp SWUNG I, dat naar verwachting in november aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, is met alle betrokken partijen gesproken over een verregaande herziening van het normstelsel van de Wet geluidhinder. Bij deze gesprekken gaat het zowel om vereenvoudiging van regelgeving als om behoud van milieukwaliteit. Een deel van de genoemde herziening is neergelegd in het wetsontwerp SWUNG I, met name het deel dat betrekking heeft op rijkswegen en hoofdspoorwegen. Voor de geluidnormstelling rond industrieterreinen, waar de zeehavennorm onderdeel van is, vindt de besluitvorming plaats bij de voorbereiding van het wetsontwerp SWUNG II. In de begeleidende brief bij het wetsvoorstel SWUNG I zal hier nader op worden ingegaan. Vanwege de grote samenhang in het normstelsel heeft de regering het niet wenselijk geacht om in het kader van de Crisis- en herstelwet de reikwijdte van de zeehavennorm te verruimen en mogelijk kort daarna meer fundamentele wijzigingen door te voeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het mogelijk is om versneld in te zetten op het toekennen van de R1-status aan Nederlandse Energie-uitafval projecten.

De Minister van VROM heeft tijdens het Algemeen Overleg Afval en verpakkingen op 8 oktober 2009 toegezegd, dat zij een wijzigingsprocedure van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) gaat starten. Doel daarvan is om (een deel van de) Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties, vooruitlopend op de implementatie van de nieuwe Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen, eerder dan eind 2010 de status van installatie voor nuttige toepassing (R1-status) te geven. De wijzigingsprocedure van het LAP voorziet onder meer in een inspraakprocedure en notificatie aan de Europese Commissie. Op basis daarvan zal de minister besluiten of zij de wijziging van het LAP zal doorzetten. In januari of februari 2010 zal zij de Kamer daarover informeren.

Omdat de belangrijkste conclusie van Elverding was dat niet zozeer juridische procedures infrastructurele projecten vertraagden, maar vooral langdurige besluitvormingsprocedures, waarbij vele partijen betrokken zijn, stelden de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid een crisis- en herstel-aanpak voor, die in navolging van de aanbevelingen van de commissie Elverding, vooral inzet op versnelling van besluitvorming en die elementen in zich heeft die aangrijpen op alle fasen in de totstandkoming van een project, niet slechts op de beroepsfase aan het eind. De commissie Elverding richtte zich in haar advies zowel op verbeteringen in bestuurscultuur en voorbereiding (hoofdstuk 4), als op verbetering van het besluitvormingsproces (hoofdstuk 5) als ook op verbeteringen in de

¹ Royal Haskoning, Metrum, Radboud Universiteit Nijmegen, voorbeeldprojecten gebruik grondbeleidsinstrumentarium, 2008, aangeboden aan de Tweede Kamer bij Kamerstukken II 2008/09, 27 581, nr. 36 (zesde voortgangsbrief grondbeleid).

wetgeving (hoofdstuk 6). Dit vanuit de notie, dat juist de samenhang tussen de aanpak van deze drie aspecten zorgt voor doorbraken, die bijdragen aan de kabinetsambitie om de besluitvormingstijd te halveren. Er is dus geen sprake van een keuze tussen ofwel de aanpak van ambtelijke voorbereiding ofwel wet- en regelgeving, maar het is én-én-én. De uitvoering van de adviezen van de commissie Elverding krijgt voor infrastructurele projecten onder meer vorm binnen het programma Sneller en Beter. In de Chw zijn buiten het terrein van infrastructuur duidelijk lessen getrokken uit het advies. Zo heeft de regering in het kader van deze wet het voorstel overgenomen tot afschaffing van het beroepsrecht van decentrale overheden en heeft het gedachtegoed van Elverding uitdrukkelijk ten grondslag gelegen aan hoofdstuk 2, afdeling 7 (lokale projecten van nationale betekenis).

De opdracht voor het programma Sneller en beter is om de kabinetsambitie te verwezenlijken om de gemiddelde doorlooptijd van infrastructurele projecten te halveren door betere besluitvorming, betere samenwerking, betere wetgeving en betere budgettering. In het voor de zomer aan u aangeboden Actieplan zijn de lijnen uitgezet, waarlangs binnen Sneller en Beter aan deze ambitie wordt gewerkt:

Vereenvoudiging van de onderzoekslast;

Niet meer en diepgaander onderzoeken dan nodig;

Publieksparticipatie: Betere en eerdere betrokkenheid van belanghebbers;

Programma-aanpak voor de aspecten lucht, natuur en geluid;

Verbetering van het procesontwerp van projecten. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het combineren van planontwikkeling en realisatie, het eerder betrekken van marktpartijen en het aanscherpen van termijnen;

Opleveringstoets ter afronding van het project;

Cultuurverandering binnen de ambtelijke organisatie.

Ook het programma Randstad Urgent is bijvoorbeeld een spoor dat leidt tot verbetering van bestuurlijke processen. Belangrijke elementen in de aanpak van Randstad Urgent zijn:

Doortastende besluitvorming onder leiding van een programmaminister.

Daarnaast bestuurlijke duo's per project;

Werken aan een andere bestuurscultuur: o.a. nauwe samenwerking tussen departementen en tussen overheidlagen;

Samenhangende besluitvorming over ruimtelijke projecten in een regio;

Proactieve advisering: dreigende problemen vroeg signaleren en de verantwoordelijke bestuurders hierop direct aanspreken. De Randstadgezant vervult een rol in het signaleren van dergelijke problemen.

Kortom, er gebeurt veel om bestuurlijke en ambtelijke processen en de inrichting van besluitvorming te verbeteren. Daarnaast is wet- en regelgeving een derde pijler, die in ogenschouw moet worden genomen. In het ruimtelijk domein zijn recentelijk al veel wijzigingen doorgevoerd, zoals de Wabo, herziening Wro, modernisering Mer, de Wet versnelling besluitvorming wegen, de voorziene wijziging van de Tracéwet et cetera. Al deze wetswijzigingen richten zich op versnelling en vereenvoudiging van besluitvorming. Met de Crisis- en herstelwet wordt hieraan in het licht van de crisis op basis van waargenomen belemmeringen bij projecten/ rechtsgebieden een aantal wijzigingen toegevoegd, die een extra zetje in de goede richting geven en waarin al duidelijk elementen uit het advies van de Commissie Elverding zijn te onderscheiden.

Concluderend is de regering het dan ook met de leden van de PvdA eens dat er op veel meer terreinen dan wetgeving iets moet gebeuren en dat meer gebruik moet worden gemaakt van bestaand instrumentarium. In andere trajecten zet de regering hier ook sterk op in. Dat laat echter onverlet dat op het specifieke gebied van wetgeving de Crisis- en herstelwet naar de mening van de regering een belangrijke bijdrage levert aan versnelling en vereenvoudiging van besluitvorming. Bovendien zijn

hierbij onderdelen van het advies van de Commissie Elverding vertaald naar projecten buiten de sfeer van de infrastructuur.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts aandacht voor voldoende capaciteit bij de rechtspraak en de Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak. Deze leden waarschuwden ervoor dat hoewel met de Crisis- en herstelwet enerzijds procedures worden versneld, dit anderzijds ten koste zal gaan van de capaciteit van de rechtspraak elders.

De maatregelen voorgesteld in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 beogen inderdaad een snelle behandeling van beroepen bij de rechters en – indien onderzoek nodig is – bij de StAB. Hiervoor worden geen extra middelen beschikbaar gesteld. De rechterlijke colleges en de StAB zullen de onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallende projecten zo nodig met voorrang moeten behandelen. Dit betekent inderdaad dat dit ten koste zal kunnen gaan van de snelheid waarmee andere zaken worden behandeld. Wij achten dit echter gerechtvaardigd vanwege de maatschappelijke urgentie van de onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallende projecten.

De leden van de PvdA-fractie alsmede de leden van de fractie van Groen-Links vroegen om een nadere toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State met betrekking tot het overnemen van een aanpak zoals die werd gevolgd in de Deltawet grote rivieren en koppelden daaraan enkele vervolgvragen over de succesfactoren van de Deltawet grote rivieren in relatie tot het terzake voorgestelde in de Crisis- en herstelwet. Ook vroegen zij naar de toepasbaarheid van deze aanpak voor bijvoorbeeld het realiseren van windmolenpark(en) van 6000 MW in zee en de integrale verbetering van de Afsluitdijk.

Naar aanleiding van de vragen van de genoemde leden hecht de regering eraan de gemaakte keuzes op dit punt nader toe te lichten.

De Raad van State heeft geadviseerd conform de systematiek van de Deltawet grote rivieren een beperkt aantal grote projecten te benoemen en daarvoor een versnelde procedure te ontwerpen. Ook tijdens de rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer is die suggestie gedaan. Los van de omstandigheid dat de realisatie van grote ruimtelijke projecten zich minder eenvoudig in één simpele procedure laten vangen, heeft de regering er nadrukkelijk voor gekozen om met de Crisis- en herstelwet niet uitsluitend de aandacht te richten op grote projecten. In contacten met vertegenwoordigers uit de bouwwereld is van die zijde juist uitdrukkelijk verzocht om een benadering waarbij ook kleinschalige bouwprojecten voordeel zouden kunnen hebben van de beoogde procedures. Een klein (woning)bouwproject, waar ook in Nederland, kan immers voor de plaatselijke economie van groot belang zijn. Recente berekeningen laten zien dat een woning al gauw 1,5 tot 2 arbeidsplaatsen oplevert. Vele kleinere bouwprojecten vormen tezamen een werkgelegenheidsimpuls van grote maatschappelijke betekenis.

De regering heeft de waardevolle verwijzing van de Raad van State naar de Deltawet grote rivieren aldus vertaald naar de huidige situatie: een slagvaardige, efficiënte procedure voor kleine en middelgrote bouwprojecten. Met deze procedure kan via één besluit van één bestuursorgaan de bouw van maximaal 1500–2000 woningen worden gerealiseerd. De procedure is extra eenvoudig omdat met in achtname van de betreffende Europese richtlijnen de m.e.r.-plicht niet geldt en ook geen lucht-onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. In de eerste nota van wijziging is het mogelijke toepassingsbereik uitgebreid tot andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen projecten van maatschappelijk betekenis.

Voor (woning)bouwprojecten was een benadering op de leest van de Deltawet grote rivieren goed mogelijk, omdat het een relatief homogene groep projecten betreft. De vernieuwing van de Afsluitdijk is een afzonderlijk project onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, die daarvoor reeds beschikt over een adequaat instrumentarium. Besluitvorming over de Afsluitdijk valt onder bijlage I van het wetsvoorstel en kan zodoende al profiteren van de tijdelijke voorzieningen voor bestuursprocesrecht, alsmede van de structurele wetgeving, die is opgenomen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. De regering heeft het voornemen om in 2010 een voorkeursbeslissing voor de Afsluitdijk te nemen. Op dat moment zal inzicht bestaan in welke besluiten nodig zullen zijn voor de realisatie. Voor windenergie op zee is de belangrijkste overweging geweest, dat de besluitvorming over het vergunnen van de korte termijn doelstelling van 950 MW (dus inclusief de verhoging van het aanvullend beleidsakkoord), naar verwachting vóór inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet zal plaatsvinden, zodat van opname in het wetsvoorstel geen versnelling valt te verwachten.

Volgens de leden van de PvdA-fractie lenen ook een basisnet voor elektrische auto's en een aantal urgente spoorprojecten die met vele procedures zijn omgeven, zoals de Delftse spoortunnel, zich voor een aanpak als die van de Deltawet. Deze leden vroegen of de regering hun mening deelt. In het plan van aanpak elektrisch rijden dat op 3 juli 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden is aangegeven dat het Rijk als een van de maatregelen de aanleg van de noodzakelijke (laad- en energie)infrastructuur, inclusief de benodigde aanpassing van de bestaande elektriciteitsinfrastructuur zal stimuleren. De vraag of dit moet leiden tot een basisnet voor elektrische auto's en of een aanpak als die bij de Deltawet grote rivieren in dit verband voordelen biedt, kan op dit moment niet worden beantwoord. Daarvoor is ook ervaring nodig met de experimenten die in het kader van de Proeftuinenregeling Hybride en Elektrisch Rijden van start gaan. Over spoorprojecten moet worden opgemerkt dat het gaat om een gedifferentieerde groep projecten, die reeds valt onder bijlage I van de Chw. Voor de Delftse spoortunnel is een gemeentelijk bestemmingsplan aan de orde, geen tracébesluit, en biedt de Wro mogelijkheden tot coördinatie van uitvoeringsbesluiten. Dat project is inmiddels reeds in uitvoering genomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een reactie op de stelling van professor Meurs dat voorgestelde wijzigingen ook negatieve effecten kunnen hebben op de totstandkoming van de door commissie Elverding beoogde verbeteringen door de grotere druk op de procedures (onder andere kortere termijnen) en het risico dat met de voorgestelde wijzigingen de druk van de ketel verdwijnt voor de noodzakelijke veranderingen in de werkprocessen.

De commissie Elverding richtte zich zowel op verbeteringen in bestuurscultuur en voorbereiding (hoofdstuk 4), als op verbetering van de inrichting van het besluitvormingsproces (hoofdstuk 5) alsook op verbeteringen in de wetgeving (hoofdstuk 6). Het is daarbij, zeker nu met de economische crisis, geen kwestie van het een of het ander, maar van drie sporen die alledrie voortvarend moeten worden aangepakt, zoals nu in de praktijk gebeurt. De regering is het niet eens met de stelling van professor Meurs. Meer aandacht voor maatregelen in de sfeer van wet- en regelgeving en met name het bestuursprocesrecht, leidt naar haar oordeel niet tot minder aandacht voor bijvoorbeeld veranderingen in de werkprocessen of de kwaliteit van de besluitvorming in de voorfase.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering ook de conclusie trekt dat het raadzaam is om in het vervolg sneller te besluiten tot het starten van een MIRT-verkenning.

Die conclusie trekt de regering niet omdat het aantal projecten dat gereed komt niet wordt beperkt doordat er te weinig projecten in studie zijn genomen of van de tekentafel komen. Het probleem is veeleer dat de besluitvorming stagneert of traag verloopt door de complexiteit van wet- en regelgeving of door stroperige bestuurlijke en ambtelijke processen. Het besluit komt dus maar niet tot stand. Het is vanaf haar aantreden een prioriteit van de regering om hier doorbraken in te bereiken. Andere beperkende factoren zijn de beschikbare middelen en het feit dat in sommige sectoren van de bouw de beschikbare capaciteit bijna volledig wordt benut. Meer projecten in studie nemen betekent meer werk voor ambtenaren en ingenieursbureaus, maar aangenomen mag worden dat het aantal gerealiseerde projecten hierdoor niet significant toeneemt.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af welk effect de invoering van de Crisis- en herstelwet zal hebben op de nog te verwachten wetswijzigingen en andere projecten in het kader van het advies van de commissie Elverding.

Ten aanzien van de relatie tussen de Crisis- en herstelwet en de wijziging van de Tracéwet naar aanleiding van het advies van de commissie Elverding kan gezegd worden dat deze complementair zijn. Met de Crisis- en herstelwet worden ervaren belemmeringen in een breed spectrum aan wet- en regelgeving voor de snelle realisatie van ruimtelijke en infrastructurele projecten weggenomen, terwijl met de wijziging van de Tracéwet beoogd wordt voor infrastructurele projecten het gedachtegoed van de commissie Elverding over de inrichting van besluitvormingsprocessen te verankeren in deze wet.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering te reageren op de kritiek dat de Crisis- en herstelwet zal leiden tot een beperkte stijging van de werkgelegenheid in de Grond-, Weg- en Waterbouwsector. Voorts vroegen zij de regering daarbij ook aan te geven of de betrokken departementen voldoende capaciteit hebben om al deze projecten vóór de expiratedatum van deze wet uit te voeren.

De Crisis- en herstelwet is gericht op vereenvoudiging en bekorting van de procedures en geeft daardoor soms juist een verlichting van de werkzaamheden. De genoemde wegenprojecten hebben een ambitieuze planning en spelen voor het merendeel net na de piek van de Spoedaanpak. De crisis- en herstelwet maakt de realisatie van projecten enigszins sneller, maar vooral robuuster en daarmee wordt de feitelijke realisatietijd versneld. Hierdoor wordt het werkpakket stabiel en kan de markt daar beter op anticiperen. Het zal mogelijk een piek aan werkzaamheden opleveren. Deels is dat naar verwachting op te vangen door gecombineerde aanbesteding en interne herprioritering. Deels zal de tijdelijke piek met gerichte inhuur worden opgevangen.

De leden van de fracties van CDA, SP, VVD, GroenLinks en de Partij voor de Dieren vroegen in verschillende bewoordingen een reactie op de stelling dat de voorgenomen maatregelen op bestuursprocesrechtelijk terrein voornamelijk zien op versnelling van procedures bij de rechter, terwijl uit veel onderzoek blijkt dat de grootste «bottleneck» niet bij de rechter ligt maar bij het bestuur in de voorbereiding van de besluiten, waarbij het vaak ontbreekt aan voldoende expertise of capaciteit om complexe besluitvorming voortvarend af te ronden.

De regering onderkent dat de Crisis- en herstelwet niet de oplossing is voor alle problemen en deelt de analyse van de commissie Elverding dat er parallel gewerkt moet worden aan zowel de verbetering van ambtelijke en bestuurlijke processen, als de inrichting van het besluitvormingsproces

als ook de wet- en regelgeving. Het is naar de stellige overtuiging van de regering niet het een of het ander, maar alles tegelijk. Op het gebied van wetgeving doet de regering al veel, zoals de modernisering MER, de herziening WRO, de Wabo en de wijziging van de Tracéwet. De Crisis- en herstelwet is een aanvulling hierop, bedoeld om een extra impuls te geven op terreinen, waar nog versnelling of vereenvoudiging te behalen valt. Naast wetgeving is de regering ook actief op het terrein van ambtelijke en bestuurlijke processen. Bij ambtelijke voorbereiding gaat het om aspecten als personeelsbeleid, kwaliteitszorg, vereenvoudiging van werkwijze en cultuurverandering, waarvoor veel in gang gezet is in de afgelopen jaren, onder meer in het kader van het Actieprogramma Sneller en Beter. Voor bestuurlijke processen gaat het bijvoorbeeld om het programma Randstad Urgent, waarbij concreet gewerkt wordt aan effectievere vormen van besturen. Kortom, de regering erkent dat dit wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van een groter geheel en afzonderlijk niet alle problemen die bestaan oplost, maar meent dat de wet wel een substantiële en belangrijke bijdrage levert aan de versnelling en vereenvoudiging van besluitvorming.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat van de mogelijkheden die reeds bestaan om projecten gestructureerd en snel te behandelen amper gebruik wordt gemaakt in de praktijk.

Daarnaast is er sprake van een gebrek aan expertise bij sommige gemeenten. Gebiedsregisseurs of teams van deskundigen kunnen (kleine) gemeenten helpen met de toepassing van bestaande mogelijkheden in de wetgeving om projecten gestructureerd en snel te behandelen. Aanvullend vroegen de leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie een reactie op de suggestie, gedaan tijdens de ronde tafelgesprekken van de Kamer, om bij de beoogde projecten te voorzien in kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de overheden die de besluitvorming voorbereiden, bijvoorbeeld met «crisiswetondersteuningsteams»?

De regering merkt op dat de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat bestuurders en hun ambtelijke ondersteuning goed op de hoogte zijn van de wettelijke mogelijkheden, primair bij de diverse bestuursorganen zelf ligt. Dat neemt niet weg dat de regering zich verantwoordelijk voelt voor een deugdelijke voorlichting en kennisverspreiding ten aanzien van nieuwe wetgeving. Bij het voorliggende wetsvoorstel is het belang daarvan nog groter. Bij veel decentrale projecten zal immers de vraag rijzen wat de Crisis- en herstelwet voor dat project kan betekenen. Het kan zijn dat het volgen van de afdeling voor de versnelde uitvoering van bouwprojecten (hoofdstuk 2, afdeling 6) voor een concreet project het meest in de rede ligt, maar het kan ook zijn dat het project het meest gebaat is bij de experimentele gebiedsaanwijzing (hoofdstuk 2, afdeling 1) of bij het volgen van de procedure voor lokale projecten met nationale betekenis (hoofdstuk 2, afdeling 7). In de laatste twee gevallen moet zo'n gebied of project bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Het ministerie van VROM voert overleg met de VNG en het IPO over de wijze waarop de selectie en vervolgens de begeleiding van deze gebieden en projecten het beste vorm kan krijgen. De instelling van teams van deskundigen die specifiek hierop gericht zijn, dan wel bredere «crisiswetondersteuningsteams» zal nadrukkelijk als mogelijkheid worden meegenomen bij de invoering van de wet.

Volgens de leden van de SP-fractie zou een herziening van het grondbeleid en een stevige aanpak van grondspeculatie onderdeel moeten zijn van dit wetsvoorstel.

Grondbeleid is een complexe materie, waarvan het effect op de bouwproductie niet altijd eenduidig is. Een eventuele herziening van het grondbeleid wordt meegenomen in de Heroverwegingen, die de regering recent in gang heeft gezet. De leden van de fractie van de SP veronderstellen dat

grondposities van projectontwikkelaars en beleggers menigmaal leiden tot vertraging. Daar kan tegenover worden gesteld dat juist die partijen gericht zijn op de snelle ontwikkeling van de nieuwe bestemming. Over de mogelijkheid dat grondspeculatie leidt tot opdrijving van grondprijzen en daarmee tot stagnatie, kan worden opgemerkt dat dit in de praktijk van de gebiedsontwikkeling momenteel niet als een belangrijk probleem wordt gezien.

De leden van fracties van de SP, GroenLinks en de Partij voor de Dieren vroegen de regering hoeveel tijdswinst er per wetswijziging te verwachten is.

In het Nader Rapport is onder C4 per wetswijziging ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State over de te verwachten versnelling en vereenvoudiging als gevolg van de Crisis- en herstelwet. Er zijn maatregelen in de Crisis- en herstelwet die een vooral rechtstreekse versnelling betekenen, zoals onder meer:

het achterwege laten van alternatievenonderzoek of advies van de commissie MER;

de voorstellen op het gebied van onteigening;

het verkorten van de beslistermijn voor de rechter; en

de diverse voorzieningen uit hoofdstuk 2, waarbij de procedures gestroomlijnd zijn en regels buiten toepassing kunnen worden verklaard.

Aan de andere kant zijn er ook maatregelen, die vooral zijn gericht op vereenvoudiging. Deze maatregelen leiden niet direct tot versnelling, maar verminderen de risico's voor een project en voorkomen daarmee stagnatie van projecten. Voorbeelden zijn:

het passeren van kleine gebreken; en

de natuurtoets/passende beoordeling, die onderdeel gaat uitmaken van het Tracébesluit, zodat er een in plaats van twee besluiten worden genomen.

Hoewel afzonderlijke maatregelen vaak beperkte tijdswinst opleveren, leidt de som der delen, ofwel het geheel van maatregelen dat op een specifiek project van toepassing is, tot substantiële tijdswinst en een verminderd risico op vertraging. Volgens de sector bouw gaan projecten in de praktijk als gevolg van deze Crisis- en herstelwet ten minste een half jaar tot 1,5 jaar sneller verlopen.

De leden van de SP-fractie vrezen dat door de Crisis- en herstelwet dermate veel spelregels veranderen dat dit tot vertraging zou kunnen leiden. Daarom zouden de SP-leden graag willen zien dat de regering alleen die wetswijzigingen in gang zet die substantieel versnelling opleveren zonder dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming daaronder lijdt. De regering deelt de vrees voor vertraging als gevolg van de gekozen aanpak niet. De maatregelen en projecten zoals opgenomen in de Crisis- en herstelwet komen voort uit een analyse van de verschillende rechtsgebieden, die aan de orde zijn bij ruimtelijke en infrastructurele projecten en van het totale pakket onderhanden projecten bij het rijk. Daarbij is gezocht naar in de praktijk ervaren belemmeringen voor de voortgang van projecten. Op het wegnemen van deze belemmeringen is de Crisis- en herstelwet gericht. De regering heeft per maatregel afgewogen of de positieve effecten opwegen tegen negatieve effecten van maatregelen, die er altijd kunnen zijn en is van mening dat dit bij de maatregelen in de Crisis- en herstelwet het geval is. Het is wel van belang – en dat komt tegemoet aan de vrees van de leden van de SP – om de invoering van de wet zorgvuldig te begeleiden. De regering zal hiervoor zorgdragen.

De leden van de fracties van SP en D66 vroegen de regering uiteen te zetten hoe de beoogde versnellingsmaatregelen zich verhouden tot bestaande wetten en wetsvoorstellen, waarbij de leden van de SP opteren

voor de beperking tot het ten uitvoer leggen van bestaande wetswijzigingen.

De regering heeft er in het licht van de economische crisis voor gekozen om een schep bovenop de reeds in werking gestelde wetswijzigingen te doen. De regering ziet de Crisis- en herstelwet dus als een aanvulling op de lopende trajecten en heeft er zorgvuldig op toegezien dat in de Crisis- en herstelwet geen maatregelen zijn opgenomen, die interfereren met lopende trajecten. Ten aanzien van de Spoedwet wegverbreding en de wijziging van de Tracéwet, gericht op inrichting van de besluitvorming conform het advies van de commissie Elverding, is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen dat er voor Spoedwetprojecten en Tracéwetprojecten niet veel verandert in de procedure. De enige substantiële verandering voor deze projecten is dat de natuurtoets of de passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet deel gaat uitmaken van het Tracébesluit, zodat er een besluit in plaats van twee besluiten worden genomen.

De leden van D66 vroegen voorts of de regering bereid is te onderzoeken of versnelling van de 58 projecten in de wet geen vertraging oplevert voor projecten die buiten het toepassingsbereik van het wetsvoorstel vallen. Opname van projecten in de bijlagen bij de Crisis- en herstelwet heeft geen repercussies voor de besluitvorming over andere projecten. Besluitvorming over projecten gaat door de Crisis- en herstelwet sneller en eenvoudiger. Andere projecten hoeven hier niet onder te lijden.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe groot het risico is dat als gevolg van de tijdelijke Crisis- en herstelwet regelgeving en procedures door elkaar heen gaan lopen en dusdanige onzekerheid creëert dat daadkrachtige besluitvorming juist moeilijker wordt.

De regering acht dit risico niet groot. In de eerste plaats is er voorzien in helder overgangsrecht. Er zijn voorzieningen opgenomen voor besluiten die reeds genomen zijn voor de inwerkingtreding van de voorgenomen Crisis- en herstelwet. Daarnaast is in artikel 5.10 geregeld wat rechtens is na 31 december 2013, voor projecten die op die datum al zijn gestart, maar nog niet zijn afgerond.

De leden van de SGP-fractie vroegen een antwoord op de vraag wat de toegevoegde waarde en de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel is in relatie tot de reeds bestaande mogelijkheden in de wetgeving voor coördinatie en integratie van besluitvorming.

De Crisis- en herstelwet is gebaseerd op een analyse van belemmeringen waar in de praktijk binnen rechtsgebieden en bij concrete projecten tegenaan wordt gelopen. Dat heeft geleid tot een veelheid van maatregelen, gericht op het bieden van specifieke oplossingen voor allerlei verschillende belemmeringen. Oplossingen waarbij het gaat om (aanvullende mogelijkheden van) coördinatie en integratie betreffen met name de bijzondere voorzieningen in hoofdstuk 2.

Als het bijvoorbeeld gaat om ontwikkelingsgebieden zijn dat gebieden, waar veel ruimtelijke ontwikkelingen samenkomen, waardoor belangenconflicten ontstaan die leiden tot stagnatie. De aanwijzing van ontwikkelingsgebieden is een experiment, waarbij een NSL-achtige aanpak wordt opgezet en het bevoegd gezag een actieve rol en meer manoeuvreerruimte krijgt om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Hoofdstuk 2 bevat in de afdelingen 6 en 7 twee besluitvormingsprocedures die elk hun eigen meerwaarde ten opzichte van bestaande regelgeving kennen. Zo bevat afdeling 6 een procedure met één bevoegd gezag, één besluit, één moment van rechtsbescherming en één rechterlijke instantie. Afdeling 7 bevat vervolgens een procedure die weliswaar grotendeels bestaat uit bestaande wettelijke elementen – de structuurvisie en de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening – maar de meer-

waarde van die afdeling is dat de aangewezen projecten verplicht de procedure volgen. Van vrijblijvendheid is derhalve geen sprake meer. Deze drie afdelingen wijken ieder voor zich af van het bestaande instrumentarium en hebben daarmee een duidelijke meerwaarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of alle voorstellen ook daadwerkelijk een versnelling en/of vereenvoudiging betekenen. Er ontstaan immers naast de reeds bestaande regelingen allerlei afwijkingen, die deels ook tijdelijk gelden. Deze leden vroegen voorts of het risico niet groot is dat sommige voorstellen juist leiden tot extra juridische procedures en nieuwe jurisprudentie.

Wij menen dat de voorstellen zullen leiden tot versnelling. Wel zal de mate van versnelling mede afhankelijk zijn van het type project. Wij verwachten niet dat voorstellen zullen leiden tot extra procedures omdat besluitvorming zoveel mogelijk wordt geconcentreerd bij een bestuursorgaan.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de regering nu pas echt in beweging komt om iets te doen aan de bestuurlijke stroperigheid en waarom – pas na een vol crisisjaar – deze voorstellen komen. Tevens vroegen deze leden waarom niet tussentijds, sectoraal, al een afzonderlijk voorstel gedaan werd, zodat Nederland nu al een eind op de goede weg zou zitten.

Snellere besluitvorming is inderdaad van groot belang. Niet alleen voor het aanpakken van de crisis, maar ook in algemene zin om de grote vraagstukken op het gebied van economie en duurzaamheid adequaat te kunnen aanpakken. Vanaf haar aantreden heeft de regering hier werk van gemaakt en prioriteit gegeven aan het doorbreken van de stroperigheid van besluitvormingsprocessen. Het programma Randstad Urgent, de commissie Elverding en het daaruit voortvloeiende actieprogramma Sneller en beter, de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, de wijziging van de Tracéwet, de herziening van de WRO, de modernisering MER en de Wabo met de daaruit voortvloeiende omgevingsvergunning zijn voorbeelden die aantonen dat niet kan worden gezegd dat de regering niets deed voordat de economische crisis begon. Wel heeft de economische crisis aanleiding gegeven om er een schep bovenop te doen. De in het Aanvullend Beleidsakkoord beschreven crisisaanpak van de regering behelst in het ruimtelijk domein 2,3 mrd extra investeringen bovenop de bestaande budgetten alsmede de aankondiging van de Crisis- en herstelwet. Binnen een bestek van vijf maanden is deze wet aanhangig gemaakt bij het parlement. Voor een wet van de omvang van de Crisis- en herstelwet meent de regering dat dit eerder als snel dan als traag te bestempelen valt. De regering is er geen voorstander om elke maatregel afzonderlijk wettelijk te regelen. Dit zou veel trager gaan terwijl het de regering juist te doen is om snelheid van handelen.

De leden van de SGP-fractie wezen erop dat de voorstellen voor versnelling van rechterlijke procedures allerlei complexe juridische vragen kunnen oproepen en aanleiding kunnen geven voor belanghebbenden en overheden die in beroep willen gaan om omwegen te bewandelen, dat dit juist meer tijd zou kunnen kosten dan de voorgestelde versnelling oplevert en vroegen hoe groot de regering dit risico acht.

Wij delen niet de opvatting van de SGP-fractie dat de genoemde maatregelen voor belanghebbenden aanleiding geven om omwegen te bewandelen. De rechtsgang die openstaat voor belanghebbenden verandert niet door de voorgestelde maatregelen. Belanghebbenden procederen bij dezelfde rechter. De rechter heeft zes maanden om tot een uitspraak te komen. Verder moeten de voorgestelde maatregelen ertoe leiden dat de kern van het geschil direct duidelijk is, bijvoorbeeld doordat er geen pro-forma beroep mag worden ingediend en doordat de rechter niet hoeft

in te gaan op beroepsgronden die zijn gebaseerd op rechtsregels die niet strekken tot bescherming van de belangen van degene die zich beroept op schending van een dergelijke rechtsregel. Het voorstel tot tijdelijk afschaffen van het beroep van decentrale overheden zou er wel toe kunnen leiden dat decentrale overheden hun heil zoeken bij de burgerlijke rechter. Wij achten die kans echter niet groot, zoals verderop in deze nota naar aanleiding van het verslag nader wordt toegelicht.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen hoe de regering de onzekerheid over de reikwijdte van de wet zal wegnemen, mede in het licht van het feit dat ook de bevoegdheid wordt gecreëerd om de projectenlijst bij algemene maatregel van bestuur aan te vullen.

In de inleiding van deze nota is de opbouw van de wet geschetst. Naar de mening van de regering volgt hieruit duidelijk welke projecten onder de Crisis- en herstelwet zullen vallen.

Op de mogelijkheid om door middel van een amvb het aantal projecten onder de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet uit te breiden wordt elders in deze nota uitgebreid ingegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke beoordelingscriteria de regering bij het onderscheid tussen de geldigheidsduur van de verschillende wijzigingen heeft gebruikt.

De leden van de fracties van de ChristenUnie-fractie en de Partij voor de Dieren stelden vergelijkbare vragen.

De tijdelijke voorzieningen in de hoofdstukken 1 en 2 hebben deels een experimenteel karakter (met name hoofdstuk 2) of lopen vooruit op in voorbereiding zijnde wetgeving (bijvoorbeeld het relativiteitsvereiste). Voorts is in een enkel geval – denk aan de bepaling over de m.e.r. – sprake van een afwijking waarvan de reikwijdte naar het oordeel van de regering in tijd en toepassingsbereik beperkt dient te blijven. Bij de structurele wijzigingen is dit niet het geval. Bovendien zijn veel van die wijzigingen ook moeilijk splitsbaar in een bestaande en een tijdelijke wet.

De leden van de SP-fractie vrezen dat er een aantal projecten waar nu breed maatschappelijk verzet tegen bestaat opgedrongen wordt, waarbij niet duidelijk is in hoeverre alle genoemde projecten de komende twee jaar in gang gezet kunnen worden. En tot slot vinden deze leden het schrappen van bureaucratie terecht, maar snappen zij niet waarom dit dan slechts via tijdelijke wetten gebeurt.

Wat de regering betreft is er geen aanleiding voor de vrees van deze leden dat met de Crisis- en herstelwet projecten worden opgedrongen, al was het maar omdat de Crisis- en herstelwet niet in de plaats komt van besluiten over projecten. Over elk project wordt ten minste één zelfstandig besluit genomen, waartegen inspraak en beroep mogelijk is. De Crisis- en herstelwet zorgt slechts voor versnelling en vereenvoudiging van de procedure. Van de projecten, die met name worden genoemd in bijlage II, kan de uitvoering beginnen voor 2014. Dat is één van de criteria voor deze projecten. Ten aanzien van het tijdelijke karakter van de wet kan worden gezegd dat een deel van de Crisis- en herstelwet (hoofdstuk 3) wel degelijk structureel is. Voor de tijdelijke maatregelen geldt dat er een moment kan komen tegen het einde van de looptijd van de wet, dat kan worden vastgesteld of er maatregelen zijn die zich lenen voor structurele inzet.

Voor de leden van de SP-fractie is niet helder waarom al deze wetswijzigingen bij elkaar in één wet staan. Zijn deze ondeelbaar, of is het mogelijk om deze ook los van elkaar te bezien? De SP denkt dat dit laatste meer voor de hand zou liggen.

De wetswijzigingen staan in één wet, omdat de regering van oordeel is dat het bijzondere karakter van de economische crisis het rechtvaardigt om snel te handelen. Het is ontgeneziglijk sneller om een omvangrijk

wetgevingspakket in één keer in te dienen en te behandelen dan om een serie afzonderlijke wetsvoorstellen in te dienen en te behandelen.

De leden van de D66-fractie stelden dat er een reële kans bestaat dat de wet voor een deel procyclisch zal werken en op lange termijn negatieve effecten zal hebben en vroegen een reactie van de regering. Inderdaad weet de regering evenmin als de leden van de fractie van D66 hoe de economische crisis zich zal ontwikkelen de komende jaren, maar het is zeker een zaak van de lange adem. De regering is van oordeel dat het in alle gevallen goed is om een inspanning te doen om bestaande belemmeringen weg te nemen om projecten te realiseren, die op korte termijn werkgelegenheid op leveren en op de middellange termijn bijdragen aan duurzaamheid en versterking van de economische structuur. De regering kan niet inzien wat op de lange termijn negatieve effecten van deze wet zouden kunnen zijn, die de leden van deze fractie vrezen.

De leden van de fracties van de SP en de SGP vroegen op basis van welke overwegingen voor de expiratedatum is gekozen. De datum van 1 januari 2014 is gebaseerd op een afweging die de regering heeft gemaakt. De economische crisis is nu en de effecten werken nog enkele jaren sterk door. Daarom moet het gaan om projecten die de komende jaren bijdragen aan werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur. Daarbij moest de looptijd niet te kort zijn, zodat er voldoende tijd is om substantiële effecten te bereiken, maar ook niet te lang, zodat er geen sprake is van tijdelijke wijzigingen, die voor het gevoel semi-permanent zijn.

1.4 Rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de rechtvaardiging van de beperking van de rechtsbescherming krachtens de Algemene wet bestuursrecht. Voorts vroegen deze leden of belanghebbenden na 1 januari 2014 de gelegenheid krijgen om vergoeding te eisen voor schade die zij door besluiten, die krachtens de tijdelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet zijn genomen, hebben geleden en hoe dit vorm wordt gegeven.

Dat de rechtsbescherming op grond van de Awb wordt beperkt door de Crisis- en herstelwet berust op een misverstand. De Crisis- en herstelwet verandert niets aan de rechtsbescherming voor belanghebbende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De regel dat beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden bij een besluit geldt dus onverkort. Wel is het zo dat de behandeling bij de rechter vervolgens versneld plaatsvindt. Belanghebbenden weten hierdoor eerder waar ze aan toe zijn. Het is dus niet nodig om een schadevergoedingsregeling voor belanghebbenden in het leven te roepen. Voor een categorie belanghebbenden verandert er wel iets aan de rechtsbescherming. Bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen niet meer opkomen tegen besluiten van andere bestuursorganen. Wij menen dat bestuursgeschillen intern, dat wil zeggen binnen het openbaar bestuur, moeten worden opgelost.

De leden van de D66-fractie menen dat de constatering in de memorie van toelichting en studies dat veel belemmeringen gerelateerd zijn aan bestuurlijke processen en ambtelijke voorbereiding op gespannen voet staan met de ingrijpende juridische hervormingen die neergelegd worden in de Crisis- en herstelwet, met name het relativiteitsvereiste. Het is ons niet duidelijk waarom het relativiteitsvereiste op gespannen voet zou staan met de – ook door ons onderschreven – wenselijkheid om voor ingrijpende besluiten zo mogelijk een breed maatschappelijk draag-

vlak te vinden, onder meer door participatie van betrokkenen. Dit draagvlak moet ontstaan in de fase van voorbereiding van een besluit. Aan de mogelijkheden tot inspraak in die fase van de besluitvorming doet dit wetsvoorstel niets af. In die fase geldt ook geen relativiteitsvereiste, want dit heeft uitsluitend betrekking op de fase van het beroep bij de rechter. In die fase is het creëren van draagvlak door participatie niet meer aan de orde.

2.1 Reikwijdte bijzondere bepalingen

Artikel 1.2 Toevoegen projecten

De leden van de CDA-fractie vroegen waaruit de bijdrage van aan de bijlagen bij de wet toe te voegen projecten aan de doelstellingen van de wet zou moeten bestaan en of het uitsluitend gaat om nieuwe projecten of ook om bestaande projecten waarvan de voortgang door de kredietcrisis wordt bedreigd of mogelijk bedreigd wordt tijdens de geldingsduur van de wet. Ook de leden van de fracties van de VVD, ChristenUnie, D66 en de Partij voor de Dieren vroegen welke criteria er gelden voor het besluit om een project al dan niet toe te voegen aan deze bijlagen en of deze criteria niet in de wet zouden moeten staan.

Voor het eventueel toevoegen van projecten gelden in elk geval de volgende criteria, zoals deze ook staan genoemd in de memorie van toelichting bij de wet:

Het moet gaan om urgente ruimtelijke projecten;

De projecten moeten bijdragen aan werkgelegenheid, duurzaamheid en/of versterking van de economische structuur, zodat ze bijdragen aan de aanpak van de economische crisis;

De uitvoering moet voor 2014 kunnen starten;

De financiering mag geen probleem vormen;

Het moet om een duidelijk en vastomlijnd project gaan;

Er moeten juridische belemmeringen spelen, waarvoor de Crisis- en herstelwet een oplossing biedt.

In beginsel kan het gaan om nieuwe en bestaande projecten, die aan bovenstaande criteria voldoen. Het toevoegen van projecten zal worden vastgelegd in een amvb. Op deze amvb wordt verderop in deze nota ingegaan.

De leden van de fractie van de PvdA-fractie vroegen op welk moment en op welke wijze wordt getoetst of projecten die binnen de brede categorieën uit bijlage I vallen wel of niet in aanmerking komen voor toepassing van de Crisis- en herstelwet. Voorts vroegen deze leden in hoeverre dispuut hierover kan leiden tot extra procedures.

Bijlage I van de wet bepaalt op welke projecten de bestuursprocesrechtelijke maatregelen van afdeling 2 van hoofdstuk 1 van toepassing zijn. Dit leidt niet tot extra procedures.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de wet bijvoorbeeld niet ook van toepassing is op projecten als de N18 en de N35. Deze leden zouden ook een voorziening willen treffen om maatschappelijk vastgoed, waar dit voldoet aan de voorwaarde van groot maatschappelijk belang, werkgelegenheid, klimaatbestendigheid en duurzaamheid, zoals ziekenhuizen, via een besluit tot de lijst toe te laten. Daarnaast vroegen deze leden of de maatschappelijke kosten-batenanalyses (hierna MKBA genoemd) van alle 58 projecten positief waren.

Tracéwetplichtige projecten, en daarmee dus ook de N18 en de N35, vallen onder bijlage I van de Chw en profiteren dus al van het bijzondere bestuurs- en procesrecht. De vraag heeft dus betrekking op bijlage II. Opname in bijlage II betekent dat de maatregelen op het gebied van de

MER van toepassing zijn. In deze bijlage van de wet zijn de N18 en de N35 niet opgenomen. Opname in deze bijlage is immers met name zinvol als de milieueffectrapportage nog moet plaatsvinden. Bij de N18 is de Standpuntbepaling in het kader van de Tracéwetprocedure achter de rug en dus ook het onderzoek naar alternatieven en de advisering door de Commissie voor de m.e.r.. De opname van de N18 in bijlage II draagt bij aan de reducering van het risicoprofiel, maar bij de bijlage II is gekozen voor wegprojecten van nationale betekenis. Voor wat betreft de N35 moet onderscheid worden gemaakt naar de deeltrajecten binnen deze weg. Voor het deel Zwolle – Wijthmen moet de planprocedure (en dus ook de milieueffectrapportage) nog starten. Opname voor dit deel in de projectenlijst kan dus tijdswinst opleveren. Voor wat betreft het deel Nijverdal – Wierden is de financiering nog niet rond. Daarom is opname in de lijst voor dit deel prematuur. Overigens geldt ook hier bij AmvB tot 1 januari 2014 de bijlage kan worden uitgebreid

Voor maatschappelijk vastgoed is juist wel een voorziening in de wet opgenomen. De Deltawetbenadering van hoofdstuk 2, afdeling 6 (bouwprojecten) is ook van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten van maatschappelijke betekenis. Op die manier kunnen deze projecten profiteren van deze belangrijke versnellingsmogelijkheid.

Voor wat betreft de vraag naar de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA) het volgende. De totstandkoming van de projectenlijst is gebaseerd op een politiek-bestuurlijke afweging waarbij het de inschatting van de regering is dat deze projecten een bijdrage leveren aan het tegen gaan van de crisis. Een eventuele MKBA ondersteunt deze afweging. Alle MKBA's van de Nota Ruimte budget projecten zijn beoordeeld door de planbureaus (behalve de Vervangers van de «Hoeksche Waard»). Op de aspecten legitimiteit en effectiviteit wordt voor nagenoeg alle MKBA's gunstig geoordeeld. Op het aspect efficiency wordt voor het merendeel van de MKBA's gunstig of gemengd geoordeeld. Van de 31 projecten die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat vallen, is voor 13 projecten een MKBA uitgevoerd. Bij 12 projecten viel de MKBA positief uit, bij 1 project, OV-SAAL, niet geheel positief. Er zijn achttien projecten waar geen MKBA voor is uitgevoerd. Voor drie wegenprojecten en een havenproject heeft de beslissing al voor 2005 plaatsgevonden, en daarmee vóór het moment waarop het uitgangspunt van een MKBA voor reguliere MI(R)T-verkenningen in de OEI-leidraad werd opgenomen. Bij de renovatie van 14 bruggen wordt ook geen MKBA uitgevoerd nu de investeringen in deze bruggen enkel zijn gericht op renovatie en daarmee op het in standhouden van de huidige functionaliteit.

De leden van de fractie van de PvdA meenden dat onduidelijk is welk project al dan niet onder het toepassingsbereik van de Crisis- en herstelwet valt. Deze leden pleitten daarom voor een eenmalig, eventueel tweemaalig, vast te stellen lijst met concrete projecten en achtten een rol van de beide Kamers der Staten-Generaal bij het vaststellen van die lijst wenselijk. De leden van de ChristenUnie vroegen zich af of in de bijlagen de projecten voldoende nauwkeurig zijn omschreven en willen meer in algemene zin weten hoe bijlage I en II totstandgekomen zijn. In het licht van deze opmerkingen van de leden van deze fracties is het goed om de achtergrond van de bijlagen I en II toe te lichten. In bijlage I zijn categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten benoemd. Als een project bepaalde juridische kenmerken heeft, zoals in deze bijlage beschreven, valt het onder bijlage I. Materieel betekent dit dat tot en met 1 januari 2014 de bestuursprocesrechtelijke maatregelen uit afdeling 2 van het wetsvoorstel van toepassing zijn. Vanuit het streven om deze maatregelen gedurende de looptijd van de wet zo breed mogelijk van toepassing

te laten zijn op ruimtelijke en infrastructurele projecten, heeft de regering bijlage I op deze wijze vormgegeven. Het maken van een lijst van projecten, die onder bijlage I vallen, is per definitie een momentopname. Deze lijst zou aan verandering onderhevig zijn vanwege het feit dat met enige regelmaat de juridische kenmerken van projecten zullen veranderen, waardoor ze op de lijst komen of van de lijst afvallen. Hoewel een limitatieve lijst met met name genoemde projecten niet mogelijk is, is op elk moment glashelder of een project met bepaalde kenmerken wel of niet onder bijlage I valt. In die zin kan er geen onduidelijkheid bestaan. In bijlage II is wel gekozen om projecten expliciet te benoemen. Voor die projecten geldt aanvullend op de bestuursprocesrechtelijke maatregelen het bepaalde in afdeling 3 over het milieueffectrapport. Omdat dit een tamelijk verstrekkende bepaling is, heeft de regering gemeend selectief te moeten zijn met het opnemen van projecten in deze bijlage. De overige hoofdstukken van de wet zien op tijdelijke bijzondere voorzieningen, zoals voor ontwikkelingsgebieden, en op structurele wijziging van diverse wetten. Uiteraard kan de regering zich wel vinden in een rol van de Kamer bij eventuele wijzigingen in de (categorieën) projecten die onder de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet worden gebracht. Elders in deze nota doet de regering hiervoor een voorstel.

De leden van de PvdA-fractie zouden als voorwaarde tot toelating van projecten willen stellen: het genereren van werkgelegenheid, klimaatbestendigheid, duurzaamheid en groot maatschappelijk belang. Dit om te voorkomen dat met toelating van vele, kleine projecten de capaciteit bij de rechtelijke macht niet onevenredig op de proef wordt gesteld. Bij de selectie van projecten heeft de regering gekeken, zoals beschreven in de Memorie van Toelichting, naar werkgelegenheid, duurzaamheid en/of versterking van de economische structuur. Dat komt redelijk overeen met de criteria die de leden van deze fractie noemen. De argumentatie dat voorkomen moet worden dat door toelating van kleine projecten de capaciteit van de rechterlijke macht onevenredig op de proef wordt gesteld volgt de regering niet. De omvang van projecten is niet bepalend voor nut en noodzaak en het maatschappelijk effect van projecten. Veel kleine projecten kunnen immers gezamenlijk een groot effect sorteren. Bovendien meent de regering dat de capaciteit van de rechterlijke macht, hoewel natuurlijk van belang, niet het leidend beginsel kan zijn voor de keuze van projecten.

De leden van de PvdA-fractie wensen ook natuurprojecten te versnellen en vroegen of het mogelijk is ook projecten als realisatie Bentwoud, ontpoldering Hedwigepolder en de afronding van de aankopen van diverse natuurgebieden (in het bijzonder Dwingelerveld, Springendal, Friesch-Drentse Wold, Park Lingezen, De Peel, Plan Tureluur, Polder Stein (Zuid-Holland) te versnellen door toepassing van de Crisis- en herstelwet.

Voor zover genoemde projecten moeten worden gerealiseerd via een provinciaal of rijksinpassingsplan (bijlage I, cat. 2) of voor zover voor die projecten een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist (bijlage I, cat. 7.4), zijn de voorgestelde voorzieningen ter versnelling van de besluitvorming in hoofdstuk 1, afdeling 2, van dit wetsvoorstel van toepassing. Datzelfde geldt voor zover het gaat om projecten die plaatsvinden ter uitvoering van de Nadere uitwerking riviereengebied (NURG; bijlage 1, cat. 7.1).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of deze wet ook soelaas biedt voor complexe projecten als het Utrecht Centrum-project waarvoor immers de mer-fase al lang is afgerond.

In algemene zin kan worden gezegd dat indien de mer-fase van een project is afgerond het project in beginsel geen baat meer heeft bij de

maatregelen op het gebied van de mer, die zijn opgenomen in de Crisis- en herstelwet. Er zijn echter in de Crisis- en herstelwet tal van andere maatregelen opgenomen, die bijdragen aan versnelling en vereenvoudiging van besluitvorming, zoals de maatregelen op het gebied van bestuursprocesrecht, onteigening, natuurbescherming, de experimentele gebiedsaanwijzing of de procedure voor lokale projecten met nationale betekenis.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom niet gekozen is voor een wet met een meer gesloten karakter en een beperkt aantal projecten en hoe het open karakter zich verhoudt tot de tijdelijkheid en de vergaande reikwijdte van de Crisis- en herstelwet.

De vraag die de regering zich bij aanvang in het licht van de economische crisis heeft gesteld is welke belemmeringen in de praktijk worden ervaren bij het toepassen van het omgevingsrecht en bij de besluitvorming over concrete projecten. Dat heeft geleid tot het voorliggende pakket van maatregelen, waarmee besluitvorming over projecten sneller en/of eenvoudiger – dus ook met minder risico op vertraging – kan plaatsvinden. De regering heeft dus geredeneerd vanuit de vraag welke maatregelen soelaas bieden voor bepaalde projecten en tegelijkertijd redelijk zijn en heeft niet zozeer gestreefd naar een gesloten karakter van de wet. Wel is de regering met deze leden eens dat duidelijk moet zijn wanneer welke bepalingen uit de wet van toepassing zijn. Eerder in dit verslag is daartoe de opzet van de wet en de achtergrond van de bijlage I en II toegelicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de effecten van de geselecteerde projecten en categorieën projecten op de werkgelegenheid voor de korte termijn en op structuurversterking voor de lange termijn. Deze leden vroegen of de regering bereid is een quickscan te laten doen naar de welvaarts- en werkgelegenheidseffecten door het Centraal Planbureau.

Tallose analyses en studies hebben aangetoond dat besluitvorming over ruimtelijke projecten in Nederland nodeloos traag verloopt. Aan de aanpak hiervan levert de Crisis- en herstelwet een bijdrage. Op de effecten van het wetsvoorstel is nader ingegaan in hoofdstuk 1 van deze nota. Daarbij is onderbouwd dat de economische effecten van de versnelling van de besluitvorming waar deze wet toe leidt niet zo gedetailleerd in beeld kunnen worden gebracht als sommige fracties wel zouden wensen, maar dat vaststaat dat de effecten van versnelling substantieel zullen zijn. In dat licht acht de regering een quickscan door het CPB niet zinvol, nog daargelaten of de vereiste methodiek hiervoor aanwezig is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een reactie van de regering op de mening van professor Meurs, zoals geuit tijdens het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 6 en 7 oktober 2009 in de Kamer heeft georganiseerd, dat arbeidsmarktbeleid en scholing van grotere invloed zijn op de versterking van de economische structuur dan infrastructuur en ruimtelijke projecten en dat investeringen in infrastructuur nauwelijks tot aantrekken van internationale bedrijvigheid leidt, maar vooral tot verschuivingen van de bedrijvigheid op lokale en regionale schaal.

Naar de mening van de regering is de stelling van de heer Meurs te algemeen en te absoluut. Voor de economische structuur is een breed palet aan factoren van belang. Daarbij gaat het onder meer om arbeidsmarktbeleid, fiscaal beleid, onderwijs, infrastructuur, telecommunicatievoorzieningen, internationale verbindingen, woningaanbod en ruimtelijke kwaliteit. In algemene zin infrastructuur tegenover arbeidsmarktbeleid stellen en daar kwalificaties aan verbinden acht de regering weinig zinvol.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of bij verdere versnelling niet juist het risico bestaat van toenemende kosten van projecten in de grond-, weg-, en waterbouwsector. Deze leden vroegen gezien de beschikbare capaciteit in de spoorsector voorts of niet is overwogen meer spoorprojecten toe te voegen aan dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld de projecten uit de huidige planstudies.

De in het wetsvoorstel genoemde wegenprojecten hebben een ambitieuze planning en spelen voor het merendeel net na de piek van de Spoed-aanpak. De Crisis- en herstelwet maakt de realisatie van projecten robuuster en daarmee wordt de feitelijke realisatietijd versneld. Hierdoor wordt het werkpakket stabiel en kan de markt daar beter op anticiperen. Spooraanlegprojecten vallen als tracéwetplichtig al onder de bepalingen van het bestuursprocesrecht van de Chw. Voor wat betreft opname in bijlage II (vereenvoudiging MER) bleken niet meer spoorprojecten beschikbaar, die met behulp van specifieke onderdelen van de Chw versneld kunnen worden binnen de werkingsduur van deze wet. Mochten in de periode tot 2014 zich alsnog spoorprojecten aandienen, bijvoorbeeld in het kader van het programma hoogfrequent spoor, dan kunnen deze alsnog bij algemene maatregel van bestuur aan bijlage II worden toegevoegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen nader te onderbouwen waarom de bijlagen I, II en III bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangevuld. Zij gaven aan dat ook voor de projecten die nu in de bijlagen staan geldt dat ze al enige tijd lopen en dat ze toch nog te versnellen zijn via de Crisis- en herstelwet, dus via een wettelijk traject. Ook vroegen zij waarom een wijziging van bijlage III over het toepassingsbereik van de *lex silencio positivo* niet via een wettelijke regeling in plaats van een algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden gerealiseerd.

Onder normale omstandigheden zouden regering en parlement, indien uitbreiding van deze bijlagen wenselijk is, een wet in formele zin tot stand brengen. De totstandkoming van een wet in formele zin kost in het algemeen evenwel de nodige tijd. Gelet op de ernst van deze economische crisis en het doel van dit wetsvoorstel vindt de regering het van belang dat maatregelen die de economie op korte termijn een impuls kunnen geven en op termijn ook de economische structuur versterken, zo snel mogelijk kunnen worden genomen. Een algemene maatregel van bestuur kan sneller in werking treden. Dat de projecten die nu in de bijlage staan versneld bleken te kunnen worden ondanks dat er een wettelijk traject moest worden doorlopen is op zichzelf juist. Daar dient aan te worden toegevoegd dat dit wettelijk traject noodzakelijk was om te komen tot versnelling bij de in de bijlagen genoemde projecten en dat als de mogelijkheid die artikel 1.2 biedt reeds zou hebben bestaan, de versnelling bij alle 58 projecten nog groter zou zijn geweest. Wij achten deze keuze voor toevoeging van projecten bij algemene maatregel van bestuur in dit geval niet onverantwoord. 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 projecten aan bijlage I en 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.

De leden van de SP-fractie vrezen dat de Crisis- en herstelwet gebruikt wordt om besluitvorming over controversiële projecten, zoals de A4 Delft-Schiedam en de Luchthaven Twente, te forceren. De leden van de fractie van GroenLinks stelden een vergelijkbare vraag. Voor alle genoemde

projecten in de wet is het de leden van de SP-fractie niet duidelijk is in hoeverre deze daadwerkelijk de komende twee jaar in gang gezet kunnen worden. Er is wat de regering betreft geen aanleiding voor de vrees van deze leden, al was het maar omdat de Crisis- en herstelwet niet in de plaats komt van besluiten over projecten. Over elk project wordt ten minste één zelfstandig besluit genomen, waartegen inspraak en beroep mogelijk is. De Crisis- en herstelwet zorgt slechts voor versnelling en vereenvoudiging van de procedure. Het besluit zelf komt naar de mening van de regering nog steeds op een zorgvuldige manier tot stand. Van de projecten, die onder de werking van de Crisis- en herstelwet worden gebracht is zeker gesteld dat de uitvoering kan beginnen voor 2014. Dat is één van de criteria voor deze projecten. Waar, zoals bij de luchthaven Twente, nog politieke besluitvorming plaats zal vinden, zorgt de Chw er voor dat na zo'n besluit de uitvoering voortvarend kan plaatsvinden.

Voor de leden van de SP-fractie is het onduidelijk waarom juist deze 58 projecten geselecteerd zijn en wat de relatie tussen deze projecten is. Ook vrezen deze leden dat juist een veelheid aan bouwprojecten tegelijk wederom tot prijsopdrijving zal leiden.

De Crisis- en herstelwet heeft een breder toepassingsbereik dan 58 projecten, die genoemd staan in bijlage II. Dit is te illustreren aan de opbouw van de wet:

Bijzondere bepalingen voor projecten (hoofdstuk 1): de daarin opgenomen bestuursprocesrechtelijke maatregelen zijn gedurende de looptijd van de wet van toepassing op een breed scala van categorieën projecten, terwijl de maatregelen met betrekking tot de MER van toepassing zijn op de in bijlage II met name genoemde 58 projecten.

Bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2): Hierbij gaat het om (versnelde) procedures voor nog nader aan te wijzen ontwikkelingsgebieden, innovatieprojecten, bouwprojecten en lokale projecten van nationale betekenis. Het aantal projecten dat hieronder gaat vallen is nog niet bekend, maar in potentie kan dit om een substantieel aantal projecten gaan.

De (structurele) wijziging van diverse wetten, zoals de onteigeningswet en de Natuurbeschermingswet 1998, is van toepassing op alle projecten, die met deze wetgeving te maken hebben.

Gezien de algemene economische vooruitzichten en de huidige situatie in de bouwnijverheid voorziet de regering geen prijsopdrijvende effecten. Op specifieke vragen over de GWW-sector is eerder in deze nota reeds ingegaan. De vraag over de selectiecriteria wordt meegenomen in het hiernavolgende antwoord.

Omdat criteria waarop de projecten in het wetsvoorstel beoordeeld zijn voor de leden van de GroenLinks-fractie onduidelijk zijn vroegen deze leden hoe de regering heeft beoordeeld of deze projecten een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelen van het wetsvoorstel. Voorts vroegen deze leden te reageren op de kritiek van de Raad van State dat de voorgestelde maatregelen, die gericht zijn op de bevordering van infrastructuurle werken en andere grote bouwwerken, te laat komen om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de economische crisis op korte termijn.

Het startpunt voor de regering was niet het benoemen van criteria voor projecten, maar was om te bezien tegen welke belemmeringen bij ruimtelijke en infrastructurele projecten in de praktijk wordt aangelopen. Daarbij is gekeken naar de verschillende rechtsgebieden, die aan de orde zijn bij deze projecten en naar het totale pakket onderhanden projecten bij het rijk. Op het wegnemen van deze belemmeringen, die zorgen voor stagnatie in de besluitvorming, richt de Crisis- en herstelwet zich. Wanneer dit wordt vertaald in criteria voor het soort projecten dat onder de Crisis- en herstelwet valt, gaat het om de volgende aspecten:

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.
De financiering mag geen probleem zijn.
Het moet om een duidelijk en vastomlijnd project gaan.
Er moeten juridische belemmeringen spelen, waarvoor de Crisis- en herstelwet een oplossing biedt.
De regering is het niet eens met de stelling dat de wet te laat komt voor bestrijding van de crisis op korte termijn. Na de invoering van de wet per 1 januari 2010 zal de uitvoering snel van start gaan en profiteren projecten vanaf 2010 van de diverse maatregelen. Dat betekent dat projecten sneller in uitvoering komen, wat voor de korte termijn bijdraagt aan werkgelegenheid.

In verschillende bewoordingen vroegen de leden van de fracties van de PvdA, VVD, GroenLinks en de SGP hoe het toevoegen van (categorieën) projecten onder de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet in zijn werk gaat en hadden specifieke vragen over de betrokkenheid van decentrale overheden bij de selectie van projecten, de rol van de minister-president bij het toevoegen van projecten, de betrokkenheid van de Kamer en over de opvatting van de regering over de omvang van het aantal toe te voegen projecten.

In reactie op de vraag van deze leden kan het volgende worden gezegd. In de Crisis- en herstelwet is de wettelijke basis geschapen voor de volgende amvb's:

Toevoeging aan bijlage I, II en III: een amvb om (categorieën van) ruimtelijke en infrastructurele projecten toe te voegen aan de bijlagen I en II en wettelijke voorschriften toe te voegen aan bijlage III bij de wet (artikel 1.2);
Ontwikkelingsgebieden: een amvb om ontwikkelingsgebieden aan te wijzen (artikel 2.2) alsmede een amvb waarin wettelijke bepalingen zijn aangewezen waarvan mag worden afgeweken bij de gebiedsontwikkelingsplannen (artikel 2.3, derde lid);
Innovatieprojecten: een amvb om innovatieve ontwikkelingen aan te wijzen waar bij wijze van experiment kan worden afgeweken van wettelijke bepalingen (artikel 2.4);
een amvb voor het uitbreiden van het toepassingsbereik van hoofdstuk 2, afdeling 6 (versnelde uitvoering van bouwprojecten) op andere projecten van maatschappelijke betekenis (artikel 2.9, eerste lid);
een amvb voor de aanwijzing van *lokale projecten met nationale betekenis* als bedoeld in hoofdstuk 2, afdeling 7 (artikel 2.18)
een amvb houdende regels gericht op versnelling en op een goede uitvoering van de wet (artikel 5.1, tweede lid).

De regering kiest er voor de overzichtelijkheid voor om genoemde zes punten tegelijkertijd te regelen in een amvb. Dit is mede van belang, omdat er dan een eenduidige procedure kan gelden voor alle soorten projecten (bijlage I en II, ontwikkelingsgebieden, innovatieprojecten, lokale projecten van nationale betekenis, bouwprojecten), waarbij aan de voorkant nog een afweging kan plaatsvinden, waar het project thuishoort. De regering zal gelet op de gewenste snelheid deze amvb zo snel mogelijk, naar verwachting begin 2010, vaststellen. Daarmee wordt een aantal gebieden en/of projecten in de zin van de tijdelijke bijzondere voorzieningen, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van de wet, onder de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet gebracht.

Ook daarna staan de ontwikkelingen niet stil. Met name kan tijdens de looptijd van de wet de wens ontstaan om nieuwe projecten onder de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet te brengen. Omdat het chaotisch wordt als op elk moment nieuwe projecten kunnen worden toegevoegd, is de regering voornemens hiervoor enkele vaste momenten te

kiezen. Het eerste moment is begin 2010 als de regering de amvb vaststelt, waarmee een eerste tranche projecten/gebieden wordt aangewezen, zodat met name met de tijdelijke voorzieningen in hoofdstuk 2 van de wet in de praktijk aan de slag kan worden gegaan. Dit zijn projecten/gebieden, die nu reeds scherp in beeld zijn. De VNG en de IPO, die een belangrijke rol hebben bij het selectieproces, hebben vervolgens de tijd om te komen tot een dekkend beeld van kansrijke projecten. Met het oog daarop acht de regering een tweede moment rond de zomer van 2010 wenselijk, waarop het mogelijk is projecten toe te voegen. Daarna is er jaarlijks nog een moment in de jaren 2011, 2012 en 2013, waarbij gezien de looptijd van de wet in later jaren de kans dat nog projecten worden toegevoegd sterk afneemt.

Voor het toevoegen van projecten is de vakminister, in de meeste gevallen de minister van VROM, coördinerend. Die stelt vast of er op zijn terrein projecten zijn die zich lenen voor opname in een amvb. IPO en VNG spelen een belangrijke rol in de voorselectie van mogelijke projecten. Toe te voegen projecten worden gebundeld door de vakministers, waarna in overeenstemming met de minister-president een amvb wordt opgesteld.

Een punt waar diverse leden terecht naar vragen is de betrokkenheid van de Kamer bij de toe te voegen en/of aan te wijzen projecten. De regering stelt daarbij een werkwijze voor analoog aan het programma Randstad Urgent, waarbij de Kamer jaarlijks over de voortgang van invoering en de effecten van de Crisis- en herstelwet rapporteert en daarbij ook ingaat op de projecten/gebieden, die onder de werking van de Crisis- en herstelwet wordt gebracht, hetzij door mutaties in de bijlagen, hetzij door aanwijzing als ontwikkelingsgebied, innovatieproject, bouwproject dan wel lokaal project met nationale betekenis. Mocht de Kamer hiertoe aanleiding zien, dan kan zij op dit punt met de regering in debat treden.

De regering heeft op voorhand geen opvattingen over hoe lang de lijst mag zijn van (categorieën) projecten, waarop delen van de Crisis- en herstelwet van toepassing zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het ongepast om maatregelen ten bate van de regionale luchthavens Twente, Lelystad en Eindhoven op te nemen in dit wetsvoorstel, vooruitlopend op de behandeling van de Luchtvaartnota, een politiek besluit over de toekomst van vliegveld Twente en de uitkomsten van overleggen met bewoners onder leiding van de heer Alders.

De Crisis- en herstelwet doorkruist noch vervangt het proces in Twente of de overleggen aan de overlegtafels in Eindhoven en Lelystad onder leiding van de heer Alders. De wet biedt slechts de mogelijkheid om de uitkomsten van deze zorgvuldig vormgegeven regionale processen in Twente, Eindhoven en Lelystad voortvarend vast te leggen in formele besluiten. De Crisis- en herstelwet biedt het kader om na zorgvuldige voorbereiding formele besluitvorming voortvarend en robuust te kunnen laten plaatsvinden onder andere door het opnemen van bepalingen die de juridische houdbaarheid van onderzoeksresultaten over langere termijn borgen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke versnelling de regering verwacht door de A4 Midden Delfland op te nemen in de projectenlijst. In het project A4 Delft-Schiedam wordt maximaal ingezet op een snelle besluitvorming. De Chw maakt dit mogelijk door een reductie van het risicoprofiel. Versnellingsmogelijkheden liggen met name in de generieke maatregelen en de maatregelen van bestuursprocesrechtelijke aard. De maatregelen die specifiek voor de Bijlage II-projecten gelden brengen naar verwachting geen rechtstreekse versnelling met zich mee voor dit

project, omdat de activiteiten waarvoor versnelling mogelijk wordt gemaakt al achter de rug zijn. Het project A4 Delft-Schiedam is opgenomen op de lijst om het gewenste, en reeds ingezette tempo, in de besluitvorming mogelijk te maken.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dit wetsvoorstel geen geschikt kader voor wegaanleg of wegverbreding omdat er onduidelijke wetgeving ontstaat doordat allerlei wetgevingstrajecten door elkaar gaan lopen, waardoor overheden en burgers het spoor bijster raken wat kan leiden tot fouten in de besluitvorming, wat weer tot vertraging leidt.

Van onduidelijke of door elkaar lopende wetgeving voor wegen is geen sprake. Voor wegen blijven de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding de primaire wettelijke kaders voor besluitvorming. Daarnaast zijn er verschillende andere wetten die van toepassing kunnen zijn op wegenprojecten, zoals de onteigeningswet, de Wet milieubeheer of de Natuurbeschermingswet 1998. Dat is op zichzelf niets nieuws, evenals het feit dat aanpassing van wetgeving nodig of wenselijk kan zijn. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin dan ook geen verandering. Het vereenvoudigt de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding, zoals elders in deze nota nader toegelicht, op enkele punten, voornamelijk voortvloeiend uit de wijzigingen die worden voorgesteld voor de Natuurbeschermingswet 1998 en de onteigeningswet.

De leden van de GroenLinks-fractie verbazen zich over het opnemen van het project IJsseldelta bij Kampen in de projectenlijst in verband met hun bedenkingen bij de aantasting van de kwaliteit van het landschap en de consequenties voor de waterveiligheid als gevolg van dit project. Deze leden vroegen of het klopt dat de aanleg van de vaargeul zelf niet voor 2020 verwacht wordt en welk verband de regering dan legt met de werkgelegenheid.

Tot 2015 wordt de gebiedsontwikkeling van dit gebied uitgevoerd. De aanleg van de hoogwatergeul, waarvan de start is voorzien in 2013, maakt hier deel van uit. Dit genereert op korte termijn extra werkgelegenheid. Om de hoogwatergeul veilig te kunnen benutten voor de piekafvoer is de aanleg van een sluis, een stormvloedkering en een inlaat voor de hoogwatergeul nodig. De start van de aanleg van deze drie kunstwerken is voorzien vanaf 2020 en zal naar verwachting in 2023 gereed zijn. De aanleg van de hoogwatergeul profiteert aldus van de maatregelen uit de Crisis- en herstelwet. Voor de voor de ingebruikneming benodigde besluiten geldt dat niet.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom de Ecologische Hoofdstructuur niet aan de lijst met projecten is toegevoegd.

De regering wijst erop dat er als zodanig geen project «ecologische hoofdstructuur» bestaat. Bij de realisering van de ecologische hoofdstructuur gaat het om diverse projecten, waarbij door provincies verschillende instrumenten worden ingezet. Ruim de helft van de nieuwe EHS-natuur wordt gerealiseerd via agrarisch of particulier natuurbeheer. Het overige deel wordt gerealiseerd via verwerving van gronden. Naast (vrijwillige) aankoop ter plaatse is het bieden van uitruilmogelijkheden met gronden buiten de begrenzing een belangrijk hulpmiddel om de gronden binnen de begrenzing te verwerven.

Ten aanzien van concrete projecten die plaatsvinden in het kader van de realisering van de EHS, geldt dat, voorzover daarvoor een provinciaal of rijksinpassingsplan is vereist (bijlage I, cat. 2) of voor zover voor die projecten een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist (bijlage I, cat. 7.4), de voorgestelde voorzieningen ter versnelling van de besluitvorming in hoofdstuk 1, afdeling 2, van dit wetsvoorstel van toepassing zijn.

De leden van de D66-fractie verzochten de regering voor ieder project een kosten-batenanalyse te maken en te kijken naar projecten die met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een nieuwe impuls aan de economie kunnen geven of duurzaamheid kunnen versterken.

De regering is hiertoe niet bereid. De Crisis- en herstelwet treedt niet in de plaats van besluiten over projecten. Over elk project wordt ten minste één zelfstandig besluit genomen, waartegen inspraak en beroep mogelijk is. De Crisis- en herstelwet zorgt slechts voor versnelling en vereenvoudiging van de procedure. Een eventuele kosten-batenanalyse is specifieke beslissing-informatie voor het nemen van een besluit over een project en moet dus niet voorliggen bij de Crisis- en herstelwet, maar bij het nemen van een projectbesluit.

De leden van de D66-fractie vroegen een reactie op hun analyse dat in de analyses van de nieuwe infrastructuurprojecten rekening moet worden gehouden met meerdere scenario's, waaronder een scenario waarin sprake is van kilometerheffing omdat het zonder deze component denkbaar is dat de investeringen in de infrastructuur niet in de pas lopen met de daadwerkelijke situatie op de weg na de implementatie van Anders Betalen voor Mobiliteit. De regering zal de Tweede Kamer binnenkort informeren over de manier waarop bij weginfrastructuurprojecten en de bijbehorende kosten-batenanalyses omgegaan zal worden met de voorgenomen invoering van de kilometerprijs.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de in het Hoogwaterbeschermingsprogramma genoemde waterkeringen die niet voldoen aan de gestelde normen op basis van de voorgestelde Crisis- en herstelwet niet snel kunnen worden aangepakt en waarom deze niet-betwiste projecten niet integraal ondergebracht worden in dit wetsvoorstel. Voorts vroegen deze leden of hetzelfde ook niet geldt voor een aantal beleidsvoornemens zoals geformuleerd in het advies van de Deltacommissie en de kabinetsreactie daarop (31 710, nr. 1).

De bepalingen van hoofdstuk 2, afdeling 2 van deze wet zijn ook van toepassing op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken in de zin van de Wet op de waterkering en de Waterwet. Hiermee profiteert ook deze categorie projecten, inclusief bijbehorende projecten ten behoeve van landschappelijke inpassing, natuurontwikkeling en recreatie, van de aanpassingen van het bestuursprocesrecht in dit wetsvoorstel. Ook kan worden geprofiteerd van enkele van de structurele aanpassingen van hoofdstuk 3. Voor het overige vindt de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma plaats onder het wettelijke regime van de Wet op de waterkering (en binnenkort van de Waterwet). In 2005 zijn in deze wet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de waterkering en de met de Deltawet grote rivieren opgedane ervaringen, structurele voorzieningen opgenomen die tot doel hebben om voldoende spoed te kunnen betrachten bij de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen. Ten aanzien van de aanbevelingen van de Deltacommissie geldt dat voor de uitvoering daarvan de op korte termijn benodigde werkzaamheden te kenschetsen zijn als beleidsvoorbereiding. Onderbrengen in de Crisis- en herstelwet is niet nodig voor de voortgang daarvan. In het Nationaal Waterplan zijn de beleidsvoornemens opgenomen. De voor de beleidsvoornemens benodigde regelgeving is verwerkt in het wetsvoorstel Deltawet, dat een aanpassing van de Waterwet omvat. De uitwerking in concrete plannen vindt plaats in het Deltaprogramma. De plannen worden per deelprogramma uitgewerkt, o.a. gebaseerd op de regionale omstandigheden. Wel wordt nadrukkelijk gezien hoe de aanbevelingen van de commissie Elverding, zoals uitgewerkt in het actieprogramma Sneller en Beter, ook van toepassing kunnen zijn op waterprojecten.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen waarom niet sterk is ingezet op duurzame energie en aanleg en inrichting van nieuwe natuur alsmede op extensivering, regionalisering en verduurzaming van de landbouw. Voorts vroegen deze leden waarom er tijdens de voedsel-, biodiversiteits- en klimaatcrisis gekozen is voor maatregelen die de bio-industrie alle ruimte bieden ten koste van milieu en natuur en waarom er in de Crisis- en herstelwet zo eenzijdig ingezet op nieuwe bouwprojecten. In de memorie van toelichting bij de wet is de regering ingegaan op de motivatie voor de wetgeving en de doelen die met deze wet worden gediend, te weten werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur. Specifiek op het gebied van duurzaamheid zijn wel degelijk projecten opgenomen in de Crisis- en herstelwet, zoals windmolens op land, warmte-koudeopslag, openbaar vervoer en energiebesparing. Bij windmolens op land gaat het bijvoorbeeld om tientallen projecten, gezamenlijk goed voor het opwekken van een respectabel aantal Megawatt duurzame energie. Voorts ziet de regering niet in hoe de in de Chw vervatte maatregelen de bio-industrie «alle ruimte» zouden bieden. Noch in bijlage I, noch in bijlage II is voor die stelling enigerlei aanknopingspunt te vinden.

De leden van de fractie van de partij voor de Dieren menen dat artikel 1.2 in feite een «blanco cheque» is, en dat dit op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel en vroegen of de regering bereid is ten aanzien van de in dat artikel genoemde algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure in het leven te roepen of om dit artikel te wijzigen, zodat het tijdelijke karakter van deze Crisis- en herstelwet gehandhaafd blijft.

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. Immers, de regering kiest voor eventuele toevoeging/uitbreiding van projecten een zorgvuldige procedure, zoals eerder in deze nota in antwoord op vragen van diverse leden is beschreven.

2.2 Introduceren en versnellen van wijzigingen in het bestuursprocesrecht

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering hun opvatting deelt dat veel bepalingen die van toepassing zijn op de (categorieën van) projecten in bijlage I en II in belangrijke mate procedureel van aard zijn, zoals het verkorten van termijnen waarbinnen de rechter uitspraak moet doen en de invoering van de bestuurlijke lus en hoe de regering aankijkt tegen de mogelijkheid om deze aanpassingen niet te laten expireren op 1 januari 2014. Voorts vroegen deze leden wanneer het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, dat al eerder door de regering is aangekondigd, aan de Kamer wordt aangeboden. De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de wijzigingen van het bestuursprocesrecht ook in de praktijk een verbetering en versnelling zullen betekenen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn van mening dat een crisis niet de juiste tijd is om het huidige bestuursprocesrecht structureel te herzien en vroegen de mening van de regering.

Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht zal, als gezegd, naar verwachting rond de jaarwisseling aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden. Dat is iets later dan eerder aangekondigd. Dat komt, doordat de regering ervoor heeft gekozen een deel van de daarvoor beschikbare wetgevingscapaciteit in te zetten voor andere wetsvoorstellen en met name voor deze Crisis- en herstelwet. Aldus heeft de regering bij de modernisering van het bestuursprocesrecht gekozen voor een tweesporenbeleid. De Wet aanpassing bestuursprocesrecht is 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. In dat kader kan de structurele herziening van het bestuursprocesrecht plaatsvinden met de rust waar de leden van de Partij voor de Dieren om vragen.

Tegelijk vraagt de crisis om ingrepen op korte termijn. Die bittere noodzaak biedt, zo heeft de regering zich gerealiseerd, tegelijk een uitgelezen kans. De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid 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 om dit vereiste op te nemen in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, en wel voor de volle breedte van het bestuursrecht. 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 Chw als «proeftuin» voor de meer structurele hervorming van het bestuursprocesrecht. De regering sluit dus zeker niet uit dat sommige maatregelen die in dit wetsvoorstel vooralsnog een tijdelijk karakter hebben, na 2014 wegens gebleken succes zullen worden geprolongeerd.

Daarmee is impliciet ook een antwoord gegeven op de vraag van de SGP-fractie. Of de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk tot versnelling zullen leiden, kan pas achteraf worden vastgesteld. Maar de regering acht het aannemelijk dat dit zo zal blijken te zijn. Het duidelijkst is dat bij de maatregelen waarbij de termijn voor het geven van een (tussen)uitspraak op zes maanden is gesteld. Bij andere maatregelen, zoals het relativiteitsvereiste, is de te bereiken versnelling sterk afhankelijk van het type zaak en de in beroep aangevoerde gronden en zal de tijdwinst dus per zaak verschillen.

Artikel 1.3 Vergewisplicht

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de verplichting om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en omstandigheden te vergaren, bestuursorganen veel tijd en moeite kost en of met de introductie van de vergewisplicht daadwerkelijk een lichtere toets voor bestuursorganen wordt bereikt.

Naar de mening van de regering draagt het van toepassing verklaren van artikel 3:9 Awb bij aan vereenvoudiging en daarmee versnelling van de besluitvorming omdat zo duidelijker is dan thans wat er van het bestuursorgaan wordt verwacht als het onderzoek laat doen ten behoeve van de besluitvorming. Ook voor de bestuursrechter is dit dan duidelijker.

Artikel 1.4 Beperking beroepsrecht andere overheden

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de stelling «dat overheden hun geschillen in goed bestuurlijk overleg behoren op te lossen en niet in de rechtszaal» niet alleen voor de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde concrete projecten geldt, maar ook in zijn algemeenheid en waarom, indien dit het geval is, de voorgestelde inperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden dan niet structureel wordt vastgelegd. Voorts vroegen deze leden in hoeverre dit in lijn zou zijn met de voorstellen van de commissie Elverding.

Op zichzelf meent de regering dat er, principieel gezien, argumenten zijn om het beroepsrecht van decentrale overheden structureel en over de volle breedte van het bestuursrecht te beperken. Ook hier hebben is echter gekozen voor een twee-sporen-aanpak: op korte termijn kunnen wij

op het door de Chw bestreken terrein ervaring opdoen met de gevolgen van de beperking van het beroepsrecht, waarna op basis van die ervaring kan worden besloten of de beperking structureel en op een breder terrein moet worden ingevoerd. Dat is in lijn met de voorstellen van de commissie Elverding, want die heeft zich eveneens uitgesproken over het beroepsrecht van overheden bij bijvoorbeeld besluiten rond de aanleg van infrastructuur. Dat is in de praktijk overigens ook vaak het terrein waarop het verschijnsel van de appellerende overheden zich voordoet.

Artikel 1.4 uit de Crisis- en herstelwet laat onverlet dat bestuursorganen de bestuursrechter kunnen inschakelen bij het beslechten van een geschil. Daarbij is de voorwaarde dat het eisende bestuursorgaan de geadresseerde is van het gewraakte besluit. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af waarom deze beperking van de rechtsbescherming van belanghebbenden nodig is. Wat verzet zich ertegen om een bestuursorgaan als belanghebbende de mogelijkheid van beroep te laten houden, ongeacht of dit bestuursorgaan de geadresseerde is?

De regering meent allereerst 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 woongenot of privacy, die voor omwonenden vaak wel een belangrijke reden zijn om in beroep te gaan.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op uitspraken van diverse deskundigen, zoals gedaan in het eerdergenoemde rondetafelgesprek, die wezen op de mogelijkheid van andere overheden in beroep te gaan bij de civiele rechter, dan wel andere partijen uit hun gemeente te steunen in hun beroep bij de bestuursrechter. Hoe beoordeelt de regering die mogelijkheden?

Voor publiekrechtelijke rechtspersonen bestaat altijd de mogelijkheid zich tot de burgerlijke rechter te wenden, voor bestuursorganen als zodanig niet. Deze mogelijkheid kan niet worden uitgesloten, omdat zij volgens de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad rechtstreeks uit artikel 112, eerste lid, van de Grondwet volgt. De ervaring in het verleden bijvoorbeeld bij besluiten over Schiphol leert echter dat minder snel naar de civiele rechter wordt gegaan dan naar de bestuursrechter. Dat een gemeente een andere belanghebbende steunt in diens beroep bij de bestuursrechter valt evenmin uit te sluiten, maar de regering heeft niet de indruk dat dit vaak voorkomt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom ervoor gekozen is de beperking van het beroepsrecht alleen van toepassing te laten zijn op de in de bijlagen genoemde projecten en waarom deze bepaling niet is opgenomen in hoofdstuk 3. Eén van de argumenten om het beroepsrecht van andere overheden overeind te houden, is volgens deze leden dat zonder dit recht andere overheden geen positie hebben in de onderhandelingen voorafgaand aan besluitvorming over bijvoorbeeld grote infrastructuurele projecten die hen raken.

De eerste vraag van deze leden is hiervoor reeds beantwoord. De regering bestrijdt voorts, dat decentrale overheden zonder beroepsrecht «geen positie» zouden hebben bij onderhandelingen over infrastructuur. In de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen mag worden verwacht dat de ene overheid door andere overheden naar voren gebrachte belangen zorg-

vuldig meeweegt in de besluitvorming, ook zonder de dreiging van een rechtszaak.

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven dat in de onderlinge verhoudingen tussen overheden zoveel als mogelijk het accent moet liggen op bestuurlijke overeenstemming vooraf. Genoemde leden wezen er in dit kader op dat er in het omgevingsrecht procedures zijn gekomen waarbij de hogere overheid in de plaats kan treden van de lagere overheid, bijvoorbeeld door het inpassingsplan. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzochten de regering het verwachte versnellend effect nader te kwantificeren en nader in te gaan op de vraag in hoeverre het al dan niet beperkte versnellend effect de keuze rechtvaardigt voor het beperken van het fundamentele recht van overheden om in rechte voor hun legitieme belangen op te komen. Daarbij verzochten deze leden de regering tevens in te gaan op de vraag in hoeverre deze voorgenomen beperking van nut is, nu bij het blokkeren van de beroepsmogelijkheid voor de decentrale overheid nog altijd de gang naar de civiele rechter open staat indien er burgerlijke rechten geschonden worden en niet is voorzien in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang. Deze leden vroegen wat dit kan betekenen voor de lengte van procedures en wat het risico is op tegenstrijdige uitspraken tussen de civiele en de bestuursrechtelijke kolom. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts in hoeverre het voorstel tot beperking van het beroepsrecht van andere overheden daadwerkelijk leidt tot tijdswinst aangezien het vrijwel niet voorkomt dat alleen decentrale overheden beroep instellen en/of gronden aanvoeren die ook niet reeds door andere partijen zijn aangevoerd.

De regering beschikt niet over de benodigde gegevens om het versnellend effect van het beperken van het beroepsrecht van decentrale overheden te kwantificeren. Zij heeft echter niet het beeld dat het «vrijwel niet» voorkomt dat een overheid in beroep gaat op gronden die niet ook door anderen zijn aangevoerd. Wel erkent zij dat het niet om grote aantallen procedures gaat, zodat de tijdswinst inderdaad beperkt zal zijn. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, heeft de beperking van het beroepsrecht voor ons echter ook een principiële kant: overheden behoren elkaar niet in de rechtszaal te bestrijden, maar in goed bestuurlijk overleg oplossingen te zoeken.

Op de mogelijkheid voor overheden om zich tot de burgerlijke rechter te wenden is hiervoor reeds ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie. Het risico van tegenstrijdige uitspraken acht de regering niet groot, in de eerste plaats omdat het als gezegd niet zo vaak voorkomt dat overheden zich tot de burgerlijke rechter wenden en in de tweede plaats omdat de burgerlijke rechter en de bestuursrechter zich zo nodig plegen te oriënteren op elkaars jurisprudentie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden dat voor de realisatie van grote infrastructurele werken ook besluiten van lagere overheden benodigd kunnen zijn. Zij vroegen of in deze gevallen volgens het wetsvoorstel tegen deze besluiten niet kan worden opgekomen door andere decentrale overheden? Ook vroegen deze leden wat er gebeurt in het geval de eigendomsrechten van gemeente A in het geding zijn bij een besluit gericht aan buurgemeente B? De toelichting stelt dat de gemeente dan wel in beroep kan, maar de tekst van de wet lijkt die mogelijkheid niet te bieden. Ook vroegen deze leden waarom gemeenten in geval er sprake is van een eigendomspositie niet net als andere belanghebbenden in een zelfde positie in beroep zouden mogen gaan.

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. In het geval de eigendomsrechten van een gemeente in het

geding zijn bij een besluit van een andere gemeente, kan eerstgenoemde gemeente slechts in beroep bij de bestuursrechter als zij de geadresseerde van het besluit is. In andere gevallen kan zij zich slechts tot de burgerlijke rechter wenden. De reden voor deze keuze zijn in de memorie van toelichting uiteengezet.

De regering stelt voor het beroepsrecht van decentrale overheden te beperken en hun het recht te ontzeggen een regeringsbesluit aan te vechten, bijvoorbeeld bij een Tracébesluit. Juist omdat dit naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks niet vaak voorkomt (in de periode tussen 1989 en 1999 één keer of vijf per jaar), vinden zij dit veel te ver gaan. De Raad van State wijst erop, dat Nederland wel een hiërarchie van wetten kent, maar niet van bestuursorganen. Daar vloeit volgens de leden van de fractie van GroenLinks uit voort, dat gemeenten hun legitieme belangen zo nodig altijd bij de rechter moeten kunnen bepleiten. Wat is de reactie van de regering?

De regering ziet niet hoe uit het feit dat Nederland geen strikte hiërarchie van bestuursorganen kent zou voortvloeien dat bestuursorganen elkaar bij de bestuursrechter moeten kunnen bestrijden. De opvatting van deze leden dat «gemeenten hun legitieme belangen altijd bij de rechter moeten kunnen bepleiten» wordt dan ook uitdrukkelijk niet gedeeld. 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. Verder staat een decentrale overheid altijd nog de weg open naar de civiele rechter. Omdat bij dergelijke hoog opgelopen geschillen er in de meeste gevallen ook altijd wel burgers zullen zijn die naar de bestuursrechter gaan, ontstaan er in de praktijk dus twee rechtsgangen. De complexiteit neemt zo enorm toe.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe de regering deze gevolgen heeft meegewogen en welke tijdswinst de regering hiermee beoogt te halen?

Op deze vraag is hiervoor reeds ingegaan naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie.

De leden van de fractie van GroenLinks verwachten niet dat de maatregel een versnellend effect heeft, omdat de gang naar de rechter voor betrokken particulieren op basis van het Europese Handvest voor de Rechten van de Mens altijd mogelijk zal blijven. Het is niet erg waarschijnlijk, dat in situaties waarbij een gemeente een gang naar de rechter zou willen maken, er geen enkele burger op hetzelfde idee zal zijn gekomen. Deze leden haalden daarbij het voorbeeld van de A4 Delft-Schiedam aan. Deze leden wilden hier graag een reactie op. De regering bestrijdt ten stelligste dat het beperken van het recht om in beroep te gaan gemeenten «mond dood» maakt. In beroep gaan is niet de enige en voor gemeenten ook niet de meest voor de hand liggende manier om belangen naar voren te brengen. Of de voorgestelde maatregel versnellend werkt als er wel andere belanghebbenden in beroep gaan, hangt af van de aangevoerde beroepsgronden. Hierop is reeds ingegaan naar aanleiding van de vragen van de leden van de ChristenUnie.

De leden van de fractie van de SGP delen de opvatting van de regering dat voorkomen moet worden dat overheden elkaar in de eerste plaats bij de rechter ontmoeten en niet in bestuurlijk overleg. Het uitsluiten van beroepsrecht voor medeoverheden zou ook gekoppeld kunnen worden aan de verplichting om eerst in bestuurlijk overleg eruit te komen. De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering dit ook heeft overwogen en zo ja, waarom er dan toch niet voor is gekozen.

Het is de regering niet geheel duidelijk waarop deze leden hier doelen. Voor zover zij zouden willen voorstellen om het al dan niet bestaan van een beroepsrecht afhankelijk te maken van het antwoord om de vraag of de betrokken overheden zich voldoende hebben ingespannen om er in bestuurlijk overleg uit te komen, merken wij op dat die variant ons weinig aantrekkelijk voorkomt. Dan zouden er in de rechtszaal behalve geschillen over de inhoud ook nog geschillen kunnen komen over de vraag of er voldoende overleg is gevoerd. De regering veronderstelt wel dat overheden eerst zorgvuldig in overleg tot overeenstemming zijn gekomen over bepaalde projecten. De leden van de fractie van de SGP vroegen of dit voorstel ook betekent dat – ondanks een eigendomsrecht van een gemeente of provincie – de rijksoverheid na enig overleg een bepaald project kan doorzetten, ook al stemt de gemeente of provincie niet in.

Deze vragen worden nog versterkt door de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om projecten aan de bijlagen toe te voegen. Is de consequentie van dit wetsvoorstel dat er projecten aan de bijlagen toegevoegd kunnen worden, zonder dat de medeoverheden daarmee instemmen? Kan op deze manier voorkomen worden dat medeoverheden gaan procederen, omdat het project intussen toegevoegd is aan de lijst? Vindt de regering een dergelijke verhouding verantwoord?

Of de rijksoverheid een project kan doorzetten ondanks een eigendomsrecht van een gemeente of provincie hangt af van de bevoegdheden die de betrokken bijzondere wet aan de rijksoverheid geeft. De Chw op zichzelf doet aan dat eigendomsrecht natuurlijk niets af. Het is juist dat voor de toevoeging van projecten aan de bijlagen niet de instemming van medeoverheden vereist is. Wel wordt bij het toevoegen van projecten nauw samengewerkt met het IPO en de VNG. Maar het toevoegen van een project met het uitsluitende doel om te voorkomen dat een decentrale overheid kan procederen, zou détournement de pouvoir opleveren en derhalve onrechtmatig zijn.

Indien gekozen wordt voor een verbod op procederen door medeoverheden, zou het dan niet voor de hand liggen om deze eis wederkerig te laten gelden, zo vroegen de leden van de fractie van de SGP. Is de door de regering genoemde «gelijkwaardigheid van verschillende overheden» dan niet van toepassing?

Het komt voor zover de regering weet niet of nauwelijks voor dat bestuursorganen van de centrale overheid procederen tegen besluiten van decentrale overheden.

De leden van de fractie van de SGP merken op dat de inperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden lijkt te veronderstellen dat er geen andere bezwaarmakers zijn. Zijn er juist bij de grote projecten waar dit wetsvoorstel voor is bedoeld niet juist altijd burgers en andere belanghebbenden, die ook bezwaar willen maken? Welk praktisch effect heeft de inperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden in dat geval? Op deze vraag is hiervoor reeds ingegaan naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie.

Artikel 1.4 beperkt het beroepsrecht van decentrale overheden bij de bestuursrechter. De leden van de fractie van D66 stellen dat decentrale overheden nog altijd een civiele procedure kunnen starten. Kan de regering aangeven welke risico's een dergelijke situatie behelst, specifiek ten aanzien van tegenstrijdige uitspraken tussen de civiele en bestuursrechtelijke kolom? De leden van de fractie van D66 achten het onwenselijk dat overheden tegen elkaar procederen en projecten vertragen, maar het beperken van het beroepsrecht brengt precedentloze juridische complexiteit met zich mee. Hoe zal deze mogelijke situatie bestreden worden?

Het is de regering niet duidelijk op welke «precedentloze juridische complexiteit» deze leden hier doelen. Voor het overige is hiervoor reeds ingegaan naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie.

Artikel 1.5 Passeren gebreken

De leden van fracties van PvdA vroegen hoe duidelijk wordt dat derden niet worden benadeeld door een klein gebrek in een besluit? Het artikel bepaalt dat aannemelijk moet zijn dat belanghebbenden, onder wie derhalve derden, niet worden benadeeld door het passeren van een klein gebrek. Dit betekent dat niet onomstotelijk hoeft vast te staan dat er geen derden worden benadeeld. Zoals ook in het nader rapport is aangegeven is de regering met de Raad van State van mening dat volledige zekerheid slechts zelden kan worden gegeven. Het artikel kan worden toegepast als het aannemelijk 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, dan zal het gebrek wel tot vernietiging cq. heroverweging moeten leiden. Of sprake is van benadeling van een belanghebbende blijkt 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 belanghebbenden 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 worden gepasseerd (zie bijv. ABRvS 13 februari 2001, JB 2001, 73, m.nt. PvB).

Voorts vroegen deze leden naar de bijdrage van deze maatregel aan het sneller afronden van grote infrastructurele projecten. Als het artikel kan worden toegepast, hoeft het besteden besluit niet te worden vernietigd. Het gevolg hiervan is dat er geen nieuw besluit hoeft te worden genomen, waardoor de uitvoering van het project waarop het besluit betrekking heeft eerder ter hand kan worden genomen.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom artikel 1.5 geen deel uitmaakt van hoofdstuk 3 en of het probleem niet ook wordt opgelost in het voorstel van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb) (31 352)?

De wijziging als bedoeld in artikel 1.5 maakt ook deel uit van het in voorbereiding zijnde – maar nog niet ingediende – voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht). De regering meent dat het opnemen van de bepaling in de Crisis- en herstelwet gezien de maatschappelijke urgentie van versnelling en vereenvoudiging van procedures gerechtvaardigd is, maar acht het niet opportuun om het voorstel op dit moment al voor alle bestuursrechtelijke besluiten te laten gelden. Terzijde zij opgemerkt dat het uiteenplaatsen van de verschillende bepalingen op het gebied van het bestuursprocesrecht de overzichtelijkheid van deze maatregelen niet ten goede zou komen. De Wet bestuurlijke lus lost het probleem niet op, maar geeft een voorziening voor het geval de rechter het bestreden besluit in de huidige situatie zou moeten vernietigen. Het bestuursorgaan moet vervolgens dus een nieuw besluit nemen. Bij het onderhavige artikel komt het zo ver niet. Als de rechter oordeelt dat een

klein gebrek passeerbaar is, dan hoeft hij het bestreden besluit niet te vernietigen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden terecht dat het passeren van gebreken door de rechter, indien aannemelijk is dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld, kan bijdragen aan de versnelling van procedures en dat dit voorstel ook conform het advies van de commissie Elverding is. Zij vroegen of met belanghebbenden alleen belanghebbenden worden bedoeld die bestuursrechtelijke rechtsmiddelen hebben aangewend?

Dit is niet het geval. Met belanghebbenden worden ook anderen dan degenen die zijn opgekomen tegen een besluit bedoeld.

Voorts vroegen de leden van deze fractie of het artikel niet te veel op gespannen voet staat met duurzaamheid en of de ruimte die het artikel biedt er wel is bij regels van Europeesrechtelijke origine.

Het passeren van een klein gebrek in een besluit, waardoor niemand wordt benadeeld, kan tot gevolg hebben dat een besluit in stand blijft dat minder bijdraagt aan een duurzame samenleving dan wanneer het besluit was vernietigd en er een nieuw besluit zou zijn genomen. Aangezien artikel 1.5 ook van toepassing is op besluiten die duurzaamheid bevorderen is het omgekeerde ook mogelijk. Een besluit dat duurzaamheid bevordert maar dat een klein gebrek vertoont kan in dat geval in stand blijven als de rechter het gebrek mag passeren. Bij regels van Europeesrechtelijke origine zal het afhangen van de ruimte die de specifieke bepaling laat. Zo nodig moet de bestuursrechter het nationale recht zoveel mogelijk uitleggen in het licht van het gemeenschapsrecht. De regering verwacht geen problemen. Indien een regel van Europees recht geen ruimte laat voor afwijking daarvan, is van een klein passeerbaar gebrek geen sprake, als wordt geconstateerd dat in strijd met die regel is gehandeld.

De leden van de SGP-fractie vroegen of met de mogelijkheid om een klein materieel gebrek te herstellen niet wordt bereikt dat er mogelijk sneller een besluit genomen wordt, maar dat in de praktijk vaker een beroep op de rechter nodig zal zijn, omdat er toch bepaalde relevante gebreken in een besluit geconstateerd worden.

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. Een negatieve ontwikkeling kan naar haar mening dan ook te allen tijde worden omgebogen.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom ook de bezwaarfase in artikel 1.5 is opgenomen, omdat gebreken in een dergelijke fase toch altijd kunnen worden hersteld en waarom die fase hier wel is opgenomen, terwijl dat in artikel 1.9 niet is gebeurd. Verder vroegen deze leden of het niet voor de hand zou liggen om tevens in de wettekst de voorwaarde op te nemen dat hetzelfde besluit toch tot stand zou zijn gekomen, ook al zou er geen sprake zijn geweest van het gebrek.

Artikel 1.5 geldt voor alle bestuurlijke voorprocedures. Om eventuele onduidelijkheden zo veel mogelijk te voorkomen sluit het zoveel mogelijk aan bij artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 1.9 is een geheel nieuwe bepaling waarbij derhalve geen behoefte bestaat aan afstemming op een bestaande bepaling.

Ten slotte vroegen deze leden of het niet voor de hand zou liggen om tevens in de wettekst de voorwaarde op te nemen dat hetzelfde besluit toch tot stand zou zijn gekomen ook al zou er geen sprake zijn geweest van het gebrek.

De regering meent dat het niet nodig is om dit in de wettekst te bepalen omdat het logisch voortvloeit uit het vereiste dat aannemelijk is dat belanghebbenden niet worden benadeeld door het passeren van het gebrek.

Artikel 1.6 Beroep en hoger beroep

De leden van de fractie van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks, de SGP en de PvdD vroegen of de termijn waarbinnen de bestuursrechter uitspraak moet doen haalbaar is en of er sancties staan op het niet halen van de termijn.

De fracties van de ChristenUnie en de PvdD vroegen in aansluiting hierop of de regering bereid is de termijnen te verruimen.

De maatregelen voorgesteld in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 beogen een snelle behandeling van beroepen bij de rechtbank en – indien onderzoek nodig is – bij de StAB. Voor deze maatregelen is geen extra geld beschikbaar. De rechtbanken en de StAB zullen de onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallende projecten zo nodig met voorrang moeten behandelen. Dit betekent dat dit ten koste zal kunnen gaan van de snelheid waarmee andere zaken worden behandeld. De regering acht dit gerechtvaardigd vanwege de maatschappelijke urgentie van de onder de voorgestelde Crisis herstelwet vallende projecten. Er staan geen sancties op het niet halen van de termijnen. Zij is van mening dat de termijn van zes maanden haalbaar is. In de regeling over de versnelde uitvoering van bouwprojecten was in het wetsvoorstel een termijn van vier maanden opgenomen. Bij nader inzien is de regering van mening dat deze termijn te kort is. Zij heeft besloten dat de termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan bij dit type zaken hetzelfde moet zijn als de termijn die in de voorgestelde wet voor alle andere «Chw-projecten» geldt, te weten zes maanden. Bij nota van wijziging wordt dit aangepast.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering heeft gedacht aan uitbreiding van capaciteit bij de StAB en de rechtspraak in verband met de in de bijlagen bij de Crisis- en herstelwet opgenomen projecten en hoeveel extra capaciteit het zou vergen indien voor alle projecten zou worden bepaald dat de rechter uitspraak moet doen binnen zes maanden. Voorts vroegen deze leden hoe van de StAB kan worden afgedwongen dat zij binnen twee maanden met een advies komt en wat de gevolgen zijn indien een advies niet binnen twee maanden wordt gegeven. In verband hiermee vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie of is onderzocht of door het geven van voorrang aan projecten de beoogde versneling kan worden bereikt en of een termijn van twee maanden in zijn algemeenheid voor alle type projecten haalbaar is.

Zoals hierboven is aangegeven is de regering van mening dat de termijnen kunnen worden gehaald door voorrang te geven aan onder de Crisis- en herstelwet vallende projecten. Zij heeft daarom geen reden gezien om de capaciteit bij de StAB en de rechtbanken uit te breiden. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid wel consequenties voor andere zaken. Zij acht dit onder de huidige omstandigheden gerechtvaardigd. Er is geen sanctie indien de StAB de termijn voor onderzoek niet haalt. De regering meent dat de termijn met een goede organisatie en prioritering haalbaar is. Indien de StAB de termijn niet haalt, kan dit tot gevolg hebben dat de rechter de termijn ook niet haalt zodat de uitspraak niet binnen zes maanden kan worden gedaan. Omdat de maatregel uitsluitend voor zaken die onder de crisis- en herstelwet vallen is bedoeld, is niet onderzocht hoeveel extra capaciteit het zou vergen als de maatregel van toepassing zou zijn op alle besluiten over projecten in het ruimtelijk domein.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of bij de versnelde behandeling artikel 8:52, tweede lid, onder c en artikel 8:53 Awb van toepassing blijven en wat de gevolgen van toepassing van deze artikelen zijn. Op grond van artikel 1.6, eerste lid, van de voorgestelde Crisis- en herstelwet behandelt de rechter het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gevolg hiervan is dat de rechter de omvang van het vooronderzoek kan beperken en de procedurele termijnen kan verkorten. Omdat de beperking van de omvang van het vooronderzoek sowieso grotendeels ter vrije beslissing van de rechter staat, ligt het accent op de bekorting van de procedurele termijnen. De artikelen 8:52, tweede lid, onder c en 8:53 Awb zijn derhalve van toepassing. In artikel 8:52, tweede lid, onder c is bepaald dat de rechter artikel 8:43, tweede lid, geheel of gedeeltelijk buiten toepassing kan laten. Indien naast de eiser en de verweerder nog andere belanghebbenden aan het geding deelnemen, krijgen deze op grond van artikel 8:43, tweede lid, Awb eenmaal de gelegenheid schriftelijk hun visie op de zaak te geven. In spoedgevallen kan de rechter deze bepaling buiten toepassing laten. Voorts kan de rechter bepalen dat de zaak een gewone behandeling vordert (art. 8:53 Awb). Uit de parlementaire geschiedenis van de Awb blijkt dat dit bijvoorbeeld het geval is wanneer belangen van andere partijen onevenredig blijken te worden geschaad door de versnelde behandeling (Kamerstukken II, 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 134). Het wordt derhalve aan de rechter overgelaten welk belang in een zaak het zwaarste weegt.

De leden van de ChristenUniefractie merkten op dat in veel andere Europese landen is gekozen voor speciale rechtsmiddelen met betrekking tot overschrijding van de redelijke termijn door de rechter. Ook wezen zij op jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over rechterlijke traagheid. Onder vermelding dat termijnoverschrijding vooral voorkomen dient te worden, bijvoorbeeld door het treffen van organisatorische verbeteringen, vroegen zij wanneer de Kamer de door de Minister van Justitie aangekondigde regeling over rechterlijke termijnoverschrijding kan verwachten.

Met de voorbereiding van deze regeling is gestart. De regering verwacht dat het wetsvoorstel rond de jaarwisseling in consultatie kan worden gegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of het haalbaar is dat met een termijn van zes maanden wordt voldaan aan de eisen die op grond van Europees recht worden gesteld aan de zorgvuldigheid van de rechtspraak en deskundigenadvisering.

Ja, dit is haalbaar. Dat aan nationale en Europeesrechtelijke eisen moet worden voldaan hoeft er niet aan in de weg te staan dat onder omstandigheden als de huidige economische crisis een aantal zaken sneller wordt behandeld.

De leden van fractie van de ChristenUnie gaven aan dat verschillende rechtbanken experimenteren met het houden van een regiezitting waarbij vroegtijdig de beroepsprocedure met partijen wordt gesproken over de wijze waarop de behandeling van de zaak het best gestalte kan krijgen. Zij vroegen hoeveel tijdswinst met dit soort maatregelen kan worden bereikt en hoe deze winst zich verhoudt met de tijdswinst die wordt beoogd met de voorstellen in de Crisis- en herstelwet.

Het houden van regiezittingen draagt naar de mening van de regering bij aan een snelle behandeling van zaken door de bestuursrechter. Het is afhankelijk van de omstandigheden (het soort zaak, het aantal partijen, etc.) hoeveel tijdswinst in een concreet geval kan worden geboekt. De regering gaat ervan uit dat rechters het nodige zullen doen om de termijn

van zes maanden te halen en dat het houden van regiezittingen daar onderdeel van uit kan maken.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering te reageren op de kritiek die stelt dat beroeps- en bezwaarprocedures op grond van de bepalingen uit de Crisis- en herstelwet meer tijd in beslag kunnen nemen omdat in die gevallen de gehele wet door het Europese Hof van Justitie getoetst moet worden.

De regering begrijpt de kritiek zo dat ervoor werd gewaarschuwd dat de bestuursrechter zich genoodzaakt zou kunnen zien om in een voorkomend geval over een bepaalde maatregel prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie EG. Een procedure bij het Hof van Justitie kost de nodige tijd waardoor het specifieke project waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben vertraging oploopt. De regering realiseert zich dat de rechter zich in een concreet geval genoodzaakt zal kunnen voelen om prejudiciële vragen te stellen. Dit is niet specifiek een risico voor de toepassing van een artikel uit de Crisis- en herstelwet, maar geldt in wezen voor elke wettelijke bepaling. Bij de voorbereiding is zoveel mogelijk getracht hier rekening mee te houden, maar indien Europees recht in geding is valt nooit geheel uit te sluiten dat er soms prejudiciële vragen worden gesteld.

De leden van de SP-fractie stelden dat de beroepsmogelijkheden door dit wetsvoorstel worden beperkt, dat onduidelijk is welke winst op grond van het wetsvoorstel te verwachten is en in hoeverre de kwaliteit van de besluitvorming hieronder zal lijden. Daarbij doelden zij ook op de beperking van het beroepsrecht voor medeoverheden. Voorts leek het deze leden zinloos om termijnen in de wet op te nemen als niet ook wordt voorzien in sancties indien de termijnen niet worden gehaald.

De stelling van de SP-fractie dat alle beroepsmogelijkheden door dit wetsvoorstel worden beperkt 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 bij een besluit geldt onverkort. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen die gericht zijn op een spoedige behandeling bij de rechtbank, zodat belanghebbenden eerder 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. Zij deelt niet de opvatting dat het niet zinvol is om termijnen in een wet op te nemen als er geen sancties staan op termijnoverschrijding. Er zijn meer wetten waarin geen sanctie is opgenomen voor termijnoverschrijding door de rechter. Voorbeelden zijn de Tracéwet en de Vreemdelingenwet. De ervaring leert dat rechterlijke instanties zich inspannen om de termijn te halen, indien er een termijn voor de uitspraak in de wet wordt opgenomen. De regering gaat ervan uit dat dat onder deze wet niet anders zal zijn.

De fractie van GroenLinks vroeg of er afstemming met de rechterlijke macht heeft plaatsgevonden over het voorstel dat de bestuursrechter binnen zes maanden uitspraak doet en of inzichtelijk is ten koste van welke procedures die voorstel eventueel gaat. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen naar een uitvoerbaarheidstoets in dit kader. Daarnaast vroegen deze leden hoeveel zaken die langer dan zes maanden duurden bij de Raad van State vergelijkbare zaken betroffen als die in dit wetsvoorstel worden behandeld.

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel overleg gevoerd met de Raad voor de rechtspraak. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat dit voorstel tot gevolg heeft dat «Chw-zaken» met voorrang in behandeling worden

genomen door de bestuursrechter. Als een zaak die onder de Crisis- en herstelwet valt voorrang krijgt, zou een zaak die niet onder deze wet valt, wat langer kunnen blijven liggen, maar dat is mede afhankelijk van de organisatie van de rechterlijke colleges. Het is niet mogelijk in te gaan op de vraag hoeveel zaken bij de Raad van State meer dan zes maanden in behandeling waren die vergelijkbaar zijn met zaken die uit de Crisis- en herstelwet zullen gaan voortvloeien. Dat zal afhangen van de concrete omstandigheden die nu nog niet bekend zijn.

Tot slot vroegen de leden van de SGP-fractie of de regering kan toelichten volgens welk tijdpad de procedure kan verlopen, indien het ook noodzakelijk is om (ruimtelijk) advies te vragen en of er niet vaak al enige tijd overheen gaat omdat belanghebbenden een termijn vragen waarbinnen zij hun nog niet volledige beroepsgronden kunnen aanvullen. Meer in het bijzonder vroegen deze leden welke termijn normaal gesproken geldt voor het betalen van griffierecht, zonder dat al inhoudelijk wordt begonnen met de behandeling van een bepaalde zaak.

Naar aanleiding van de rondetafelbesprekingen in uw Kamer heeft de regering besloten om bij nota van wijziging te bepalen dat beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingediend. Dit betekent dat belanghebbenden direct moeten aangeven waar het hun om gaat en dat zij de gronden van het beroep niet na afloop van de beroepstermijn nog kunnen aanvullen. Artikel 8:41 bepaalt dat griffierechten binnen vier weken moeten worden betaald. Op beroepen over zaken die onder de Crisis- en herstelwet vallen is afdeling 8.2.3 Awb van toepassing, zodat de rechter een kortere termijn voor het betalen van griffierechten kan bepalen. Een termijn van zeven werkdagen is blijkens Afdelingsjurisprudentie in ieder geval niet onredelijk. Na de betaling van de griffierechten zal zo spoedig mogelijk moeten worden besloten of een (ruimtelijk) advies noodzakelijk is. Hoe een en ander het best kan worden georganiseerd is aan de gerechten. Hieraan moet worden toegevoegd dat op dit moment een deel van de tijd die gemoeid is met een procedure bestaat uit wachttijd. Daar valt naar de mening van de regering winst te behalen zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

De leden van de fractie van het CDA gaven aan het een interessant idee te vinden om de mogelijkheid van het indienen van pro forma beroepschriften te beperken. Zij vroegen of het mogelijk is dit voor het gehele omgevingsrecht te doen gelden en hoe de beroepstermijn in dit voorstel zich verhoudt tot de beroepstermijn in de vigerende Wet ruimtelijke ordening.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in plaats van of in aanvulling op het afschaffen van het pro forma beroep, is overwogen de eis te stellen dat binnen zes weken alle beroepsgronden aangeleverd moeten zijn. De leden van de ChristenUnie vroegen of artikel 1.6 alleen geldt voor beroep of ook voor administratief beroep. Voorts vroegen zij of uit het voorstel inderdaad volgt dat indien er tijdig een beroepschrift is ingediend dat enige beroepsgrond bevat, het beroep ontvankelijk is en dat de beroepsgronden na het verstrijken van de beroepstermijn nog kunnen worden aangevuld, mits de goede procesorde zich daar niet tegen verzet. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, komt het op grote schaal voor dat er kort voor het einde van de beroepstermijn een ongemotiveerd beroepschrift wordt ingediend. De indiener moet in dat geval een termijn worden gegund om het beroepschrift alsnog te motiveren. In de praktijk is daarmee al gauw een week of vier gemoeid. Zolang het beroepschrift niet is gemotiveerd, kan de rechter niet aan de inhoudelijke behandeling van het beroep beginnen. De regering is van mening dat deze praktijk moet worden tegengegaan. Daarom is bepaald dat beroepschriften die worden ingediend tegen besluiten die betrekking hebben op «Chw-zaken» direct de gronden van het beroep moeten bevatten. Uit het

artikel volgde dat als een beroep ontvankelijk is, er ook na afloop de beroepstermijn nog aanvullende gronden kunnen worden aangevoerd. Bij nader inzien, mede door hetgeen tijdens de ronde tafelgesprekken in uw Kamer naar voren kwam, is de regering van mening dat het na afloop van de beroepstermijn niet meer mogelijk moet zijn om nog nieuwe beroepsgronden aan te voeren. Bij nota van wijziging wordt een voorstel tot aanpassing van het artikel in die zin gedaan. Het is mogelijk om voor het gehele omgevingsrecht te bepalen dat na afloop van de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden mogen worden aangevoerd. In de Chw is geen voorstel terzake opgenomen, omdat dit verder gaat dan de projecten en categorieën van projecten die onder deze wet vallen. Eventueel zou op een later moment overwogen kunnen worden een dergelijke voorziening voor het gehele omgevingsrecht te treffen. In het bestuursprocesrecht geldt in beginsel een uniforme beroepstermijn van zes weken. Deze termijn geldt ook voor zaken op grond van de Chw en zaken op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 1.8 Prejudiciële vragen

De leden van de SGP-fractie vroegen of wel altijd een duidelijk onderscheid te maken is tussen de onderdelen van een zaak waarvoor prejudicieel vragen gesteld moeten worden en andere onderdelen. In de praktijk levert dit geen problemen op voor de rechter die zich genoopt ziet prejudiciële vragen te stellen.

Artikel 1.9 Relativiteitsvereiste

Vrijwel alle fracties hebben vragen gesteld over het relativiteitsvereiste. Het verheugt de regering dat de leden van de CDA-fractie de invoering van dit vereiste steunen. Evenzeer verheugt het de regering, dat de grondgedachte achter dit vereiste inmiddels ook de steun geniet van enkele gezaghebbende stemmen in de rechtsgeleerde literatuur, al realiseert zij zich dat deze steun niet unaniem is en dat er ook overtuigde tegenstanders zijn. Naar het oordeel van de regering gaat het hier om een principiële keuze. Het gaat over de functie van de bestuursrechtspraak. Is de bestuursrechter er om ieder foutje van het bestuur af te straffen of is hij er om wezenlijke belangen van burgers te beschermen? De regering kiest eenduidig voor het laatste. Daarbij past niet dat burgers zich kunnen beroepen op voorschriften, die niet hun belang beogen te beschermen. Dat dit thans wel kan, geeft burgers soms te veel kans om hun particuliere belang boven het algemene belang te stellen.

De leden van de CDA-fractie stelden vervolgens enige vragen die niet zozeer het relativiteitsvereiste betreffen, maar het beroepsrecht van algemeen-belang-organisaties zoals milieugroepen. Dit zijn twee te onderscheiden vraagstukken. Het beroepsrecht van belangenorganisaties wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet geraakt. Dit is ook niet de plaats om daarover een principiële discussie te voeren. Hier kan worden volstaan met erop te wijzen dat het Verdrag van Aarhus zich in ieder geval verzet tegen het geheel afschaffen van het beroepsrecht van milieuorganisaties. In hoeverre het mogelijk is aan deze organisaties eisen van representativiteit te stellen is niet helemaal zeker, maar uit een zeer recente uitspraak van het Hof van Justitie blijkt, dat dergelijke eisen in ieder geval niet tot gevolg mogen hebben dat kleinere of plaatselijke milieuorganisaties de facto van hun beroepsrecht worden beroofd. In die zaak acht het Hof de door een Zweedse wet gestelde eis, dat de organisatie ten minste 2000 leden moest hebben, niet toelaatbaar (HvJEG 15 oktober 2009, zaak C-263/08, Djurgården). Daarmee is ook een vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en van de ChristenUnie beantwoord: natuurorganisaties kunnen zich blijven beroepen op normen

die het belang van de natuur beogen te beschermen. Daartoe is echter, zo beantwoordt de regering een vraag van de leden van de fractie van de SGP, niet voldoende dat de organisatie de behartiging van dit belang als doelstelling in haar statuten heeft opgenomen. Daarnaast moet de organisatie ook aannemelijk kunnen maken dat zij daadwerkelijk feitelijke werkzaamheden ter behartiging van dit belang verricht. Deze werkzaamheden mogen niet uitsluitend bestaan uit het voeren van juridische procedures. Het relativiteitsvereiste geldt ook voor beroepen van deze organisaties. Dit betekent dus, dat een organisatie die zich de behartiging van de belangen van natuur en milieu ten doel stelt, zich niet kan beroepen op normen die bijvoorbeeld slechts beogen het belang van bouwveiligheid te behartigen.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts enkele vragen over het Duitse recht.

Zoals bij brief van 29 oktober 2008 is aangegeven vindt er momenteel onder leiding van de Minister van Justitie onderzoek plaats naar meer fundamentele wijzigingen in het bestuursprocesrecht gericht op versneling van procedures (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3, p. 4/5). In het kader van dit onderzoek wordt door de Universiteit Maastricht ook rechtsvergelijkend onderzoek gedaan. Uit dat onderzoek, dat binnenkort wordt afgerond en aan uw Kamer wordt aangeboden, halen wij de volgende informatie over het Duitse systeem. In Duitsland moet de indiener van het beroep bij afwijzing van zijn beroepschrift zijn proceskosten, de proceskosten van de verweerder en van eventuele bijgevoegde partijen dragen, inclusief de kosten van hun juridische vertegenwoordiging (§ 154 Verwaltungsverfahrensgesetz). Dit betekent dat administratieve procedures in Duitsland aanzienlijke kostenrisico's met zich brengen, in het bijzonder wanneer het beroep meer rechterlijke instanties passeert. Voor de proces- en advocaatkosten gelden vaste tarieven. Volgens een ruwe schatting kunnen voor een appelland de kosten bij een procedure voor de hoogste Duitse bestuursrechter, het Bundesverwaltungsgericht, tussen de vijf- en tienduizend euro belopen. Het voordeel van zo'n systeem is dat het een prikkel oplevert voor potentiële appellanten om hun kansen in de procedure goed af te wegen tegen de mogelijke risico's alvorens bezwaar te maken en/of beroep in te stellen. Het nadeel is dat het voor sommige personen een drempel op kan werpen om op zich legitieme bezwaren in rechte aan te voeren. Daar komt bij dat, indien het zou gaan om zulke hoge bedragen als in Duitsland, de mogelijkheid zou moeten worden ingebouwd om aan «on- en minvermogenden» een tegemoetkoming in de proceskosten te verstrekken. Dit compliceert de regeling en brengt forse uitvoeringslasten met zich mee. Daarom zouden wij thans een dergelijke regeling niet willen voorstellen. De Minister van Justitie beraadt zich wel op een minder vergaande vorm van verhoging van het proceskostenrisico van derden, die meer aansluit bij het in het Nederlandse bestuursrecht geldende systeem van forfaitaire proceskostenvergoedingen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie zijn de regering van het gerechtshof in Münster (naar zij aanneemt wordt bedoeld op het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) geen prejudiciële vragen over het bedoelde Duitse systeem bekend. Er zijn door dit gerecht op 5 maart jl. wel vragen ingediend (zaak C-115/09), maar die gaan over het in Duitsland geldende relativiteitsvereiste. De gemiddelde doorlooptijd van zaken bij het Hof van Justitie van de EG bedraagt thans ruim 18 maanden.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het mogelijk zou zijn het relativiteitsvereiste in het hele omgevingsrecht in te voeren.

Op zichzelf zou dit mogelijk zijn, maar de regering geeft er de voorkeur aan eerst ervaring op te doen op het beperktere terrein van de Crisis- en herstelwet.

De regering kan op hoofdlijnen instemmen de motivering voor en uitleg van het relativiteitsvereiste die prof. mr. B.J. van Ettehoven in de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde passage geeft. Wel is verduidelijking nodig van haar visie op de taak van de rechter bij de toepassing van dit vereiste. De rechter mag in het systeem van ons bestuursprocesrecht in beginsel slechts een oordeel geven over de aangevoerde beroepsgronden. Indien hij echter naar aanleiding van een beroepsgrond tot het oordeel komt dat een voorschrift is geschonden, moet hij ambtshalve beoordelen of die schending ook tot vernietiging kan leiden. In voorkomende gevallen moet hij dan ook het relativiteitsvereiste toepassen, ook als geen der partijen zich daar op heeft beroepen. Dat is, zo antwoordt de regering de leden van de fractie van de ChristenUnie, inderdaad een verschil met het privaatrecht, dat voortvloeit uit het stelsel van ons bestuursprocesrecht. De recht heeft tot slot de mogelijkheid om kwesties in het midden te laten als zij niet van belang zijn voor de uitkomst van de zaak. Een overweging in de trant van «of dit voorschrift de belangen van appellant beschermt kan in het midden blijven, aangezien dit voorschrift, anders dan appellant stelt, niet is geschonden» blijft dus mogelijk.

Vele fracties stelden de vraag of het mogelijk zou zijn van de toepassing van het relativiteitsvereiste een bevoegdheid in plaats van een verplichting te maken, teneinde te voorkomen dat over het beschermingsbereik van ingeroepen normen veelvuldig prejudiciële vragen moeten worden gesteld, waardoor de invoering van het vereiste eerder vertragend dan versnellend zou werken.

De regering erkent dat dit een risico is en heeft daarom het voorstel nog eens kritisch tegen het licht gehouden. Een zuivere «kan»-bepaling lijkt haar niet verdedigbaar, omdat de rechter wel een inhoudelijk criterium moet hebben: hij kan niet het vereiste bij de ene appellant wel toepassen en bij de andere niet op de enkele grond dat bijvoorbeeld het in het ene geval meer werk is dan in het andere. De regering is wel gecharmeerd van de suggestie van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP, die zij in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging dan ook heeft overgenomen. Deze oplossing houdt in, dat de rechter van vernietiging moet afzien indien de geschonden norm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die hem inroept. Anders gezegd: bij twijfel krijgt de appellant het voordeel van de twijfel. Dit vermindert het nuttig effect van de invoering van het relativiteitsvereiste wel enigszins, maar heeft het voordeel dat het risico dat over het beschermingsbereik van normen prejudiciële vragen moeten worden gesteld vrijwel nul wordt, terwijl de extra werklast voor de rechter beduidend minder wordt. Daardoor wordt ook het risico van vertraging klein. Bij nader inzien meent de regering dat dit laatste in het kader van deze Crisis- en herstelwet zwaarder moet wegen. De discussie of dit kennelijkheidsvereiste ook bij de structurele invoering van het relativiteitsvereiste voor het gehele bestuursrecht moet worden opgenomen, kan bij de behandeling van het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht worden gevoerd.

Het spreekt voor de regering vanzelf, zo antwoorden zij nog op een vraag van de CDA-fractie, dat zij de toepassing van het relativiteitsvereiste in het kader van de Chw nauwlettend zal volgen, zodat zij daarmee haar voordeel kan doen bij een eventuele invoering in de Algemene wet bestuursrecht.

De regering is hiervoor reeds ingegaan op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA waarom zij dit vereiste vooruitlopend op de meer

structurele herziening van het bestuursprocesrecht wil invoeren. Als aangegeven, ziet zij de Chw juist als een kans om nuttige praktijkervaring op te doen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het relativiteitsvereiste betekent dat sommige schendingen van wetsartikelen en rechtsbeginselen niet meer naar voren kunnen worden gebracht.

Dat is te algemeen gesteld. Het relativiteitsbeginsel betekent dat deze schendingen niet meer naar voren kunnen worden gebracht door mensen die daardoor niet worden benadeeld. Villabewoners kunnen zich niet langer verzetten tegen een woonwagenkamp met de grond dat de woonwagenbewoners teveel geluidhinder zullen ondervinden van een nabijgelegen spoorlijn. Zij kunnen zich net als nu wel verzetten op de grond, dat het kamp geluidhinder voor hun eigen woningen veroorzaakt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden dat de regering heeft gekozen voor een formulering waarbij de bestuursrechter zelf moet beoordelen of er sprake is van strijd met Europees recht.

De regering zou dat geen keuze willen noemen, want een formulering waarbij de rechter dat niet moet beoordelen is niet denkbaar. Deze leden vragen voorts naar de gevolgen voor de werkdruk voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zeker in de nu voorgestelde variant waarbij slechts behoeft te worden vastgesteld of een bepaalde norm een bepaald belang «kennelijk» niet beschermt, zijn die gevolgen zeer beperkt. Het is een relatief eenvoudige toets. Voorts wekken deze leden, alsmede de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren, de indruk, dat die toets in iedere zaak opnieuw moet worden verricht. Dat is niet juist, want veel bestuursrechtelijke zaken gaan over dezelfde voorschriften. Indien eenmaal vaste jurisprudentie is gevormd over welke belangen een voorschrift wel en niet beschermt, is de toepassing van het relativiteitsvereiste in volgende zaken over dat voorschrift een routinekwestie.

Deze leden haalden voorts deskundigen aan, die stellen dat een relativiteitsvereiste in strijd is met het Verdrag van Aarhus. Ook de fracties van het CDA, GroenLinks en de Partij voor de Dieren stelden daarover vragen. Tegenover de aangehaalde deskundigen staan echter even deskundige schrijvers, die het tegendeel beweren. Zo komt prof. mr. B.J. 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 (B.J. Schueler, Tussen teveel en te weinig. Subjectivering en finaliteit in de bestuursrechtspraak, 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).

Deze leden vroegen voorts waarom niet het antwoord van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht te Münster zijn 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 Duitse context is beduidend anders dan de Nederlandse. Dit betekent dat er inderdaad een zeker risico is dat de Nederlandse rechter prejudiciële vragen gaat stellen over de toelaatbaarheid van het Nederlandse relativiteitsvereiste, met als gevolg dat mogelijk in een bepaald project anderhalf jaar vertraging optreedt. Dit is echter niet te voorkomen.

Deze leden vroegen verder of het relativiteitsvereiste ook zou kunnen worden toegepast op de norm van een goede ruimtelijke ordening. De regering meent van wel. Kortheidshalve zij verwezen naar het in het

verslag opgenomen citaat van prof. Van Ettekoven en het daarin onder 3 genoemde voorbeeld.

Ten slotte vroegen deze leden naar de relatie tussen het relativiteitsvereiste en de discussie over het belanghebbendenbegrip. Zoals de regering in antwoord op een vraag van de CDA-fractie al aangaf, zijn dat twee te onderscheiden kwesties. De vraag of iemand belanghebbende is betreft de ontvankelijkheid van het beroep, dat wil zeggen de vraag of iemand überhaupt aan de procedure mag meedoen. Daarvoor is een feitelijk belang – een potentieel nadeel dat rechtstreeks uit het besluit voortvloeit en de benadeelde onderscheidt van anderen – in beginsel voldoende. Het relativiteitsvereiste zoals de regering het heeft vormgegeven, betreft de inhoudelijke vraag of het beroep al dan niet gegrond is. Het is dus, anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstellen, niet een ontvankelijkheidskwestie.

De leden van de SP lezen terecht in artikel 1.9 dat alleen belanghebbenden in beroep kunnen gaan. Anders dan deze leden veronderstellen is dat niet iets nieuws. Dat is al sinds 1994 het criterium dat de Awb hanteert (art. 8:1 jo. 1:2) en was daarvoor al sinds 1976 het criterium van de Wet Arob, de voorloper van de Awb.

Artikel 1.10 Onderzoeksgegevens

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het volgens de regering nuttig zou zijn om de geldigheid van onderzoeksgegevens in de tijd te begrenzen zoals gesuggereerd door prof. mr. Nijmeijer tijdens het rondetafelgesprek over de Crisis- en herstelwet. Hiermee verband houdt de vraag van de PvdA-fractie wat zich ertegen verzet om onderzoeksgegevens in het algemeen een langere geldigheidsduur te geven. De leden van de SGP-fractie vroegen of het te overwegen zou zijn om een flexibele houdbaarheidstermijn op te nemen, waarbij het afhankelijk zou worden gesteld van het soort gegevens of de gegevens uit een eerdere fase nog gebruikt mogen worden.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de regering overwogen om een «houdbaarheidstermijn» voor gegevens op te nemen. Hiermee zou worden aangesloten bij het advies van de commissie Elverding om een houdbaarheidstermijn van twee jaren te introduceren voor onderzoeken over verkeer en milieu die in de planuitwerkingsfase zijn verricht. De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, tot stand gekomen naar aanleiding van dit advies, heeft de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding gewijzigd en de houdbaarheid van onderzoeksgegevens wettelijk verankerd. Een vergelijkbare regeling wordt thans voorgesteld voor luchtvaartbesluiten. Deze wijziging houdt in dat de onderzoeksgegevens op basis waarvan een projectbesluit wordt genomen, bij de vaststelling van het ontwerp-besluit niet ouder dan twee jaar mogen zijn (Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 3, p. 4). Anders dan bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten kon bij deze wet een algemene houdbaarheidstermijn niet worden opgenomen, omdat het onmogelijk is gebleken een uniforme termijn te vinden die acceptabel is voor alle onderzoeken die kunnen worden verricht in het kader van onder de Crisis- en herstelwet vallende projecten. Het werken met flexibele «houdbaarheidstermijnen» is niet mogelijk. Daarvoor zouden alle onderzoeken die in het kader van onder de Crisis- en herstelwet vallende projecten kunnen voorkomen in beeld moeten zijn. Vervolgens zou in elke regeling op basis waarvan een bepaald onderzoek noodzakelijk is een specifieke termijn moeten worden opgenomen. Dit vergt een omvangrijke wetgevingsoperatie die in dit korte bestek niet haalbaar is. Tot slot kan nog worden opgemerkt dat een houdbaarheidstermijn zoals door Nijmeijer voorgesteld, onder bepaalde omstandigheden een averechts effect kan hebben. Om

deze reden is bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de Wet luchtvaart expliciet gekozen voor een «ten minste houdbaar tot»-termijn.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe met gegevens moet worden omgegaan als er bijvoorbeeld wijzigingen zijn opgetreden in de projecten naar aanleiding van uitspraken van de rechter, of een bestuurlijke lus?

Deze bepaling geeft een bestuursorgaan de bevoegdheid om na de vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het nieuwe besluit te baseren op feiten waarop het vernietigde besluit berustte. Dit betekent dat het onderzoeken die het heeft laten doen bij de voorbereiding van het inmiddels vernietigde besluit opnieuw mag gebruiken bij het voorbereiden van het nieuwe besluit. Het betreft een bevoegdheid, dus geen verplichting. Als het bestuursorgaan meent dat het wenselijk is om bepaalde feiten opnieuw te laten onderzoeken, dan staat dat haar vrij. Er kunnen verschillende redenen zijn om opnieuw onderzoek te laten verrichten, bijvoorbeeld als de resultaten van aanvullend onderzoek dat is verricht om gevolg te geven aan de uitspraak van de rechter op hun beurt gevolgen hebben voor bepaalde aspecten van andere onderzoeken die niet werden geraakt door de rechterlijke uitspraak. Of het nodig of wenselijk is om nader onderzoek te doen hangt dus af van de omstandigheden. Wijzigingen in projecten naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak kunnen daar aanleiding toe geven. Wanneer de bestuurlijke lus wordt toegepast, geldt ook de regel dat bij het herstellen van het besluit mag worden uitgegaan van de feiten, zoals die waren bij het nemen van het bestreden besluit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de bestuursrechter het gebrek van evident verouderde gegevens kan passeren als het onderzoek zijn oorsprong vindt in Europees recht.

Het antwoord op deze vraag hangt af van de toepasselijke Europese regelgeving en van de eisen die aan het onderzoek werden gesteld. Als uit de toepasselijke (Europese) regelgeving zou voortvloeien dat een onderzoek niet ouder mag zijn dan een bepaalde termijn, kan de rechter hier onmogelijk aan voorbij gaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de regering in het nader rapport bedoelde met de zin dat sommige gegevens veel minder snel verouderen dan andere.

Bepaalde onderzoeksgegevens kunnen wel oud zijn, maar niet meer verouderen. Als het bijvoorbeeld nodig was om te onderzoeken hoeveel dieren van een bepaalde soort op een bepaalde peildatum in een bepaald gebied voorkomen, dan verouderen deze gegevens niet, ook al is het lang geleden dat het onderzoek is gedaan. Ook is denkbaar dat bepaalde onderzoeksgegevens lang bruikbaar zijn omdat het onderzoeksobject niet snel verandert.

Artikel 1.11 Milieueffectrapport

De leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, de SP, GroenLinks en de Partij voor de Dieren hebben vragen gesteld en hun zorgen geuit over het alternatievenonderzoek in het kader van de milieueffectrapportage en de advisering door de commissie m.e.r. De zorgen concentreerden zich op de vraag of het niet meer verplicht stellen van het alternatievenonderzoek wel spoort met de bevindingen van de commissie Elverding, met de zorgvuldigheid die bij besluitvorming vereist is en met de EU-richtlijn voor milieueffectrapportage. In vrijwel alle bijdragen kwam de zorg naar voren dat het niet laten verrichten van onderzoek naar alternatieven en het niet laten adviseren door de commissie m.e.r. vooral bij

complexe projecten contraproductief zou zijn, het draagvlak niet ten goede zou komen en tot meer beroepsprocedures zou leiden. In reactie op deze vragen merkt de regering het volgende op. Het is van belang een onderscheid te maken tussen de milieueffectrapportage op planniveau – de plan-m.e.r. – enerzijds en de milieueffectrapportage op projectniveau – de project-m.e.r. – anderzijds. Het wetsvoorstel heeft op het punt van de milieueffectrapportage (m.e.r.) uitsluitend betrekking op de project-m.e.r. Dat betekent dat het alternatievenonderzoek op planniveau verplicht blijft, hetgeen in overeenstemming is met de Europees-rechtelijke verplichting ter zake. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is dit onderscheid van meet af aan leidend geweest en het in het wetsvoorstel opgenomen artikel beoogt dan ook uitsluitend betrekking te hebben op de project-m.e.r. In de memorie van toelichting is een en ander duidelijk naar voren gebracht. Het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 1.11 is echter in zijn huidige bewoordingen voor meer uitleg vatbaar. Om deze reden is bij nota van wijziging een aantal woorden aan de bepaling toegevoegd teneinde buiten twijfel te stellen dat het schrappen van de verplichting om alternatievenonderzoek te verrichten alsmede om advies te vragen aan de commissie-m.e.r., uitsluitend betrekking heeft op de project-m.e.r. en dus niet op de plan-m.e.r. In dit verband zij ook verwezen naar het wetsvoorstel 31 755 over de modernisering van de m.e.r.-regelgeving dat momenteel bij de Eerste Kamer aanhangig is. Indien dat wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt, zal de commissie-m.e.r. over alle relevante plannen om advies worden gevraagd. Tot die tijd geldt verplichte advisering door de commissie-m.e.r. 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-m.e.r. en project-m.e.r. 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 58 projecten en anderzijds om de lokale projecten met nationale betekenis die op grond van afdeling 7 bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Ter toelichting moge het volgende dienen. De 58 projecten van bijlage II bevinden zich in diverse stadia van besluitvorming. Een deel ervan verkeert in de laatste fase van besluitvorming, waarbij de m.e.r.-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-m.e.r.-plicht pas enkele jaren bestaat, is het aannemelijk dat er projecten zijn waarvoor op planniveau geen milieueffectrapport behoefde te worden gemaakt.

Voor de projecten van bijlage II schraapt artikel 1.11 van het wetsvoorstel voor de project-m.e.r. de verplichting om alternatieven te onderzoeken en om de commissie-m.e.r. om advies te vragen. Deze beide elementen zijn voor de project-m.e.r. geen Europese verplichting en vormen dus een nationale kop. De precieze werking van het artikel verschilt per geval, afhankelijk van de fase van besluitvorming en de aard van het project. Indien de initiatiefnemer van oordeel zou zijn dat het project een zodanig bijzonder geval is dat één of beide koppen een significante meerwaarde

heeft, kan daar alsnog voor worden gekozen. Er is dus sprake van een «nee, tenzij»constructie en niet langer van een automatisme om bij een project-m.e.r. de commissie-m.e.r. in te schakelen of om alternatieven te onderzoeken.

De lokale projecten met nationale betekenis die op grond van afdeling 7 van hoofdstuk 2 bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen, vormen voor de m.e.r.-vraag een eenduidiger categorie. Bij nota van wijziging is artikel 1.11 van toepassing verklaard op deze projecten. Een van de kernpunten voor deze projecten is de verplichting om voor het aangewezen project een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening op te stellen. Voor een dergelijke structuurvisie is een plan-m.e.r. verplicht. Zoals hiervoor al is betoogd vindt in dat kader een alternatievenonderzoek plaats. Na de inwerkingtreding van het genoemde wetsvoorstel 31 755 zal de commissie-m.e.r. om advies worden gevraagd.

Rest de vraag hoe artikel 1.11 van het voorliggend wetsvoorstel zich verhoudt tot de aanbevelingen van de commissie Elverding. Opgemerkt wordt dat de commissie Elverding in haar advies, dat primair betrekking had op infrastructurele projecten, geen specifieke aanbevelingen heeft gedaan voor de m.e.r. Wel maakte de commissie onderscheid tussen een uitgebreide verkenning waarin ook een m.e.r. aan de orde is en een voorfase waarin dat niet het geval is. De implementatie van dat advies in de Tracéwet, is in voorbereiding. Voor de 58 projecten van bijlage II hangt de vraag naar de verhouding met het rapport van de commissie Elverding logischerwijze sterk af van de fase waarin een project zich bevindt en van de aard van het project. Veel projecten zijn bijvoorbeeld de initiatiefase, waar de commissie Elverding belangrijke aanbevelingen voor heeft gedaan, 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 projecten. Voor de projecten die op planniveau nog tot besluitvorming komen, kan het bevoegd gezag tegemoet komen aan de aanbevelingen van de commissie Elverding. Indien het een structuurvisie betreft of een plan waarvoor een m.e.r.-procedure dient te worden gevolgd, zullen 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 initiatiefase 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 initiatiefase. 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.

Artikel 1.12 Lex silencio positivo

De leden van de fractie van het CDA en de ChristenUnie vroegen of het juist is dat de invoering van de lex silencio positivo verplicht is op grond van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn.

Artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn bepaalt kort gezegd dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend indien een antwoord binnen de beslistermijn uitblijft. Op grond hiervan moeten lidstaten ervoor zorgdragen dat in hun rechtsstelsel wordt voorzien in lex silencio positivo. Uit de Dienstenrichtlijn vloeit evenwel niet voort dat de lex silencio positivo

op iedere vergunning in een lidstaat van toepassing zou moeten zijn. De Dienstenrichtlijn heeft immers een beperkt bereik. Deze richtlijn is uitsluitend van toepassing op vergunningstelsels die een procedure inhouden die voor een verrichter of een afnemer van een dienst de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit (artikel 4, sub 6, Dienstenrichtlijn). Bij vergunningstelsels die buiten de Dienstenrichtlijn vallen geldt artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn derhalve niet. Het aanlegvergunningstelsel dat in de Crisis- en herstelwet onder de werking van de *lex silencio positivo* wordt gebracht is een voorbeeld van een vergunningstelsel dat buiten de Dienstenrichtlijn valt. Er was dus geen sprake van een Europees-rechtelijke verplichting tot van toepassingverklaring van de *lex silencio positivo* op deze vergunning.

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat de *lex silencio positivo* van toepassing wordt verklaard op wettelijke voorschriften die in bijlage III van onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen. Deze leden wilden weten welke versnelling van procedures en realisering van projecten wordt verwacht door toepassing van de *lex silencio positivo* in dit geval? Ook vroegen zij of door het niet binnen de wettelijke beslistermijn verlenen van een aanlegvergunning bijvoorbeeld het risico bestaat dat bodembewerkingen op terreinen met archeologische waarde worden toegestaan indien na verloop van de wettelijke beslistermijn de vergunning van rechtswege wordt verleend? Gaat de toepassing van de *lex silencio positivo* dan niet voorbij aan de bescherming van dit belang en mogelijk andere belangen en wordt hiermee voorbij gegaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Valletta, zo wilden deze leden weten, als ook hoe de *lex silencio positivo* zich verhoudt tot het voorzorgsbeginsel en het zorgvuldig beoordelen van effecten met name op natuur en het voorkomen van aantasting daarvan? Hoe en wanneer wordt bij een aanlegvergunning beoordeeld of ook een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 noodzakelijk is? Bestaat het risico dat op enig moment de verplichting ontstaat om een eenmaal aangelegd object alsnog te verwijderen? De *lex silencio positivo* is nu nog alleen van toepassing op aanlegvergunningen, maar zou kunnen worden uitgebreid. Indien dit wordt overwogen zijn de leden van de fractie van de PvdA van mening dat hierin een rol voor de Staten-Generaal is weggelegd. Kan de regering aangeven op welke andere vergunningen de *lex silencio positivo* mogelijk ook wordt toegepast? Op welke termijn wordt bijlage III aangevuld?

Het van toepassing zijn van de *lex silencio positivo* leidt er niet toe dat er binnen de gestelde beslistermijn sneller wordt beslist, maar wel dat na afloop van de beslistermijn direct sprake is van een beslissing. Dit is een duidelijk verschil met vergunningen waarop de *lex silencio positivo* niet van toepassing is. Als bij aanvragen voor die vergunningen de beslistermijn niet wordt gehaald, is onduidelijk op welke termijn er wel een beslissing wordt genomen. Deze onduidelijkheid kan lang voortduren. Zoals eerder aangegeven zal begin 2010 een amvb worden opgesteld. Daarbij zullen de vragen over een eventuele uitbreiding van bijlage III aan de orde kunnen komen. Thans heeft de regering nog niet het voornemen deze bijlage uit te breiden. Als gevolg van het Verdrag van Valletta is in artikel 38a van de Monumentenwet 1988, dat in onderhavig wetsvoorstel materieel gezien van toepassing blijft, bepaald dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houdt met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten. Op grond van artikel 39 van de Monumentenwet 1988 is het mogelijk om in dat verband bij bestemmingsplan specifiek in het belang van de archeologische monumentenzorg een aanlegvergunningstelsel in het leven te roepen. Artikel 3.3, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening biedt een algemene basis voor een aanlegvergunningstelsel ter bescherming van bijvoorbeeld

groen dan wel de openbare ruimte in een (beschermde) stadsof dorpsgezicht. Het betreft een optionele bepaling waarin een bevoegdheid van de gemeenteraad wordt geregeld en geen verplichting zulks te doen. Dit neemt niet weg dat als gemeenten ter bescherming van een algemeen belang (archeologisch of anderszins) met zo'n stelsel werken en er van rechtswege toestemming wordt verleend voor het uitvoeren van een werk of werkzaamheid waarbij de bodem zal worden verstoord, dit schadelijk kan zijn voor de desbetreffende (archeologische) waarden. Er mag echter op worden vertrouwd dat een gemeente die een dergelijk aanlegvergunningstelsel hanteert ook zorg draagt voor een zorgvuldige uitvoering daarvan.

De regering wijst erop dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, voorziet in een verplichte toets vooraf door het bevoegd gezag op basis van het voorzorgbeginsel, ingeval er sprake is van een project met mogelijk significante effecten. De *lex silencio positivo* kan derhalve niet van toepassing zijn op de vergunningplicht van artikel 19d, in samenhang met artikel 19f en verder, van de Natuurbeschermingswet 1998.

Doorgaans zal een initiatiefnemer eerst formeel contact hebben met het bevoegd gezag om te bezien of een handeling waarop de aanlegvergunning betrekking heeft, in een concreet geval is aan te merken als een project met mogelijk significante effecten, waarvoor een Nb-wetvergunningplicht geldt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden terecht dat de *lex silencio positivo* overheden stimuleert om binnen de gestelde beslistermijn een beslissing te nemen. De opvatting dat de *lex silencio positivo* op zichzelf niet tot versnelling leidt, deelt de regering niet. Zoals hiervoor in antwoord op de vraag van de PvdA-fractie onder meer is aangegeven, leidt de *lex silencio positivo* er inderdaad niet toe dat er binnen de gestelde beslistermijn sneller wordt beslist. Wel is na afloop van de beslistermijn direct sprake van een beslissing.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie is de regering van mening dat bij het van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo* zorgvuldig moet worden afgewogen of andere belangen niet onnodig kunnen worden geschaad. De regering is van mening dat dit bij het van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo* op de aanlegvergunning het geval is geweest. Deze leden constateerden terecht dat bij nota van wijziging een extra procedurele waarborg is opgenomen. Deze waarborg houdt in dat een vergunning van rechtswege niet eerder in werking treedt dan zeven weken na het moment van bekendmaking. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat de Awb op korte termijn wordt uitgebreid met een paragraaf over de *lex silencio positivo*. De Dienstenrichtlijn verplichtte ertoe om de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren op vergunningstelsels die een procedure inhouden die voor een verrichter of een afnemer van een dienst de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Bij de implementatie van deze richtlijn is een aantal voorzieningen getroffen om tegemoet te komen aan de genoemde bezwaren. Zodra de wet waarin de Dienstenrichtlijn wordt geïmplementeerd (de Dienstenwet), in werking is getreden wordt de Algemene wet bestuursrecht uitgebreid met een paragraaf over *lex silencio positivo*. De bepalingen van deze paragraaf zijn van toepassing op dienstenvergunningen, maar kunnen ook van toepassing worden verklaard op andere besluiten. Deze paragraaf neemt een aantal belangrijke nadelen van de *lex silencio positivo* weg. Zo wordt een van rechtswege ontstane beslissing aangemerkt als een beschikking. Een dergelijke beschikking dient te worden bekendgemaakt. Dit volgt uit de artikelen 4:20b en 4:20c van de Algemene wet bestuursrecht. Op een vergunning van rechtswege

zijn de normale regels over bekendmaking en bezwaar en beroep van toepassing. Na de bekendmaking gaat de bezwaartermijn lopen en hebben belanghebbenden de mogelijkheid om bezwaar te maken. Daarop volgt een beslissing op bezwaar, net zoals bij een schriftelijk besluit. Daarnaast biedt artikel 4:20f van de Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan zelfstandig de mogelijkheid om alsnog voorschriften aan de vergunning van rechtswege te verbinden of het besluit in te trekken voor zover dat nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen. De regeling van de *lex silencio positivo* is dus met diverse waarborgen omkleed. De toepassing van de *lex silencio positivo* op aanlegvergunningen acht de regering dan ook verantwoord.

Voorts vroegen deze leden of er andere mogelijkheden zijn om te bewerkstelligen dat overheden binnen de gestelde termijn antwoorden. De recent in werking getreden Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen voorziet erin dat bestuursorganen die niet tijdig beslissen, na daartoe te zijn aangemaand, een dwangsom verbeuren per dag dat de beslissing daarna nog uitblijft. Ook kan de belanghebbende in beroep gaan tegen het niet tijdig nemen van het besluit.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op de bezwaren van de Raad van State tegen de *lex silencio positivo*, inhoudende dat een besluit niet zorgvuldig is voorbereid, niet op schrift is gesteld en dus ook niet bekend is gemaakt zodat onduidelijk blijft wanneer de termijn voor bezwaar en beroep begint. Zij vroegen hoe de regering deze problemen denkt op te lossen.

De bezwaren die de Raad van State noemt zijn onderkend. Zeer binnenkort wordt de Algemene wet bestuursrecht uitgebreid met een regeling over de *lex silencio positivo* die een aantal belangrijke bezwaren tegen deze figuur wegneemt. Voor een uitgebreidere toelichting hierover zij verwezen naar hetgeen wij hiervoor in antwoord op een vergelijkbare vraag van de ChristenUnie hebben geschreven. In deze paragraaf is onder meer bepaald dat een van rechtswege ontstane beschikking bekend moet worden gemaakt. Omdat de aanvang van de beroepstermijn in de Awb is gekoppeld aan de bekendmaking van de beschikking bestaat er geen onduidelijkheid over de aanvang van de beroepstermijn. Ook betekent een vergunning van rechtswege niet automatisch dat er voor het uitvoeren van de betrokken werken of werkzaamheden geen voorschriften gelden.

Wanneer de leden van de SGP-fractie het advies van de Raad van State goed lezen, is juist de mogelijkheid dat op grond van artikel 1.2 tal van projecten toegevoegd kunnen worden aan de bijlagen van deze wet, het belangrijkste bezwaar. De redenering is dan dat een project eerst kan worden toegevoegd en dat er vervolgens ook nog wordt besloten om de *lex silencio positivo* van toepassing te verklaren. In feite ligt het wettelijke systeem hierdoor helemaal open, zonder dat de Staten-Generaal of mede-overheden hier nog zeggenschap over hebben. Deze leden vroegen hierop een reactie van de regering.

De *lex silencio positivo* is alleen van toepassing op de vergunningen, bedoeld in bijlage III van het wetsvoorstel, en de vergunningen die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De toevoeging van projecten op grond van artikel 1.2 van het wetsvoorstel leidt er niet automatisch toe dat de *lex silencio positivo* ook op andere vergunningen van toepassing wordt. Indien dat wenselijk wordt geacht, zal dat expliciet bij wet of algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. De toepassing van de *lex silencio positivo* is bovendien in artikel 1.12 van het wetsvoorstel begrensd. Door verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is verzekerd dat de daarin opgenomen waarborgen van toepassing zijn. Verder is bepaald dat het niet kan gaan om vergunningen die worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene

wet bestuursrecht. Van deze wettelijke begrenzingsen kan bij algemene maatregel van bestuur niet worden afgeweken. Van een automatisme om bij nieuwe projecten ook andere vergunningen onder de *lex silencio positivo* te brengen is dan ook geen sprake. Daarvoor zal de regering binnen de door de wetgever gestelde kaders per geval een zorgvuldige afweging moeten maken die in regelgeving wordt neergelegd.

3.1 Ontwikkelingsgebieden

De leden van de CDA-fractie waarderen het dat het advies van de VROM-raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid» al zo snel na publicatie tot wetgeving leidt. Zij vroegen hierbij wel helder aan te geven welke verschillen er bestaan tussen het advies van de VROM-raad en het voorstel voor ontwikkelingsgebieden en zouden graag een toelichting zien op de keuze om de ontwikkelingsgebieden door de regering te laten aanwijzen, in plaats van door lokale of regionale overheden, wat meer voor de hand ligt gezien de decentrale systematiek van de ruimtelijke ordening.

Het VROM-raad-advies schetst de EG-kaders waarmee rekening dient te worden gehouden bij het opstellen van wetgeving. Dit is in het wetsvoorstel aangegeven in artikel 2.3, derde lid. Ook in het wetsvoorstel is de gemeente het «centrale bevoegd gezag». Voor gevallen waarin bij het uitvoeren van werken de medewerking van derden aangewezen is, is in het wetsvoorstel in aanvulling op het VROM-raad-advies het regime van de Belemmeringenwet privaatrecht van toepassing verklaard. Het VROM-raad-advies gaat ervan uit dat uiteindelijk wordt voldaan aan de geldende milieukwaliteitseisen. In het wetsvoorstel is deze periode nader bepaald op tien jaar, met een eventuele uitloop naar vijftien jaar. Het advies gaat uit van aanwijzing door de minister. Dit biedt veel flexibiliteit in die zin dat de lijst met gebieden bijvoorbeeld snel kan worden aangepast. Gelet echter op de vergaande bevoegdheden die een aanwijzing als ontwikkelingsgebied met zich mee kan brengen (tijdelijk afwijken van bepaalde wetten) en op het experimentele karakter van de regeling, is gekozen voor de aanwijzing van gebieden bij algemene maatregel van bestuur.

Daarnaast vroegen deze leden een reactie van de regering op de zienswijze van professor mr. N.S.J. Koeman op het voorstel voor ontwikkelingsgebieden en hoe reageert zij op de hierin gedane voorstellen. Ook vroegen deze leden een reactie van de regering op de zienswijze van professor mr. A.G.A. Nijmeijer.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie om een reactie op de zienswijze van professor mr. N.S.J. Koeman op het voorstel voor ontwikkelingsgebieden wordt het volgende opgemerkt. De belangrijkste reden om de regeling met betrekking tot ontwikkelingsgebieden nu niet op te nemen in de Wet ruimtelijke ordening, is gelegen in het experimentele karakter van het voorstel. Het is van belang om allereerst in een ruim aantal gebieden praktische ervaring op te doen met de werking van het instrument in de praktijk, alvorens te beslissen over de opzet van een definitieve voorziening in de VROM-wetgeving. Dit zou kunnen als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening, maar ook in een eventuele nieuwe Wet gebiedsontwikkeling.

Gelet ook op de inbreng van de leden van andere fracties, naast die van het CDA ook die van de PvdA, de ChristenUnie, GroenLinks en de SGP, is de opportuniteit van het bestaan van een zelfstandig ontwikkelingsplan naast het bestemmingsplan nader overwogen. De aangevoerde argumenten zijn voldoende overtuigend. Bij nota van wijziging is het wetsvoorstel dan ook aangepast in die zin dat het gebiedsontwikkelingsplan deel zal gaan uitmaken van het bestemmingsplan. Dit betekent dat het gebiedsontwikkelingsplan afzonderlijk van het bestemmingsplan kan

worden vastgesteld, maar dat het met de vaststelling onlosmakelijk deel gaat uitmaken van dat bestemmingsplan. Beroep tegen een gebiedsontwikkelingsplan heeft dan ook geen betrekking op ongewijzigde delen van het bestemmingsplan.

De aan het woord zijnde leden vroegen eveneens om een reactie op de zienswijze van professor mr. A.G.A. Nijmeijer waar hij het heeft over de ontwikkelingsgebieden. In aanvulling op de eerdere reactie op de zienswijze van Koeman, kan het volgende worden gezegd. Wat de naar het oordeel van Nijmeijer onwenselijke beschrijving op hoofdlijnen betreft (artikel 2.3, tweede lid, onderdeel e) wijst de regering erop dat het niet om een beschrijving op hoofdlijnen gaat, maar om een beschrijving op een behoorlijk detailniveau. Het ontwikkelingsplan is immers een op uitvoering gericht plan. Wat betreft de vermeende onduidelijke reikwijdte is er bewust voor gekozen de begrenzing niet te strikt te laten zijn. Het gaat erom het decentraal bevoegd gezag een instrument aan te reiken waarmee het zijn afwegingen kan maken en zo maatwerk te faciliteren.

De regering is blij met de waardering van de leden van de fractie van de PvdA over de koppeling van verslechtering enerzijds aan verbetering anderzijds in de vorm van een gebiedsontwikkelingsplan en merkt aanvullend het volgende op. De genoemde verslechtering mag niet als een vanzelfsprekendheid worden aanvaard. Het gaat erom als bevoegd gezag te komen met één samenhangend beeld met intenties, waarbij het bevoegd gezag manoeuvreerruimte krijgt om actief te sturen, zonder afhankelijk te hoeven zijn van bijvoorbeeld een specifieke vergunningaanvraag. Op deze wijze kunnen milieuverbeteringen tot stand worden gebracht, bijvoorbeeld door het stellen van verdergaande milieu-eisen aan bedrijven, het ingrijpen in bestaande vergunningen en het opleggen van extra maatregelen.

Zoals de leden van de fractie van de PvdA aangeven is het bij nota van wijziging mogelijk gemaakt de termijn waarbinnen na vaststelling van het plan alsnog wordt voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen, te verlengen van tien naar vijftien jaar. Graag onderschrijft de regering hun oordeel dat hierbij wel geldt dat de ambitie realistisch in tien jaar gehaald moet kunnen worden en dat uitstel met vijf jaar alleen bij uitzondering wordt toegestaan. Ook uit de toelichting op de nota van wijziging kan blijken dat een verlenging van vijf jaar, waartoe overigens een besluit van de Minister van VROM nodig is, meer uitzondering dan regel is. De specifieke omstandigheden spelen hierbij een belangrijke rol. De situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen dat de dynamiek en de ontwikkeling van het gebied van dien aard zijn, dat een afsluiting van de planperiode nog niet aan de orde is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of overwogen is om conform het voorstel van de commissie Elverding ten aanzien van de oplevertoets reserveringen op te nemen voor extra mitigerende maatregelen, voor het geval bij oplevering zou blijken dat de normen niet gehaald blijken te worden. Het is in eerste instantie aan het bevoegd gezag om hiermee aan de slag te gaan en eventueel te besluiten tot het nemen van extra mitigerende maatregelen. De Crisis- en herstelwet staat hiervoor niet in de weg. Waar het om gaat, is dat in een gebied dat bestreken wordt door een gebiedsontwikkelingsplan na tien jaar de situatie weer «onder volledige controle» moet zijn.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de meerwaarde van de ontwikkelingsgebieden ten opzichte van wat reeds mogelijk is op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering laat zich als volgt beantwoorden. De Interimwet stad-en-milieubenadering maakt het moge-

lijk om bij wijze van «uitlaatklep» en onder specifieke voorwaarden structureel af te kunnen wijken van bepaalde milieunormen. De gebiedsontwikkelingsplannen hebben een andere invalshoek. Doel is het lokale bestuur meer wettelijke mogelijkheden te geven om op een proactieve en creatieve manier milieuruimte vrij te maken. Op die manier kan het bevoegd gezag actief gewenste ontwikkelingen in het gebied mogelijk maken. Gedacht kan worden aan verdergaande milieu-eisen aan bedrijven, op lokale schaal milieubelasting verhandelbaar maken, ingrijpen in bestaande vergunningen en het opleggen van maatregelen, zoals het bouwen en gedogen van een geluidsscherm. Het advies van de VROM-raad geeft in dit verband interessante voorbeelden. In de memorie van toelichting (paragraaf 3.3) is overigens al aangegeven dat in principe de Interimwet ook kan worden toegepast in gebieden die worden aangewezen om te experimenteren met een gebiedsontwikkelingsplan. Wel dienen dan vanzelfsprekend de procedurele stappen uit de Interimwet te worden doorlopen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering een voorziening te treffen voor het betrekken van de beide Kamers der Staten-Generaal bij het vaststellen van de algemene maatregel van bestuur waarmee een gebied wordt aangewezen als ontwikkelingsgebied.

De aanwijzing van ontwikkelingsgebieden maakt deel uit van de amvb, die de regering begin 2010 vaststelt. Daarna is er jaarlijks rond de zomer de mogelijkheid om ontwikkelingsgebieden aan te wijzen in een amvb. Voor de betrokkenheid van het parlement stelt de regering een werkwijze voor analoog aan het programma Randstad Urgent, waarbij de Kamer jaarlijks over de voortgang van invoering en de effecten van de Crisis- en herstelwet rapporteert en daarbij ook ingaat op projecten/gebieden, die onder de werking van de Crisis- en herstelwet wordt gebracht, onder meer door aanwijzing als ontwikkelingsgebied. Mocht de Kamer hiertoe aanleiding zien, dan kan zij op dit punt met de regering in debat treden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe gehandeld wordt, indien met een in het gebiedsontwikkelingsplan opgenomen maatregel, waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is, bijvoorbeeld Anders Betalen voor Mobiliteit, niet de in het plan opgenomen doelen worden bereikt.

Voorop gesteld moet worden dat met de gebiedsontwikkelingsplannen niet de bevoegdheid wordt gegeven om wetgeving zoals de in te voeren Wet kilometerprijs te doorkruisen. Bovendien geldt voor «Anders Betalen voor Mobiliteit» dat dit betrekking heeft op zogenoemde mobiele bronnen. De regeling van gebiedsontwikkeling ziet vooral op vaste bronnen die bijvoorbeeld goed kunnen worden aangestuurd via het instrument vergunningverlening. Voor mobiele bronnen is het lastig om afspraken te maken via de band van het bestemmingsplan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het zinvol zou zijn in artikel 2.3 een verband te leggen met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

Inhoudelijk is er een overeenkomst tussen de ontwikkelingsplannen en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit in die zin dat het om een zelfde soort van aanpak gaat, waarbij het NSL specifiek gericht is op het tijdig voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen en het ontwikkelingsplan een bredere scope kan hebben. Overigens wordt in artikel 2.3, derde lid bepaald dat met een gebiedsontwikkelingsplan niet van het NSL kan worden afgeweken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken een vergelijking tussen het aanwijzen van ontwikkelingsgebieden en de aanpak in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Genoemde leden constateren echter dat het bij het NSL draait om het

verbeteren van de luchtkwaliteit door generieke en plaats specifieke maatregelen terwijl de maatregelen binnen ontwikkelingsgebieden meer gericht lijken te zijn op saldering en opvullen daarvan.

Naar het oordeel van de regering wordt het ontwikkelingsplan hiermee onvoldoende recht gedaan. Door het ontwikkelingsplan kan het bevoegd gezag in het gebied gewenste ontwikkelingen mogelijk maken en krijgt zij het instrumentarium daarvoor aangereikt. Dat instrumentarium kan inhouden dat gebruikruimte anders wordt verdeeld. Als daarmee de gewenste ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt én direct of op enige termijn aan de milieueisen wordt voldaan, is daar geen bezwaar tegen. In de praktijk zal het juist leiden tot meer inspanningen om de milieudoelen te realiseren, doordat er extra maatregelen aan bijvoorbeeld bedrijven kunnen worden opgelegd om aan milieueisen te voldoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen welke waarborgen het voorgestelde experiment biedt op een snelle verbetering van de milieukwaliteit in de aan te wijzen ontwikkelingsgebieden en of het milieuprobleem hiermee niet te veel naar de toekomst wordt verplaatst. Het voorstel is primair gericht op het optimaliseren van milieugebruikruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van het ontwikkelingsgebied. Uitgangspunt hierbij is dat de nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt met de in wetgeving vastgelegde milieukwaliteit. Tijdens de transitieperiode kan op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieufacet tijdelijk worden afgeweken. Deze periode is aan een maximum van tien jaar gebonden. Indien onverhoopt voor dat milieufacet aan het eind van de toegestane periode niet wordt voldaan aan de wettelijke milieukwaliteits-eisen dan geeft het bevoegd gezag aan op welke wijze alsnog aan de norm wordt voldaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voorts of de extra maatregelen voor bedrijven echt afdwingbaar zijn en of de voorgestelde regels voldoende rechtszekerheid bieden voor bedrijven.

De maatregelen zullen worden vastgesteld in het gebiedsontwikkelingsplan, via de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Vervolgens heeft het bevoegd gezag de instrumenten om de besluitvorming af te kunnen stemmen op die maatregelen. Concreet betreft het hier artikel 2.3, derde lid, («indien voor de uitvoering van maatregelen enig besluit is vereist, _ kunnen burgemeester en wethouders _ dat besluit nemen, voor zover nodig in afwijking van _ bepalingen bij of krachtens» een aantal specifiek genoemde wetten). Als het aankomt op de feitelijke uitvoering, dan zal het bevoegd gezag die, indien noodzakelijk, kunnen doorzetten via het opleggen van een gedoogplicht. De vraag of de voorgestelde regels voldoende rechtszekerheid bieden voor bedrijven in een ontwikkelingsgebied kan positief worden beantwoord. In het kader van de inspraak zal een bedrijf gewoon zijn zeggje kunnen blijven doen als het gaat om het opstellen van een gebiedsontwikkelingsplan. Ook blijven de mogelijkheden van bezwaar en beroep gewoon bestaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de afwijkingsruimte gezien de Europese milieuregels niet zeer beperkt is.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie is de regering van mening dat de afwijkingsruimte gezien de Europese milieuregels in zekere zin beperkt is. Daarom is voor «lucht» en «water» geen ruimte voor afwijking van de bestaande normen gecreëerd. Anders ligt dit echter voor de componenten externe veiligheid, bodem en geluid, waar de nationale ruimte groter is. De winst van het wetsvoorstel is echter niet minder gelegen in de hoeveelheid ruimte die er al dan niet is, als wel in de actieve rol die het bevoegd gezag in het ontwikkelingsgebied op zich kan nemen, zoals hiervoor al is uiteengezet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe moet worden omgegaan met compensatie die buiten het plangebied van het ontwikkelingsplan is gelegen.

Problemen met compensatie buiten het plangebied van het ontwikkelingsplan worden niet voorzien, zeker niet als er sprake is van hetzelfde bevoegd gezag. Als er wel sprake van zou zijn, zou deze compensatie niet meetellen in de zogenoemde saldering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een nadere motivering van de reikwijdte van lid zes van dit artikel 2.3.

Gevraagd om een nadere motivering zij toegegeven dat deze ruim is, maar dat dit, gelet op het karakter van het wetsvoorstel om stimulansen te geven in een moeilijke economische situatie, in zekere zin onontkoombaar is. Met het experiment wordt beoogd lokaal maatwerk voor ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en niet op voorhand te beperken. Bovendien bestaat er zoveel vertrouwen in de lokale democratie dat een gepast gebruik naar de overtuiging van de regering verzekerd is. Aan de andere kant is er ook sprake van een duidelijke nationale inkadering, naast die van de Europese regels. Voor een aangewezen gebied geldt namelijk dat afwijken van een formeelwettelijke bepaling van de in de onderdelen a tot en met i genoemde wetten enkel aan de orde kan zijn indien dat als zodanig bij algemene maatregel van bestuur is aangegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of regels aangaande de rapportage van de voortgang aan de gemeenteraad en aan de minister van VROM van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn.

Vooralsnog geeft de regering er de voorkeur aan eerst in de praktijk ervaring op te doen en later te bezien of verdergaande formeel-wettelijke bepalingen aangewezen zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of tijdelijke normoverschrijding al toegestaan is als de aanpak c.q. het openbreken van bestaande vergunningen nog niet onherroepelijk is geworden.

Van eventuele normoverschrijding kan pas sprake zijn als het ontwikkelingsplan de procedure heeft doorlopen en is vastgesteld. Pas op dat moment kan bijvoorbeeld een bestaande vergunning worden opgebroken.

De leden van de ChristenUnie-fractie trokken ten aanzien van het omgaan met milieugebruiksruimte een parallel met de gekozen aanpak voor de lange termijn op Schiphol waarbij een 50–50 verdeling is gehanteerd voor het gebruik van de te behalen milieuwinst. Zij geven in overweging om een dergelijke aanpak ook toe te passen in ontwikkelingsgebieden zodat er een win-win situatie ontstaat voor zowel de beoogde ruimtelijke- en economische ontwikkelingen en het milieu.

Zoals aangekondigd in de Luchtvaartnota is het de bedoeling vanaf 2020 voor Schiphol een 50–50-beginsel in te voeren, waarbij de milieuwinst periodiek in gelijke mate wordt verdeeld over de omgeving en de luchtvaartsector. Voor de omgeving gaat het dan om aanscherping van de milieunormen, met name voor geluid. Voor de luchtvaartsector gaat het om groei-ruimte binnen de normen. Het is een interessante gedachte om deze werkwijze, die prikkelt tot verbetering van milieuprestaties, breder te gebruiken in het kader van het ontwikkelingsplan. Het initiatief hiervoor ligt in eerste instantie bij het bevoegd gezag.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven in overweging om ontwikkelingsgebieden alleen mogelijk te maken binnen bestaand stedelijk gebied en voor bestaande bedrijventerreinen en dus niet voor nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied. De leden van GroenLinks hadden een vergelijkbare vraag.

Naar aanleiding van deze suggestie van de leden van de fractie van de ChristenUnie merkt de regering op dat het juist in de komende experimenteerperiode passend is ieder mogelijk experiment op zijn eigen merites te beoordelen en niet op voorhand de reikwijdte van het wetsvoorstel in te perken. Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld zijn om in een buitengebied één bedrijf te laten groeien «ten koste» van een bedrijf dat dicht bij een natuurgebied is gelegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie en vran GroenLinks gaven in overweging om de aanwijzing van een ontwikkelingsgebied wel vatbaar te maken voor beroep.

Deze regering is hier geen voorstander van. De voorgestelde aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur doet immers recht aan het bestuurlijk karakter van de keuze, terwijl de totstandkomingsprocedure met onder meer advisering door de Raad van State met de nodige waarborgen is omkleed. De regering wil voorkomen dat een eventueel beroep tegen een aanwijzing en een later beroep tegen het ontwikkelingsplan vervolgens gaan leiden tot een wirwar van juridische procedures. Hierdoor kan het realiseren van het gebiedsontwikkelingsplan buiten beeld raken in een periode waarin juist snelheid geboden is.

Het is bovendien de vraag wat het belang is om tegen een aanwijzing beroep in te stellen. Het gaat om niet meer dan een aanwijzing met het uitsluitend criterium «met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling» van dat gebied. Ten tijde van de aanwijzing is er nog geen gebiedsontwikkelingsplan. De «echte» belangen, bijvoorbeeld van een potentieel benadeelde, komen pas in beeld als het op specifieke uitvoering gerichte gebiedsontwikkelingsplan wordt vastgesteld.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de precieze reikwijdte van het gebiedsontwikkelingsplan laat zich uit de aard van het onderhavige wetsvoorstel niet zo precies beantwoorden. Het gaat immers om een in de tijd beperkt experiment voor een eveneens beperkt aantal gebieden. In eerste instantie komt het erop aan in de praktijk ervaring op te doen. In het kader van de verplichte evaluatie kan vervolgens worden bepaald of er behoefte is om met de specifieke regeling door te gaan en om in dat geval de reikwijdte van het plan specifiek te begrenzen. Hetzelfde geldt min of meer voor de milieukwaliteitseisen die daarbij worden betrokken. Hierbij geldt overigens wel het voorschrift van artikel 2.3, derde lid, dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald van welke formeel-wettelijke bepalingen mag worden afgeweken. Nu het ontwikkelingsplan onderdeel gaat uitmaken van het bestemmingsplan, hetgeen naar aanleiding van de inbrengen van diverse fracties is geregeld bij nota van wijziging, is ook de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar de relatie met het exploitatieplan van artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening beantwoord.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat bij afwijking op grond van de Interimwet Stad en Milieu ministeriële toestemming nodig is met marginale toetsing. Zij vragen waarom hiervoor niet gekozen is bij tijdelijke normoverschrijding in een ontwikkelingsgebied. Bij de leden van de fractie van de ChristenUnie lijkt er sprake te zijn van een misverstand als zij constateren dat bij afwijking op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering ministeriële toestemming nodig is. Dit is in tegenstelling tot de voorloper – de Experimentenwet Stad en Milieu – bij de Interimwet Stad en Milieu niet het geval. De Interimwet kent wel het vereiste van goedkeuring door gedeputeerde staten. Vooruitlopend op de wetswijzigingen die voortvloeien uit het kabinetsstandpunt over interbestuurlijk toezicht, vervalt ingevolge het onderhavige wetsvoor-

stel ook deze goedkeuring door gedeputeerde staten (artikel 3.4, onderdeel D).

Bij nota van wijziging zijn de tijdelijke verruimingen en afwijkingen van het bestuursprocesrecht (afdeling 2 hoofdstuk 1) ook van toepassing verklaard op gebiedsontwikkelingsplannen/ontwikkelingsgebieden uit hoofdstuk 2. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen wat dit betekent voor het relativiteitsbeginsel uit artikel 1.9 voor ontwikkelingsgebieden. Meer in het bijzonder vroegen zij of hun mening wordt gedeeld dat een belanghebbende bij een project in een ontwikkelingsgebied gezien de beoogde saldering ook voldoet aan het criterium van artikel 1.9 voor andere plannen en projecten in het ontwikkelingsgebied.

De wijzigingen van het bestuursprocesrecht zijn inderdaad van toepassing op besluiten over ontwikkelingsgebieden. Belanghebbenden bij dergelijke besluiten kunnen hiertegen desgewenst opkomen. Wie tot de kring van belanghebbenden wordt gerekend volgt uit artikel 1:2 Awb. Dit artikel wordt niet gewijzigd door de Chw. Als iemand belanghebbend is bij een besluit geldt ingevolge het bepaalde in artikel 1.9 het relativiteitsvereiste. Dit houdt in dat de rechter bij het beoordelen van de beroepsgronden moet bezien of de regel waarop een beroep is gedaan wel strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich erop beroept. Bij de beantwoording van die vraag speelt de samenhang van het in geding zijnde besluit met andere appellabele besluiten geen rol. Voor de duidelijkheid kan nog worden opgemerkt dat artikel 1.9 geen rol speelt bij de voorbereiding van een gebiedsontwikkelingsplan. Bij de voorbereiding van een dergelijk plan kan eenieder zienswijzen indienen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere onderbouwing ten aanzien van de vraag waarom nu al verwacht wordt dat een verlenging van de looptijd van de ontwikkelingsgebieden nodig zal zijn en welke situaties zich hiervoor kwalificeren.

Ook vroegen deze leden hoe de verlenging van de looptijd zich verhoudt met de beperkte ruimte binnen Europese milieuregels en welke waarborgen er worden gesteld dat deze verlenging alleen wordt gebruikt als dat noodzakelijk is en dat voorkomen wordt dat al op deze verlenging wordt geanticipeerd.

Het besluit tot eventuele verlenging van de termijn wordt voorbehouden aan de Minister van VROM. Juist omdat het gaat om situaties die nu niet goed zijn te voorzien is het niet goed mogelijk op dit punt een nadere onderbouwing te geven. Duidelijk is natuurlijk wel dat ook bij een eventuele verlenging van de looptijd het kader van de Europeesrechtelijke milieuregels geldt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe er met ontwikkelingsgebieden wordt omgegaan als een ontwikkelingsgebied meerdere gemeenten omvat. Zij vragen hoe de besluitvorming wordt afgestemd tussen de betrokken gemeenteraden en colleges.

Gelet op het experimentele karakter van het gebiedsontwikkelingsplan is er vanaf gezien om ten aanzien van een «intergemeentelijk gebiedsontwikkelingsplan», als bedoeld door de leden van de fractie van de ChristenUnie, nu al te komen met uitgewerkte voorschriften. Het ligt voor de hand dat de betrokken gemeenten een intergemeentelijk plan opstellen. Formeel kan iedere gemeente een dergelijk plan enkel vaststellen voor zover dat betrekking heeft op het eigen grondgebied van de gemeente. Vaststelling van de verschillende plannen dient zoveel mogelijk gelijktijdig te geschieden.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering het begrip «goed uitgevoerde saldering» definieert en in hoeverre deze wijziging conform de Europese regels is. Ook vroegen deze leden of de regering in de

toekomst, bij de uitvoering van de opgenomen projecten, geen problemen op het gebied van milieuregelgeving voorziet.

Het genoemde begrip «goed uitgevoerde saldering» kan alleen in een concrete situatie goed vorm krijgen. Het betekent in elk geval dat een bepaalde toename van de milieubelasting op de ene plaats elders zal dienen te worden gecompenseerd door een afname veroorzaakt door een andere activiteit. Als het gaat om salderen in het kader van activiteiten die verband houden met een gebiedsontwikkelingsplan, moet het saldo aan het eind van de planperiode nul zijn. Dat bepaalt ook tijdens de looptijd van het plan mede de bandbreedte. Aan het eind van de looptijd gelden namelijk onverkort de reguliere milieukwaliteitsnormen. Saldering zal uiteraard enkel kunnen plaatsvinden binnen de grenzen van Europese regels. Vooralsnog worden geen problemen op het gebied van de milieuregelgeving voorzien bij de uitvoering van de opgenomen projecten.

De leden van de fractie van de SP begrepen niet waarom het tijdelijk mogelijk wordt om af te wijken van milieunormen. Het accepteren van extra geluidruimte voor perioden tot wel tien jaar vonden deze leden niet acceptabel.

Bij de ontwikkelingsplannen gaat het de regering om het vrijmaken van milieuruimte. Het is daarbij van belang het langere-termijn-perspectief van duurzame ontwikkeling voor ogen te houden. Zo zijn door technologische vooruitgang en scherpere milieunormen – die laatste kan het bevoegd gezag ook stellen – nieuwe inrichtingen vaak minder belastend voor de leefomgeving dan bestaande. Daarnaast geldt in de huidige situatie dat inpassing van nieuwe activiteiten binnen de bestaande gebruiksruimte wordt overgelaten aan de aanvrager. Die verantwoordelijkheid wordt in het kader van het gebiedsontwikkelingsplan in handen gelegd van het lokaal bestuur dat zijn verantwoordelijkheid dus ook echt waar kan maken. Ten aanzien van het overschrijden van milieunormen kan het in een individueel geval inderdaad zo zijn dat er sprake is van tijdelijk en plaatselijk meer geluid, maar daar staat altijd minder geluid elders tegenover. In transitie-situaties kan niet altijd precies tegelijkertijd ruimte worden gecreëerd en nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Er zit dan tijdsverschil tussen het behalen van milieuwinst en het realiseren van nieuwe ontwikkelingen. Om die tijd te overbruggen kan het nodig zijn tijdelijk afwijkingen toe te staan. De regering is ervan overtuigd dat het totaalbeeld positief zal zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het echt de bedoeling is dat een project in principe, gerekend vanaf 2014 tot maximaal 2027 vrijgesteld kan worden van het halen van milieunormen. Deze leden vroegen voorts of de gebiedsontwikkelingsplannen worden verankerd in bestemmingsplannen, voor tijdelijke normoverschrijdingen ministeriële toestemming nodig is, extra door bedrijven te nemen maatregelen afdwingbaar zijn en de normoverschrijdingen maximaal vijf jaar duren. Wat betreft de mogelijkheid van het afwijken van normen zij opgemerkt dat deze beperkt is in die zin, dat de wet al limitatief bepaalt waarvan kan worden afgeweken en dat bij algemene maatregel van bestuur (artikel 2.3, derde lid, van het wetsvoorstel zoals ingediend) de kaders nauwkeurig worden aangegeven. Afzonderlijke ministeriële besluitvorming is dan in feite niet meer nodig. In de tweede nota van wijziging is vastgelegd dat gebiedsontwikkelingsplannen deel uitmaken van bestemmingsplannen. Extra door bedrijven te nemen maatregelen zijn afdwingbaar. Dit kan bijvoorbeeld doordat ze als voorschrift aan de vergunning kunnen worden verbonden. Gelet op het langlopend karakter van vergunningen en maatregelen beoordeelt de regering een maximering van eventuele normoverschrijdingen tot vijf jaar als te kort.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de regering vindt van het voorstel om het gebiedsontwikkelingsplan deel uit te laten maken van het bestemmingsplan en de Wet ruimtelijke ordening dienovereenkomstig aan te passen.

Hierin is, zoals eerder in deze nota gemeld, met de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel voorzien. Het aanpassen van de Wet op de ruimtelijke ordening acht de regering op dit moment te vroeg. De gebiedsontwikkelingsplannen vormen een experiment, waarmee de komende jaren wordt geëxperimenteerd. Als ervaring is opgedaan is het moment aangebroken om te besluiten of en zo ja hoe de ontwikkelingsplannen verankerd worden in de Wet op de ruimtelijke ordening.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts welke tijdswinst nog geboekt kan worden met de voorgestelde bijzondere voorzieningen voor versnelde uitvoering van bouwprojecten.

Hoofdstuk 2, afdeling 6, van de Crisis- en herstelwet ziet toe relatief eenvoudige projecten, zeker in vergelijking met de soms complexe ruimtelijke ontwikkelingen in ontwikkelingsgebieden. De tijdswinst zit hem in het feit dat één bestuursorgaan één projectbesluit kan nemen voor de bouw van maximaal 1500 tot 2000 woningen of andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen projecten van maatschappelijke betekenis. In paragraaf 3.4 van deze nota wordt nader op deze projecten ingegaan.

3.2 Innovatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering om de effecten van innovatieve projecten zichtbaar te maken en stelden voor een monitoringverplichting op te nemen.

Daarnaast vroegen deze leden de regering om de algemene maatregel van bestuur waarmee de experimenten worden benoemd, bij de beide Kamers der Staten-Generaal voor te hangen.

Het opnemen van een specifieke monitoringverplichting wordt niet noodzakelijk geacht. In het vierde lid van het voorgestelde artikel 2.4 wordt voorzien in een evaluatie binnen maximaal drie maanden na beëindiging van het experiment. De evaluatie moet zowel aan de doeltreffendheid als aan de effecten van het experiment aandacht besteden. Een dergelijke evaluatie binnen de genoemde korte termijn maakt het onvermijdelijk om het experiment gedurende de looptijd te monitoren. De verplichting tot regeling van elk experiment bij een algemene maatregel van bestuur draagt bij aan de zorgvuldigheid van de afweging van de beoogde effecten van een project en de mate waarin het project daaraan bijdraagt. Voor wat betreft de voorgestelde betrokkenheid van de Kamer zij verwezen naar hetgeen in hoofdstuk 1 van deze nota is opgemerkt..

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe en door wie wordt getoetst of de ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt daadwerkelijk innovatief zijn en daadwerkelijk voldoen aan milieukwaliteitsnormen en geen schadelijke milieugevolgen hebben conform lid 2.

De regering gaat hierbij niet over één nacht ijs. De verplichting tot regeling van elk experiment bij een algemene maatregel van bestuur draagt bij aan de zorgvuldigheid van de afweging van de beoogde effecten van een project en de mate waarin het project daaraan bijdraagt. Afhankelijk van het onderwerp van het mogelijke experiment kan bij de voorbereiding van die algemene maatregel van bestuur blijken dat bepaalde expertise van buiten de overheid nodig is. In zulke gevallen zal (onafhankelijk) advies uitkomst bieden. Die advisering houdt een toetsing van het experiment in, voordat het tot uitvoering komt.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de uiteenzetting in de Memorie van Toelichting over innovatie erg kort en algemeen is en vroegen op welke innoverende praktijken de regering doelt wanneer zij refereert aan tijdelijke experimenten waarbij innovatie, crisisbestrijding en bevordering van duurzaamheid hand in hand gaan.

Naar de mening van de regering is niet op voorhand te zeggen is waar de regeling betrekking op kan hebben. Alle projecten die aan de criteria voldoen kunnen voor een experiment in aanmerking komen. De regering spreekt bewust op voorhand geen voorkeur uit. Wel kan de regering ter verduidelijking voor deze leden twee willekeurige voorbeelden van zeer uiteenlopende, mogelijke projecten noemen. Zo is recent sprake geweest van het testen van een nieuwe milieuvriendelijke brandstof voor vliegtuigen. Voor die testen is het nodig dat motoren van een vliegtuig langdurig in een proefopstelling draaien. Een milieuvergunning kan hieraan nu in de weg staan. Een experiment zou hier uitkomst kunnen bieden. Op het gebied van waterbesparing is veel te winnen met het verminderen van de hoeveelheid drinkwater die gebruikt wordt voor het doorspoelen van toiletten. Innovatieve ideeën op dit punt stuiten op eisen die in het Bouwbesluit 2003 zijn vervat. Dat besluit is op de Woningwet gebaseerd, zodat op voet van het voorgestelde eerste lid, onderdeel h, ook op dat gebied aan een experiment zou kunnen worden gedacht.

3.4 Beperking belemmeringen radarzoning voor windturbines

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het probleem met radarverstoring niet al is opgelost door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2008/09, 31 500, nr. 15). De vastlegging van het belang van de bescherming van militaire radarinstallaties tegen verstoring door hoge bouwwerken, zoals hoogbouw en windturbines, heeft inderdaad plaatsgevonden in de ontwerp-Amvb Ruimte. De invulling van dit belang met de toetsingsgebieden en de beoordelingsmethode vindt volgens de ontwerp-Amvb Ruimte plaats in twee ministeriële regelingen van de minister van Defensie. Thans geldt het beleid, zoals neergelegd in de brief van de staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006 aan alle relevante gemeenten. Dit beleid wordt gezien als een knelpunt bij de realisering van het kabinetsdoel voor windenergie op land. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft uw Kamer in haar brief van 26 januari 2009 meegedeeld dat onder leiding van de Stuurgroep Nationale Veiligheid een project wordt uitgevoerd, waarin technische mogelijkheden worden uitgewerkt ter vermindering van de radarverstoring. Dit project wordt afgesloten met de bekendmaking en inwerkingtreding van een nieuwe norm en toetsingsmethode voor radarverstoring uiterlijk medio 2010. Dit geschiedt in het kader van de Amvb Ruimte. Gelet op het grote belang bij het snel kunnen invoeren van een nieuwe manier van het beoordelen van radarverstoring is in de Chw bij wijze van vangnet een aan de Amvb Ruimte identieke regeling opgenomen over het belang van de bescherming van militaire radars voor het geval deze amvb onverhoopt met vertraging in werking treedt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen in hoeverre de huidige eisen van het Besluit indieningsvereisten aansluiten bij de huidige bouwpraktijk en op welke gevolgen wordt bedoeld dat marges niet voor elk type bouwwerk afzonderlijk zijn te regelen.

De eisen in de bouwtechnische regelgeving worden regelmatig aangepast om ze te laten aansluiten bij de bouwpraktijk. Zo worden nieuwe normen van het Nederlands Normalisatie Instituut zo nodig in de regelgeving ingepast. Bij een aanvraag voor een bouwvergunning behoeven alleen die gegevens te worden aangeleverd die relevant zijn voor het betreffende bouwplan en waarover het bevoegde gezag nog niet beschikt. In veel

gevallen is de hoeveelheid te leveren informatie wat betreft de bouwtechnische toetsing beperkt. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening zullen vaak wel meer gegevens moeten worden aangeleverd. Als er een bouwvergunning is verleend, zal in principe moeten worden gebouwd volgens die vergunning. In veel gevallen, bijvoorbeeld als de wens ontstaat om hoger te bouwen en het bestemmingsplan dat toestaat, is de aanpassing van de bouwvergunning niet meer dan een administratieve handeling. De wijziging moet worden aangeleverd aan de gemeente, wat veelal ook achteraf kan worden gedaan in de vorm van revisietekeningen. Om de kans op knelpunten verder te verminderen kan een aanvrager er voor kiezen om een zogenoemde erkende kwaliteitsverklaring te laten ontwikkelen, waardoor het proces verder wordt vereenvoudigd. Deze mogelijkheid bestaat nu enkele jaren en wordt veelvuldig toegepast bij specifieke materialen en bijvoorbeeld woonwagens. Ook bij windturbines zijn deze verklaringen denkbaar. Bij een aanvraag op basis van een erkende kwaliteitsverklaring kan de bouwtechnische toets geheel achterwege blijven. Het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen levert de waarborg voor het voldoen aan de bouwtechnische regelgeving, waardoor een bouwtechnische toets door de gemeente niet meer aan de orde is. Bij strijdigheid van de bouwaanvraag met het bestemmingsplan moet de procedure voor een eventuele ontheffing wel opnieuw worden doorlopen.

Vooraf bepaalde marges, bedoeld om het aanvragers gemakkelijker te maken hun aanvraag in te dienen, kunnen in voorkomende gevallen geen oplossing bieden.

Dergelijke marges zullen steeds moeten blijven binnen wat als «ondergeschikte wijziging van de aanvraag» wordt beschouwd. Bij ieder bouwwerk en bij verschillende afmetingen van bouwwerken kunnen verschillende marges al als ondergeschikt worden gezien, zodat het vanwege de diversiteit van bouwwerken ondoenlijk is deze specifiek per bouwwerk(type) vast te leggen. Bij een minder verfijnde regeling van marges wordt het risico te groot dat marges worden vastgesteld die uitgaan boven het vereiste van een ondergeschikte afwijking, waardoor bijvoorbeeld het belang van omwonenden in het geding kan komen. Daar komt bij dat zo'n stelsel van marges anders zou uitwerken naarmate het bestemmingsplan ter plaatse anders luidt. Wat in het ene geval vanuit het perspectief van het bestemmingsplan nog als ondergeschikt kan worden gezien, hoeft dat in het andere geval niet te zijn, en omgekeerd. Ook uit dat oogpunt is het ondoenlijk om in objectieve termen marges vast te stellen die zowel het de aanvrager gemakkelijker maken als steeds voldoen aan het vereiste van «een ondergeschikte afwijking». Het hierboven aangehaalde risico bestaat ook hier.

De toelaatbaarheid van een afwijking van een bouwvergunning kan dus het beste per geval worden beoordeeld waarbij alle omstandigheden kunnen worden meegewogen en het ondergeschiktheids criterium als leidraad dient.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom de regering bij haar wetsvoorstel geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om de goede elementen uit het succesvolle Duitse systeem voor stimulering van duurzame energie over te nemen en groene stroom te subsidiëren uit een heffing op grijze stroom.

In het Aanvullend Beleidsakkoord is reeds besloten tot een andere financieringsbron voor de regeling stimulering duurzame energie (SDE). De SDE-uitgaven zullen gefinancierd worden via een opslag op het elektriciteitsstarief in plaats van via de algemene middelen.

In de brief aan de Tweede Kamer van 17 april jl. (Kamerstukken II 2008/2009 31 239, nr. 53) is aangegeven dat de minister van Economische Zaken voor het einde van 2009 de Kamer zal informeren over de vormge-

ving van de nieuwe financieringswijze voor de SDE-regeling. Voor deze kabinetsperiode zijn er al middelen gereserveerd op de EZ-begroting om SDE-uitgaven te financieren.

3.5 Energiebesparingsinvesteringen

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op de kritiek van de Woonbond op artikel 2.7 van dit wetsvoorstel in relatie tot het convenant Energiebesparing corporatiesector.

De leden van de PvdA-fractie gaven de regering in overweging dit onderdeel te laten vervallen.

De Woonbond stelt dat de afspraken en uitgangspunten van het genoemde convenant met voeten worden getreden door het mitigeren van de 70% eis, aangezien overweging drie van het convenant luidt: «Het is voor een succesvolle energiebesparing in de corporatiesector nodig om zowel bij de huurders als bij de woningcorporaties daarvoor een groot draagvlak te hebben». De regering is van mening dat de voorgestelde regeling niet noodzakelijkerwijs ten koste gaat van het draagvlak en evenmin leidt tot averechtse effecten in de vorm van meer frictie met de huurders. Het vermoeden van redelijkheid ontstaat volgens dit wetsvoorstel pas nadat aan een aantal strikte voorwaarden is voldaan. De verwachting dat er geen frictie met de huurders ontstaat is gerechtvaardigd, omdat hen niet om instemming met het voorstel tot renovatie wordt gevraagd. De voorwaarden zijn immers zodanig van aard dat, indien hieraan is voldaan, terecht kan worden gesproken van een redelijk voorstel. Naar verwachting zullen de huurders dit ook zo ervaren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering het voorstel van de Woonbond en Aedes om een interventieteam in te schakelen als tijdens het proces dreigt dat de 70% instemming niet gehaald wordt als een reëel alternatief ziet. Deze leden hadden voorts de volgende vragen over de uitwerking van het voorgestelde artikel:

Wordt gelet op het feit dat de huurder acht weken de tijd heeft na ontvangst van het voorstel om bezwaar te maken en dat op dat moment het oordeel over de redelijkheid (goedkeuring EIA, mate van overlast, lagere woonlasten, draagvlakmeting) nog gevormd moet worden de juridische positie van huurders niet te veel geschaad?

Hoe hangt het voorstel samen met de bestaande procedures in het geval er naast energiebesparing ook sprake is van gewone renovatiewerkzaamheden? Genoemde leden vermoeden dat – met twee verschillende procedures waarvoor een termijn van acht weken geldt – dit erg verwarrend kan zijn voor de huurders.

Hoe moet de verhuurder aantonen dat de woonlasten werkelijk dalen? Hoe kan de huurder beoordelen of de voorgestelde huurverhoging lager is dan de gemiddelde geraamde besparing op de energielasten? Wie maakt deze raming? Deelt de regering de mening dat met de regels die de huurcommissie moet hanteren een huurverhoging mogelijk is die hoger is dan energiebesparing? Genoemde leden vragen hoe de huurcommissie een voorstel tot toetsing van de huurverhoging na een renovatie ex artikel 2.7 moet toetsen. Zij vragen ook hoe dit moet in geval van een gecombineerde renovatie als hierboven omschreven. Deze leden vragen of de regering bereid is nadere voorwaarden ter zaken objectiviteit en professionaliteit aan deze raming te stellen.

Welke garantie heeft de huurder dat de werkzaamheden niet langer dan drie weken zullen duren? Genoemde leden constateren dat renovatiewerkzaamheden meestal langer duren dan verwacht. Zij vragen wat de gevolgen zijn voor de verhuurder en huurder als de werkzaamheden veel langer duren dan drie weken. Zij vragen waarom geen boeteclausule als voorwaarde is opgenomen.

Is de verhuurder verplicht om in het schriftelijke voorstel de mogelijkheid van toetsing binnen acht weken op te nemen?

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie om een vergelijking met de procedures die gelden voor appartementscomplexen met één of meerdere verenigingen van eigenaren. In hoeverre is daar sprake van meer of minder soepelere procedures dan de huidige en voorgestelde situatie van complexen met huurwoningen?

De regering ziet het voorstel van de Woonbond en Aedes vooral als een aanvulling op hetgeen met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. In dit verband is relevant dat de Woonbond op grond van het convenant Energiebesparing corporatiesector subsidie ontvangt voor activiteiten in de periode 2009 – 2012 om het draagvlak onder huurders te vergroten. Dit wetsvoorstel beoogt dan ook zeker niet om af te zien van draagvlakvergroting zoals overeengekomen met dit convenant. Met de voorgestelde bezwaartermijn van acht weken wordt de positie van de huurders niet geschaad. Deze bezwaartermijn is dezelfde als wanneer aan de huurder wordt meegedeeld dat 70% van de huurders met een voorstel heeft ingestemd. Wanneer een huurder zich binnen die termijn tot de rechter wendt, zal deze alsdan het voorstel op redelijkheid beoordelen. Wanneer er naast energiebesparende maatregelen ook sprake is van gewone renovatiemaatregelen, dan geldt voor die laatste maatregelen wel het instemmingspercentage van 70% om het vermoeden van redelijkheid te doen ontstaan. De verhuurder kan er voor kiezen om twee gescheiden voorstellen tot renovatie te doen, bijvoorbeeld als hij ook bereid is alleen de energiebesparende maatregelen aan te brengen. Hij kan er echter ook voor kiezen om een en ander in één voorstel te vervatten. Indien hij voor dit laatste kiest, dan geldt dat pas bij een instemmingspercentage van 70% van de huurders een vermoeden van redelijkheid van het voorstel ontstaat. De verhuurder moet in zijn voorstel aangeven dat de woonlasten per saldo dalen en dat de werkzaamheden ten hoogste drie weken duren. Hij moet dit ook met reële ramingen onderbouwen. Het is dus aan de verhuurder om aan te tonen dat aan de voorwaarden van het artikel is voldaan. De regering vindt het niet nodig voorwaarden te stellen aan deze ramingen. Het is aan de verhuurder om hier op een professionele wijze mee om te gaan. Wanneer uit het voorstel onvoldoende blijkt dat aan de in het artikel genoemde voorwaarden is voldaan, dan geldt niet het vermoeden van redelijkheid van het voorstel.

De huurcommissie kan achteraf de huurverhoging als gevolg van renovatie toetsen, wanneer er vooraf nog geen overeenstemming over de voorgestelde huurverhoging is. Nu de huurverhoging na woningverbetering in dit geval onderdeel uitmaakt van het voorstel tot renovatie is er geen reden meer voor het achteraf toetsen van de redelijkheid van die huurverhoging. Dit geldt ook wanneer er sprake is van een gecombineerde renovatie.

De huurcommissie hanteert voor het bepalen van de huurverhoging na woningverbetering altijd de regels van art. 7:255 BW. Het staat de verhuurder vrij om een lagere huurverhoging voor te stellen dan die de huurcommissie op grond van 7:255 BW kan toestaan. Hierdoor kan een verhuurder een renovatie voorstellen, waarbij de huurverhoging lager is dan de gemiddelde geraamde besparing op de energielasten, ook als artikel 7:255 BW een hogere huurverhoging zou toestaan.

De regering gaat er van uit dat de verhuurder met een reële raming van de duur van de werkzaamheden komt. Als achteraf blijkt dat de werkzaamheden langer hebben geduurd dan drie weken, dan komt het vermoeden van redelijkheid van het voorstel niet te vervallen. Dit zou overigens geen betekenis hebben omdat de werkzaamheden dan inmiddels al zijn afgerond.

Een wettelijke boeteclausule heeft geen zin gezien de vele feiten en omstandigheden die een rol zouden kunnen spelen. Zo is niet alleen te denken aan de duur van de overschrijding, maar ook aan de mate van overlast die een dergelijke overschrijding met zich meebrengt. De huurder kan wel een schadevergoeding vragen als de uitvoering van de werkzaamheden langer duurt dan gepland.

De verhuurder is nu niet verplicht om in het schriftelijke voorstel tot renovatie de mogelijkheid van toetsing binnen acht weken op te nemen. Dat verandert door het wetsvoorstel niet. Om latere problemen met de uitvoering te voorkomen, zou het wel voor de hand liggen dat hij de huurders op hun bezwaarmogelijkheden wijst.

In appartementencomplexen tot slot bepaalt de vereniging van eigenaren zelf of men wel of niet tot renovatie van het complex wil overgaan op basis van hetgeen in de splitsingsakte is opgenomen. Er is dus geen sprake van een voorstel tot renovatie van één partij aan een andere partij, zoals in de situatie van complexen met huurwoningen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom de regering heeft afgezien van de mogelijkheid een bindende energienorm voor bestaande en nieuwe woningen in het wetsvoorstel op te nemen. Voor nieuw te bouwen woningen is een verplichte energieprestatiecoëfficiënt opgenomen in tabel 5.11 bij artikel 5.12 van het Bouwbesluit 2003. Opneming daarvan in dit wetsvoorstel zou daaraan niets toevoegen. Voor bestaande woningen worden nu energieprestatiecoëfficiënten ontwikkeld, maar die kunnen alleen op basis van vrijwilligheid worden geïntroduceerd. Dit is in lijn met artikel 4 van de Woningwet dat bepaalt dat de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit 2003 slechts betrekking kunnen hebben op de verbouw van onder meer een woning, dus niet op een reeds bestaand deel daarvan. De energieprestatiecoëfficiënt kan niet worden berekend zonder daarbij de gehele woning te betrekken, dus ook reeds bestaande delen. In lijn met artikel 4 van de Woningwet is in artikel 5.14, tweede lid, van het Bouwbesluit 2003 bepaald dat bij verbouw geen eisen aan de energieprestatiecoëfficiënt worden gesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering niet bang is dat de situatie juist onduidelijker en complexer wordt als een simpele en redelijke norm wordt afgeschaft, waarmee elke huurder die zich zou willen verzetten tegen een wooncomplexverbetering, zich daar individueel tegen gaat verzetten.

Het is van belang dat energiebesparende maatregelen waarvoor een energieinvesteringsaftrek is toegekend snel kunnen worden uitgevoerd. Hoewel de 70%-regeling in de meeste gevallen geen belemmering vormt voor het realiseren van dergelijke maatregelen, wil de regering er met dit wetsvoorstel voor zorgdragen dat, mits aan enkele belangrijke voorwaarden is voldaan, deze maatregelen in alle gevallen snel kunnen worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel dient voor die gevallen waarin het vergaren van instemming van de huurders veel tijd zou kosten of met veel moeite gepaard zou gaan.

3.7 Versnelde uitvoering bouwprojecten

De leden van de PvdA-fractie willen de toepassing van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel beperken tot projecten binnen de bebouwde contour, zoals opgenomen in de Nota Ruimte.

Naar de mening van de regering zou een dusdanige afbakening van het toepassingsbereik van afdeling 6 de reikwijdte van die afdeling, gezien vanuit het doel van dit wetsvoorstel, te zeer beperken. Wel geldt bij het nemen van een projectuitvoeringsbesluit de verplichting om bestaande

wettelijke kaders, waaronder de nu nog in voorbereiding zijnde Amvb Ruimte, in acht te nemen (zie artikel 2.10, vijfde lid van het wetsvoorstel). Deze ontwerp-amvb bevat de verplichting voor de provincie om eens in de vier jaar het bestaand bebouwd gebied in kaart te brengen. Ook moet bij het nemen van planologische besluiten die ontwikkelingen buiten dat gebied mogelijk maken uitdrukkelijk worden gemotiveerd waarom deze ontwikkeling niet binnen dat gebied gerealiseerd kan worden. Deze motiveringsplicht zal in voorkomende gevallen ook gelden indien de gemeenteraad met toepassing van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel een projectuitvoeringsbesluit neemt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe een gemeente moet omgaan met een niet voorziene extra activiteit, bijvoorbeeld extra grondverzet, als de noodzaak daartoe zich tijdens het project openbaart. De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat er vanuit wordt gegaan dat van tevoren alle te verlenen «vergunningen» te overzien zijn en dat de gemeenteraad een volledig beeld heeft van de voor de uitvoering van het project relevante vergunningen en andere toestemmingen inclusief bijvoorbeeld een eventuele (aanleg)vergunning in verband met grondverzet. In verband hiermee doet de gemeenteraad er verstandig aan de reikwijdte van het projectuitvoeringsbesluit voldoende ruim te houden, zodat met diverse eventualiteiten rekening wordt gehouden. Dit is mede van belang, opdat bij de belangenafweging rekening kan worden gehouden met alle betrokken belangen, zoals voorgeschreven door het voorgestelde artikel 2.10, vierde lid. Mocht niettemin in een concreet geval sprake zijn van een niet in het projectuitvoeringsbesluit voorziene extra activiteit, dan zal naar bevind van zaken moeten worden gehandeld. Dit kan betekenen dat die activiteit later, nadat het projectuitvoeringsbesluit is genomen, alsnog apart moet worden vergund.

Met het projectuitvoeringsbesluit wordt de besluitvorming rond woningbouwprojecten in één hand gelegd waarbij bestaande wetten en regels buiten werking worden gesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe de gemeente dit allemaal kan overzien en beoordelen vanuit de specifieke kaders van de betreffende vergunningstelsels en hoe de regering het voor zich ziet dat kennis- en coördinatieproblemen voorkomen worden zodat daardoor juridisch kwetsbare besluiten worden voorkomen.

In tegenstelling tot het beeld dat deze leden hebben worden er geen materiële wettelijke bepalingen buiten werking gesteld. Voorts is het de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeente is om voldoende kennis en deskundigheid in huis te hebben om op verantwoorde wijze toepassing te kunnen geven aan de voorgestelde regeling. Dat neemt niet weg dat de regering zich verantwoordelijk voelt voor een deugdelijke voorlichting en kennisverspreiding ten aanzien van nieuwe wetgeving. Bij het voorliggende wetsvoorstel is het belang daarvan des te groter, omdat bij veel projecten van decentrale overheden de vraag zal rijzen wat de Crisis- en herstelwet voor dat project kan betekenen. In overleg met onder andere VNG en IPO wordt bezien hoe van rijkszijde aan deze vraag tegemoet gekomen kan worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom er geen gebruik wordt gemaakt van de reeds bestaande coördinatie-regeling uit de Wet ruimtelijke ordening. Ook bij de leden van de fractie van GroenLinks leefde deze vraag.

Dit punt is overwogen bij het opstellen van het wetsvoorstel. Daarbij is gebleken dat een op de Deltawet grote rivieren gebaseerde aanpak gezien vanuit het doel van dit wetsvoorstel een duidelijke meerwaarde kan hebben boven gebruikmaking van de bestaande gemeentelijke coördinatie-regeling in de Wro. Nadat de Raad van State hierop heeft

gewezen in zijn advies, heeft de regering dit overgenomen. Bij de regeling voor versnelde uitvoering van bouwprojecten in dit wetsvoorstel is sprake van één bevoegd gezag (de gemeenteraad) en één besluit (het project-uitvoeringsbesluit, dat strekt ter vervanging van de besluiten die anders nodig zouden zijn geweest). De gemeentelijke coördinatieregeling van de Wro 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. Het voorgaande laat onverlet dat het gemeenten vrijstaat in voorkomende gevallen in plaats van de regeling voor versnelde uitvoering van bouwprojecten gebruik te maken van de gemeentelijke coördinatieregeling uit de Wro.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom er niet is gekozen voor een beperking van het toepassingsbereik van de regeling voor woningbouwprojecten gerelateerd aan de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Zij vragen in dit kader welke eisen aan de motiveringsplicht zijn verbonden.

De regeling voor de versnelde uitvoering van bouwprojecten kan worden ingezet voor alle (woning)bouwprojecten van de in artikel 2.9, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel aangegeven omvang. Voor dit toepassingsbereik is gekozen omdat, zoals in paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting is aangegeven, dergelijke projecten een significant effect hebben op de werkgelegenheid. De doelstelling van het wetsvoorstel is dus verdisconteerd in de keuze voor een ruime werkings sfeer. Aan de motiveringsplicht worden geen nadere eisen gesteld. Het staat de gemeenteraad vrij om met toepassing van artikel 2.10, eerste lid, van het wetsvoorstel afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel van toepassing te verklaren op ieder woningbouwproject van de in het wetsvoorstel aangegeven omvang.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de termijn van vier maanden waarbinnen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet beslissen bij besluiten over de uitvoering van bouwprojecten wel voldoende is voor een zorgvuldige uitspraak. Bij nader inzien acht de regering deze termijn te kort. In de tweede nota van wijziging is op besluiten over de versnelde uitvoering van bouwprojecten de standaardtermijn van zes maanden van de Crisis- en herstelwet van toepassing verklaard.

Bij algemene maatregel van bestuur kan deze afdeling ook van toepassing worden verklaard op categorieën projecten met een maatschappelijke betekenis. De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat een definitie van maatschappelijke betekenis hierbij ontbreekt en vroegen waarom niet gekozen is voor een meer exacte afbakening van deze categorieën in de wet. Voorts gaven deze leden in overweging om hier een voorhangprocedure toe te passen.

Er is bewust gekozen voor een ruime reikwijdte. Tegelijkertijd geeft het begrip «maatschappelijke betekenis» aan dat het niet mag gaan om projecten waarbij uitsluitend particuliere belangen in het geding zijn. Vandaar dat in de toelichting bij de nota van wijziging enkele voorbeelden zijn gegeven van maatschappelijk vastgoed zoals scholen en zorginstellingen. Een verdere beperking van de categorieën projecten die in aanmerking komen voor aanwijzing, is gelegen in het feit dat het moet gaan om bouwprojecten. Dit volgt uit het opschrift van afdeling 6. Bij algemene maatregel van bestuur zullen dan ook alleen (categorieën) bouwprojecten worden aangewezen. De regering ziet geen aanleiding om deze algemene maatregel van bestuur te onderwerpen aan een voorhang-

procedure. Voor een nadere onderbouwing van dit standpunt wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van deze nota.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen zich af in hoeverre op categorieniveau kan worden bepaald of de toepasselijke drempels inzake luchtkwaliteit niet worden overschreden. Deze leden vroegen voorts in hoeverre het buiten toepassing verklaren van de verplichte advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage en het verplichte alternatievenonderzoek voor de categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis in overeenstemming is met Europese mer-wetgeving. In het verlengde hiervan vroegen deze leden ook voor de in de toelichting genoemde voorbeelden (zorginstellingen, ziekenhuizen en dergelijke) aan te geven of hier sprake is of kan zijn van een plicht tot opstellen van alternatieven voor de MER.

In reactie op deze vragen wordt opgemerkt dat deze vaststelling op categorieniveau kan plaatsvinden. Onder alle omstandigheden zullen bij de aanwijzing de toepasselijke Europese regels inzake luchtkwaliteit en de m.e.r.-plicht in acht worden genomen. Bij de voorbeelden die in de toelichting bij de nota van wijziging zijn genoemd (zorginstellingen, ziekenhuizen en dergelijke) kan onder omstandigheden sprake zijn van een mer-beoordelingsplicht.

In artikel 2.9 lid 3 uit de nota van wijziging wordt de afdeling buiten toepassing verklaard binnen bepaalde zones langs infrastructuur, gezien de nog tot stand te komen afspraken over de basisnetten. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen waarom bij wegen een zone van 100 meter wordt aangehouden, gemeten vanuit de as van de weg, en bij spoor 30 meter wordt gemeten vanuit het hart van het buitenste spoor en, omdat bij drukke verkeersknooppunten met parallelstructuren het meten vanuit de as van de weg ongewenste effecten zouden kunnen hebben, waarom bij wegen niet ook vanaf de buitenste rijbaan wordt gemeten.

Het verschil vloeit voort uit het feit dat vrachtwagens zich vrij over de verschillende rijbanen van wegen kunnen bewegen, terwijl bij spoor – het gaat meestal om tweesporige trajecten – in principe het buitenste spoor wordt aangehouden. Voor de zones geldt in beide gevallen dat ervan uit kan worden gegaan dat de risicocontour nergens deze afstanden zal overschrijden. Daarom zijn deze afstanden generiek in de wet opgenomen. Bij de vastlegging van het Basisnet Weg krachtens de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen zullen de afstanden per weg- en baanvak afzonderlijk worden vastgelegd. Verder zullen bij drukke verkeersknooppunten de afstanden bij de bogen afzonderlijk worden bepaald.

Bij nota van wijziging zijn enkele aanscherpingen toegevoegd voor projectuitvoeringsbesluiten die betrekking hebben op archeologische monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen hoe deze extra bevoegdheden zich verhouden tot de bevoegdheden van de Minister van OCW die gelden in de huidige wetgeving en of hun conclusie klopt dat die minister dus niet een projectuitvoeringsbesluit op deze gebieden kan blokkeren. De Minister van OCW kan inderdaad geen projectuitvoeringsbesluit blokkeren als dit betrekking heeft op een beschermd rijksmonument of een stads- of dorpsgezicht.

Wat betreft beschermde rijksmonumenten, met uitzondering van beschermde archeologische monumenten, beschikt de Minister van OCW in de reguliere procedure van wijziging van een beschermd monument ook slechts over een adviserende rol. Op grond van artikel 12 en 14 van de Monumentenwet 1988 beslissen burgemeester en wethouders over een aanvraag voor een monumentenvergunning. In de gevallen op grond van artikel 16 Monumentenwet 1988 vragen burgemeester en wethouders de Minister van OCW om advies over de aanvraag voor monumenten-

vergunning. Deze adviesplicht is overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Het enige dat hier wijzigt is dat de adviestermijn in het kader van dit wetsvoorstel is verkort van twee maanden naar vier weken.

Voor beschermde archeologische monumenten ligt de situatie een slag anders. Over een aanvraag tot wijziging van beschermde archeologische monumenten beslist de Minister van OCW in de reguliere procedure (artikel 14, eerste lid, onder a, Monumentenwet 1988). In het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen om naast het projectuitvoeringsbesluit niet de afzonderlijke procedure van een monumentenvergunning voor een archeologisch monument te handhaven, maar deze in het projectuitvoeringsbesluit te integreren. In het kader van dit wetsvoorstel beslist dus de gemeenteraad over wijziging van een beschermd archeologisch monument, maar adviseert de Minister van OCW altijd op grond van het voorgestelde artikel 2.10, zevende lid, onder a. Omdat de Minister van OCW bij uitstek over de kennis beschikt om een verantwoord oordeel te geven over de wijziging van een archeologisch monument zal de gemeenteraad in de regel diens advies volgen.

In geval een projectuitvoeringsbesluit een beschermd dorps- of stadsgezicht wijzigt, ontvangt de Minister van OCW slechts een afschrift van het vastgestelde besluit. Hij heeft hier dus geen taak. Deze situatie geldt ook buiten onderhavig wetsvoorstel in de Monumentenwet 1988. Bescherming van beschermde dorps- en stadsgezichten is geregeld via een beschermend bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad (artikel 36 Monumentenwet 1988). De vergunningverlening ligt hiermee geheel op lokaal niveau en in die zin wijkt onderhavig wetsvoorstel niet af van de Monumentenwet 1988. Wel is het mogelijk voor de gemeenteraad een projectuitvoeringsbesluit vast te stellen in afwijking van een bestemmingsplan. Om die reden ontvangt de Minister van OCW een afschrift van het vastgestelde projectuitvoeringsbesluit. Doordat hij kennis kan nemen van het besluit wordt hij in staat gesteld om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit indien het nationaal cultuurhistorisch belang dit vergt. Dit geldt uiteraard ook voor een besluit tot wijziging van beschermde (archeologische) rijksmonumenten.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welk probleem de regering beoogt op te lossen met het vergemakkelijken van de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties.

Op korte termijn dreigen als gevolg van de economische crisis belangrijke projecten op het gebied van uitbreidingsnieuwbouw en herstructurering stil te vallen, zowel door een afnemende vraag van woonconsumenten als door een terughoudende opstelling van financiers en vermogensverstrekkers. Het EIB heeft de verwachting uitgesproken dat de totale woningproductie in 2010 en 2011 inderdaad afneemt en uitkomt op ca. 67 000 respectievelijk 65 000 woningen. De afnemende vraag zal waarschijnlijk tijdelijk van aard zijn. De nationale huishoudensprognose (CBS 2009) laat over de wat langere termijn een groei zien. In de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2020 zal het aantal huishoudens in Nederland groeien met ruim 500 000. Daarnaast ligt er de opgave om te zorgen voor vernieuwing van de bestaande woningvoorraad. Met name in 2010 en 2011 komt de noodzakelijke uitbreiding van de woningvoorraad in de knel. De doorstroming binnen en naar de koopsector vermindert en de druk op de huurmarkt wordt steeds groter. De regering heeft een aantal belangrijke maatregelen genomen om deze spiraal te kunnen doorbreken. Naast de Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten en het tijdelijk ophogen van de WSW borgingsgrens naar € 350 000 levert ook de Crisis- en herstelwet een bijdrage. Daarbij komt dat het vergemakkelijken van locatieontwikkeling van groot belang is voor de uitvoerbaarheid van de verstedelijkingsambities van rijk en regio's op de wat langere termijn. Deze ambities worden met de verstedelijkingsafspraken over de periode

2010–2020 in de Bestuurlijke Overleggen MIRT expliciet gemaakt. Voorlopig is er mede als gevolg van de crisis geen extra rijksbudget ter stimulering van de woningproductie beschikbaar, terwijl met name de aanpak van de binnenstedelijke opgave wenselijk, maar complex en duur is. Hierbij gaat het om projecten van transformatie, verdichting of herstructurering, waarbij veel partijen betrokken zijn, veel beperkingen gelden vanuit het bestaand gebruik en regelgeving en waarmee hoge kosten gemoeid zijn (denk bijvoorbeeld aan verwerving). Door procedures te vereenvoudigen en te versnellen zal de uitvoerbaarheid en de financierbaarheid van plannen verbeteren, bijvoorbeeld omdat plan- en rentekosten afnemen. Naar dit aspect kijkt ook de stuurgroep Onorthodoxe maatregelen verstedelijking (rijk-Randstadregio's) nader onderzocht.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke initiatieven de regering nog onderneemt op het vlak van de voortgang van de verstedelijkingsopgave.

Zoals het er nu naar uit ziet zal met nagenoeg alle stedelijke regio's tijdens het Bestuurlijk Overleg MIRT in november 2009 overeenstemming worden bereikt over de visie op de ruimtelijke ontwikkeling, over de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgaven 2010–2020 en over de daarvoor belangrijkste gebiedsontwikkelingen per regio. Zo worden de gezamenlijke ambities en uitgangspunten van rijk en regio voor de verstedelijkingsopgave vastgelegd. Omdat vooralsnog rijksbudget ontbreekt voor de uitvoering van de woningbouwopgave in de periode 2010–2020 gaat het om intentieafspraken. Op dit moment kijkt de stuurgroep Onorthodoxe maatregelen verstedelijking, die door de randstadregio's en het rijk is ingesteld, naar de mogelijkheden om de ontwikkeling van woningbouwlocaties zonder rijksgeld mogelijk te maken. De eerste uitkomsten komen later dit jaar beschikbaar. Op basis van de eerste bevindingen wordt bezien welke, op gebieden toegesneden, maatregelen zinvol zijn om nader te concretiseren richting toepassing. Daarover wordt in het bestuurlijk overleg van het MIRT in het voorjaar 2010 gerapporteerd. Bij de huidige brede inventarisatie wordt naar alle beïnvloedbare aspecten gekeken die effect kunnen hebben op de exploitatie bij een (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling. Dan gaat het om kostenreducties en opbrengstverhogingen die bijvoorbeeld samenhangen met wet- en regelgeving op allerlei terreinen en andere rijksmiddelen, zoals rijksgrond en rijksvastgoed. Ook de Crisis- en herstellwet draagt bij aan het vergemakkelijken en versnellen van procedures en daarmee aan kostenreductie. Daarnaast wordt de ruimtelijke investeringsagenda van de regering vervat in het MIRT. De ruimtelijke investeringsopgaven voor de korte, middellange en lange termijn worden verder in kaart gebracht ten behoeve van de heroverwegingen. In het voorjaar 2010 bezien de bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor het ruimtelijk domein op welke wijze publicatie van deze lange termijn ruimtelijke investeringsagenda geëigend is.

3.8 Versnelde uitvoering lokale projecten met nationale betekenis

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen op welke termijn de regering de lokale projecten met nationale betekenis zal selecteren en of het zo is dat er gezien het experimentele karakter eenmalig een selectie zal plaatsvinden.

De aanwijzing van lokale projecten met nationale betekenis maakt onderdeel uit van de algemene maatregel van bestuur die de regering begin 2010 vaststelt. De gang van zaken rond deze amvb is toegelicht in paragraaf 2.1 van deze nota.

De leden van de ChristenUnie-fractie missen een brede afweging van alternatieven wat kan bijdragen aan het draagvlak voor het voorkeurs-

besluit en vroegen waarom dit aspect van de aanpak, zoals de commissie Elverding die voorstelt, niet is meegenomen. Dit berust naar de mening van de regering op een misverstand. Voorzover het MER-plichtige projecten betreft garandeert de verplichting om een structuurvisie vast te stellen tot een plan-mer, waarbinnen een afweging tussen alternatieven plaatsvindt. Daarnaast stimuleert ook de betrokkenheid van decentrale overheden om een brede alternatievenafweging te maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of het mogelijk is de bepalingen, die buiten toepassing kunnen worden verklaard, nader te specificeren. Voorts vroegen deze leden om concrete voorbeelden van bepalingen waarop dit betrekking zou kunnen hebben en om een nadere uitwerking van wat dringende redenen kunnen zijn voor het toepassen van dit artikel.

Deze leden vroegen of deze regeling niet oproept tot discussie over de dringendheid en daarmee tot extra beroepsprocedures en hoe deze ruime regeling zich verhoudt tot Europese (milieu) regelgeving.

Artikel 2.22 van de Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid om bepalingen die, al dan niet krachtens de wet, bij of krachtens een gemeentelijke verordening zijn gesteld, om dringende reden buiten toepassing te verklaren, indien deze bij het nemen en uitvoeren van besluiten voor deze projecten onevenredig belemmerend werken. In antwoord op deze vragen wordt opgemerkt dat het voorgestelde artikel 2.22 in ander verband reeds elders in onze wetgeving voorkomt. Het gaat hierbij om de artikelen 3.33, achtste lid, en 3.35, achtste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), waarin respectievelijk de provinciale en de rijkscoördinatieregeling zijn opgenomen. Qua formulering is in het wetsvoorstel bij die bepalingen aangesloten. Het is niet goed doenlijk om de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die met toepassing van artikel 2.22 buiten toepassing kunnen worden verklaard, op wetsniveau nader te specificeren. Bovendien zou nadere aanduiding van de (typen) bepalingen kunnen leiden tot een onbedoelde inperking van de reikwijdte van die bepaling. Artikel 2.22 zou bijvoorbeeld kunnen worden toegepast als na het vaststellen van een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.19, eerste lid, van het wetsvoorstel, een gemeentelijke verordening wordt vastgesteld met een bepaling die het uitvoeren van uitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 2.21 van het wetsvoorstel onevenredig zou belemmeren. Het ligt niet voor de hand dat deze situatie zich vaak zal voordoen. Of iets een dringende reden vormt, moet per geval worden vastgesteld. Hierover kunnen in algemene zin geen uitspraken worden gedaan. De aanwezigheid van dringende redenen zal goed moeten worden gemotiveerd. Uiteindelijk kan de toepassing van artikel 2.22 ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. De regering verwacht niet dat artikel 2.22 extra beroepsprocedures uitlokt, mede gezien het feit dat deze bepaling is bedoeld voor bijzondere gevallen. Het spreekt vanzelf dat bij de toepassing van artikel 2.22 de grenzen van de Europese regelgeving in acht worden genomen.

4.1 Provinciale coördinatie voor windenergie

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de toepassing van de Rijksprojectenprocedure beperkt wordt tot hoogspanningsnetten van 220/500 kV en hoger en hogedruknetten van 40 bar en hoger, waarom de Rijksprojectenprocedure niet van toepassing is op de (ruimtelijke inpassing van) alle activiteiten van TenneT en Gasunie Transport en of het juist is dat de regering al langer had beoogd de bepalingen uit de voorgestelde artikelen 3.2 en 3.3 in te voeren.

De toepassing van de rijksprojectenprocedure op energie-infrastructuurprojecten is geregeld in de wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met

de toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (Stb. 416). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is reeds aangegeven waarom deze ondergrens is gesteld (zie Kamerstukken II 2007/2008 31326, nr. 3). Het landelijk hoogspanningsnet vanaf 220 kV kan gezien worden als de snelweg voor elektriciteit. Dit net is noodzakelijk om de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening te garanderen. Door de liberalisering van de elektriciteitsmarkt kunnen afnemers bepalen bij welke producent zij hun elektriciteit halen. Dat maakt transporten minder voorspelbaar en deze zullen ook over langere afstanden plaatsvinden. Dit betekent dat de vraag naar elektriciteit en transport de komende jaren waarschijnlijk zal groeien. Hierdoor wordt het noodzakelijk het landelijk hoogspanningsnet op bepaalde punten uit te breiden, opdat de leveringszekerheid gegarandeerd blijft. De beperking tot de netten met een capaciteit van ten minste 220kV houdt verband met het feit dat dit hoofdtransportnetten zijn, terwijl de netten met een capaciteit van 110 kV en 150 kV over het algemeen een regionale functie vervullen. Dit sluit ook aan bij het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening waarin alleen de netten met een capaciteit van ten minste 220 kV zijn opgenomen.

In de hiervoor genoemde memorie van toelichting is ook aangegeven dat door een functie als gasrotunde Nederland veel gas kan aantrekken en daardoor de aanvoer zal diversifiëren. Een spreiding van de aanvoer is goed voor de betrouwbaarheid van levering. Dit betekent ook dat in de toekomst mogelijk grote gastransportleidingen moeten worden aangelegd. De rijkscoördinatieregeling is daarom in de genoemde wet van toepassing verklaard op de van het landelijk gastransportnet uitmakende leidingen met een druk van ten minste 40 bar en een diameter van 45,7 centimeter (18 inches). Dit betreft de hoofdtransportleidingen (het HTL-net) met een lengte van ongeveer 6000 kilometer. De overige leidingen van GTS hebben – analoog aan het hiervoor vermelde ten aanzien van de elektriciteitsnetten met een capaciteit van 110 of 150 MW – een regionale functie (het RTL-net) en worden daarom niet onder de rijkscoördinatieregeling gebracht. De lengte van deze leidingen bedraagt nog eens circa 6000 kilometer.

De wens om parallelschakeling standaard op deze projecten van toepassing te verklaren, zoals voorgesteld in de artikelen 3.2 en 3.3 van de Crisis- en herstelwet vloeit voort uit de ervaring die wordt opgedaan in de praktijk met de coördinatieregeling en is niet iets wat al lange tijd wordt beoogd. Ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel met betrekking tot de van toepassingverklaring van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de serieschakeling zoals deze bestond in de oude Wet op de ruimtelijke ordening. In de praktijk blijkt dat nog meer versnelling bij projecten kan worden bereikt door deze parallelschakeling. Artikel 3.35 van de huidige Wet ruimtelijke ordening gaat ook uit van deze parallelschakeling. Een en ander wordt door de in de artikelen 3.2 en 3.3 van dit wetsvoorstel gedane voorstellen dus weer gelijk getrokken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een nadere onderbouwing van de keuze om de provinciale coördinatieregeling van toepassing te laten zijn op windenergieprojecten tussen 10 MW en 100 MW en informeerden waarom de regering het van belang acht de rijkscoördinatieregeling van toepassing te doen zijn op windenergieprojecten vanaf 100 MW.

In de genoemde wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met de toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten is bepaald dat de rijkscoördinatieregeling van toepassing is op productie-installaties voor opwekking van duurzame elektriciteit met

behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 100 MW. Bij het bepalen van deze ondergrens voor toepassing van de rijkscoördinatie-regeling is uitgegaan van de bijdrage die de installaties leveren aan het bereiken van de nationale doelstellingen voor duurzame energie. Hierbij is de grens bepaald op 100 MW. Het gaat dan om parken met een aanzienlijk vermogen die een grote bijdrage kunnen leveren aan de nationale doelstellingen. Met de huidige windmolens met een vermogen van 3 MW zijn er 34 windmolens nodig om de grens van 100 MW te overschrijden, terwijl als in de toekomst windmolens met een vermogen van 5 MW op de markt komen, 20 windmolens reeds voldoende zijn. Plannen voor grotere windmolenparken vanaf 100 MW komen steeds vaker voor. Dit soort parken heeft een groot ruimtebeslag. Een afweging op nationaal niveau lijkt daarom logisch. Drie concrete voorbeelden zijn het in aanbouw zijnde windmolenpark in Eemshaven (264 MW), de in procedure zijnde projecten windmolenpark Zuidlob (108 MW) en het windmolenpark in de Noordoostpolder (ongeveer 400 MW). De ondergrens bij de provinciale coördinatie-regeling is nu zo gesteld dat gemeenten zelf kunnen besluiten over windparken kleiner dan 10 MW. Met de huidige windmolens met een vermogen van 3 MW zijn er meer dan drie windmolens nodig om de grens van 10 MW te overschrijden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voorts hoe de serieschakeling van procedures vorm krijgt. Bij serieschakeling worden de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd nadat het inpassingsplan is vastgesteld. Dit betekent dat er twee momenten van inspraak ontstaan, een ten tijde van ontwerp-inpassingsplan en een ten tijde van alle ontwerp-besluiten. Ook ontstaan er twee verschillende momenten van beroep. Bij parallelschakeling worden de ontwerp-uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd met het ontwerp-inpassingsplan ter inzage gelegd en is sprake van nog maar een beroepsmoment.

4.2 Interimwet stad-en-milieubenadering

Diverse leden vroegen of de Interimwet stad-en-milieubenadering wel goed gebruikt wordt, omdat de indruk bestaat dat de toepassing van de bepalingen uit deze wet minimaal is.

De vraag of de Interimwet stad-en-milieubenadering wel goed gebruikt wordt kan positief worden beantwoord. Wel is het zo dat er relatief weinig zogenaamde stap 3-besluiten zijn. De praktijk wijst namelijk uit dat veel problemen al zijn opgelost in de daaraan voorafgaande fasen. De regering ziet dan ook geen aanleiding om de gemeenten op dit punt extra begeleiding te bieden bij de uitvoering.

4.3 Natura 2000

4.3.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen of de voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet) door de regering worden gezien als een vertaling van de brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 29 juni 2009.

Het antwoord van de regering is voluit bevestigend. De in de genoemde brief aangekondigde vijf wettelijke rek- en ruimtemaatregelen (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, blz. 6–9) zijn opgenomen in artikel 3.8 van het wetsvoorstel. Het gaat om de volgende maatregelen: De continuering van het regime voor bestaand gebruik voor gebruik dat niet wordt opgenomen in een beheerplan (voorgestelde wijziging van de artikelen 19c en 19d, derde lid, van de Nb-wet).

Een separaat regime voor de beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie, in gevallen waarin een activiteit nergens bijdraagt aan

een toename van depositie (voorgestelde nieuwe artikelen 19kd en 19ke, in oorspronkelijke versie artikel 19ia, van de Nb-wet). Een lichter regime voor de bescherming van nationale instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden ten opzichte van de instandhoudingsdoelen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (voorgesteld nieuw artikel 19ia, in oorspronkelijke versie 19ib, van de Nb-wet, en voorgestelde wijziging van artikel 16 van de Nb-wet); Een wettelijke kapstok om uitvoeringsregels over rekenmodellen en meetmethoden vast te stellen (voorgesteld artikel 19kb van de Nb-wet). Een verduidelijking van de beroepsmogelijkheid tegen beheerplannen (voorgestelde wijziging van artikel 39 van de Nb-wet).

De leden van de CDA-fractie vroegen of het juist is dat het opschuiven van de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet naar de aangekondigde integrale herziening van de natuurwet, zoals door sommige maatschappelijke partijen wordt voorgesteld, tot een jarenlange vertraging kan leiden, waarop veehouders dan zouden moeten wachten. Zij willen verder weten om hoeveel veehouders het dan zou gaan. De leden van de PvdA-fractie stellen dat, wanneer er in het wetsvoorstel geen wettelijke regeling wordt opgenomen over de programmatische aanpak, de rek- en ruimtemaatregelen uit dit wetsvoorstel moeten worden gehaald en in het kader van de integratie van de natuurwetgeving moeten worden meegenomen. De leden van de CU-fractie onderschrijven de noodzaak dat er snel een oplossing voor de problemen met vergunningverlening moet komen maar vragen of dit wetsvoorstel hiervoor de geëigende weg is, verwijzend naar onder meer de aangekondigde integratie van de natuurwetgeving. Zij vragen wanneer dat wetsvoorstel zal worden ingediend.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een structurele aanpassing en herziening van de Nb-wet. Ook de leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de aangekondigde integrale natuurwet. Naar het oordeel van de regering wijzen de leden van de CDA-fractie er terecht op dat de keuze voor wettelijke regeling van de rek- en ruimtemaatregelen in het kader van het aangekondigde voorstel tot integratie van de natuurwetgeving, in plaats van in het voorliggende wetsvoorstel, tot vertraging zou leiden. 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 2008/09, 31 536, nr. 10, bijlage 6). Inwerkingtreding van dat wetsvoorstel is dan op zijn vroegst in 2012 aan de orde.

Gelet op de noodzaak om de impasse te doorbreken die is ontstaan na de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 april 2009 (nrs. 20 080 7857/1 en 20 080 2600/1) heeft de regering de voorstellen voor wijziging van de Nb-wet ter uitvoering van de bij brief van 30 juni 2009 aangekondigde 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. Ook de Tweede Kamer heeft bij het algemeen overleg van 1 juli 2009 over de rek- en ruimtemaatregelen erop aangedrongen dat de vaart erin zou worden gehouden en dat in het najaar van 2009 een wetsvoorstel terzake zou worden ingediend (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 189). De impasse heeft vooral betrekking op 4 500 bedrijven, hoofdzakelijk varkens- en kippenhouderijen, en een deel van de 5 000 bedrijven waar zowel dieren worden gehouden als gewassen worden geteeld (CBS 2008).

De leden van de CDA-fractie stelden dat de Nb-wet wellicht wat complexer wordt, maar dat deze voor burgers en ondernemers een stuk gemakkelijker wordt, omdat bij bestaand gebruik of gebruik dat strijdig zou kunnen zijn met de Habitatrichtlijn de bewijslast bij de overheid komt te liggen en niet meer bij ondernemers zoals in de huidige situatie het geval is.

De leden van de CU-fractie vragen of besluiten uiteindelijk wel sneller genomen kunnen worden, gelet op de toenemende mate van complexiteit, en of de bevoegde gezagen in staat zijn hiermee om te gaan. De regering merkt op dat het wetsvoorstel voorziet in een aantal extra bepalingen waarin de hoofdregels worden aangevuld. Deze zijn nodig met het oog op het bereiken van rek en ruimte binnen de kaders van de Habitatrictlijn. Zoals de leden van de CDA-fractie naar het oordeel van de regering terecht opmerken, brengen deze voorgestelde extra bepalingen met zich dat de toepassing van de wet in de praktijk wordt verbeterd. De maatregelen zijn bovendien mede op instigatie van diverse betrokken provincies – veelal het bevoegd gezag – opgesteld naar aanleiding van de impasse die is ontstaan door de aangehaalde uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 april 2009.

De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk de voorgestelde wijzigingen uit dit wetsvoorstel te halen wanneer de volgens de Raad van State aanwezige strijdigheden met de Habitatrictlijn niet zijn gerepareerd. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de reactie van de regering op het oordeel van de Raad van State dat de voorgestelde wijzigingen in strijd zijn met de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. De regering wijst erop dat zij in het nader rapport uitgebreid is ingegaan op de kritiek van de Raad van State (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 4, blz. 17 e.v.). In dat rapport heeft de regering aangegeven waarom er geen sprake is van strijdigheid met de Habitatrictlijn. De opmerkingen van de Raad met betrekking tot de Habitatrictlijn, en de reactie van de regering daarop, zijn samengevat de volgende: Naar aanleiding van het advies van de Raad heeft de regering in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen (voorgesteld artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet) die zal waarborgen dat er overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn een passende beoordeling plaatsvindt, indien projecten met mogelijk significante effecten in het beheerplan worden opgenomen. Verder heeft de regering gewezen op de mogelijkheden die de Nb-wet biedt om ten aanzien van in het beheerplan opgenomen activiteiten passende maatregelen te treffen, zoals tussentijdse wijzigingen van het beheerplan, en maatregelen als bedoeld in de artikelen 20 en 21, vierde lid, van de Nb-wet. Daarom is er naar het oordeel van de regering geen sprake van strijdigheid met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. Tot slot is de voorgestelde stikstofvoorziening naar het oordeel van de regering in overeenstemming met artikel 6, tweede en derde lid, van de Habitatrictlijn. Dit vanwege de dalende lijn van stikstofdepositie en het geheel aan brongerichte, gebiedsgerichte en effectgerichte maatregelen dat daar verder aan bijdraagt, in combinatie met de voorwaarde voor toepassing van de voorgestelde voorziening dat er nergens sprake mag zijn van een toename van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats, en de voorgestelde bevoegdheid om passende maatregelen te nemen. Met laatstgenoemde bevoegdheid kan uitvoering worden gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

De leden van de CU-fractie vroegen naar de relatie tussen de economische crisis en de voorgestelde aanpassing van de Nb-wet. De leden van de D66-fractie vinden dat de voorgestelde aanpassingen niet passen binnen het doel van dit wetsvoorstel.

De regering merkt op dat de in dit wetsvoorstel opgenomen rek- en ruimtemaatregelen 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 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 voor de bestrijding van de economische crisis en het herstel van een duurzame en innovatieve economie. Omdat veel van deze projecten in de nabijheid van

een Natura 2000-gebied liggen, vallen ze 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. Daarom zijn deze voorgestelde wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel, dat overigens anders dan de leden van de D66-fractie stellen, via een normale procedure aan het parlement wordt voorgelegd.

De leden van de CU-fractie vroegen de regering of het juist is dat er veel winst valt te behalen met een versterkte inzet op de onderbouwing van de vergunningverlening, en hoe daar door de regering op wordt ingezet. De regering is het eens met de leden van de CU-fractie dat een goede ecologische onderbouwing van een vergunningaanvraag door de initiatiefnemer van belang is. Het Regiebureau Natura 2000 kan daarbij ondersteuning bieden.

De leden van de D66-fractie en de SGP-fractie vroegen of en zo ja op welke wijze er contact is geweest met de Europese Commissie over de Vogel- en Habitatrichtlijn, en wat de uitkomsten hiervan zijn. De leden van de SGP-fractie vragen naar het bezoek van de Europese Commissie aan De Peel.

De regering kan melden dat over het wetsvoorstel op ambtelijk niveau contact is geweest met diensten van de Europese Commissie. Van die kant is aangegeven dat op voorhand geen bezwaren zijn gerezen tegen de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet. Overigens merkt de regering daarbij op dat de Commissie in dit stadium van het wetgevingsproces geen formeel oordeel geeft over de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EU-recht. Het bezoek van de Europese Commissie aan De Peel heeft nog niet plaatsgevonden.

4.3.2 Voorgestelde stikstofvoorziening

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de referentiedatum van 7 december 2004 zich verhoudt tot het gegeven dat ook nadien nog aantal van bedrijven milieu- en bouwvergunningen zijn verleend zonder beoordeling in het kader van de Nb-wet. Deze leden vragen zich af of deze projecten, zoals uitbreidingen van veehouderijbedrijven, alsnog voor «legalisatie» in aanmerking kunnen komen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich ook af waarom de datum 7 december 2004 gekozen is als referentiedatum in de voorgestelde stikstofvoorziening. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe deze referentiedatum zich verhoudt tot de kritische depositiewaarde en de instandhoudingsdoelen. De leden van de SGP-fractie begrijpen de keuze voor 7 december, maar vrezen verwarring bij bevoegde gezagen en bedrijven omdat voor bestaand gebruik 1 oktober 2005 als peildatum geldt. Zij vragen in hoeverre er Europees-rechtelijke bezwaren bestaan tegen de keuze voor 1 oktober 2005 als referentiedatum.

De regering wijst erop dat essentieel voor de voorgestelde stikstofvoorziening (voorgesteld artikel 19kd van de Nb-wet; oorspronkelijk 19ia) is dat zij er niet toe leidt dat de stikstofdepositie ergens toeneemt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Voor bestaande activiteiten heeft de regering deze eis in het wetsvoorstel gekoppeld aan de situatie op 7 december 2004. Op die datum werden de Nederlandse Natura 2000-gebieden door de Europese Commissie geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Op grond van artikel 4, vijfde lid, van de Habitatrichtlijn geldt vanaf dat moment de plicht om ervoor zorg dragen dat de kwaliteit van habitats van soorten niet verslechtert (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn). Daarom koppelt de regering het voorgestelde regime voor bestaande activiteiten aan het moment waarop dit regime van kracht werd, en dus niet aan 1 oktober 2005. Voor bedrijven die na

7 december 2004 zijn aangevangen of zijn uitgebreid, heeft de regering in het wetsvoorstel de eis gesteld dat de stikstofvoorziening alleen van toepassing is op het bedrijf, dan wel de uitbreiding, als er op geen enkele voor stikstof gevoelige habitat sprake is van een toename van depositie. In andere gevallen zal de toelaatbaarheid van deze activiteit moeten worden beoordeeld in het kader van de vergunningverlening op grond van artikel 19d en verder van de Nb-wet. Dan zal worden getoetst of zeker is gesteld dat de activiteit geen gevaar vormt voor de realisering van de instandhoudingsdoelstelling van het gebied, zoals uitgewerkt in het beheerplan en eventueel ook in een programma voor de aanpak van de stikstofreductie.

Terecht wezen de leden van de CDA-fractie er naar het oordeel van de regering op dat agrarische bedrijven die niet bijdragen aan een verdere verhoging, of die zelfs bijdragen aan een verlaging daarvan, via intern of extern salderen, voor de stikstofbeoordeling geen Nb-wet-vergunning nodig hebben, en dat bedrijven die wat verder van de Natura 2000-gebieden af liggen en bedrijven die de mogelijkheid hebben om techniek toe te passen daarmee vooruit kunnen. Dat zal in het algemeen kunnen bijdragen aan lastenverlichting en duidelijkheid.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid stelden dat alle projecten die een vergunning in het kader van de Nb-wet nodig hebben, worden uitgezonderd van deze vergunningplicht. Dit zou betekenen dat ook uitbreiding van veehouderijen in kwetsbare gebieden vrij gelaten zou worden.

Deze stelling berust vermoedelijk op een misverstand. De vergunningplicht wordt niet ten algemene afgeschaft en uitbreiding van veehouderijen in kwetsbare gebieden wordt niet vrijgelaten als gevolg van de voorgestelde maatregelen. De regering stelt voor 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, in plaats van bij de vergunningverlening. Het initiatief en de bewijslast liggen daardoor bij het bevoegd gezag in plaats van bij de initiatiefnemer.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de omkering van de bewijslast zich verhoudt tot de plicht van de initiatiefnemer om door een passende beoordeling aan te tonen dat er geen significante effecten optreden. De regering merkt op dat een passende beoordeling dient plaats te vinden ingeval er sprake is van een project met mogelijk significante effecten (artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn). In de situaties waarin de voorgestelde stikstofvoorziening van toepassing is, is geen sprake van een mogelijk significant effect. Als dat wel het geval zou zijn, blijft de vergunningplicht onverkort van toepassing. Zij benadrukt dat het uitgangspunt is en blijft dat wanneer een activiteit wel mogelijk significante gevolgen heeft, een passende beoordeling van de desbetreffende gevolgen dient plaats te vinden, voorafgaand aan de vergunningverlening. Naar het oordeel van de regering is de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid (voorgesteld artikel 19ke van de Nb-wet), en daarmee de omkering van de bewijslast, nodig vanwege de complexe problematiek rond de te hoge stikstofdepositie. Via generiek bronbeleid en gebiedsgericht beleid wordt de dalende lijn van stikstofdepositie verwezenlijkt. De regering wil de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden ten aanzien van stikstofdepositie primair realiseren via deze maatregelen en een samenhangende planmatige aanpak in het kader van het beheerplan. In het beheerplan kan per gebied worden bezien welke aanpak nodig is, en welk instrument daarvoor het beste kan worden ingezet. De bij de voorgestelde voorziening horende aanschrijvings-

bevoegdheid voorziet daarbij in een extra instrument om voorschriften en beperkingen aan stikstofdepositieveroorzakende activiteiten te stellen wanneer dat nodig is om de instandhoudingsdoelstelling, zoals uitgewerkt in het beheerplan, te realiseren, en om uitvoering te geven aan de afspraken die bijvoorbeeld nu in de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn gemaakt om de stikstofdepositie te verminderen. Het voorbeeld van Noord-Brabant en Limburg is aansprekend en verdient navolging in de rest van Nederland. De regering wil in dit verband benadrukken dat bij tweede nota van wijziging is voorzien in een versterking van dit instrument, doordat provincies bij provinciale verordening generieke passende maatregelen kunnen treffen ter reductie van de stikstofdepositie.

De leden van de fracties van PvdA, CU en de Partij voor de Dieren stelden dat in het voorstel alle emissie die in 2004 bestond wordt toegestaan, ook emissie van bedrijven die nadien zijn gestopt, wat een toename zou betekenen van de huidige emissie, als die ruimte weer wordt opgevuld. De regering merkt op dat de voorgestelde stikstofvoorziening alleen van toepassing is op nieuwe activiteiten en op uitbreidingen van activiteiten als zij nergens leiden tot een toename van depositie van stikstof op voor stikstofgevoelige habitats (voorgesteld artikel 19kd, oorspronkelijk 19ia, eerste lid, onderdeel b, van de Nb-wet). Voor bestaande activiteiten geldt als voorwaarde dat ze plaatsvonden op 7 december 2004, en nadien niet hebben geleid tot een toename van stikstofdepositie. Het voorstel leidt er naar het oordeel van de regering daarom niet toe dat er ten opzichte van 2004 een toename van stikstofdepositie zal plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de stikstofuitstoot in 2004 in en rond de voor ammoniak gevoelige gebieden in 2004 niet hoger was dan in 2009.

De regering merkt op dat de landelijk gemiddelde totale stikstofdepositie in 2004 2110 mol per hectare bedroeg en in 2007 2190 mol per hectare. Dat is dus in dezelfde orde van grootte. Over 2008 en 2009 zijn de gegevens nog niet bekend.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen of de aanschrijvingsbevoegdheid in het voorgestelde artikel 19ke van de Nb-wet niet verplichtend zou moeten zijn in plaats van facultatief. Terecht wijzen de leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie hier naar het oordeel van de regering op. Bij tweede nota van wijziging is daarom geregeld dat de aanschrijvingsbevoegdheid met betrekking tot stikstofdepositieveroorzakende activiteiten dient te worden toegepast wanneer dat nodig is om verslechtingen te voorkomen, of om de resultaten in het beheerplan, te verwezenlijken (voorgesteld artikel 19ke, eerste lid, van de Nb-wet). Provincies kunnen op grond van deze aanschrijvingsbevoegdheid onder meer beperkingen opleggen aan activiteiten, om daarmee de stikstofdepositie te verminderen in de betreffende Natura 2000 gebieden. Dergelijke maatregelen zullen onderdeel gaan uitmaken van het geheel aan landelijke, regionale en andere maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie in het kader van de programmatische aanpak.

De leden van de CU-fractie vroegen welke projecten, anders dan de uitbreiding of aanpassing van veebedrijven, nu stil liggen door problemen met het verkrijgen van een Nb-wet-vergunning.

De regering merkt op dat de impasse rond de vergunningverlening in principe gevolgen kan hebben voor alle projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie, zoals in de industriesector en verkeersprojecten.

De leden van de CU-fractie vroegen in te gaan op de duidelijkheid en rechtszekerheid van het voorstel voor een stikstofregime voor betrokken

ondernemers. Zij vroegen of het voor betrokkenen voldoende mogelijk is om duidelijkheid te krijgen over het effect van een voorgenomen handeling op de stikstofdepositie en de ruimte die er is om te salderen. Zij vroegen ook of er, ondanks de voorgestelde voorziening, toch een grondig onderzoek nodig zal zijn, en wat het voordeel van het voorgestelde regime is ten opzichte van vergunningverlening. De leden van de D66-fractie vroegen bij wie de bewijslast ligt dat een voorgenomen handeling niet tot gevolg heeft dat deze per saldo leidt tot een toename van de depositie, en dat er voor hem geen vergunningplicht geldt.

De regering wijst erop dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om voor het berekenen van de gevolgen voor de stikstofdepositie van een activiteit, en van de getroffen maatregelen die ruimte creëren, rekenregels vast te stellen (voorgesteld artikelen 19kb en 19kd, tweede lid, van de Nb-wet). Verder wijst zij erop dat een ondernemer doorgaans met het bevoegd gezag overleg zal hebben over de vraag of de voorgestelde stikstofvoorziening in zijn geval van toepassing is, en dat hij zonodig onderzoek laten uitvoeren om de feiten te kennen, of dat nu in het kader van een vergunningverlening gebeurt of niet. De regering benadrukt dat het uiteindelijk aan het bevoegd gezag is om initiatief te nemen om passende maatregelen te treffen, en de onderbouwing daarvoor te leveren.

De leden van de CU-fractie vroegen voor wiens rekening de gevolgen zijn als naderhand beperkingen aan een activiteit worden opgelegd ter reductie van de stikstofdepositie.

De regering merkt op dat de maatregelen ter reductie van de stikstofdepositie, zoals in de aanpak in de provincies Noord-Brabant en Limburg, zijn gericht op het bestaande investeringsritme, dus op nieuwbouw en andere vernieuwingen aan het bedrijf. Voor bestaande bedrijven geldt een redelijke overgangstermijn. Tegen die achtergrond zal er naar het oordeel van de regering niet snel sprake zijn van onevenredig nadeel dat niet tot het normale bedrijfsrisico hoort, en niet voor rekening van de ondernemer hoort te blijven. Doorgaans zijn de gevolgen dus voor rekening van de ondernemer.

De leden van de D66-fractie vroegen of in het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet (oorspronkelijk artikel 19ia) onder het begrip «handeling» ook «projecten» worden verstaan.

Het begrip «handelingen» omvat inderdaad ook «projecten». De regering wijst op artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet, dat spreekt van «projecten en andere handelingen».

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen welke mogelijkheden belanghebbenden hebben wanneer het bevoegd gezag het treffen van maatregelen, zoals geformuleerd in het voorgestelde artikel 19ke (oorspronkelijk artikel 19ia, derde lid) teneinde verslechtering van kwaliteit van stikstofgevoelige habitats te voorkomen, achterwege laat.

De regering merkt op dat belanghebbenden aan het bevoegd gezag kunnen verzoeken tot toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid. Het bevoegd gezag zal ten aanzien van dat verzoek een besluit nemen, dat vervolgens voor bezwaar en beroep vatbaar is.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de Raad van State in zijn advies in bijlage 1, paragraaf 4, e.2., met betrekking tot de voorgestelde stikstofvoorziening, doelt op gebruik waarvoor ten onrechte geen habitattoets is verricht.

Naar het oordeel van de regering heeft de situatie die de Raad schetst te maken met de Natura 2000-gebieden waarvoor al vóór de referentiedatum (7 december 2004) een beschermingsregime van toepassing was op grond van de Vogelrichtlijn. Gebruik dat al plaatsvond op het referentie-

moment – 7 december 2004 – geldt in de systematiek van de Nb-wet als bestaand gebruik. Voor dit gebruik geldt als hoofdregel – kort gezegd – dat geen vergunning is vereist. Een uitzondering daarop is als het gebruik een project met mogelijke significante effecten is (artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet). De regering wijst erop dat het uitgangspunt van de voorgestelde stikstofvoorziening is dat ten aanzien van activiteiten waarop zij van toepassing is, wordt verondersteld dat er geen mogelijk significant effect aanwezig is. Daarom is de habitattoets niet verplicht en kan dus naar het oordeel van de regering niet worden gesteld dat er ten onrechte geen habitattoets heeft plaatsgevonden.

De leden van de SGP-fractie vroegen of zij op grond van het voorgestelde artikel 19kd (oorspronkelijk: 19ia), eerste lid, onderdeel a, mogen concluderen dat de bestaande ammoniakemissie op de referentiedatum op grond van de milieuvergunning wordt vastgelegd als bestaand recht en de ammoniakemissie op de referentiedatum daarom niet meer meegerekend mag worden bij eventuele beoordelingen in het kader van vergunningverlening of beheerplannen.

Het antwoord op deze vraag is ontkennend. De voorgestelde stikstofvoorziening leidt er alleen toe dat het stikstofaspect niet bij de vergunningverlening hoeft te worden betrokken als de activiteit nergens leidt tot een toename van depositie op voor stikstofgevoelige habitats. Dit laat onverlet dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden ten aanzien van stikstofdepositie dienen te worden gerealiseerd. Dat geschiedt primair via deze generieke brongerichte maatregelen en gebiedsgerichte maatregelen, en via een samenhangende planmatige aanpak in het kader van het beheerplan. Via de toepassing van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid (voorgesteld artikel 19ke) worden aan activiteiten waarop de voorgestelde stikstofvoorziening van toepassing is, alsnog beperkingen opgelegd wanneer dat nodig is om verslechtingen te voorkomen of de afspraken in het beheerplan te realiseren. De regering is dus van mening dat er geen sprake is van het vastleggen van een «bestaand recht».

4.3.3 Saldering

De leden van de CDA-fractie gaven aan ingenomen te zijn met het principe van saldering en vragen of de volgende zienswijze correct is: *«De voorziening om activiteiten die niet leiden tot een toename van stikstofemissie buiten de beoordeling van een vergunningaanvraag te laten doorbreekt de huidige impasse in ontwikkeling. Bedrijfsontwikkeling wordt weer mogelijk. Dat is dringend noodzakelijk niet alleen voor versterking van de structuur van het bedrijf maar ook om te kunnen voldoen aan welzijn en milieueisen. Ontwikkeling zorgt dan voor minder stikstofemissies. Uitbreiding van de veehouderij is hierbij niet aan de orde door het stelsel van quota, dierrechten en de mestregelgeving. Uitbreidende veehouderij-bedrijven benutten quota en dierrechten van stoppende bedrijven door dieren te houden in moderne stallen met lagere emissies per dier. Een voorbeeld is de toepassing van emissiebeperkende luchtwassers.»* Verder vroegen de leden van de CDA-fractie zich af wanneer er sprake is van een goed uitgevoerde saldering en of de marges waarbinnen saldering mag plaatsvinden in dit voorstel ten volle worden benut. De leden van de CU-fractie en de VVD-fractie vroegen eveneens naar de randvoorwaarden met betrekking tot saldering. De leden van de SGP-fractie vroegen naar de effectiviteit van saldering als gevolg van deze randvoorwaarden. Laatstgenoemde leden erkennen dat met de voorgestelde wijziging een wettelijke basis wordt gelegd voor saldering, maar betwijfelen of het in de praktijk daadwerkelijk oplossing biedt. Volgens deze leden is er meer nodig. De regering volgt de door de leden van de CDA-fractie opgebrachte zienswijze, waarbij moet worden bedacht dat het van de concrete omstandig-

heden afhangt of saldering binnen randvoorwaarden van de Habitatrichtlijn mogelijk en effectief is. De regering wijst er voorts op, mede in reactie op hetgeen de leden van de SGP-fractie naar voren brengen, dat ook wanneer de voorgestelde stikstofvoorziening niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat er sprake is of kan zijn van een toename van depositie, saldering kan worden toegepast. Dat gebeurt dan in het kader van de vergunningverlening, waarbij saldering als mitigerende voorwaarde geldt. Van belang is naar het oordeel van de regering, zoals ook 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, dat het aan het bevoegd gezag is 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 benadrukt dat voor de toepassing van de voorgestelde stikstofvoorziening de voorwaarde geldt dat nergens de stikstofdepositie toeneemt op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden. Alleen onder die omstandigheid is op voorhand duidelijk dat is voldaan aan de randvoorwaarden die in het kader van de beoordeling van Nb-wet-vergunningen aan saldering worden gesteld.

De leden van de SGP-fractie vroegen welk deel van de gesignaleerde knelpunten naar schatting opgelost kunnen worden door saldering, en in welke mate zij een oplossing biedt voor bijvoorbeeld de huidige problematiek rond de uitbreiding van veehouderijbedrijven in en nabij de Natura 2000-gebieden Mariapeel en Deurnsche peel en De grote peel, daar deze gebieden dicht bij elkaar liggen en een overlappende externe werking hebben. Zij vroegen of het recent gesloten bestuursakkoord «Stikstof en Natura 2000» in Noord-Brabant/Limburg voldoet.

De regering merkt op dat saldering één van de maatregelen is uit de provinciale aanpak ter vermindering van stikstofdepositie in Noord-Brabant en Limburg, zoals neergelegd in het bestuursakkoord. Andere maatregelen zijn bijvoorbeeld de sanering van piekbelastingen en extra technische eisen aan inrichtingen. Het hele pakket aan maatregelen zal naar het oordeel van de regering voldoende waarborg moeten geven om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden in de Peelvenen te realiseren. Verder kan de regering melden dat ongeveer 90% van de bedrijven, waaraan als gevolg van de overbelasting aan stikstofdepositie zonder mitigerende maatregelen geen vergunning kan worden verleend, door toepassing van saldering als mitigerende maatregel alsnog in aanmerking komt voor een vergunning.

4.3.4 Vermindering stikstofdepositie: programmatische aanpak en kritische depositiewaarde

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe is verzekerd dat de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden zal afnemen. Zij wijzen daarbij op de zogenoemde programmatische aanpak, zoals door de adviesgroep Huys aanbevolen, en de afspraken die in de provincies Noord/Brabant en Limburg zijn gemaakt over de aanpak van de reductie van stikstofdepositie. De leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie vroegen waarom nu niet is gekozen voor een wettelijke regeling van de programmatische aanpak. Ook de leden van de CU-fractie vroegen hoe wordt voorzien in een dalende lijn van stikstofdepositie.

De regering wijst erop dat voor de verwezenlijking van de gemaakte afspraken over de reductie van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden diverse instrumenten voorhanden zijn. Dit is uiteengezet in

paragraaf 2 van de notitie «Beheerplan: juridische status, doorwerking en houdbaarheid» (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 142, bijlage 2, blz. 1–4). De Nb-wet voorziet in specifieke gebiedsgerichte instrumenten, zoals het beheerplan en de vergunningplicht. Genoemd kunnen in dit verband ook worden de instrumenten van generieke milieuwetten, zoals de Wet milieubeheer, de Wet ammoniak en veehouderij, en de Wet bodembescherming. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet naar het oordeel van de regering in een verdere versterking van het instrumentarium van de Nb-wet door de introductie van de aanschrijvingsbevoegdheid ten aanzien van handelingen die stikstofdepositie veroorzaken (voorgesteld artikel 19ke van de Nb-wet). Provincies kunnen deze op grond van deze bevoegdheid onder meer beperkingen opleggen aan activiteiten, om daarmee de stikstofdepositie te verminderen in de betreffende Natura 2000-gebieden. Deze beperkingen kunnen door de provincies ten aanzien van inrichtingen ook als algemeen voorschrift bij provinciale verordening worden voorgeschreven. Dit is bij tweede nota van wijziging geregeld. De regering is van mening dat de provincies Noord-Brabant en Limburg daarmee over een instrument beschikken om het met betrokken partijen gesloten akkoord over stikstofreductie daadwerkelijk te realiseren.

Ten aanzien van de programmatische aanpak merkt de regering op dat het op dit moment bezig is met de ontwikkeling van een voorstel voor de programmatische aanpak stikstof, in nauwe samenwerking met de provincies en maatschappelijke organisaties. Het streven is erop gericht om in november 2009 in het bestuurlijk overleg met de gezamenlijke bevoegde gezagen tot een akkoord te komen over de aanpak, het tijdpad en de uitvoeringsorganisatie. Daarbij zal de regering duidelijk de samenhang betrekken tussen de voorgestelde stikstofvoorziening, de provinciale beleidskaders en de beheerplannen. Tegen die achtergrond ligt het thans niet in de rede om, zoals de leden van de CDA-fractie hebben voorgesteld, de leden van de adviesgroep Huys opnieuw te consulteren. Een wettelijke regeling van de programmatische aanpak acht de regering eerst goed mogelijk als duidelijk is geworden wat de inhoud en structuur van een dergelijk programma zal zijn.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat er sterke overeenkomsten bestaan met de uiteindelijke oplossing van de juridische problematiek met luchtkwaliteitsnormen, en vragen of een aanpak vergelijkbaar met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een aantrekkelijk perspectief biedt.

Met de leden van de CDA-fractie ziet de regering dat de stikstofproblematiek bepaalde overeenkomsten heeft met de problematiek van de luchtkwaliteitsnormen. In het NSL worden alle gebiedsgerichte programma's en alle rijksmaatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren gebundeld in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen niet worden gehaald. Het NSL is een soort balans. De positieve effecten van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren moeten de negatieve effecten van ruimtelijke projecten op de luchtkwaliteit overtreffen om tijdig aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit te kunnen voldoen. In de systematiek van het NSL mogen bouwprojecten in een gebied, waarvoor het NSL geldt, doorgaan zolang daar maar voldoende maatregelen tegenover staan die leiden tot het tijdig halen van de grenswaarden.

De regering ziet zeker perspectief in de benadering van het NSL. Goed-beschouwd heeft het beheerplan, dat voor Natura 2000-gebieden het centrale kader vormt waarin maatregelen worden opgenomen en waarin wordt ingegaan op het bereiken van de instandhoudingsdoelen, overeenkomsten met de gebiedsgerichte aanpak van het NSL. In de beheerplannen worden de effecten van het gebiedsgericht beleid beschreven. De maatregelen in het generieke spoor worden voorzover mogelijk op hun

effecten op gebiedsniveau beoordeeld. Dan gaat het om bedrijfsgerichte maatregelen zoals de effecten van de stalen van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en om maatregelen in het veevoerspoor van de melkrundveehouderij. Bij het opstellen van een programma is verder van belang dat nauwkeurig moet worden onderzocht welke effecten de stikstofdepositie heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de aanwezige habitattypen en soorten in het gebied voor zover deze gevoelig zijn voor stikstofdepositie. De deposities op de natuurwaarden kunnen immers lokaal sterk verschillen, zodat niet kan worden uitgegaan van een gemiddeld depositieniveau op het totale natuurgebied. Anders dan bij Natura 2000 ligt aan het NSL een derogatie van de normen van de Europese richtlijn inzake luchtkwaliteit ten grondslag. De Habitatrictlijn kent een dergelijke mogelijkheid tot afwijking van normen niet.

De leden van de PvdA-fractie twijfelen over welk gebiedsniveau het ideale zou zijn om een programmatische aanpak voor te maken: het gebied, dus aansluitend bij het beheerplan, de provincie, of een verzameling van gebieden. Zou, zo vroegen zij, in dit laatste geval niet één beheerplan kunnen worden gemaakt voor bijvoorbeeld heel Noord-Limburg en Brabant, waarin dan tegelijkertijd de mitigerende maatregelen worden opgenomen die ontwikkelingen weer ruimte geven.

De regering merkt op dat de Nb-wet uitgaat van een beheerplan per Natura 2000-gebied, maar dat die wet zich er niet tegen verzet wanneer beheerplannen voor twee of meer gebieden worden gekoppeld. Wel wijst de regering erop dat saldering als mitigerende maatregel evenwel gekoppeld moet zijn aan hetzelfde Natura 2000-gebied, zoals volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie betoogden dat de kritische depositiewaarde moet worden gerelativeerd, omdat de Habitatrictlijn vereist dat een samenstel van maatregelen wordt genomen ter instandhouding van de te beschermen habitats.

De leden van de CDA-fractie stelden verder dat het realiseren van de instandhoudingdoelen niet hetzelfde is als het realiseren van de kritische depositiewaarde. Verder stelden zij dat de richtlijn vraagt om maatregelen in de breedte, dus zowel ten aanzien van luchtkwaliteit als water, en dat het niet alleen gaat het om stikstofemissies, maar ook om andere tot verzuring leidende emissies, waaronder veroorzaakt door autoverkeer en industrie. Deze leden betoogden voorts dat de agrarische sector in de afgelopen jaren veel heeft bijgedragen aan vermindering van de stikstofemissies door grote investeringen in onder meer emissiearme uitrijdmethoden en stalsystemen, waardoor de stikstofemissie in de afgelopen 20 jaar meer dan gehalveerd is. In de komende jaren zal een verdere reductie plaatsvinden. Dit zal resulteren in een aanscherping van onder meer de normstelling in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Daarmee kan op landelijk niveau invulling worden gegeven aan de noodzakelijke juridische borging. Op gebiedsniveau zullen aanvullende afspraken in de beheerplannen worden vastgelegd. De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering hun zienswijzen deelt.

De regering kan het betoog van de leden van de CDA-fractie volgen. In de brief van 30 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, blz. 3) heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gemeld de kritische depositiewaarde te zien als richtinggevend voor de lange termijn, maar niet noodzakelijkerwijs als een realistisch streven voor de korte termijn. Dat geldt zeker in gebieden waar de feitelijke depositie vele malen hoger is dan de kritische depositiewaarde. Daarom worden zogenaamde tussendoelen gedefinieerd, die als richtwaarde kunnen worden gebruikt. Ze schetsen een realistisch perspectief voor enerzijds de zekerstelling van verbetering van de naturomstandigheden en anderzijds het houden van

mogelijkheden voor economische ontwikkeling, binnen meerdere beheerplanperioden. De tussendoelen worden wetenschappelijk onderbouwd en vormen de basis voor afspraken die per gebied worden gemaakt. De inzet is daarmee gericht op de gewenste balans tussen people, planet en profit, waarbij evident is dat de «planet-doelen» per beheerplanperiode verbeteren tot een gunstige staat van instandhouding is bereikt.

4.3.5 Bestaand gebruik

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat bestaand gebruik dat niet wordt opgenomen in het beheerplan, vrijgesteld blijft van de vergunningplicht, tenzij er sprake is van een project met mogelijk significante effecten. Deze leden drongen aan op zekerheid over de vraag wanneer bestaand gebruik wel of geen project met mogelijk significante effecten is. De regering wijst erop dat de beoordeling of er sprake is van een project met mogelijke significante effecten afhankelijk is van de aard van het project, de natuurlijke omstandigheden in een gebied, van eventuele mitigatie van effecten door specifieke maatregelen die al in het gebied worden getroffen en – omgekeerd – van eventuele cumulatie met effecten van andere projecten en plannen. Die beoordeling vereist maatwerk per unieke situatie.

Binnen de kaders van de Europese richtlijnen, de nationale wetgeving en de jurisprudentie zal de inhoud en reikwijdte van het begrip «significantie» waar mogelijk voor de praktijk worden verhelderd. Voorlichting en het opstellen van handreikingen kunnen daarvoor geschikte instrumenten zijn. Er is een aantal handreikingen door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vastgesteld. Zo is er een «Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998», en de Leidraad bepaling significantie, die door de regiegroep voor de bevoegde gezagen in het voorjaar van 2009 is vastgesteld. Voorts is de nodige informatie te vinden via internet: www.minlnv.nl/natuurwetgeving. Waar nodig zal de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bestaande handreikingen actualiseren of nieuwe doen opstellen en ervoor zorg dragen dat in de handreikingen en op de website de nodige aandacht wordt gegeven aan de uitleg en toepassing van wettelijke begrippen, waarbij de laatste stand van de jurisprudentie wordt betrokken. Voor de nationale jurisprudentie biedt www.rechtspraak.nl en www.raadvanstate.nl een goede toegang. Duidelijkheid en rechtszekerheid voor doelgroepen worden ook bevorderd door een consistente wetstoepassing door de verschillende bevoegde gezagen. Het Steunpunt Natura 2000 heeft hierin een belangrijke functie.

De leden van de PvdA-fractie vreesden dat het aantrekkelijk lijkt voor bedrijven om nu buiten het beheerplan te blijven. Zo ontstaat er minder zicht op cumulatie en zijn die bedrijven straks nog steeds onderhevig aan een individuele toetsing als zij bijvoorbeeld willen uitbreiden, waarbij wel rekening moet worden gehouden met cumulatie. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid achten dit onwenselijk en vragen de regering dit probleem te ondervangen. De leden van de CU-fractie vragen of de vrijstelling voor bestaand gebruik buiten het beheerplan als effect kan hebben dat maatregelen onvoldoende zijn toegesneden op het feitelijke gebruik in en rondom het Natura 2000-gebied. De leden van D66-fractie vragen eveneens aandacht voor de mogelijke gevolgen voor het zicht op cumulatieve effecten, maar dan in het licht van het voorgestelde stikstofregime.

Volgens de regering zal het bevoegd gezag zich bij de totstandkoming van het beheerplan een integraal beeld vormen 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. Ook activiteiten met mogelijk negatieve effecten op natuurwaarden die uiteindelijk niet zullen worden opgenomen in een beheerplan, of als gevolg van de een vrijstelling buiten de vergunningplicht vallen, moeten hierbij naar het oordeel van de regering worden betrokken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe verzekerd is dat de minister ook daadwerkelijk van haar bevoegdheden gebruik zal maken om een aanwijzing te geven indien bestaand gebruik, dat geen vergunning meer behoeft, toch significante effecten blijkt te hebben.

De regering merkt op dat het huidige artikel 19c, eerste lid, van de Nb-wet de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ertoe verplicht om zorg te dragen dat passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat bestaand gebruik tot verslechtingen of significante verstoringen leidt. Het wetsvoorstel brengt geen verandering met zich mee ten aanzien van die verplichting.

De leden van de CU-fractie vroegen of er signalen zijn dat het onmogelijk zou zijn dat bepaald bestaand gebruik niet in beheerplannen zal worden opgenomen, en om wat voor vormen het zou gaan. Is het, zo vroegen deze leden, niet beter om de voorgestelde continuering van het regime voor bestaand gebruik dat niet in het beheerplan wordt opgenomen, te beperken tot gebruik dat abusievelijk niet in het beheerplan is opgenomen.

Naar het oordeel van de regering is het voorstel om het regime voor bestaand gebruik dat niet in het beheerplan wordt opgenomen te continueren ingegeven door het feit dat geen garantie bestaat dat bestaand gebruik ook daadwerkelijk in het beheerplan wordt opgenomen. Wanneer dat niet gebeurt – of dat nu abusievelijk is of niet – wordt degene die bestaand gebruik uitoefent met mogelijk verslechterende effecten geconfronteerd met een vergunningplicht, zodra het beheerplan is vastgesteld. 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, ook uit een oogpunt van bewijslastverdeling tussen degene die bestaand gebruik uitoefent en het bevoegd gezag. Daarom stelt de regering voor om voor die gevallen het regime voor bestaand gebruik van toepassing te laten blijven. Dat betekent dat in voorkomend geval passende maatregelen moeten worden getroffen door toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid en dat het gebruik is vrijgesteld van de vergunningplicht. De regering heeft geen signalen ontvangen van concrete gevallen van bestaand gebruik die buiten het beheerplan zullen blijven. Daarbij moet worden bedacht dat het hier alleen gaat om bestaand gebruik dat een mogelijk negatieve invloed heeft op de natuurwaarden. Het is immers niet mogelijk en niet zinvol om ook vormen van gebruik die evident geen negatieve invloed hebben op te nemen in het beheerplan.

De leden van de CU-fractie vroegen hoe wordt verzekerd dat bestaand gebruik zoveel mogelijk wordt opgenomen in het beheerplan.

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.

De leden van de CU-fractie vroegen of kan worden aangegeven in hoeverre de voorgestelde permanente vrijstelling voor bestaand gebruik dat niet wordt opgenomen in het beheerplan, bijdraagt aan de juridische zekerheid voor ondernemers. Daarbij merkten deze leden op dat ten aanzien van gebruik dat niet in het beheerplan is opgenomen kan worden

gevraagd of er significante effecten zijn, terwijl bestaand gebruik in een beheerplan daarvan gevrijwaard is. De leden van de D66-fractie vroegen hoe het bevoegd gezag kan optreden als sprake is van een zodanige verslechtering of verstoring ten gevolge van in het beheerplan opgenomen bestaand gebruik dat het terstond opleggen van aanvullende verplichtingen noodzakelijk is. De regering is van mening dat de vrijstelling van de vergunningplicht deze ondernemers zekerheid biedt. Uit het oogpunt van rechtszekerheid kunnen beoefenaars van bestaand gebruik met het bevoegd gezag contact opnemen wanneer het voor hen onduidelijk is of de voorziening voor bestaand gebruik op hun geval al dan niet van toepassing is. Mocht blijken dat er sprake is van een mogelijke verslechtering of een significant verstrend effect, dan treft het bevoegd gezag passende maatregelen ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De regering benadrukt dat de bewijslast in dergelijke gevallen bij het bevoegd gezag ligt en dus niet bij de ondernemer. Dat zal, anders dan de leden van de CU-fractie lijken te veronderstellen, ook gelden voor activiteiten die wel in het beheerplan zijn opgenomen. Via een tussentijdse wijziging van het beheerplan kunnen passende maatregelen worden getroffen door het bevoegd gezag. Voorts 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.

De leden van de CU-fractie vroegen waarom wordt voorgesteld om de aanschrijvingsbevoegdheid niet langer voor bestaand gebruik te laten gelden (artikel 19c, zesde lid, van de Nb-wet). De regering merkt op dat het voorgestelde zesde lid van artikel 19c van de Nb-wet niets verandert ten opzichte de huidige regel. De aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c van de Nb-wet geldt immers nu alleen zolang het eerste beheerplan nog niet onherroepelijk is vastgesteld (zie aanhef artikel 19c, eerste en tweede lid, van de Nb-wet). Wanneer het beheerplan is vastgesteld geldt voor bestaand gebruik volgens huidig recht de aanschrijvingsbevoegdheid niet langer (artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet). Het nieuw voorgestelde zesde lid van artikel 19c van de Nb-wet is naar het oordeel van de regering nodig vanwege het voorstel om de vrijstelling van de vergunningplicht en de aanschrijvingsbevoegdheid van toepassing te laten blijven, nadat het beheerplan is vastgesteld, voor bestaand gebruik dat niet wordt opgenomen in een beheerplan. Verduidelijkt wordt dat voor bestaand gebruik dat wél in het beheerplan is opgenomen de aanschrijvingsbevoegdheid niet langer geldt.

4.3.6 Beheerplan

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering het met hen eens is dat voor een beheerplan dat activiteiten in zich heeft met mogelijk significante effecten een passende beoordeling moet worden gemaakt. Ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wezen hierop. De regering onderschrijft deze stelling. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vereist in dat geval een passende beoordeling, zoals ook door de Raad van State in zijn advies is benadrukt. Het wetsvoorstel voorziet in een bepaling die expliciteert dat projecten met mogelijk significante effecten alleen in een beheerplan kunnen worden opgenomen indien er eerst een passende beoordeling heeft plaatsgevonden (voorgesteld artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet).

De leden van de CU-fractie vroegen om nader in te gaan op de achterliggende redenen voor en gewenste effect van de verplichting tot opname

van plannen en handelingen van nationaal belang in de beheerplannen. Deze leden wilden bovendien weten of deze verplichting al dan niet tot tijdsverlies zal leiden, wat de effecten hiervan zijn voor andere handelingen en projecten in het gebied, en of het gevolg hiervan kan zijn dat beheerplannen tussentijds moeten worden gewijzigd, en zo ja, hoe de lokale belangen daarbij zullen worden betrokken.

De regering wil met het voorstel voor een verplichte opname in het beheerplan van projecten en andere handelingen van nationaal belang bewerkstelligen dat kan worden gegarandeerd dat deze projecten en handelingen in de integrale gebiedsgerichte afweging bij de totstandkoming van het beheerplan worden meegenomen. Dat is naar het oordeel van de regering van belang omdat het veelal grote of complexe projecten en handelingen zal betreffen. De regering vindt het niet efficiënt om voor die projecten met het oog op de instandhoudingsdoelen in het kader van de vergunningverlening specifieke maatregelen te treffen, als opname van een project in het beheerplan veel goedkoper en effectiever kan zijn. Via de opname van de projecten van nationaal belang in het beheerplan dragen deze projecten naar het oordeel van de regering direct bij aan een gebiedsgerichte aanpak die gericht is op het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling voor het Natura 2000-gebied. Een verplichte opname van aangewezen projecten van nationaal belang in het beheerplan zal naar verwachting niet leiden tot vertraging. Tijdig zal bekend zijn welke projecten opgenomen dienen te worden, zodat daar rekening mee kan worden gehouden. Veelal betreft het projecten waarvoor de initiatiefnemer de minister van Verkeer en Waterstaat is, die snel de benodigde gegevens kan aanleveren. De ambitie van de regering is en blijft om zo veel mogelijk toekomstige projecten die gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied in de beheerplannen op te nemen. In dat kader zijn er geen effecten te verwachten van het feit dat er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel projecten verplicht worden opgenomen in een beheerplan. In de uitvoeringsregelgeving waarin projecten van nationaal belang zullen worden aangewezen zal aandacht zijn voor de mogelijkheid dat een opname van een bepaald project mogelijk leidt tot een tussentijdse wijziging van het beheerplan. Daarbij wordt uiteraard acht geslagen op belangen van anderen. In dat verband wijst de regering erop dat een beheerplan pas wordt vastgesteld of gewijzigd als er overleg is geweest met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden. Hun belangen zullen worden meegewogen bij de vaststelling of wijziging van het beheerplan. Bovendien kunnen op grond van artikel 19a, zesde lid, van de Nb-wet de beheerplannen niet worden vastgesteld zonder voorafgaand overleg met de betreffende gemeentebesturen en waterschappen. Indien het beheerplan wordt vastgesteld door onder andere de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt ook overleg gevoerd met de provincie.

4.3.7 Overig

De leden van de CDA-fractie vroegen of is overwogen om de regels over de wijze waarop wordt vastgesteld of projecten een significant effect kunnen hebben (voorgesteld artikel 19kb van de Nb-wet) vast te leggen in het wetsvoorstel zelf. Zij vroegen bovendien of de Kamer een concept van de ministeriële regeling, genoemd in het voorgestelde artikel 19kb van de Nb-wet, tegemoet kan zien. De leden van de SGP-fractie vroegen of dit voorgestelde artikel uitkomst biedt om de kritische depositiewaarde te relativeren, waarbij het voorgestelde artikel een imperatief, in plaats van een facultatief, karakter zou moeten hebben.

De regering heeft er in het wetsvoorstel voor gekozen deze regels op ministerieel niveau vast te stellen, omdat de betreffende regels gedetailleerd en technisch van aard zullen zijn. Zoals uit het tweede lid van het voorgestelde artikel 19kb van de Nb-wet volgt, moet hierbij worden

gedacht aan rekenmodellen, onderzoeksmethoden en meetmethoden. Deze modellen en methoden zullen na vaststelling blijvend worden gemonitord en zullen wanneer daar aanleiding voor is, telkens op korte termijn moeten worden aangepast. In dat licht is een regeling op ministerieel niveau in plaats van bij wet de aangewezen weg. De regering acht betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de regeling tegen die achtergrond niet voor de hand liggend. Verder merkt de regering op dat, zoals de leden van de SGP-fractie terecht stellen, de vastgestelde modellen en methode meer houvast zullen geven bij het bepalen van de vraag of er al dan niet sprake is van een significant effect vanwege de effecten op de stikstofdepositie. Deze regels kunnen niet alleen betrekking hebben op stikstofaspecten, maar ook op andere factoren die verslechterend of verstorend kunnen werken. Zou het voorgestelde artikel 19kb van de Nb-wet een verplichtend karakter krijgen, dan zou de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor alle mogelijke factoren op voorhand regels moeten stellen. De regering acht dat praktisch niet uitvoerbaar.

De leden van de CU-fractie vroegen naar de reden voor het voorstel voor een ander regime voor beschermde natuurmonumenten ten opzichte van Natura 2000-gebieden. Zij vroegen de regering in te gaan om de mogelijke toename van complexiteit bij de vergunningverlening.

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 moet worden 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; in de oorspronkelijke versie artikel 19ib). 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. De regering is zich bewust van de gevolgen die dit voorstel kan hebben voor de uitvoering. Er mag geen complexiteit ontstaan als gevolg van dit voorstel. Juist daarom zal het lichtere regime voor de aanvullende doelen worden ingepast in het bestaande regime voor de Natura 2000-doelen zodat geen lasten ontstaan door de ontkoppeling. Wanneer voor een activiteit op grond van beide regimes een vergun-

ning is vereist, zal maar één vergunningaanvraag hoeven plaats te vinden bij hetzelfde bevoegd gezag (voorgesteld artikel 19ia (oorspronkelijk 19ib), tweede lid, van de Nb-wet).

4.4 Onteigening

Alvorens op de gestelde vragen in te gaan, wordt over de herziening van het onteigeningsrecht het volgende in algemene zin opgemerkt. De huidige onteigeningswet dateert uit 1851 en kent een zeer rijke geschiedenis, waarin de wet vele malen is gewijzigd en is uitgebreid met nieuwe onteigeningsprocedures en nieuwe onteigeningstitels. De huidige lappendeken van verschillende titels en procedures en de bestaande koppelingen met planologische procedures leidt tot onnodige vertragingen in het geval gedwongen grondverwerving aan de orde is. Deze omstandigheden hebben er enige jaren geleden toe geleid dat de toenmalige regering een integrale herziening van de onteigeningswetgeving aankondigde. Integrale herziening zou moeten leiden tot versnelling, uniformering en stroomlijning. In de brief van de Minister van Justitie van 29 november 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239) is een voorstel voor een nieuwe onteigeningsprocedure op hoofdlijnen beschreven. Dit voorstel is vervolgens op ambtelijk niveau nader uitgewerkt, waarbij verschillende varianten voor deze nieuwe procedure zijn onderzocht. Bij het onderzoek naar de verwachte effecten van de nieuwe procedure is gebleken dat bij uitwerking conform het kabinetsstandpunt de duur van decentrale onteigeningen op grond van Titel IV niet of nauwelijks zou verkorten. Centrale onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc zouden met de nieuwe procedure een aanzienlijke vertraging oplopen. Andere onderzochte varianten leverden vergelijkbare bezwaren op en boden binnen de in het kabinetsstandpunt geschetste kaders onvoldoende mogelijkheden om de beoogde doelstellingen van de herziening van het onteigeningsrecht over de gehele linie te realiseren. De werkzaamheden aan een integrale herziening van het onteigeningsrecht zijn daarom gedefinieerd.

Met name als gevolg van de huidige economische crisis wordt de wens om te komen tot snellere, meer geüniformeerde en gestroomlijnde procedures meer dan ooit gevoeld. De huidige systematiek van de onteigeningswet wordt als steeds knellender ervaren. Snelle realisatie van werken en projecten levert een belangrijke bijdrage aan de stimulering van de economie. Snelle grondverwerving speelt daarbij een cruciale rol. De urgentie om daarvoor tot oplossingen te komen is sterk toegenomen. Daarom is bij de Crisis- en herstelwet verder gekeken dan alleen de onteigeningsprocedure. Er is gezocht naar andere, mogelijk verdergaande stappen om te komen tot een substantiële versnelling, zo nodig buiten de in het kabinetsstandpunt van 2001 geschetste kaders. Dit heeft geleid tot het voorliggende pakket aan maatregelen. Met de nu voorliggende wijzigingen wordt naar het oordeel van de regering gekomen tot een substantiële versnelling waar de onteigeningspraktijk daadwerkelijk baat bij heeft, en die voldoet aan de eisen van zorgvuldige besluitvorming en voldoende mate van rechtsbescherming van onteigenden. De wijzigingen sluiten dan ook geheel aan bij de door de leden van de CDA-fractie beschreven visie op de onteigening: een zorgvuldige procedure, waarmee nodeloze vertraging wordt voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen in te gaan op de reactie van de Vereniging voor Onteigeningsadvocaten (VOA). In het onderstaande worden de specifieke vragen beantwoord die door de verschillende fracties zijn gesteld over de herziening van de onteigeningswet. Daarmee worden tevens de hoofdlijnen en belangrijkste punten van genoemde reactie geadresseerd, met name waar het de door de fractie van het CDA bedoelde onderwerpen betreft.

Ten aanzien van de huidige toepassing van artikel 3.4 Wro door gemeenten wordt het volgende opgemerkt. De VOA wijst erop dat gemeenten op dit moment met toepassing van artikel 3.4 Wro al kunnen kiezen voor een versnelde onteigeningsprocedure. Daarbij kan de procedure van afdeling 3.4 Awb worden overgeslagen. Het feit dat van deze mogelijkheid in de praktijk weinig gebruik wordt gemaakt, hangt volgens de VOA samen met twee aspecten tegen de achtergrond waarvan zij het wetsvoorstel beoordeelt. Ten eerste zouden gemeenten willen vermijden dat de Kroon als eerste wordt geconfronteerd met bedenkingen waarop gemeenten niet bedacht zijn. Ten tweede hechten gemeenten aan een zorgvuldige besluitvorming. Daaruit maakt de VOA op dat het gemeentelijk voortraject van de reguliere onteigeningsprocedure (derhalve inclusief toepassing van afdeling 3.4 Awb op gemeentelijk niveau) een duidelijke functie heeft in het licht van zorgvuldige besluitvorming en rechtsbescherming. Daarom geeft het schrappen van de uniforme voorbereidingsprocedure op gemeentelijk niveau volgens de VOA te denken. In reactie hierop zij erop gewezen dat de procedure van artikel 3.4 Wro, voor zover deze ertoe strekt om een versnelde onteigening mogelijk te maken, ter bescherming van de rechtspositie van de onteigende met extra waarborgen is omkleed. Op grond van artikel 3.8, eerste lid, onderdeel c, Wro moet de persoonlijke kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan bijvoorbeeld ook geschieden aan de eigenaren van en beperkt gerechtigden op de aangewezen gronden die in de toekomst voor verwezenlijking (en dus onteigening) in aanmerking komen. Voor zover van de mogelijkheden van artikel 3.4 Wro in de praktijk gebruik wordt gemaakt, passen de gemeenten bij onteigening meestal toch de normale onteigeningsprocedure toe. Naar het oordeel van de regering heeft dit eerder te maken met gewijzigde omstandigheden bij de (fasering van de) uitvoering van het bestemmingsplan, dan met de uitdrukkelijke wens om de gebruikelijke onteigeningsprocedure te doorlopen. Het door de VOA gelegde verband tussen de geringe toepassing van artikel 3.4 Wro en de wens van gemeenten om de reguliere onteigeningsprocedure te doorlopen, is dan ook niet aan te tonen. De VOA doet voorts de suggestie om de werkingsfeer van artikel 3.4 Wro, dat ziet op de uitvoering van een bestemmingsplan, uit te breiden tot projectbesluiten en gecoördineerde besluiten. Deze suggestie kan worden betrokken bij een latere herziening van de onteigeningswetgeving, waarbij terzake een integrale en zorgvuldige afweging kan worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie en de CU-fractie vroegen of verkorting van de termijn voor de Kroon voor het nemen van het koninklijk besluit tot onteigening, met behoud van de huidige procedure, een even grote of zelfs grotere versnelling zou kunnen opleveren.

Met het eenvoudigweg terugbrengen van de huidige termijn van negen maanden, bedoeld in het huidige artikel 86, eerste lid, tot zes maanden wordt niet dezelfde tijdswinst geboekt als met de nieuwe procedure. Dit komt doordat de nieuwe Titel IV niet alleen voorziet in een herziening van beslistermijnen, maar ook een vereenvoudiging van de procedure met zich meebrengt. Kenmerkend verschil tussen de huidige Titel IV-procedure en de nieuwe procedure is dat gemeenten nu nog een raadsbesluit tot onteigening nemen dat goedkeuring door de Kroon behoeft en dat in de nieuwe situatie de Kroon direct een onteigeningsbesluit neemt op verzoek van de betrokken gemeente. In de huidige procedure moeten gemeenten bij de voorbereiding van het onteigeningsbesluit toepassing geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend (huidig artikel 80). 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 (huidig artikel 84). Deze

bedenkingen dienen te worden verwerkt binnen negen maanden na de termijn van terinzagelgging van het ontwerp-raadsbesluit tot onteigening. Met de nieuwe procedure loopt dit alles eenvoudiger en sneller doordat de Kroon een raadsbesluit ontvangt waarin wordt verzocht om onteigening bij koninklijk besluit (nieuw artikel 78, eerste lid). Op de voorbereiding van het koninklijk besluit (en niet op de voorbereiding van het raadsbesluit) is afdeling 3.4 Awb van toepassing (nieuw artikel 78, tweede lid). De behandeling van zienswijzen en het verwerken daarvan vindt plaats door de Kroon, waarna het besluit aan de Raad van State wordt gezonden. Het koninklijk besluit moet worden genomen binnen zes maanden na de termijn van terinzagelgging. 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.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de voorgestelde wijziging zich verhoudt tot het amendement van het lid Van Heugten c.s. bij de Wet tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van VROM (Kamerstukken II 2008/09, 31 750, nr. 11).

Met het amendement werd voorzien in een verruiming van de mogelijkheden voor een versnelde dagvaarding voor de civielrechtelijke fase van de onteigeningsprocedure bij onteigeningen die verband houden met de Wro. Voorts werd een al bestaande koppeling tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure gewijzigd. Deze werd op een iets eerder moment gelegd, namelijk bij het uitspreken van het vonnis in plaats van bij de inschrijving ervan. In artikel 3.36b Wro bleven derhalve, ook na de inwerkingtreding van de wet waarop het voornoemde amendement zag, koppelingen bestaan tussen de procedures. Met de nu voorliggende wijziging van artikel 3.36b Wro wordt, indachtig de wens om te komen tot versnelling, elke koppeling geschrapt.

De leden van de CU-fractie merkten terecht op dat wordt voorgesteld dat voor onteigeningen op grond van Titel IV in het vervolg de Kroon het onteigeningsbesluit neemt. Op dit punt zij ook verwezen naar de hierboven beschreven verschillen tussen de huidige en de nieuwe procedure. De huidige termijn van negen maanden in artikel 86, eerste lid, ziet op de termijn waarbinnen het koninklijk besluit moet worden bekend gemaakt. De nieuwe termijn van zes maanden in het voorgestelde artikel 78, zesde lid, ziet op de termijn waarbinnen het koninklijk besluit moet worden genomen.

De leden van de fracties van de CU en SGP vroegen hoe het voorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». De leden van de fractie van GL vroegen hoe de bevoegdheid van gemeenten tot het nemen van onteigeningsbesluiten los kan worden gezien van de bevoegdheid tot besluitvorming over bestemmingsplannen. Het uitgangspunt waarnaar de leden van de CU-fractie en SGP-fractie verwijzen is in algemene zin neergelegd in de Code interbestuurlijke verhoudingen. Deze visie berust op de gedachte dat de bestuurlijke ordening in dienst moet staan van het vervullen van maatschappelijke verhoudingen. Eén van de vraagstukken waarvoor dit kabinet staat is de versnelling, stroomlijning en uniformering van onteigeningsprocedures, met name, maar zeker niet alleen, in het licht van de zich nu voordoende economische crisis. De huidige onteigeningswetgeving levert op dit moment in de praktijk belemmeringen op bij de snelle realisatie van werken en projecten. Daarom is doorgezocht naar andere oplossingen. Die oplossingen zijn gevonden in het nu voorliggende pakket aan maatregelen. Deze maatregelen brengen mee dat de rol van gemeenten bij onteigeningen verandert. De keuze voor het nemen van onteigeningsbesluiten op centraal niveau staat ten dienste aan de sterke wens om te komen tot

versnelling, uniformering en stroomlijning van procedures. Benadrukt zij dat met de nieuwe regeling de rol van gemeenten bij onteigeningen weliswaar verandert, maar dat zij nog steeds een bepalende rol vervullen. Zij behouden het bestaande instrumentarium om tot grondverwerving te komen en het prerogatief bij de keuze of het middel van onteigening dat wordt ingezet. Omdat gemeenten in de nieuwe situatie de Kroon moeten verzoeken om een koninklijk besluit tot onteigening te nemen, blijven zij de enige initiatiefnemer bij het inzetten van het instrument. Kiezen zij niet voor de inzet daarvan, dan wordt er ook niet onteigend. Gemeenten kunnen daarmee als «bestemmingsplanwetgever» blijven bepalen of onteigening het beste past bij de uitvoering van hun planologische besluitvorming. De relatie met het bestemmingsplan blijft dus gewaarborgd. Ook op andere wijze blijven gemeenten in het vervolg van de procedure nauw betrokken bij de totstandkoming van het onteigeningsbesluit. De Kroon zal waarschijnlijk de op grond van het voorgestelde artikel 78, tweede lid, voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure toepassen in nauwe samenwerking met gemeenten. Gemeenten moeten immers de voor de onteigening noodzakelijke informatie aanleveren (zie de voorgestelde artikelen 78, tweede lid, en 79). De kennisgeving van de terinzageligging van het ontwerp onteigeningsbesluit wordt gedaan door de burgemeester van de betrokken gemeente (artikel 78, tweede lid). En tot slot blijft op gemeenten de taak rusten om – ook gedurende de onteigeningsprocedure – het minnelijk overleg met de grondeigenaren te voeren. Op deze manier vindt binnen de nieuwe systematiek zoveel mogelijk plaats op decentraal niveau. Ten overvloedig zij opgemerkt dat in de huidige systematiek van een volledig autonome bevoegdheid voor gemeenten met betrekking tot de inzet van het onteigeningsinstrumentarium ook geen sprake is, aangezien het raadsbesluit tot onteigening goedkeuring behoeft van de Kroon.

De leden van de CU-fractie en de SGP-fractie vroegen of de regering de mening deelt dat veel gemeenten in de praktijk, bij de voorbereiding van een besluit tot het verzoeken om onteigening, de procedure van afdeling 3.4 Awb zullen toepassen, waarmee de tijdswinst vrijwel zal zijn verdwenen.

Het ligt niet in de lijn der verwachting dat in de praktijk veel gemeenten zullen kiezen voor het inzetten van de uniforme voorbereidingsprocedure. De nieuwe regeling schrijft allereerst niet voor dat gemeenten hiervan gebruik dienen te maken. Het ligt veeleer in de rede dat, zoals hierboven al is opgemerkt, 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 in de praktijk niet of nauwelijks behoefte voelen aan het zelf ook nog toepassen van deze afdeling, aangezien de voorbereiding door de Kroon al voldoende waarborgen biedt voor de zorgvuldige totstandkoming van het onteigeningsbesluit, waarbij alle betrokken belangen in kaart worden gebracht en worden gewogen. De Kroon heeft op dit punt ruim voldoende ervaring opgedaan bij de huidige praktijk van de artikel 87-onteigeningen onder Titel IV en de onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc. Deze verwachting wordt gesteund door de praktijkervaring in gevallen waarin gemeenten (op grond van de Titels IIa en artikel 87) 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 gemeenten nu of in het verleden in deze gevallen voorafgaand aan hun verzoek afdeling 3.4 Awb hebben toegepast. Bij deze onteigeningen heeft tot nu toe vrijwel altijd alleen de Kroon de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toegepast.

De leden van de fracties van de CU en de SGP vroegen wat het voorstel betekent voor de werklust van de Kroon, op wie een beslistermijn van zes

maanden rust vanaf de afloop van de termijn van terinzageligging. Zij vroegen voorts of de regering de mening deelt dat het aanzienlijk meer werk zou kosten dan de verwachte tijdwinst, wanneer de beslistermijn wordt overschreden en de procedure opnieuw moet worden doorlopen. Ook wilden zij weten hoe reëel het risico is dat de Kroon de beslistermijn overschrijdt.

Ten aanzien van de verwachte gevolgen voor de werklust van de Kroon wordt het volgende opgemerkt. Er komen met de nieuwe systematiek op zichzelf niet meer koninklijke besluiten met betrekking tot onteigening bij. Op grond van het huidige artikel 79, eerste lid, behoeft het raadsbesluit tot onteigening op dit moment goedkeuring van de Kroon. Om die reden neemt de Kroon nu ook al kennis van alle dossiers die uiteindelijk tot een onteigening leiden. Met de nieuwe regeling verandert niet zozeer de inhoud van het werk van de Kroon, als wel de formele vorm van het werk. In plaats van dat aan de Kroon een raadsbesluit tot onteigening ter goedkeuring bij koninklijk besluit wordt voorgelegd, wordt een raadsbesluit met een verzoek tot het voorbereiden van een koninklijk besluit voorgelegd. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het verzamelen en aanleveren van de voor de onteigening benodigde documenten en andere informatie (vergelijk het huidige artikel 80, tweede en derde lid, en het nieuwe artikel 79). Zowel op grond van de huidige regeling als op grond van de nieuwe regeling kunnen bij de Kroon zienswijzen worden ingediend en moet de Kroon belanghebbenden in de gelegenheid stellen te worden gehoord (vergelijk het huidige artikel 85, eerste lid, en het nieuwe artikel 78, derde en vierde lid). Ook op dit punt is dus in principe geen sprake van een toename van de werklust van de Kroon. De verwachting is dat de Kroon in de praktijk in staat zal zijn om onteigeningen af te ronden binnen de nieuwe termijn van artikel 78, zesde lid. De benodigde ambtelijke capaciteit bij de Kroon wordt met name bepaald door het aantal onteigeningsdossiers en de complexiteit daarvan. Ten aanzien van onteigeningen op het terrein van VROM heeft het aantal dossiers zich enkele jaren geleden gestabiliseerd op gemiddeld 60 per jaar. De personele capaciteit is daarop ook toegesneden. Wel is over de jaren een toename te zien in de complexiteit van de onteigeningsdossiers. Met de huidige personele capaciteit kan worden voldaan aan de huidige termijn van negen maanden. Termijnoverschrijdingen bij Titel IV-ontei­geningen komen in de praktijk hoogst zelden voor. De verkorting van de termijn tot de voorgestelde zes maanden zal van invloed zijn op de in te zetten capaciteit. Dit kan worden opgelost door een flexibele personele inzet op het vlak van onteigeningen. De nieuw voorgestelde termijn is gelijk aan de termijn als bedoeld in artikel 64a, eerste lid, welke geldt voor onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc. Voor die onteigeningen wordt de voorgeschreven termijn in de praktijk altijd gehaald. Termijnoverschrijdingen komen niet voor. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit anders zal zijn voor onteigeningen op grond van de nieuwe Titel IV, mede gelet op het feit dat de nieuwe procedure van Titel IV grotendeels is ontleend aan de procedure van de Titels II tot en met IIc.

De leden van de CU-fractie vroegen in het kader van de loskoppeling van procedures of het niet zo zal zijn dat doorgaans rond het moment van het koninklijk besluit ook de afronding van de planologische besluitvorming aanstaande zal zijn. Zij zien als risico dat het planologisch besluit niet ongeschonden de eindstreep haalt. Zij vragen welke werkzaamheden in de tussentijd kunnen gebeuren en of het denkbaar is dat hiermee schade wordt veroorzaakt die niet is terug te draaien. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen of het zeker is dat onteigenden geen aanvullende negatieve effecten zullen ondervinden indien een voorgenomen project uiteindelijk geen doorgang kan vinden. De leden van de SP-fractie vroegen wat er gebeurt indien het planologisch besluit uiteindelijk niet tot

stand komt en welke tijdwinst er met het voorstel te behalen valt. De leden van de SGP-fractie maakten vergelijkbare opmerkingen hierover. Het voordeel van de ontkoppeling van procedures is dat in de praktijk de afronding van de onteigeningsprocedure niet meer hoeft te wachten op de afronding van de planologische procedure. Er bestaat daardoor geen premie meer op het frustreren van de voortgang van het planologische spoor. Gelet op de mogelijkheden die vaak bestaan om in het planologische spoor vertragingen te veroorzaken hoeft het in de praktijk zeker niet zo te zijn dat, ook zonder ontkoppeling, de beide procedures ongeveer gelijktijdig worden afgerond. Zo die indruk mocht zijn ontstaan bij ervaringen met de huidige onteigeningspraktijk, dan zal dit grotendeels het gevolg zijn van het bestaan van de huidige koppelingen. Tijdwinst wordt geboekt doordat bepaalde voorbereidende handelingen al kunnen worden verricht, zolang deze niet strijdig zijn met het op dat moment nog geldende bestemmingsplan. Werkzaamheden waaraan in dat verband kan worden gedacht zijn het voorbelasten van gronden bij de aanleg van wegen. In dat geval wordt zand gestort op plaatsen waar de weg moet worden aangelegd, zodat de bodem alvast kan inklinken alvorens de aanleg van de weg plaatsvindt. Andere voorbeelden zijn het afgraven van gronden en het storten van zand op plaatsen waar woningbouw en bouw van bedrijventerreinen moet plaatsvinden, het inrichten van bouwterreinen, het verleggen van kabels en leidingen, het verrichten van diverse metingen, etc. Met dergelijke voorbereidende werkzaamheden kan in bepaalde gevallen tot enkele maanden tijdwinst worden geboekt. Met de ontkoppeling is niet langer de mogelijkheid uitgesloten om in gevallen waarin dat aan de orde kan zijn, al te dagvaarden ten tijde van het ter inzage leggen van het ontwerp van het planologisch of projectbesluit (bijvoorbeeld in gevallen waarin het overduidelijk is om welke gronden het zal gaan), of dat gronden kunnen worden onteigend nadat een projectbesluit is genomen, maar voordat het onherroepelijk is. Deze laatste mogelijkheid strookt ook met de nu al in de praktijk voorkomende situatie waarin, op reeds eerder verworven gronden, met de uitvoering van een projectbesluit wordt gestart voordat deze onherroepelijk is. Het klopt dat met de ontkoppeling het risico bestaat dat het planologisch spoor uiteindelijk niet de eindstreep haalt als gevolg waarvan de onteigening – achteraf gezien – ten onrechte heeft plaatsgevonden. Bedacht moet worden dat met de mogelijkheid tot ontkoppeling uitsluitend een extra faciliteit wordt geboden aan de onteigenaar, om in gevallen waarin het algemeen belang daarmee is gediend, sneller tot een onteigening te kunnen komen. Het is zeker niet de verwachting dat van deze mogelijkheid in het vervolg op grote schaal gebruik zal worden gemaakt. Planologische besluiten houden bovendien in de praktijk doorgaans in rechte stand. De kans dat in de praktijk een onteigening achteraf gezien onterecht heeft plaatsgevonden, wordt dan ook zeer gering geacht.

Onteigeningen hebben in de praktijk doorgaans betrekking op landbouwgronden. Gelet op de aard van de gronden waarop de onteigening ziet en gezien het type werkzaamheden dat kan worden uitgevoerd in afwachting van afronding van het planologisch spoor, is de kans niet groot dat in de praktijk schade wordt veroorzaakt die niet meer is terug te draaien. Indien de onteigende zijn gronden met toepassing van artikel 61 van de onteigeningswet weer in eigendom opeist (de ervaring met het huidige artikel 61 leert dat dit zelden voorkomt), zal een en ander doorgaans nog wel in de oorspronkelijke staat te herstellen zijn. Wanneer een voorgenomen project uiteindelijk geen doorgang vindt, heeft dat geen aanvullende negatieve effecten voor de onteigende. Het vanuit zijn oogpunt meest negatieve effect van het voorgenomen project heeft zich al voorgedaan, namelijk het verlies van de eigendom van de grond.

Wanneer het project uiteindelijk geen doorgang vindt, maar de onteigening al is afgerond, dan heeft dat niet direct gevolgen voor de eigendomsverhoudingen. De onteigende kan aanspraak maken 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 al heeft ontvangen en de eigendomsverhoudingen ongewijzigd laten.

De leden van de CU-fractie constateerden dat een cassatieberoep in onteigeningszaken gemiddeld een jaar duurt. Zij vermoeden dat bij onteigeningen waarin de planologische procedure nog niet is afgerond de kans groot is dat de onteigende beroep in cassatie tegen het onteigeningsvonnis zal instellen. Zij vragen in dat verband of is nagegaan wat de mogelijke extra belasting hiervan is voor de Hoge Raad. Ook de leden van de SGP-fractie stelden hierover vragen.

Het klopt dat tegen het onteigeningsvonnis van de rechtbank beroep in cassatie openstaat. De kans dat de voorliggende wijziging leidt tot een zwaardere belasting van de Hoge Raad is speculatief. De ervaringen in de huidige onteigeningspraktijk leren dat van de mogelijkheid tot cassatie in de praktijk slechts zeer beperkt gebruik wordt gemaakt en dat cassatie slechts incidenteel effect heeft. Cassatieberoep wordt jaarlijks in ongeveer vijftien gevallen ingesteld, ten aanzien van onteigeningen op het terrein van VROM en VenW gezamenlijk. Het instellen van beroep in cassatie heeft voor de onteigende in de praktijk weinig effect en is vaak kansloos, zeker waar het gaat om de houdbaarheid van de onteigeningstitel. Als er al cassatie wordt ingesteld, dan ziet dit doorgaans op de hoogte van de schadeloosstelling en zelden op de onteigeningstitel, zodat dit niet tot verdere vertraging van de procedure leidt. Uit jurisprudentie volgt dat de onteigende de rechter kan verzoeken om de onteigeningstitel te toetsen. De rechter zal in dat geval slechts een marginale toets uitvoeren. Van een redelijk handelend cassatieadvocaat mag worden verwacht dat hij cliënten zal afhouden van onnodige procedures, uitsluitend om vertragingen in het onteigeningsspoor te bereiken. Het mogelijk inzetten van het middel van cassatie alleen om de daadwerkelijke onteigening te vertragen, zal naar verwachting dan ook beperkt blijven tot maximaal enkele gevallen op jaarbasis.

De leden van de CU-fractie en diverse andere fracties vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de integrale herziening van het onteigeningsrecht.

In dit verband zij verwezen naar hetgeen daarover eerder in deze nota al is opgemerkt. De werkzaamheden aan de Crisis- en herstelwet hebben prioriteit boven het werk aan een nieuwe Onteigeningswet, mede gelet op de winst die de wet oplevert voor de onteigeningspraktijk. Op de langere termijn kan het onderzoek naar een meer ingrijpende herziening van de onteigeningswetgeving zijn vervolg krijgen. Het ligt voor de hand om daarbij de ervaringen met de herziene onteigeningsprocedures, zoals deze nu voorliggen, te betrekken.

De leden van de CU-fractie vroegen om een vergelijking van de lengte van de huidige onteigeningsprocedures in relatie tot de normale civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures. Zij hebben de indruk dat vertragingen in de procedure ook kunnen worden bestreden door het sneller toepassen van bestaande instrumenten, het wegwerken van werkachterstanden en het sanctioneren van wettelijke termijnen. Het vergelijken van de bestuursrechtelijke fase en de civielrechtelijke fase van de onteigeningsprocedure met andere bestuursrechtelijke en civiel-

rechtelijke procedures is weinig zinvol. Dit komt allereerst omdat moeilijk te zeggen valt met welke andere procedures een redelijke vergelijking mogelijk is. Er zijn immers zeer veel verschillende soorten bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures, zowel binnen als buiten het ruimtelijk ordeningsrecht, die elk hun eigen specifieke elementen en eigen merites kennen. Die hebben vervolgens weer invloed op de duur van de verschillende procedures. Voor de onteigeningsprocedure geldt daarbij bovendien dat zij historisch is gegroeid en als bijzonder kenmerk heeft dat zij zowel een administratieve als een civielrechtelijke fase kent, die deels gelijktijdig lopen. Mede door die onderlinge verbanden, die ontbreken bij andere procedures, biedt het weinig meerwaarde om de duur van de onteigeningsprocedure te vergelijken met de duur van andere procedures. Het ligt veeleer voor de hand om de duur van de huidige en de nieuwe onteigeningsprocedures met elkaar te vergelijken. In de memorie van toelichting is daarover al het een en ander opgenomen. Het klopt dat de snelheid waarmee grondverwerving kan plaatsvinden mede afhankelijk is van het moment waarop bepaalde instrumenten (waaronder de onteigening) worden ingezet, en van de werkdruk van medewerkers die zich bij de diverse instanties bezighouden met onteigeningen. De onteigeningsprocedure is wat dat betreft niet uniek. Ook bij andere bestuursrechtelijke en civielrechtelijke procedures wordt de looptijd ervan mede bepaald door de beschikbare personele capaciteit. Bij de berekening in de memorie van toelichting van de duur van de huidige en nieuwe onteigeningsprocedure is daarom waar mogelijk uitgegaan van de wettelijke termijnen, zo nodig aangevuld met ervaringscijfers. Ten aanzien van het sanctioneren van wettelijke termijnen wordt verwezen naar hetgeen daarover hiervoor al is opgemerkt.

De leden van de GL-fractie gaven aan dat zij geen voorstander zijn van de ontkoppeling van de planologische procedure en de onteigeningsprocedure. Zij verwijzen naar de opmerking van de Raad van State dat het terug aanbieden van gronden niet toereikend is om de rechtszekerheid te waarborgen en vragen naar een reactie hierop.

Met de wijziging van artikel 61 wordt voorzien in een verplichting van de onteigenaar om de onteigende gronden terug te leveren aan de onteigende, indien het planologisch besluit uiteindelijk niet tot stand komt. Het klopt dat met die wijziging op zichzelf de rechtszekerheid van de onteigende gedurende de onteigening niet wordt versterkt. Zij heeft immers pas effect op het moment dat de onteigeningsprocedure al is afgerond en kan alleen nog leiden tot teruglevering van de eigendom. Wel vormt zij een versterking van de positie van de onteigende zodra duidelijk is dat het planologisch besluit niet tot stand komt: de onteigenaar moet expliciet het aanbod doen tot teruglevering. Daarmee vormt deze nieuwe bepaling voor de onteigenaar wel een omstandigheid om te betrekken bij de afweziging of hij gebruik wil maken van de mogelijkheid tot ontkoppeling. De opvatting dat de rechtszekerheid van de onteigende onvoldoende is gewaarborgd wordt niet gedeeld. Gedurende de onteigeningsprocedure behoudt de onteigende voldoende mogelijkheden om een ontwerpbesluit in rechte te doen toetsen. Wanneer de eigendom al is overgegaan terwijl de planologische procedure niet is afgerond, blijft het voor de onteigende als belanghebbende mogelijk om in die procedure zijn zienswijzen en bedenkingen van planologische aard in te brengen. Er bestaan voor hem dus ook in de nieuwe situatie voldoende mogelijkheden om voor zijn rechtspositie op te komen.

De leden van de SGP-fractie vroegen de voorgestelde wijzigingen van de onteigeningswet uit de Crisis- en herstelwet te halen. Zij vroegen voorts welke andere maatschappelijke opgaven zijn gediend met de nieuwe procedure voor Titel IV-ontelingen. Ook willen zij weten welke rol de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) speelt.

Anders dan de aan het woord zijnde leden is de regering van mening dat het zeer wenselijk is om met de Crisis- en herstelwet de voorliggende wijzigingen in het onteigeningsrecht door te voeren. De behoefte aan een substantiële versnelling van procedures wordt al langere tijd gevoeld. Met de huidige economische crisis is die wens opnieuw – en sterker – op de voorgrond gekomen. Versnelling biedt de mogelijkheid om te komen tot snellere realisatie van plannen en werken waarmee de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling in het algemeen zijn gediend. Het biedt ook andere voordelen: het sneller beschikbaar komen van nieuwe woonruimten en andere voorzieningen, zoals verbeterde gebiedsontsluitingen en meer spoorwegen. Ook de ontwikkeling van natuurgebieden, al dan niet in het kader van de EHS, kan gediend zijn met de snellere verwerving van gronden.

De nu voorliggende wijziging biedt niet alleen mogelijkheden tot versneling, het leidt ook tot meer eenduidige en eenvormige procedures, stroomlijning en minder verschillende soorten procedures. Dit gebeurt door de nieuwe Titel IV-procedure zoveel mogelijk op dezelfde manier te laten verlopen als de huidige procedure op grond van de Titels II tot en met IIc. De huidige lappendeken aan onteigeningsprocedures leidt ertoe dat bestuursorganen op dit moment bij de grondverwerving een keuze moeten maken tussen de verschillende titels en daarmee samenhangende procedures, afhankelijk van het type project of werk. Soms moeten zij daardoor werken opsplitsen en deels via de ene procedure en deels via de andere laten verlopen. Het gevolg daarvan is dat onderling afwijkende procedurestappen gezet moeten worden waardoor tempoverschillen optreden, terwijl uiteindelijk de realisatie van één en hetzelfde werk wordt beoogd. Als verschillende bestuurslagen betrokken zijn bij het project, kan bovendien de vraag opkomen wie de meest gereede partij is om de onteigeningsprocedure te entameren. Met name in het licht van de economische crisis leidt deze situatie tot de wens om snel tot oplossingen te komen. Maar zij speelt ook los daarvan. Uiteindelijk is de onteigeningspraktijk over de gehele linie gebaat bij meer eenduidigheid, vereenvoudiging, stroomlijning en duidelijkheid.

De leden van de SGP-fractie wezen op later tot stand gekomen projectwetgeving, waarin een expliciete koppeling is opgenomen tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure. Zij vragen waarom de rechtsbescherming van grondeigenaren nu van minder belang wordt geacht dan bij de totstandkoming van deze projectwetgeving. Voorts vroegen zij om een nadere toelichting op de opmerking in het nader rapport dat de ont koppeling wenselijk kan zijn in situaties waarin met de uitvoering van een project grote spoed is geboden. Het klopt dat in bepaalde projectwetgeving op dit moment een koppeling is opgenomen tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure. Hoewel daartoe op dat moment op zichzelf gelegenheid bestond, heeft de wetgever destijds bij de invoering van die regelingen geen aanleiding gezien om dergelijke verplichte koppelingen aan te brengen in onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc. Met de projectwetgeving heeft de wetgever dus geen afbreuk willen doen aan bestaande mogelijkheden tot ont koppeling. De genoemde projectwetgeving richt zich niet specifiek op het aspect van grondverwerving, maar heeft tot doel om een algehele snelle procedure tot stand te brengen voor de realisatie van bepaalde plannen en projecten. De invoering van de projectwetgeving had met name tot doel een versnelling te bereiken ten opzichte van de praktijk van onteigeningen op het terrein van VROM. Voor onteigeningen op het terrein van infrastructuur betekenden deze wijzigingen echter feitelijk een vertraging ten opzichte van de «reguliere» Titel IIa-procedure. Voortschrijdend inzicht in en praktijkervaringen met de uitvoering van projectwetgeving in relatie tot ervaringen met andersoor-

tige onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc leren dat met ontkoppeling van procedures bij de realisatie van werken op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding, etc. geprofiteerd kan worden van versnelling. Om die te kunnen boeken, worden de in de projectwetgeving nu nog bestaande koppelingen alsnog geschrapt. Op de aspecten van de rechtsbescherming van onteigeningen in geval van de mogelijkheid tot ontkoppeling gebruik wordt gemaakt, is hierboven al ingegaan.

De mogelijkheid tot ontkoppeling van procedures kan met name voordelen bieden voor de uitvoering van projecten waarmee grote spoed is geboden. Daarbij valt te denken aan de snelle aanleg van ontsluitingen in gevallen waar bestaande toegangswegen van gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om het verkeersaanbod te verwerken, de snelle aanleg van snelwegen en spoorwegen om structurele files op te lossen op trajecten waar met name de transportvoorziening gebaat is met een vlotte doorgang en projecten ter bescherming tegen hoog water, zoals dijkversterking en ruimte voor de rivier. Het klopt dat de noodzaak tot spoedige wegverbreding van een ander chapter is dan de noodzaak tot het opheffen van levensbedreigende situaties. Voor directe noodsituaties kent het onteigeningsrecht dan ook bijzondere procedures, die in bepaalde gevallen directe inbezitneming mogelijk maken (vergelijk onder meer Titel III van de onteigeningswet). Het betreft daarbij uitzonderlijk snelle procedures, die buiten het bestek van de voorliggende wijziging vallen. De Crisis- en herstelwet heeft geen betrekking op deze noodprocedures.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of met de voorliggende wetswijziging niet impliciet een verruiming van de mogelijkheden om het onteigeningsinstrument wordt voorgestaan.

Het hoofddoel van de voorliggende maatregelen is op zichzelf niet een verruiming van de mogelijkheden tot het inzetten van het onteigeningsinstrumentarium. Wel wordt de reikwijdte van bepaalde onteigeningstitels verruimd, doch dit zal eerder effect hebben voor de vraag op welke titel onteigeningen worden gebaseerd (Titel IIa of Titel IV) dan voor het aantal onteigeningen. Het is met de voorliggende wijziging dan ook niet de verwachting dat er in de praktijk meer onteigeningen zullen komen; wel snellere onteigeningen. Een positief effect van de uitbreiding van de reikwijdte van de Titels II en IIa is dat de eigenaren en andere rechthebbenden slechts met één onteigeningsprocedure worden geconfronteerd. In het voorgaande is daarop al ingegaan. Overigens betekent de voorliggende wetswijziging allerminst een vrijbrief voor overheden om het onteigeningsinstrument in te zetten. De toetsingscriteria van de Kroon (nut, noodzaak en urgentie) blijven onverminderd van kracht. De Kroon onderzoekt aan de hand van deze criteria of tot een onteigening kan worden gekomen.

Tot slot stelden de leden van de SGP-fractie enkele vragen over de plannen met betrekking tot de integrale herziening van de onteigeningswet. Op de route die de regering daarbij voor ogen heeft, is hierboven op verschillende plaatsen al ingegaan. De aan het woord zijnde leden menen dat met de verwijzing in de memorie van toelichting naar de brief van de Minister van Justitie van 29 november 2001 een onjuiste weergave van zaken wordt gegeven.

Dit standpunt wordt niet gedeeld. De verwijzing naar de brief vond plaats in het kader van het in breder historisch perspectief plaatsen van ontwikkelingen rond het onteigeningsrecht, en het feit dat al langere tijd de behoefte wordt gevoeld aan een substantiële versnelling. In de voornoemde brief wordt aan die behoefte ook uitdrukking gegeven. Nergens in de toelichting wordt gesuggereerd dat met de nu voorliggende wijziging uitvoering wordt gegeven aan de procedure zoals deze werd voorgesteld in de brief uit 2001. Zoals de leden van de SGP-fractie terecht

aangeven, wijkt de in deze brief besproken procedure af van de nu voorliggende wijzigingen. Op de achtergronden daarvan is hierboven al ingegaan, in het kader van de algemene opmerkingen over de herziening van het onteigeningsrecht. Daarin is aangegeven dat uit nader onderzoek is gebleken dat de in 2001 voorgestelde procedure – of varianten daarop – onvoldoende soelaas bieden voor de problemen die in de praktijk worden ervaren bij de onteigeningsprocedure. Om deze reden is gezocht naar andere maatregelen. Om de gewenste verbeteringen te kunnen bereiken, is het noodzakelijk gebleken om de in 2001 geformuleerde uitgangspunten te verlaten.

Artikel 3.10 Wijziging van de Spoedwet wegverbreding

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de met het amendement Cramer/Roefs (Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 21) beperkte toepassing van de spoedwet wegverbreding tot 30 met name genoemde projecten nu wordt losgelaten.

Het amendement Cramer/Roefs beperkte de werkingssfeer van de van de Wet milieubeheer afwijkende m.e.r.-regelgeving tot 12 met name genoemde tracé/m.e.r.plichtige projecten, opgenomen in een bijlage bij de Tracéwet (het betrof een wijziging van de Tracéwet als gevolg van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten). Het amendement had geen betrekking op de Spoedwet wegverbreding. In het voorstel van de Crisis- en herstelwet wordt bepaald dat voor de tracéwetprojecten, genoemd in bijlage II bij de Crisis- en herstelwet, artikel 1.11 van toepassing is, dat bepaalt dat geen alternatieven onderzocht worden en geen advies van de Commissie voor de m.e.r. nodig is. Ten aanzien van het vervallen van de eis van het niet vragen van het advies van de Commissie, is er ten opzichte van het amendement sprake van een uitbreiding van tracéwetprojecten, waarvoor die eis niet geldt. De voorgestelde wijzigingen voor de Spoedwet wegverbreding in artikel 3.10 van het wetsvoorstel, hebben geen betrekking op de milieueffectrapportage. De voorgestelde wijzigingen in dit artikel vloeien voornamelijk voort uit de wijzigingen die elders in dit wetsvoorstel worden voorgesteld voor de Natuurbeschermingswet 1998.

4.5 Gemeentelijke deelname in aanleg glasvezelnetten

De leden van de fractie van de PvdA vroegen op welke manier het nieuwe artikel 5.14 de totstandkoming van openbare elektronische communicatienetwerken bevordert. Zij merkten voorts op dat eventuele bevoordeling van overheidsbedrijven al wordt tegengegaan door de Wet markt en overheid en vroegen of de regering de mening deelt dat deze wet juist belemmeringen zou moeten wegnemen, in plaats van opwerpen.

De regering is van oordeel dat in de huidige economische situatie de mogelijkheden voor overheden om op een verantwoorde wijze bij te dragen aan economische groei niet meer moeten worden beperkt dan strikt nodig is. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven is één van die mogelijkheden de bevordering van de aanleg van breedbandnetten. Juist omdat het hierbij vooral gaat om lokale netwerken kunnen gemeenten een belangrijke stimulerende rol spelen. In de memorie van toelichting is het Amsterdamse glasvezelnet in dit verband genoemd. Een dergelijk initiatief zou door de beperkingen uit artikel 5.14, niet meer mogelijk zijn. Immers, afgezien van de (beperkte) uitzonderingen, laat het huidige artikel 5.14 niet toe dat gemeenten enig belang of zeggenschap hebben in ondernemingen die openbare elektronisch communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten aanbieden. Ook niet als gemeenten onder marktconforme condities zouden willen participeren en er geen gevaar is voor concurrentievervalsing.

Wat bevoordeling van overheidsbedrijven betreft, doelden de leden van de PvdA-fractie kennelijk op het derde lid van het voorgestelde artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet. Dit lid verbiedt bevoordeling van ondernemingen die openbare elektronische communicatienetwerken aanbieden waarin de gemeente direct of indirect bij betrokken is, bij de uitvoering van de gemeentelijke coördinatietaak (artikel 5.4, tweede lid). Allereerst kan worden opgemerkt dat niet valt in te zien hoe deze verbodsbepaling een belemmering zou kunnen zijn voor gemeenten om – marktconform – te participeren in breedbandprojecten. De strekking ervan is immers dat een gemeente de coördinatietaak onpartijdig, «zonder aanzien des persoons» moet uitvoeren. Dit volgt ook al uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Niettemin oordeelde een meerderheid van de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel waarbij artikel 5.14 is ingevoegd (Kamerstukken II 2005/06, 29 834), dat een extra waarborg wenselijk was op dit punt. Deze waarborg is als «bevoordelings»verbod opgenomen in het huidige zevende lid van artikel 5.14. Juist omdat de Tweede Kamer dit verbod wenselijk achtte, is het materieel gehandhaafd in het derde lid van het voorgestelde artikel 5.14.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of door het schrappen van het verbod voor gemeenten om op marktconforme condities deel te nemen in de aanleg van netwerken niet een verkeerde indruk zou kunnen worden gewekt en of gemeenten niet voor vervelende verrassingen kunnen komen te staan, als de Europese Commissie bezwaren zou blijken te hebben tegen de gemeentelijke participatie. Het verbod waar de leden van de fractie van de ChristenUnie op doelden is betrekkelijk nieuw. Dat verbod (artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet) is op 1 februari 2007 in werking getreden. Voor die tijd waren er voor gemeenten geen beperkingen in de Telecommunicatiewet opgenomen. Voor gemeenten golden dus geen andere regels dan voor andere overheden golden, namelijk de Europese staatssteunregels. De nu voorgestelde wijziging herstelt dus de situatie die tot 2007 ook voor gemeenten gebruikelijk was. Van belang is dat bij marktconforme participatie geen sprake is van staatssteun. De Europese staatssteunregels vormen dan ook geen beletsel. Daarentegen kan participatie onder niet-marktconforme voorwaarden wel staatssteun zijn in de zin van het EG-verdrag. In beginsel is het aan de gemeenten (of andere overheden) om te bepalen of participatie wel of niet marktconform is of met andere woorden, of er al dan niet sprake is van staatssteun. Als men zekerheid wil hebben of er sprake is van staatssteun of niet zal het dossier ter beoordeling moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Omdat in veel gevallen financiële bijdragen van gemeenten (of andere overheden) elementen kunnen bevatten die als staatssteun zouden kunnen worden aangemerkt, is het verstandig het stappenplan te volgen dat Europa decentraal heeft ontwikkeld. Europa decentraal is opgericht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Rijk als kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden. Dit stappenplan en ook de overige informatie over staatssteun die Europa decentraal geeft, kunnen vervelende verrassingen achteraf voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of een gemeente verplicht is het door haar aangelegde net te verkopen op het moment dat een commerciële partij besluit alsnog een eigen concurrerend net aan te leggen.

Als er sprake is van marktconforme participatie van een gemeente, en als daar geen verandering in komt wanneer een concurrerend net wordt aangelegd, is er geen sprake van staatssteun. Een gemeente hoeft dan de participatie ook niet te beëindigen. Als er wel sprake is van (toegestane) staatssteun, zal in het algemeen de steun aan de Europese Commissie

moeten worden gemeld en moet de Europese Commissie toestemming verlenen. Het hangt af van de voorwaarden die de Europese Commissie aan de toestemming heeft verbonden in hoeverre de steun in de tijd beperkt is en onder welke omstandigheden een gemeente de participatie moet verkleinen of beëindigen.

4.8 Burgerluchthaven Twente en wijziging van de Wet luchtvaart

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom een luchthavenbesluit ten aanzien van de luchthaven Twente niet wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, maar bij ministerieel besluit. Deze leden vroegen waarom wordt voor deze specifieke luchthaven een uitzondering gemaakt, en niet voor de andere (nationale) luchthavens en of dit of het voorgestelde artikel 8a.50a gevolgen heeft voor de rechtsbescherming.

De luchthaven Twente heeft momenteel in juridische zin de status van militaire luchthaven. Deze status verandert op het moment dat het eerste luchthavenbesluit voor Twente wordt vastgesteld. Dit besluit kan pas worden genomen als de besluitvorming in de regio over de toekomst van de luchthaven is afgerond en er zich een exploitant voor de luchthaven heeft gemeld. Teneinde op dat moment de gebruiksmogelijkheden van een burgerluchthaven Twente zo spoedig mogelijk in juridisch opzicht geregeld te hebben is er voor gekozen om voor specifiek deze luchthaven het luchthavenbesluit bij ministeriële regeling en niet bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Op die manier wordt een tijdswinst van ca. 5 maanden gerealiseerd. De gebruiksmogelijkheden van de andere nationale luchthavens zijn op dit moment vastgelegd in de voor deze luchthavens geldende aanwijzingsbesluiten op grond van de Luchtvaartwet. Deze besluiten worden na inwerkingtreding van de wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (Stb. 2008, 561) (RBML) eerst – gelet op artikel X van de wet RBML – één op één omgezet in een ministeriële regeling (het zogenaamde omzettingsbesluit) zodat het nieuwe stelsel van RBML daarop van toepassing kan worden. Nadien worden (uiterlijk 1 november 2014) voor deze luchthavens bij AMvB luchthavenbesluiten vastgesteld. De juridische grondslag voor de exploitatie van deze luchthavens is dus momenteel reeds afdoende geregeld. Het eveneens voor deze luchthavens vaststellen van het luchthavenbesluit bij ministeriële regeling is wellicht uit oogpunt van versnelling van besluitvorming wenselijk maar uit oogpunt van een juridische grondslag voor de exploitatie niet noodzakelijk. Voor de rechtsbescherming maakt het – als gevolg van de aanpassing van artikel 12.1 Wet luchtvaart (Chw, artikel 3.19, onderdeel G) – geen verschil of het luchthavenbesluit voor Twente bij amvb of bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. In beide gevallen is rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk. Voor bij amvb vastgestelde luchthavenbesluiten voor de andere luchthavens van nationale betekenis is ook rechtstreeks beroep bij de Raad van State mogelijk.

Indien er aanleiding bestaat om vooruitlopend op een luchthavenbesluit voor de burgerluchthaven Twente de exploitatie ervan mogelijk te maken door tijdelijk een ontheffing af te geven van de verplichting om een luchthavenbesluit te hebben, is – gelet op artikel 8a.50a, tweede lid, tegen deze ontheffing ook rechtstreeks beroep bij de Raad van State mogelijk. Normaliter dienen bezwaarmakers eerst in beroep te gaan bij de bestuursrechter waarna nog hoger beroep mogelijk is bij de Raad van State. Teneinde de besluitvorming over de ontheffing te versnellen en in lijn met de besluitvorming voor luchthavenbesluiten is gekozen voor een rechtstreeks beroep bij de Raad van State.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateerden dat voor luchthavenbesluiten de houdbaarheid van onderzoeksgegevens wordt bevroren. Indien gegevens ouder dan twee jaar zijn, kan worden gemotiveerd dat

deze gegevens toch voldoende actueel zijn. Deze leden vroegen welke eisen er worden gesteld ten aanzien van deze motivering en of deze motivering kan leiden tot extra discussie en beroepsprocedures. Indien onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar nog steeds kunnen dienen ter onderbouwing van een luchthavenbesluit dan zal moeten worden gemotiveerd waarom dit het geval is. Dat kan bijvoorbeeld omdat er geen nieuwe gegevens of herberekeningen aan de orde zijn die aanleiding geven tot een aanpassing van de onderbouwing of afweging van het genomen besluit. Deze motivering kan getoetst worden door de bestuursrechter.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden eveneens dat wordt voorgesteld het luchthavenbesluit voor de luchthaven Twente niet bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen maar bij besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze leden vroegen in hoeverre de tijdwinst die hiermee kan worden geboekt (vijf maanden) nodig is, gezien de in artikel 8a.50a voorgestelde bevoegdheid tot het geven van een tijdelijke vrijstelling en of er daarom een dringende reden is om niet te kiezen voor de procedure tot het slaan van een algemene maatregel van bestuur waarbij ook de Raad van State ter advisering wordt betrokken.

Om de kans op een succesvolle aanbesteding van de luchthaven en in relatie daarmee een succesvolle gebiedsontwikkeling (woningbouw, bedrijvigheid en natuurontwikkeling) te vergroten wordt er naar gestreefd om de «aanlooperperiode» naar een luchthavenbesluit voor een toekomstige exploitant zo kort mogelijk te houden. Vanuit dit perspectief wordt voorgesteld om het luchthavenbesluit voor de luchthaven Twente bij besluit vast te stellen door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM. Van de mogelijkheid van een ontheffing van de verplichting om een luchthavenbesluit te hebben zal uitsluitend in bijzondere omstandigheden gebruikt gemaakt gaan worden. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien het besluit niet kan worden afgerond voor de start van de eerste winter- of zomerdienstregeling op de luchthaven. Een tijdelijke ontheffing biedt dan de mogelijkheid om de exploitatie van de luchthaven toch mogelijk te maken. Een ontheffing heeft echter als nadeel dat er op dat moment geen ruimtelijke beperkingengebieden in de omgeving van de luchthaven gelden. Het streven blijft er daarom op gericht om het gebruik van burgerluchthaven Twente zo snel mogelijk in een luchthavenbesluit vast te leggen inclusief de daarbij horende ruimtelijke beperkingengebieden. Een vermindering van de voorbereidingstijd van het luchthavenbesluit met ca 5 maanden kan ertoe leiden dat geen ontheffing dient te worden afgegeven.

Artikel 3.20: Wijziging van de Wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens

De leden van de PvdA-fractie vroegen over de voorgestelde wijziging van de Wet Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens (RBML): waarom tot nu toe, bij de vaststelling van het aanwijzingsbesluit (op basis van de Luchtvaartwet) of luchthavenbesluit (op basis van de Wet RBML), of een wijziging daarvan, geen gebruik gemaakt werd van: de gegevens met betrekking tot het verkeer over wegen en daarop gebaseerde onderzoeken, de krachtens artikel 5.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteit) bekendgemaakte gegevens en daarop gebaseerde onderzoeken, en de inventarisatie van en de gevolgen voor de aanwezige flora en fauna en daarop gebaseerde onderzoeken. welke eisen worden gesteld aan de actualisatie van gegevens ouder dan twee jaar.

Bij het vaststellen of wijzigen van aanwijzingsbesluiten op grond van het bepaalde bij of krachtens de luchtvaartwetten is tot op heden – waar nodig – wel gebruikt gemaakt van de genoemde onderzoeken. Dergelijke onderzoeken zullen ook na inwerkingtreding van de wet RBML waar nodig gebruikt worden als onderbouwing van de vast te stellen luchthavenbesluiten of wijzigingen daarvan. De aanvulling van de desbetreffende artikelen in de Wet luchtvaart (artikel 3.19 Chw) en het overgangsrecht in de wet RBML (artikel 3.20 Chw) maakt het evenwel mogelijk dat de houdbaarheid van deze onderzoeksgegevens gedurende een periode van twee jaar wordt «bevroren». Op die manier wordt de stabiliteit van de informatie waarop besluiten zijn gebaseerd versterkt.

Welke eisen gesteld worden aan de actualisatie van gegevens ouder dan twee jaar is op voorhand niet concreet aan te geven. Dat zal afhangen van de vraag of door nieuwe gegevens en herberekeningen de gegevens dermate zijn achterhaald dat ze niet meer ten grondslag kunnen liggen aan het te nemen besluit. In die situatie zullen de onderzoeksgegevens moeten worden geactualiseerd aan de hand van nieuwe gegevens of herberekeningen. Indien de oorspronkelijke gegevens niet zijn verouderd zal in het desbetreffende besluit worden gemotiveerd waarom deze gegevens na twee jaar nog steeds ten grondslag aan het besluit kunnen liggen.

Artikel 4.1 Wijziging van lagere regelgeving

De leden van de SGP-fractie wezen erop dat het opnemen van (wijzigingen van) lagere regelgeving niet de normale gang van zaken is en vroegen of dit voorstel geen ongewenst precedent schept.

De regering deelt de opvatting van de SGP-fractie dat het opnemen van (wijzigingen van) lagere regelgeving niet de normale gang van zaken is. Tegen de geschetste achtergrond van deze wet acht de regering het zeer wel verdedigbaar om de twee ondergeschikte, wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur nu mee te nemen. Voor precedentwerking hoeft dan ook niet te worden gevreesd.

Artikel 5.1 Regels voor verdere versnelling

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden dat in artikel 5.1 de mogelijkheid wordt geboden om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen, gericht op de versnelling van de ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten uit bijlage I en II. In de Memorie van Toelichting wordt een aantal regeldomeinen genoemd waarop dit van toepassing zou kunnen zijn.

Genoemde leden vragen om voorbeelden van waar aan wordt gedacht. Genoemde leden missen een clausulering van de zeer ruime bevoegdheden die dit artikel biedt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om voorbeelden met betrekking tot artikel 5.1 van het wetsvoorstel.

Zoals ook in de memorie van toelichting is geschreven, denkt de regering met name aan het Bouwbesluit 2003 en het Activiteitenbesluit. Daarin kunnen bepalingen staan die voor de snelle uitvoering van de projecten en categorieën van projecten van de bijlagen I en II een belemmering vormen. De inhoud van de amvb zal mede afhankelijk zijn van de behoeften uit de praktijk zoals die onder meer kunnen blijken uit de signalen van IPO en VNG bij de voorbereiding van de amvb onder deze wet.

Bijlage I

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen een onderbouwing van de selectie van categorieën uit bijlage I in het licht van de doelstellingen van deze wet.

In bijlage I zijn categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten benoemd. Als een project bepaalde juridische kenmerken heeft, zoals in deze bijlage beschreven, valt het onder bijlage I. Materieel betekent dit dat tot en met 1 januari 2014 de bestuursprocesrechtelijke maatregelen uit afdeling 2 van het wetsvoorstel van toepassing zijn. De regering heeft deze bijlage zo vormgegeven vanuit het streven om deze maatregelen gedurende de looptijd van de wet zo breed mogelijk van toepassing te laten zijn op ruimtelijke en infrastructurele projecten. Ruimtelijke en infrastructurele projecten dragen bijna per definitie bij aan de doelstellingen van de wet. Met het oog op de economische crisis wordt in deze afdeling versnelling en vereenvoudiging (=minder juridische risico's) bewerkstelligd die ten goede komt aan voortvarende realisatie van deze projecten.

Bijlage II

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen voor alle projecten in bijlage II wat de status is van de besluitvorming, welke beoogde versnelling kan worden bereikt en in hoeverre de financiering rond is. De projecten in bijlage II zijn erop geselecteerd dat de financiering in principe rond is en zijn zodanig ver in de voorbereiding dat de uitvoering kan starten voor 2014. Over de te bereiken versnelling is hiervoor in deze nota reeds ingegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de versnelling die dit wetsvoorstel voor het project OV-SAAL mogelijk maakt.

De latere indienststelling van het project OV SAAL is voornamelijk het gevolg van een langere bouwtijd van een aantal grootschalige uitbreidingen van de infrastructuur op de Zuidtak in Amsterdam. De reden is dat deze uitbreidingen in een stedelijke omgeving en in een complexe situatie (tussen de rijbanen van de A10 in) gerealiseerd moeten worden. Daarentegen ligt de voorbereiding en planvorming van het project OV SAAL voor de Zuidtak op schema. De regering heeft in maart 2008 een besluit genomen over de uit te voeren maatregelen, het ontwerp-tracébesluit is op 11 september 2009 gepubliceerd, het tracébesluit is voorzien in het eerste kwartaal van 2010 en de eerste werkzaamheden (zoals grond-aankopen, grondwerk, verleggen van kabels en leidingen en sloop van een aantal opstallen) starten in de tweede helft van 2010. Om deze planning te realiseren is al het mogelijke gedaan en zal in het vervolgproces ook al het mogelijke gedaan moeten worden. De planning is krap. Er zijn meerdere kritieke paden. Het versoepelen van wetgeving zal op zichzelf niet tot snellere realisatie leiden, maar kan wel de risico's op overschrijding van die planning verminderen. Er is nu een planningsbuffer van een jaar om die risico's op te vangen. Die zou door de Crisis- en herstelwet kunnen worden gehalveerd. De winst is daarmee in te schatten op een half jaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen of de regering de mening van de gemeente Schiedam deelt, dat de voorkeursvariant voor de A4 Midden-Delfland waarvoor nu gekozen is, sterk afwijkt van de eisen van de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt in het kader van het IODS over het stedelijke gebied, bijvoorbeeld als het gaat om het doorlopen van de landtunnel in Schiedam tot het Kethelplein. Voorts vroegen deze leden of het in het licht van het IODS-convenant en de benodigde zorgvuldigheid in dit dossier, niet voor de hand ligt dat deze gemeente in verweer mag komen tegen de gekozen voorkeursvariant en of het klopt dat het volgen van de procedure niet tot vertraging hoeft te leiden.

Bij brief van 3 september 2009 (met kenmerk VenW/DGMO-2009/8367) is de Tweede Kamer door de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, geïnformeerd over het

vastgestelde standpunt voor het project A4 Delft-Schiedam. In dit standpunt is de tunnelmond bij de oostelijke rijban met maximaal 330 meter verschoven op een totale tunnellengete van 2 kilometer. Dit standpunt kan rekenen op draagvlak bij een meerderheid van de IODS-partijen. De aanpassing van de tunnelmond was nodig om te kunnen voldoen aan de veiligheidseisen die in het kader van de inmiddels in werking getreden wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels aan deze aansluiting worden gesteld. Het kunnen voldoen aan wettelijke voorschriften is een randvoorwaarde in het convenant. De in dit wetsvoorstel voorgestelde beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden staat een zorgvuldige besluitvorming binnen het project A4 Delft-Schiedam niet in de weg. In de voorbereiding om te komen tot het standpunt is intensief afgestemd met alle IODS-partijen, waaronder Schiedam. De regering ziet in het verloop van dit project dan ook geen aanleiding af te zien van de met dit wetsvoorstel voorgestelde bestuursprocesrechtelijke regels omtrent het beroepsrecht van decentrale overheden. Overigens mag duidelijk zijn dat zeker een project als de A4 Delft-Schiedam onderdeel uit dient te maken van de Chw. Dit project staat symbool voor een trage besluitvorming. Over de verhouding van die regels tot eventuele tijdswinst kan worden verwezen naar hetgeen hiervoor, bij artikel 1.4 is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie en leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vroegen welke versnelling mogelijk is met het project Almere Weerwaterzone en of dit project wel voldoet aan de criteria van bijlage II van de Crisis- en herstelwet.

In paragraaf 2.3 van deze nota is uiteengezet dat de bepaling in het voorliggend wetsvoorstel over milieueffectrapportage uitsluitend betrekking heeft op de project-m.e.r. Tevens is daarbij aangegeven dat vooral in situaties dat er op planniveau nog een m.e.r.-procedure gevolgd wordt alternatievenonderzoek zal plaatsvinden en dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 31 755, dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is, de Commissie-m.e.r. over een dergelijk plan zal adviseren. Na de besluitvorming over het voorkeursalternatief kan dit alternatief worden uitgewerkt. In die uitwerkingsfase is door de opname in bijlage II van het genoemde project versnelling mogelijk. Bij de project-m.e.r. zijn het alternatievenonderzoek en de advisering door de commissie-m.e.r. op grond van dit wetsvoorstel niet verplicht.

Bijlage III

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom bijlage III thans alleen beperkt is tot art. 3.16 Wet ruimtelijke ordening.

Op het moment dat de Wabo in werking treedt, wordt het aantal gevallen uitgebreid waarin de *lex silencio positivo* van toepassing is. Die uitbreiding hangt samen met het feit dat er vanaf dat moment voor de betrokken toestemmingen een uniforme procedure geldt. Dat is op basis van de bestaande regelgeving nog niet het geval. Zo geldt voor binnenplase ontheffingen een bijzondere zienswijzenprocedure. Voor het verlenen van een ontheffing voor de zogenoemde kruimelgevallen is op grond van de Wro de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing. In artikel 1.12, tweede lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat in die gevallen de *lex silencio positivo* niet van toepassing is.

Nota van wijziging

De leden van de CDA-fractie vroegen de reactie van de regering op de volgende observatie en mening?

«De huidige Wet ruimtelijke ordening geeft gemeenten de mogelijkheid om ten behoeve van bouwprojecten die niet passen binnen het vigerende

bestemmingsplan, een projectbesluit te nemen (art. 3.10 e.v. Wet ruimtelijke ordening). Dit projectbesluit moet namelijk binnen een jaar worden gevolgd door een bestemmingsplan (art. 3.13 Wet ruimtelijke ordening). Daarnaast moet een bestemmingsplan eenmaal per tien jaar worden geactualiseerd (art. 3.1 lid 2) of moet een verlengingsbesluit worden genomen (art. 3.1, lid 3 Wro). Het niet nakomen van een van deze verplichtingen heeft als sanctie dat gemeenten geen leges meer kunnen invoeren voor het betreffende project (art. 3.1, lid 4 respectievelijk art. 3.13, lid 4). In de praktijk heeft de strakke koppeling in de tijd tussen projectbesluit en bestemmingsplan en de aan overschrijding verbonden sanctie geleid tot grote terughoudendheid bij gemeenten om het projectbesluit te gebruiken. Veel gemeenten gebruiken het projectbesluit helemaal niet. Voor een snelle besluitvorming bij veel bouwprojecten is dat jammer, omdat het projectbesluit en de verlening van bouwvergunning wel kunnen worden geïntegreerd, maar het verlenen van bouwvergunning en het vaststellen van een bestemmingsplan niet. Bovendien worden gemeenten die het projectbesluit wel gebruiken opgezadeld met dubbel werk.»

Deze leden vroegen voorts welke meerwaarde afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel nog heeft nu omgevingsvergunning en bestemmingsplan na invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden ontkoppeld. Deze vraag is actueel voor de periode nadat zowel de Crisis- en herstelwet, als de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is ingevoerd. Deze leden vroegen of artikel 2.10, de leden 2 en 5, iets anders of efficiënter is dan wat er bij een omgevingsvergunning gebeurt.

Op basis van signalen uit de praktijk kan het beeld bevestigd worden dat gemeenten slechts terughoudend gebruik maken van de projectbesluitbevoegdheid. Bevestigd kan ook worden dat de oorzaak hiervan is gelegen in de in artikel 3.13 van de Wro opgenomen randvoorwaarden die aan het gebruik van de bevoegdheid worden gesteld. Met het schrappen van deze randvoorwaarden in de nota van wijziging wordt beoogd dat het projectbesluit – met de inwerkingtreding van de Wabo als omgevingsvergunning – alsnog een adequaat instrument wordt voor projectplanologie.

Over de meerwaarde van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel kan het volgende worden opgemerkt. De hoofdgedachte achter beide regelingen is dezelfde. Niettemin zijn er wel bepaalde verschillen. Zo vervangt het projectuitvoeringsbesluit uit afdeling 6 alle toestemmingen die voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project vereist zouden zijn geweest krachtens de wettelijke voorschriften die op grond van het voorgestelde artikel 2.10, tweede lid, van het wetsvoorstel niet van toepassing zijn (zie artikel 2.10, derde lid, van het wetsvoorstel). Daarmee is afdeling 6 breder dan de Wabo. 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.

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. Omgekeerd is het zo dat de Wabo meerwaarde heeft voor besluitvorming over projecten die buiten het toepassingsbereik van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel vallen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vroegen of de regering bereid is opnieuw advies van de Raad van State te vragen over dit wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging.

De regering acht de wijzigingen die in de nota van wijziging zijn voorgesteld niet zodanig ingrijpend dat deze voor advies aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

Leegstand kantoren

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen de reactie van de regering op de suggestie in het wetsvoorstel ook een wijziging van de Gemeentewet en de Wet Waardering Onroerende Zaken op te nemen, die het mogelijk maakt het gebruikersdeel Onroerend Zaak Belasting bij eigenaren van leegstaande panden te kunnen heffen.

In het debat dat onlangs met de Tweede Kamer is gevoerd over het initiatief-wetsvoorstel «Kraken en leegstand» heeft de minister voor Wonen Wijken en Integratie aangegeven nog voor het einde van dit jaar te zullen terugkomen op de Onroerende Zaak Belasting, en ook te willen kijken naar de vernieuwde regeling die inmiddels in België in werking is getreden, als vervanging van de daar eerder ingevoerde – maar inmiddels weer ingetrokken- leegstandsheffing.

Evaluatie van de Crisis- en herstelwet

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke termijn de regering voor ogen heeft voor de evaluatie van de voorgestelde Crisis- en herstelwet. De regering meent met de leden van deze fractie dat het goed is om de vinger aan de pols te houden om te bezien hoe maatregelen uit de Crisis- en herstelwet in de praktijk uitpakken. Het is goed mogelijk dat tussen-tijdse bijsturing gewenst is bij ongewenste effecten of dat succesvolle tijdelijke maatregelen in aanmerking komen voor verbreding of structurele inwerkingtreding. In dat licht meent de regering dat evaluatie na vier jaar te laat is. Als alternatief voor het voorstel van de leden van deze fractie stelt de regering voor de invoering van de Crisis- en herstelwet goed te monitoren en jaarlijks de Kamer over de voortgang te informeren. Indien daar aanleiding toe is kan het gesprek hierover tussen regering en Uw Kamer gevoerd worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen wanneer er verantwoording zal worden afgelegd over deze wet en hoe de effecten gemeten zullen worden.

De regering is zich bewust van het feit dat de voorgestelde Crisis- en herstelwet een omvangrijke wet is met deels een experimenteel karakter. Zij meent dat een onorthodoxe aanpak nodig is in de tijden van economische crisis, die we nu meemaken. Dat vergt wel dat de vinger aan de pols moet worden gehouden hoe de wet in de praktijk uitpakt. Indien nodig kan dan worden bijgestuurd als dingen niet goed gaan of kunnen dingen die juist wel goed gaan structureel worden gemaakt. Daarom stelt de regering voor om de invoering van de Crisis- en herstelwet te monitoren en de Kamer door middel van een jaarlijkse voortgangsrapportage op de hoogte te houden van de voortgang.

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