

Vergaderjaar 2009–2010

**32 127**

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

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 februari 2010

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. In het navolgende wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen, waartoe het wetsvoorstel en de memorie van antwoord deze leden aanleiding hebben gegeven. Binnen de korte tijd die ter beschikking stond, zijn alle vragen beantwoord en is er naar gestreefd de leden van de commissie zo goed en zorgvuldig mogelijk te voorzien een inhoudelijke reactie op de door hen gevraagde informatie. De tekst volgt de fractiegewijze opbouw van het nader voorlopig verslag. Aan het eind is een specifieke paragraaf opgenomen over de diverse vragen die zijn gesteld over de mer. De vragen van de diverse fracties terzake vertoonden een zodanige onderlinge samenhang dat is gekozen voor een integrale beantwoording van deze vragen. De regering vertrouwt erop dat deze beantwoording van de gestelde vragen voorspoedige verdere behandeling van het wetsvoorstel mogelijk maakt.

### **Vragen van de leden van de fractie van de PvdA**

#### *1. Bestrijden economische crisis*

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid stelden op basis van diverse door hen aangehaalde bronnen dat vertraging bij bouwprojecten niet zozeer wordt veroorzaakt door stagnerende besluitvorming als wel door vraaguitval. In dat licht vonden zij het meer voor de hand liggen om maatregelen te treffen, die de vraag bevorderen dan om versneld aanbod op de markt te brengen waarvoor financiering ontbreekt. Zij herhaalden hun stelling dat het effect van de reeds in het Aanvullend Beleidsakkoord opgenomen maatregelen om de vraag te stimuleren voor de werkgelegenheid in combinatie met duurzaamheid nog aanzienlijk vergroot kan worden door op de korte termijn in te zetten op meer omvangrijke subsidies voor energiebesparing in de bestaande koop- en huurwoningvoorraad, waarvan deze leden enkele voorbeelden noemden. Zij vroegen nogmaals de regering om deze voorstellen te betrekken bij werkgelegenheid en duurzaamheid bevorderende maatregelen op korte termijn. Voorts vroegen zij of de in de memorie van antwoord genoemde aantallen arbeidsplaatsen niet te danken zijn aan de Crisis- en herstelwet, maar aan

de projecten zelf. Deze leden vroegen ook naar de financiering van de Nota Ruimte-projecten. Indien er ook projecten waren waarvan de financiering nog niet rond is, wilden deze leden ook weten voor welke projecten dat gold. Tot slot vroegen deze leden aan welke feitelijke informatie op pagina 20 van de memorie van antwoord wordt gerefereerd, waaruit de effecten van de wet blijken.

De werking van de Crisis- en herstelwet strekt zich uit over een groot aantal typen projecten in het ruimtelijk domein. Het gaat onder meer om woningbouw, duurzame energie, kantoren, bedrijventerreinen, (vaar-)wegen en openbaar vervoer. Terecht merkten deze leden op dat er waar het gaat om de segmenten woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen thans sprake is van wat deze leden noemen vraaguitval. De maatregelen in het kader van de crisisaanpak omvatten diverse maatregelen, die specifiek gericht zijn op het tegengaan van vraaguitval in de bouwnijverheid. Zo is bijvoorbeeld de nationale hypotheekgarantie (NHG) opgehoogd. Gezien de forse stijging in het afgelopen jaar van het aantal NHG-hypotheken werkt deze maatregel. Een ander voorbeeld is de verhoging van WSW-geborgde leningen aan woningcorporaties. Het gaat hier om een mix van maatregelen die samen genomen tot doel hebben de stagnatie die het gevolg is van financiële onzekerheid, te doorbreken.

De stimulerende maatregelen die de regering treft worden begrensd door de kaders die een verantwoord begrotingsbeheer op langere termijn oplegt. Dat betekent dat financiële prikkels uiterst selectief en met garantie op effect dienen te worden gegeven. De bestaande juridische en ruimtelijke kaders kunnen het snel en tijdig effect hebben van die financiële prikkels frustreren. Daar waar de tijdelijke stimuleringsregeling woningprojecten er bijvoorbeeld op gericht is dat nog in 2010 een aanvang wordt genomen met de bouw van een flink aantal woningen en gemeenten de regeling kunnen benutten om de vraag naar deze woningen te vergroten, is het van belang snel tot uitvoering over te gaan. De Crisis- en herstelwet is van belang om de effectiviteit van die stimuleringsregeling te vergroten.

Met het oog op effectiviteit heeft de regering ervoor gekozen om prikkels tot verbetering van de energiebesparing te koppelen aan de bereidheid bij woningcorporaties om hierin te investeren. Dit is gebeurd in de vorm van een fiscale regeling. In aanvulling hierop stellen de leden van de fractie van de PvdA een omvangrijke subsidieregeling voor gericht op energiebesparing in de bestaande koop- en huurwoningvoorraad. Bij het Aanvullend Beleidsakkoord heeft de regering een moeilijke afweging moeten maken, waarbij het erom ging op korte termijn de werkgelegenheid te stimuleren en tegelijkertijd de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet uit het oog te verliezen. Als gevolg van deze afweging is niet besloten tot het investeren van extra middelen in de orde van grootte waar deze leden aan denken. Een dergelijke maatregel zal eerst goed moeten worden bezien op kosten en te verwachten effecten. De regering zal in het voorjaar expliciet aandacht besteden aan de wenselijkheid daarvan bij de evaluatie van het programma Schoon en Zuinig. Wanneer de doelstellingen niet worden gehaald komt het kabinet met extra beleidsintensiveringen of maatregelen om de doelen te halen.

Ten aanzien van de door deze leden gestelde vragen over de financiering van Nota Ruimte-projecten kan worden gemeld dat voor alle in bijlage II opgenomen projecten uit de Nota Ruimte in de ministerraad besluitvorming heeft plaatsgevonden over de bijdrage uit het Nota Ruimte-budget. Voor deze projecten zijn businesscases opgesteld, die inzicht geven in de financiering en met de bijdrage uit het Nota Ruimte-budget allemaal vrijwel dekkend zijn. Hiermee is de financiering voor alle 23 projecten rond. Projecten met voornamelijk infrastructurele maatregelen en/of land-

schapsinrichting zijn voor hun financiering niet afhankelijk van grondopbrengsten en daarmee niet afhankelijk van kopers en/of huurders. Deze projecten kunnen sowieso doorgang vinden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor maatregelen op het gebied van duurzame energie. Voor de projecten met een bouwprogramma ligt dit genuanceerder. De dekking van deze projecten wordt voor een (groot) deel gegenereerd uit grondopbrengsten. Nu de woningmarkt en de kantorenmarkt een pas op de plaats maken vanwege wantrouwen bij de gebruikers en verminderde financieringsbereidheid bij geldverstrekkers ontstaat er vertraging in de afzet van deze producten en daarmee in de ontvangst van grondopbrengsten. In nagenoeg elk Nota Ruimte-project met een bouwprogramma start de ontwikkeling van het bouwprogramma na 2010. Dat betekent dat er op dit moment nog niets aan de hand is. Het is zelfs mogelijk dat er geen of zeer beperkte effecten zullen optreden. Op het jaarlijkse congres van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) werd deze conclusie bevestigd. Het EIB constateert dat in 2009 sprake was van een productiedaling van 5% en verwacht voor 2010 een productiedaling van circa 7,5%. Deze cijfers gelden voor de bouwsector in zijn geheel. Als uitsluitend gekeken wordt naar woningbouw en utiliteitsbouw dan is de daling groter, namelijk voor 2009 en 2010 tezamen circa 25%. De productie van woningen daalt van 80.000 eenheden in de jaren 2007/2008 naar 62.000 eenheden in 2010. Vanaf 2011 wordt een stabilisatie van dit aantal verwacht, maar op middellange termijn (2012–2015) zal sprake zijn van een fors herstel van de bouwproductie. Juist in deze periode zullen conform planning de meeste van de genoemde projecten starten met hun bouwprogramma. De inschatting is dus dat de Nota Ruimte-projecten geen of zeer beperkte effecten van de economische crisis zullen ondergaan. Indien er sprake is van forse vóór-investeringen (m.n. verwervingen) kan hier niet meer op gestuurd worden en zullen bij vertraging van het bouwprogramma aanzienlijke extra rentekosten ontstaan. Dat brengt een aanzienlijke verslechtering van het resultaat met zich mee. Hierdoor ontstaat het risico dat het project of onderdelen ervan niet langer haalbaar zijn. Om deze vertraging te voorkomen en versnelling mogelijk te maken zijn de Nota Ruimte-projecten opgenomen in de Crisis- en herstelwet.

Net als andere leden merkten de leden van de PvdA-fractie terecht op dat de in de memorie van antwoord genoemde aantallen arbeidsplaatsen niet te danken zijn aan de Crisis- en herstelwet, maar inherent zijn aan de projecten zelf. De wet strekt immers niet tot besluitvorming over deze projecten. Wel leidt deze wet tot versnelling van besluitvorming en vermindering van juridische risico's. Zie onder meer de voorbeelden op pagina 2 van de memorie van antwoord van de versnelling die specifieke maatregelen uit de Crisis- en herstelwet opleveren. Hierdoor gaan projecten die nu reeds in procedure zijn met grotere zekerheid door en komen ze sneller in uitvoering. Deze versnelling betekent behoud van banen in de bouw en daaraan gerelateerde sectoren in de komende jaren, die voor deze sector zwaar zullen zijn, blijkens de hiervoor genoemde recente prognoses van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid.

Op pagina 20 van de memorie van antwoord wordt in antwoord op het verzoek van de fracties van D66 en OSF om een onderzoek van het CPB naar de urgentie van de wet niet gerefereerd aan feitelijke informatie over de effecten van de wet, maar aan feitelijke informatie over de urgentie van de wet. Er zijn tal van schriftelijke bronnen – van het rapport van de Commissie Elverding tot de hiervoor genoemde alarmerende prognoses voor de bouwnijverheid van het EIB – die de urgentie aantonen van actie op het gebied van de procedures. Daarnaast heeft de regering zich, zoals in voorgaande stukken gemeld, gebaseerd op een inventarisatie van knelpunten die de voortgang van projecten belemmeren. Het betreft knel-

punten die bij projecten betrokken professionals in de praktijk ervaren. Op de effecten van de wet is hiervoor reeds ingegaan.

## *2. Wettelijke verankering van Elverding.*

De leden van de fractie van de PvdA stelden de wettelijke verankering van de aanpak zoals aanbevolen door de Commissie Elverding aan de orde. Zij vroegen in dit verband hoe de regering de motie-Samsom wil uitwerken. De motie-Samsom verzoekt de regering om binnen drie maanden te komen met voorstellen voor aanvullende wetgeving om de Elverding-aanpak te verwerken in alle relevante ruimtelijke wetten. Over de wijze waarop deze motie moet worden begrepen heeft de regering reeds tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer haar zienswijze naar voren gebracht (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 140, p. 37). Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Elverding wordt door de regering voortvarend uitgevoerd, ook – maar zeker niet uitsluitend – via wetgeving. De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is in uitvoering om besluitvorming over urgente, maar vertraagde wegenprojecten mogelijk te maken. Daarnaast is met een wetgevingsnota het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet voorbereid (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 45). Dat wetsvoorstel wordt zeer binnenkort bij de Tweede Kamer ingediend en is voor infrastructuurprojecten de eerstvolgende stap tot structurele wettelijke verankering van de aanpak conform de Commissie Elverding over de volle breedte van het advies. Hoewel deze commissie zich gericht heeft op grote infrastructurele projecten is het gedachtegoed ook goed toepasbaar op andere ruimtelijke projecten. De regering heeft dit van meet af aan onderkend en is ook van plan, waar nodig en wenselijk, tot wetgeving op dit punt over te gaan. Dit vergt echter wel zorgvuldige afweging en nader onderzoek.

De regering heeft het Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling gestart (Kamerstukken II 2009/10, 30 844, nr. 47). Onderdeel hiervan maakt uit een fundamentele bezinning op het stelsel van het omgevingsrecht. Deze bezinning komt tegemoet aan belangrijke signalen uit de samenleving, zoals onder meer tot uiting zijn gebracht in de motie-Pieper. Hierbij komen tal van onderwerpen aan de orde, zoals vereenvoudiging, versnelling en kwaliteit van besluitvorming. Bij deze bezinning speelt het gedachtegoed van de Commissie Elverding een prominente rol.

Tot slot past de waarschuwing dat de aanbevelingen van de Commissie Elverding niet te zeer alleen in wetgeving gegoten moeten worden. Een aanpak conform de Commissie Elverding behelst ook verbeteringen in de bestuurscultuur, de ambtelijke organisatie, de inrichting van het besluitvormingsproces en de bijbehorende werkwijzen. Kortom, zaken die zich niet met regulering laten aanpakken.

De regering heeft dan ook bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gezegd dat het gedachtegoed van de Commissie Elverding in de bezinning op het stelsel van het omgevingsrecht wordt meegenomen en dat het waar mogelijk en wenselijk zal leiden tot wettelijke verankering. Daarbij heeft de regering aangegeven dat zij de motie-Samsom op deze wijze begrijpt en daarom ziet als ondersteuning van haar beleid. De indiener van de motie stemde in met deze uitleg.

## *3. Relativiteitsvereiste*

De leden van de fractie van de PvdA pleitten er opnieuw voor dat de rechter bij zijn toetsing een verband zou moeten leggen tussen het al dan

niet volgen van een verkenningsfase en de toepassing van het relativiteitsvereiste.

Het gaat hier om twee te onderscheiden onderwerpen. Met de leden van deze fractie is de regering van mening dat een zorgvuldige voorbereiding van besluiten van groot belang is. Als een besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid, zal de rechter het op die grond vernietigen. Het relativiteitsvereiste ziet mede op het *inhoudelijke* normenkader, waaraan de rechter een besluit moet toetsen. Het voorstel van de leden van de fractie van de PvdA kan snel leiden tot verdergaande juridisering in het omgevingsrecht. De rechter zou bij zijn toetsing een verband moeten leggen tussen het al dan niet gevolgd hebben van een verkenningsfase en de toepassing van het relativiteitsvereiste. Dit vraagt niet alleen om een wettelijke regeling van de verkenningsfase bovenop en voorafgaand aan de bestaande regeling van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, maar ook bijvoorbeeld om wijziging van de artikelen 6:13 en 7:1 van de Awb. Voorts heeft dit voorstel tot gevolg dat het inhoudelijke normenkader verandert. Dat zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. De rechter zal in het licht van het relativiteitsvereiste moeten beslissen of bijvoorbeeld concurrenten zich wel of niet kunnen beroepen op overschrijding van de achtergevelrooilijn. Het kan dan niet zo zijn dat de ene concurrent dit wel kan en de andere niet en dat dit afhankelijk is van het feitelijk gedrag van het bestuursorgaan in de voorbereidingsfase. Anders dan deze leden meenden is dit wel degelijk een goed voorbeeld dat aangeeft waar het bij het relativiteitsvereiste om gaat.

#### *4. Relatie bestaande wetgeving*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen bij de versnelde uitvoering van bouwprojecten om voorbeelden van de procedurele rompslomp en de aard van de extra verzoekschriften.

De regering heeft in de memorie van antwoord op pagina 21 gereageerd op een vraag van de leden van de fracties van D66 en OSF. De regering heeft die vraag destijds zo begrepen, dat er bedoeld werd op de situatie dat degenen die van de wet gebruik willen maken procedurele stappen zetten die bij nader inzien niet juist of onnodig blijken te zijn. In dat licht heeft de regering aangegeven veel aandacht te willen besteden aan de voorlichting over de wet. Ook de Tweede Kamer heeft daarop aangedrongen. Voorts heeft de regering in de memorie van antwoord op dezelfde vraag geantwoord dat het wetsvoorstel bijvoorbeeld in afdeling 6 van hoofdstuk 2 maatregelen bevat die de procedures moeten vereenvoudigen. Hierdoor kan «rompslomp» worden voorkomen, waarmee bedoeld werd op de situatie dat voor een project niet alleen de ruimtelijke besluitvormingsprocedure moet worden gevolgd, maar dat de initiatiefnemer vervolgens nog tal van vergunningen moet aanvragen. Afdeling 6 voorziet in dit opzicht in een aanmerkelijke vereenvoudiging van procedures, die bijdraagt aan versnelling van besluitvorming.

De leden van de fractie van de PvdA spraken de zorg uit of het begrip «een goede ruimtelijke ordening», waarin onder meer ruimtelijke kwaliteit een belangrijke rol speelt, wel wordt betrokken in de afweging van belangen in het kader van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (Versnelde uitvoering van bouwprojecten). De regering begrijpt deze zorg en is met deze leden van mening dat het in ons dichtbevolkte land van groot belang is dat begrippen als welstand, cultuurhistorische identiteit en ruimtelijke kwaliteit blijvend een rol spelen. De regering is van mening dat het voorliggende wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat voor de borging van deze belangen. Hierna wordt dit nader toegelicht, waarbij

tevens de andere vragen die deze leden over afdeling 6 hebben gesteld, worden beantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA merkten op dat bij een projectuitvoeringsbesluit, zoals opgenomen in afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel, verregaande vrijstelling verleend kan worden van wettelijke voorschriften. Deze leden verwezen daarbij naar artikel 2.10, tweede lid, van het wetsvoorstel. Deze bepaling heeft evenwel een andere betekenis. Artikel 2.10, tweede lid, strekt er inderdaad toe de wettelijke toestemmingsvereisten die normaal gesproken voor een project zouden gelden, opzij te zetten behoudens enkele uitzonderingen (waaronder de Flora- en faunawet). Deze bepaling moet echter worden gelezen in directe samenhang met het derde tot en met vijfde lid van artikel 2.10. Alle toestemmingen die zonder toepassing van afdeling 6 vereist zouden zijn geweest worden vervangen door een integraal besluit waarin al deze aspecten worden «vergund»: het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.10, derde lid). Het projectuitvoeringsbesluit treedt dus in de plaats van de vergunningen en andere toestemmingen die anders ten behoeve van de uitvoering van het project afzonderlijk aangevraagd en verleend zouden moeten worden. Relevant is ook artikel 2.10, vierde en vijfde lid. Uit artikel 2.10, vijfde lid, volgt dat de reguliere wettelijke toetsingskaders en normen onverkort van toepassing zijn en blijven. In de memorie van toelichting (blz. 19) zijn als voorbeelden van toepasselijke normen en toetsingskaders genoemd de in voorbereiding zijnde Algemene maatregel van bestuur Ruimte en het Bouwbesluit 2003. Artikel 2.10, vierde lid, bevat de belangrijke eis dat in het projectuitvoeringsbesluit moet worden beschreven welke gevolgen aan de uitvoering zijn verbonden en op welke wijze met de daarbij betrokken belangen rekening is gehouden. Tot deze belangen behoren in elk geval de belangen ter bescherming waarvan de wettelijke voorschriften strekken die ingevolge het tweede lid niet van toepassing zijn, aldus nog steeds het vierde lid. In de memorie van toelichting (blz. 19) heeft de regering verduidelijkt dat het materiële toetsingskader voor de belangenafweging als zodanig door dit wetsvoorstel geen wijziging ondergaat. Het gaat in afdeling 6 om een integrale belangenafweging die anders voor meer besluiten afzonderlijk zou hebben plaatsgevonden. Dit betekent bijvoorbeeld dat aan aspecten als geluid en externe veiligheid ten volle aandacht moet worden besteed en dat de daarvoor geldende normen in acht genomen moeten worden.

Het boven beschreven wettelijke regime betekent, zo beantwoordt de regering een andere vraag van deze leden, in meer algemene zin dat alle materiële kaders die zonder toepassing van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel zouden hebben gegolden, ook gelden bij het nemen van een projectuitvoeringsbesluit. Dit volgt uit artikel 2.10, vijfde lid, van het wetsvoorstel. Dit omvat tevens de materiële kaders van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (zie ook pagina 25 van de memorie van antwoord) en ook de reeds genoemde Algemene maatregel van bestuur Ruimte. In het kader van de ruimtelijke ordening blijft dus een integrale afweging vereist van alle betrokken belangen. Het bevoegd gezag moet bij een projectuitvoeringsbesluit dus scherp voor ogen hebben wat de impact van dat besluit is en wat de gevolgen zijn voor de planologische kwaliteit. Uit de motivering van het besluit moet blijken welke belangen er in het geding zijn en op welke wijze daarmee rekening is gehouden. De verplichting een projectuitvoeringsbesluit zorgvuldig voor te bereiden en te motiveren vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Naar aanleiding van de door deze leden genoemde overwegingen van cultuurhistorisch waardevol erfgoed en identiteitsbepalende dorps- en stadsgezichten merkt de regering op dat artikel 2.10 van het wetsvoorstel enkele speciale voorzieningen bevat (tweede, vierde, zevende en achtste lid) om dergelijke belangen te waarborgen.

Deze leden merkten terecht op dat artikel 2.15 van het wetsvoorstel alleen enkele specifieke onderdelen van de Wro, waaronder de reactieve aanwijzing en de financiële bepalingen, expliciet van overeenkomstige toepassing verklaart. Hieruit kan echter niet a contrario worden afgeleid dat de materiële kaders van die wet niet van toepassing zouden zijn. De enige reden waarom artikel 2.15 bedoelde onderdelen van de Wro van overeenkomstige toepassing verklaart, is dat zonder een dergelijke bepaling onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de vraag of die onderdelen van toepassing zouden zijn. Zo is de aan gedeputeerde staten en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toekomende bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing strikt genomen geen tot de gemeenteraad gerichte norm en vormt de desbetreffende Wro-bepaling evenmin onderdeel van het toetsingskader dat de gemeenteraad bij het nemen van een projectuitvoeringsbesluit op grond van artikel 2.10, vijfde lid, in acht moet nemen. Daardoor zou zonder artikel 2.15 onduidelijk (kunnen) zijn of die onderdelen van de Wro wel van toepassing zouden zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen hoe reëel het is te veronderstellen dat er na de introductie van het projectuitvoeringsbesluit nog sprake is van een leidende rol van structuurvisies en bestemmingsplannen. Zij waren van oordeel dat bestemmingsplannen juridisch bindend zijn en dat daar een beroep op kan worden gedaan. Naar hun mening maakt het projectuitvoeringsbesluit daarop inbreuk. Zij vroegen zich af welke gemeente nog zou kiezen voor een wijziging van een bestemmingsplan of de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan (via de zogenaamd langere weg van de Wro) in plaats van de voorgestelde versnelling via het projectuitvoeringsbesluit. Bij de onderstaande beantwoording van die vraag betreft de regering ook de vraag van die leden of het projectuitvoeringsbesluit geldt ter vervanging van het Wro-projectbesluit.

Het is juist dat een bestemmingsplan een planologische regeling is die door de gemeenteraad wordt vastgesteld en waaraan de gemeente bij uitvoeringsbesluiten, zoals het verlenen van bouwvergunningen, gebonden is. Hierbij kunnen aan burgers verplichtingen worden opgelegd, maar zij kunnen er ook rechten aan ontnemen. De wetgever heeft die belangrijke functie van het bestemmingsplan, die het reeds tientallen jaren vervult, met de invoering van de Wro niet veranderd. Door het bestemmingsplan ook verplicht te stellen binnen het bestaand bebouwd gebied heeft de wetgever genoemde bepalende functie herbevestigd en uitgebreid. Bij de indiening van het wetsvoorstel voor de Wro heeft de regering gekozen voor één besluitvorm – het bestemmingsplan – waarin de gemeenteraad op basis van inzichten in de aard en werking van de bestaande ruimtelijke inrichting en op basis van prognoses over toekomstige en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het desbetreffende gebied, de bestemming en het gebruik van de grond en de opstallen vast zou stellen, in principe voor een periode van tien jaar. Zouden er gedurende de looptijd nieuwe inzichten of behoeften ontstaan, dan zou – in de oorspronkelijke bedoeling van de regering – de gemeenteraad het plan kunnen aanpassen. Omdat bij het wetsvoorstel de procedure voor de wijziging van het bestemmingsplan even lang duurde als de oorspronkelijke artikel 19-procedure, oordeelde de regering toentertijd dat een ander soortig planologisch besluit naast het bestemmingsplan niet noodzakelijk was. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel bleek echter een grote meerderheid van de Tweede Kamer twijfel te hebben over die keuze. Op aandringen van de Tweede Kamer vulde de regering het wetsvoorstel later aan met een regeling om de realisatie van ruimtelijke projecten mogelijk te maken, waarin het bestemmingsplan niet voorziet: het bekende projectbesluit. Het projectbesluit is daarmee een wettelijke voor-

ziening die ruimtelijke ontwikkelingen in afwijking van het bestemmingsplan mogelijk maakt. Beide figuren, het bestemmingsplan en het projectbesluit, staan naast elkaar. De procedure voor totstandkoming van beide besluiten is nagenoeg identiek.

Met de tijdelijke introductie van het projectuitvoeringsbesluit wordt géén derde planologisch instrument geïntroduceerd. Het projectuitvoeringsbesluit kan het beste worden getypeerd als een bijzondere juridische vorm van het al bestaande projectbesluit: een projectbesluit-plus. De plus houdt in dat niet alleen planologisch gezien het licht op groen wordt gezet maar dat ook met de uitvoering kan worden gestart. Het betekent, zoals ook al in de memorie van antwoord uiteen is gezet, dat ook de andere voor het initiatief noodzakelijke toestemmingen, zoals bijvoorbeeld de bouw-, uitrit- of kapvergunning, tegelijkertijd worden verleend. Dat stelt hoge eisen aan de voorbereiding van het besluit. Alle in aanmerking komende materiële toetsingskaders moeten worden toegepast en alle voor de beoordeling van het initiatief noodzakelijke gegevens moeten worden aangereikt.

De Wro biedt momenteel aan de gemeenteraad de keuze om bij een initiatief waartegen planologisch geen bezwaren bestaan, maar die wel in strijd blijken te zijn met het geldende bestemmingsplan, het bestemmingsplan aan te passen dan wel een projectbesluit te nemen. De regeling in het voorliggende wetsvoorstel wijzigt daaraan niets. Het laat in die zin het ruimtelijk besluitvormingsstelsel, zoals dat nu in de Wro is opgenomen, in stand. Dat stelsel wordt op verzoek van beide Kamers gemonitord en geëvalueerd. Het spreekt vanzelf dat na aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel ook het projectuitvoeringsbesluit daarin wordt betrokken. Op basis daarvan kan over enige tijd worden gezien welke gevolgtrekkingen daaruit moeten worden getrokken. Op dit moment heeft de regering geen signalen dat de functie van bestemmingsplan door het projectbesluit wordt uitgehold. De regering verwacht ook niet dat het projectuitvoeringsbesluit dat effect zal hebben. De regering hoopt met deze beantwoording de door de leden van de PvdA-fractie uitgesproken zorg te hebben weggenomen.

De leden van de fractie van de PvdA moeten artikel 2.12 van het wetsvoorstel inderdaad zo verstaan dat wanneer een projectuitvoeringsbesluit niet in overeenstemming is met het vigerende bestemmingsplan, het in de zin van de Wro geldt als een projectbesluit.

De regering deelt niet de opvatting van deze leden dat afdeling 6 grotendeels ziet op projecten van enige omvang en dat deze projecten onder de werkingssfeer van afdeling 7 zouden kunnen vallen. Het toepassingsbereik van deze afdelingen is juist geheel verschillend. De bovengrens van hetgeen met een projectuitvoeringsbesluit van afdeling 6 kan worden gerealiseerd valt samen met de ondergrens van de mer-plicht. Afdeling 6 is dus bedoeld voor kleine en middelgrote projecten die niet mer-plichtig zijn. Projecten waarop afdeling 7 van toepassing zal worden verklaard, zijn daarentegen in de regel juist wel mer-plichtig. De aanduiding «met nationale betekenis» en de voorgeschreven structuurvisie impliceren grote, mer-plichtige, projecten. Beide afdelingen zijn complementair en zijn niet inwisselbaar.

Tot slot wijst de regering er nog eens op dat afdeling 6 in het wetsvoorstel is opgenomen om tegemoet te komen aan de wens vanuit de bouwwereld om de wet niet (weer) alleen betrekking te laten hebben op grote, nationale projecten. Op lokaal niveau zijn kleine bouwprojecten, met inbegrip van de bouw van woningen, scholen, ziekenhuizen en winkelcentra, van grote economische en maatschappelijke betekenis. De Tweede Kamer heeft met het oog hierop de ondergrens voor de projecten van afdeling 6



zelfs verlaagd. Tevens bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de reikwijdte van afdeling 6 te verruimen naar projecten van maatschappelijke betekenis. Dit element is in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van signalen dat ook voor dergelijke projecten – bijvoorbeeld zorginstellingen – behoefte is aan een snelle, slagvaardige procedure.

##### *5. Criteria waaraan projecten moeten voldoen.*

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een onafhankelijk oordeel over de opname van projecten onder de wet. Immers, bij veel projecten van enige omvang is in de uitvoeringsfase gebleken dat de investering- en exploitatieplannen bij de besluitvorming gebaseerd waren op te rooskleurige aannames. Juist om versnelling na besluitvorming te bevorderen en de stagnatie in de uitvoering te voorkomen is het naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA niet alleen zinvol maar dringend gewenst dat er een onafhankelijke beoordeling komt van de plannen die nu of later op de lijst van projecten komen.

De regering is het op dit punt niet eens met de leden van de fractie van de PvdA. Dat zich bij projecten te rooskleurige aannames kunnen voordoen, moet vanzelfsprekend zo veel mogelijk worden voorkomen. Voorts is het voor de uitvoering van elk project belangrijk dat de financiering rond is. Een en ander brengt niet mee dat de beoordeling van projecten niet door de regering kan worden gemaakt. Inschakeling van bijvoorbeeld het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf kan dan ook geen vereiste zijn. De wet bevat zelf niet de investeringsbeslissing. Elk project behoudt het daarvoor geldende besluitvormingstraject. De problematiek van te rooskleurige aannames zal in die besluitvormingsprocedures door de onderscheiden verantwoordelijke overheden moeten worden onderkend, en heeft geen relatie met de criteria voor opname van projecten onder de Crisis- en herstelwet.

Het was de leden van de fractie van de PvdA niet duidelijk welke definitie nu precies geldt voor het criterium dat de uitvoering voor 2014 moet kunnen starten.

De regering verwijst naar artikel 5.10, tweede lid van het wetsvoorstel. Met deze bepaling is geregeld dat de Crisis- en herstelwet van toepassing is op projecten waarvoor het eerste besluit ter uitvoering van een project voor 2014 is genomen. Dit besluit zal in veel gevallen het projectbesluit zijn. Dergelijke besluiten zijn afgezien van mogelijke rechterlijke beslissingen in de regel uitvoerbaar. Op dat moment kan dus de schop de grond in. De Crisis- en herstelwet is niet langer van toepassing op projecten waarvoor niet voor 1 januari 2014 het eerste besluit ter uitvoering van dat project is genomen.

De leden van de fractie van de PvdA waren van mening dat er een einddatum voor de daadwerkelijke uitvoering gesteld moet worden en vroegen naar de mening van de regering. Tevens vroegen deze leden of het niet voor de hand ligt om tegelijkertijd met de opname van nieuwe projecten in een AMvB een lijst mee te sturen met projecten die afgevoerd worden, omdat ze niet binnen de gestelde termijn tot uitvoering kunnen komen.

Met de systematiek van het al genoemde artikel 5.10, tweede lid, van het wetsvoorstel, wordt op een heldere manier voorzien in een einddatum voor de toepasselijkheid van de wet. Deze systematiek biedt voor de projecten ook de nodige rechtszekerheid en voorkomt bovendien dat projecten waarvan de uitvoering weliswaar is aangevangen maar niet voltooid voor die datum, worden geconfronteerd met een wijziging van het rechtsregime. Het is niet nodig en onnodig complicerend om projecten bij AMvB uit de bijlage bij de wet te schrappen, indien zij niet

tijdig tot uitvoering komen. Indien voor een in de bijlage opgenomen project niet voor 1 januari 2014 het eerste besluit ter uitvoering is genomen, is daarmee de Crisis- en herstelwet op dat project van rechtswege niet meer van toepassing.

De leden van de fractie van de PvdA stelden opnieuw de vraag hoeveel projecten van de voorgestelde lijst voldoen aan alle criteria. De regering merkt hierover op dat de criteria waaraan de projecten moeten voldoen helder zijn omschreven. In de memorie van toelichting is ingegaan op deze criteria en op de wijze waarop daarmee moeten worden omgegaan. Op basis van die criteria heeft de regering de bijlage bij het wetsvoorstel vastgesteld. De behandeling van de Crisis- en herstelwet in de Tweede Kamer heeft geleid tot de toevoeging van een aantal projecten. Al deze projecten voldoen aan de gehanteerde criteria.

#### *6. Strijdigheid met Europese regelgeving*

Vragen terzake van de leden van de PvdA-fractie worden beantwoord in de slotparagraaf over de mer.

#### *7. Natuurbescherming en Stikstofdepositie.*

De leden van de PvdA-fractie gaven aan gerustgesteld te zijn door het antwoord van de regering dat wanneer er bij saldering sprake is van een toename van depositie van stikstof op een voor stikstof gevoelig habitat-type, de vergunningplicht van artikel 19d en verder van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-wet) van toepassing is, en niet de stikstofvoorziening van het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet. Zij vroegen of deze voorgestelde bepaling niet van toepassing is op een veehouderij die uit wil breiden door ammoniakrechten van een andere bestaande veehouderij op te kopen, en alleen kan worden toegepast wanneer veehouderijen wijzigingen aanbrengen in hun eigen veehouderij.

De regering merkt op dat het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet in de situatie dat een veehouderij wil uitbreiden onder opkoop van een andere bestaande veehouderij, alleen van toepassing is wanneer op voorhand duidelijk is dat de stikstofdepositie nergens toeneemt. Wanneer de te beëindigen veehouderij op dezelfde locatie stikstofdepositie veroorzaakt als de veehouderij die wil uitbreiden, blijft de stikstofdepositie op die locatie gelijk en is de voorgestelde voorziening van toepassing.

#### **Vragen van de leden van de fractie van de SP**

De leden van de SP-fractie misten een wetenschappelijke onderbouwing voor de stelling dat voorliggend wetsvoorstel meehelpt de crisis te beslechten en vroegen of ze mochten concluderen dat deze onderbouwing vooralsnog niet voorhanden is.

De conclusie van deze leden delen wij niet. In voorgaande stukken inclusief de memorie van antwoord heeft de regering becijferd hoeveel werkgelegenheid met onder de Crisis- en herstelwet ressorterende projecten gemoeid is. Dit zijn projecten die reeds in procedure zijn. De Crisis- en herstelwet leidt niet tot werkgelegenheid die er zonder de Crisis- en herstelwet niet zou komen – de wet strekt immers niet tot besluitvorming over deze projecten – maar leidt wel tot versnelling van de besluitvorming en vermindering van juridische risico's. In eerdere stukken, zoals onder meer in de memorie van antwoord op pagina 2, is eveneens een groot aantal voorbeelden genoemd van versnelling, die maatregelen uit de Crisis- en herstelwet opleveren. Hierdoor gaan projecten die nu reeds in procedure zijn met grotere zekerheid door en kunnen deze eerder tot

uitvoering komen. Die versnelling betekent behoud van banen in de bouw en daaraan gerelateerde sectoren in de komende jaren. Als deze leden met de wetenschappelijkheid van de onderbouwing bedoelen dat per afzonderlijk project de effecten in beeld worden gebracht: daartoe heeft de regering inderdaad niet besloten. In antwoord op vragen van de fracties van SGP en ChristenUnie wordt verderop in deze nadere memorie van antwoord gemotiveerd waarom hiervan is afgezien. Tot slot vraagt de regering aandacht voor het experimentele karakter van de Crisis- en herstelwet. Het op voorhand bepalen van de precieze effecten in de praktijk van het versnellen en vereenvoudigen van procedures is geen wetenschap en zeker geen exacte wetenschap. Van een aantal maatregelen, onder meer enkele van de maatregelen op het gebied van bestuursprocesrecht en van de bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2, zullen de precieze effecten pas kunnen blijken bij invoering in de praktijk. Daarom is ook gekozen voor tijdelijke toepassing, monitoring en een evaluatiebepaling in de wet.

De leden van de fractie van de SP concludeerden dat in de memorie van antwoord voorbij gegaan is aan de inhoudelijke argumenten die de Commissie Elverding heeft gegeven voor gesloten wetgeving en vroeg of de inhoudelijke argumenten voor «gesloten wetgeving» die de Commissie Elverding bij de Spoedwet wegverbreding gegeven heeft, nog eens tegen het licht gehouden kunnen worden en uitgelegd kan worden waarom deze argumenten bij het voorliggend wetsvoorstel volgens de regering niet steekhoudend zijn?

De Commissie Elverding heeft zich bij haar advisering gericht op projecten die vallen onder de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Ook heeft deze commissie opmerkingen gemaakt over de vraag wanneer en onder welke voorwaarden bijzondere spoedwetgeving aan de orde kan zijn. De commissie heeft daarbij criteria gegeven ten aanzien van nut en noodzaak van de gekozen oplossing, het noodzakelijke brede draagvlak als het gaat om de urgentie van het mobiliteitsvraagstuk en de relatie tot structurele verbetering van het besluitvormingsproces. De vraag of een mobiliteitsprobleem zo urgent is dat spoedwetgeving noodzakelijk is, is door de commissie niet beantwoord, maar doorverwezen naar de politiek. De Crisis- en herstelwet kan weliswaar gekenschetst worden als spoedwetgeving, maar is nooit bedoeld als en ook niet vergelijkbaar met een Spoedwet met beperkte werkingssfeer, zoals beschreven door de Commissie Elverding. De commissie heeft tot slot geen uitspraken gedaan over het toepassingsbereik van wetgeving in het algemeen of ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre het relativiteitsvereiste bevordert dat onrechtmatige besluiten toch kunnen worden geëffectueerd en hoe de regering dit waardeert.

Het antwoord op deze vragen hangt af van wat onder onrechtmatig wordt verstaan. In wezen berust het relativiteitsvereiste op de gedachte dat een besluit dat in strijd is met een rechtsregel die niet de belangen beschermt van degene die de regel inroept jegens die persoon niet onrechtmatig is. Dit betekent dat een besluit soms in stand zal blijven – en dus kan worden uitgevoerd – hoewel het een gebrek vertoont. Dit kan zich nu ook voordoen aangezien er tegen veel besluiten überhaupt geen beroep wordt ingesteld.

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre het voorgestelde lichtere toetsingsregime voor nationale doelen van Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 19ia van de Nb-wet) zal leiden tot onduidelijkheid omdat er, aldus deze leden, twee toetsingskaders komen te gelden ter bescherming van dezelfde natuurwaarden.

De regering wijst erop dat het, anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, gaat om verschillende natuurwaarden en niet om dezelfde natuurwaarden. Voor zover het gaat om de bescherming van instandhoudingsdoelen van natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van een Natura 2000-gebied geldt het beschermingsregime van het voorgestelde artikel 19ia in samenhang met artikel 16 van de Nb-wet. Voor de bescherming van de instandhoudingsdoelen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn geldt het huidige regime van artikel 19d e.v. van de Nb-wet.

De leden van de fractie van de SP vroegen in hoeverre de doorstroming op de internationale verbindingroute A4 en A12 wordt bedreigd door het doortrekken van de A4. Ook vroegen deze leden in dit verband wat er mis is met het beeld van een overlopende waterbak en een extra kraan. De bereikbaarheidsproblematiek in de regio Rotterdam en den Haag heeft de volle aandacht. De mobiliteitsvraag in deze regio is groot. De aanleg van het project A4 Delft – Schiedam is een noodzakelijke stap voor de verbetering van de mobiliteit. De vraag naar mobiliteit in de Zuidvleugel is dermate hoog dat daarnaast in de komende jaren meer forse investeringen nodig zijn. Hierbij gaat het zowel om investeringen in weginfrastructuur als in het spoor en het regionaal openbaar vervoer voor zowel de korte als de langere termijn.

Om de bereikbaarheid over de weg in deze regio verder te versterken wordt op korte termijn een Tracébesluit genomen voor de planstudie A15 Maasvlakte-Vaanplein en een Standpunt voor de A13/16/20. De bereikbaarheid van de Zuidvleugel wordt verder versterkt door diverse spoorprojecten. Genoemd kan worden het uitvoeringsproject spoortunnel Delft, de uitvoering van de Nieuwe Sleutelprojecten Den Haag Centraal en Rotterdam Centraal, de aanleg van het Station Schiedam Kethel/Spaland, de afkoppeling van de Hoekse Lijn en het Stedenbaan-concept. Voor de langere termijn (2020–2040) worden de brede gebiedsgerichte verkenningen voor de Rotterdamse regio en Haaglanden uitgevoerd. Ook is besloten op het traject Den Haag–Rotterdam metro-achtig hoogfrequent spoorvervoer te realiseren. Alles overziende ontstaat met deze aanpak een samenhangend pakket van maatregelen voor het openbaar vervoer en de weg voor de korte en langere termijn. Hiermee wordt niet alleen een kraan op de waterbak gezet, maar wordt het totale leidingsysteem robuust gemaakt.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar het maatschappelijk draagvlak voor de buitenring Parkstad, of voor dit project een peiling is georganiseerd en wat daarvan de uitkomst was. De Buitenring Parkstad is een provinciale weg, waarbij het Rijk voor een beperkt deel aan zet is. Het creëren van maatschappelijk draagvlak is allereerst een verantwoordelijkheid van de provincie. De provincie Limburg betreft de bevolking op verschillende manieren bij de procedure die in het kader van de aanleg van de buitenring wordt gevolgd, zoals via informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven en inspraakmogelijkheden. Wat betreft opiniepeilingen onder de bevolking is bekend dat het Limburgs Dagblad/Dagblad De Limburger in november 2008 een representatieve enquête heeft gehouden. Uit deze enquête van het Limburgs Dagblad/Dagblad De Limburger kwam naar voren dat een meerderheid van de inwoners in Parkstad de aanleg van de Buitenring steunt.

De vragen 5 en 6 van de leden van de SP-fractie uit het nader voorlopig verslag worden beantwoord in de afsluitende paragraaf over de mer.

## Vragen van de leden van de fracties van de SGP, mede namens de ChristenUnie

De leden van de fractie van SGP, mede namens de ChristenUnie, meenden dat de met de projecten gemoeide arbeidsplaatsen niet aan de Crisis- en herstelwet te danken zijn, omdat die projecten er ook zonder deze wet wel zouden komen en vonden het jammer dat de regering niet is ingegaan op de merites van de Crisis- en herstelwet voor elk project afzonderlijk.

Met de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie is de regering het eens dat de Crisis- en herstelwet niet strekt tot besluitvorming over projecten en dus niet direct leidt tot arbeidsplaatsen, die er voor de Crisis- en herstelwet niet waren. Wel is het zo dat de Crisis- en herstelwet leidt tot versnelling in besluitvorming en vermindering van juridische risico's.

Onder meer in de memorie van antwoord op p. 2 is een groot aantal voorbeelden genoemd van versnelling, die specifieke maatregelen uit de Crisis- en herstelwet opleveren. Hierdoor gaan projecten die nu reeds in procedure zijn met grotere zekerheid door en ze kunnen eerder tot uitvoering komen. Juist die versnelling betekent behoud van banen in de bouw en daaraan gerelateerde sectoren in de komende jaren. Samen met extra investeringen, waarvoor in het Aanvullend Beleidsakkoord middelen zijn uitgetrokken, is dat hard nodig, omdat de situatie voor deze sector er de komende jaren moeilijk zal blijven. Uit recente cijfers van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid blijkt dat in 2009 sprake was van een productiedaling van 5% en dat voor 2010 een productiedaling van circa 7,5% wordt verwacht. Deze cijfers gelden voor de bouw in z'n geheel. Als uitsluitend gekeken wordt naar woningbouw en utiliteitsbouw is de daling voor 2009 en 2010 tezamen zelfs circa 25%.

Een overzicht van de effecten van de Crisis- en herstelwet per afzonderlijk project heeft de regering inderdaad niet gemaakt. Dat heeft de volgende achtergrond. Een deel van de wet heeft betrekking op een aantal in bijlage I gespecificeerde categorieën ruimtelijke besluiten, waarvoor tijdelijk een aantal specifieke maatregelen geldt. Bijlage I heeft betrekking op een zeer breed palet aan besluiten in het ruimtelijk domein. Er is op voorhand geen lijst van projecten te maken, waarvoor geldt dat gedurende de looptijd van de wet een onder bijlage 1 vallend besluit wordt genomen. De wijzigingen van onder meer de Natuurbeschermingswet 1998 en de onteigeningwet zijn structureel van aard en gelden voor alle besluiten, die onder deze wetten vallen. Ook hier is dus geen limitatieve lijst met projecten van te maken. Ondanks deze complicatie toch zoveel mogelijk per *project* een procesbeschrijving maken van de gang van zaken met en zonder Crisis- en herstelwet daarbij rekening houdend met verschillende scenario's is een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid die niet echt iets toevoegt. Per *maatregel* is immers bekend tot welke vereenvoudiging deze leidt en/of wat de ermee gemoeide tijdwinst is. Zie hiervoor bijvoorbeeld de toelichting op pagina 2 van de memorie van antwoord. Dat betekent dat voor een groot aantal projecten, waar een groot werkgelegenheidsbelang mee is gemoeid, door de inzet van deze maatregelen cumulatief van enkele maanden tot soms zelfs enkele jaren tijdwinst kan worden geboekt. Deze effecten rechtvaardigen op zichzelf de Crisis- en herstelwet.

De leden van de fracties van CU en SGP vroegen waarom de voorgestelde referentiedatum (voorgesteld artikel 19kd, derde lid, van de Nb-wet) niet is gesteld op 1 februari 2009 in plaats van op 7 december 2004. Eerstgenoemde datum is, aldus voornoemde leden, het eerste moment waarop voor alle agrarische bedrijven hetzelfde toetsingsregime zou gelden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Naar het oordeel van deze leden leidt de voorgestelde referentiedatum van 7 december 2004 tot rechtsonzekerheid bij veehouders die hun bedrijf na die datum en tot 1 februari 2009 hebben uitgebreid zonder Nb-wet-vergunning. Ook het lid van de PvdD-fractie vroeg naar de rechtszekerheid. Het lid van de PvdD-fractie vroeg hoe wordt omgegaan met saldering waarbij de nieuwe

lagere depositie nog steeds veel te hoog is om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

De regering wijst er allereerst op dat de in het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen ter zake van de stikstofdepositie tot doel hebben om bij te dragen aan de realisatie van de noodzakelijke vermindering van de stikstofdepositie. Daartoe voorziet het wetsvoorstel in een aanvullende bevoegdheid van provincies en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om passende maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie op te leggen aan een ieder die handelingen verricht die stikstofdepositie veroorzaken (voorgesteld artikel 19ke van de Nb-wet). In het kader van de totstandkoming van de programmatische aanpak, van de beheerplannen of vooruitlopend daarop van andere regionale stikstofreductie-plannen, zullen afspraken worden gemaakt tussen rijk en provincies over de maatregelen die nodig zijn om de dalende lijn van de stikstofdepositie – waaronder de ammoniakdepositie – te realiseren. Het is veehouders en andere ondernemers in overbelaste gebieden duidelijk dat passende maatregelen nodig zijn om de natuurdoelen ten aanzien van de stikstofdepositie te realiseren. Zij realiseren zich dat van de veroorzakers van stikstofdepositie het nodige zal worden gevegd, ongeacht of de stikstofdepositie nu niet of wel bij de beoordeling van de vergunningaanvraag wordt meegenomen op grond van het voorgestelde artikel 19kd, en ongeacht of er al eerder saldering met een andere beëindigde activiteit heeft plaatsgevonden. Zoals de regering opmerkte in de memorie van antwoord mag het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet niet worden gezien als een vrijwaring en is er ook geen strijdigheid met de rechtszekerheid.

Voorts merkt de regering op dat de keuze voor 7 december 2004 in plaats van een latere datum als voorgestelde referentiedatum is ingegeven door de eisen van de Habitatrichtlijn. Op die datum werd het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn rechtstreeks van toepassing op de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Nieuwe projecten of uitbreiding van projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van die datum, zijn door de overbelasting van stikstofdepositie in Nederland aan te merken als projecten met mogelijk significante effecten. Daarom moeten zij op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, aan een vergunningplicht worden onderworpen. Zou het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet ook van toepassing zijn op uitbreidingen na 7 december 2004 – of dat nu tot 1 oktober 2005, 1 februari 2009 of de datum van inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet is – dan zou dat betekenen dat de beoordeling van gevolgen van die projecten voor de natuurwaarden als gevolg van de toename van de stikstofdepositie buiten de beoordeling van de vergunningaanvraag wordt gehouden. Dat zou strijdigheid opleveren met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Uit ambtelijke gesprekken met diensten van de Europese Commissie bleek dat een latere referentiedatum dan 7 december 2004 om die reden op bezwaren zou stuiten bij de Commissie.

De leden van de fracties van SGP, mede namens de ChristenUnie, wilden graag een toelichting op de bijzondere omstandigheden die rechtvaardigden om te kiezen voor een amvb-procedure bij eventuele wijzigingen in de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet en dat niet wordt vastgehouden aan de normale procedure van een wet in formele zin.

De bijzondere omstandigheden, waarnaar deze leden informeerden, is de naar huidige inzichten ernstigste economische crisis in vreedstijd sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. Deze omstandigheden hebben de regering ertoe gebracht om de komende jaren extra inzet te plegen gericht op bestrijding van de crisis, economisch herstel en duurzaamheid. De Crisis- en herstelwet is een van de vele extra stappen die de regering zet. In de systematiek van deze wet is ingebouwd dat er de komende jaren (categorieën) projecten in aanmerking kunnen komen om onder het regime van de Crisis- en herstelwet gebracht te worden. In de aanpak van de

crisis en het bewerkstelligen van herstel is snelheid van handelen cruciaal. Zoals ook betoogd in de memorie van antwoord en eerdere stukken is daarom gekozen voor de amvb-procedure. Die verloopt immers sneller dan de totstandkoming van een wet in formele zin, maar is wel zorgvuldig. 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. Slechts het toepassingsbereik van de wet wordt gewijzigd. Het is niet zo dat bepalingen van de Crisis- en herstelwet bij lagere regelgeving kunnen worden gewijzigd. Bij de totstandkoming van de amvb zullen decentrale overheden nauw worden betrokken. Parlementaire betrokkenheid is gewaarborgd via de toegezegde jaarlijkse rapportage en de in de wet opgenomen voorhangbepaling.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie stelden dat de Crisis- en herstelwet leidt tot «een forse relatieve verslechtering» van de rechtsbescherming van een burger die in beroep wil gaan. Deze leden noemden drie punten: scherpere termijnen, uitsluiting van pro forma beroepschriften en het relativiteitsvereiste.

De regering deelt dit oordeel niet. De Crisis- en herstelwet scherpt vooral de termijnen voor de rechter aan. Daar heeft de appellerende burger geen nadeel van, terwijl het voor de andere burgers, die juist baat hebben bij het bestreden besluit, een groot voordeel is. Alle partijen weten eerder waar ze aan toe zijn. Het uitsluiten van pro forma beroepschriften treft in de praktijk vooral professionele rechtshulpverleners. Burgers die zonder professionele rechtsbijstand procederen dienen ook nu al in verreweg de meeste gevallen meteen een gemotiveerd beroepschrift in. De professionals zullen dus hun werk anders moeten organiseren, maar van een belangrijke verslechtering voor de rechtsbescherming van burgers is geen sprake. Voorts geldt ook hier dat de versnelling die het gevolg is van het uitsluiten van pro forma beroepschriften, in veel gevallen in het belang is van andere burgers dan de burger die in beroep gaat (denk aan de vergunninghouder wiens vergunning wordt bestreden). Het relativiteitsvereiste beperkt de burger slechts in zijn mogelijkheid om in beroep in wezen oneigenlijke argumenten aan te voeren. Ook dat is vaak in het belang van andere betrokken burgers die er baat bij hebben dat het bestreden besluit zo spoedig mogelijk onherroepelijk wordt. Deze belangen van andere burgers dan de appellant mogen niet uit het oog worden verloren, want die zijn in de sfeer van de Crisis- en herstelwet bijna steeds in het geding. Zo gezien is dus geen sprake van een verslechtering van de positie van burgers, maar van een verbetering van het evenwicht tussen de belangen van verschillende burgers.

De specifieke vragen van deze leden over de mer worden beantwoord in de slotparagraaf.

### **Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks**

De leden van GroenLinks vroegen om een onderbouwing van de tijdswinst van twee jaar voor de ontwikkelingsgebieden en de lokale projecten. Daarnaast wilden zij weten welke verdragende elementen in de huidige rechtsgang als overbodig voor de rechten en belangen van betrokkenen alsmede een zorgvuldige afweging van de verschillende ruimtelijke claims worden beschouwd.

In de memorie van antwoord (pagina 2) is aangegeven dat bij de versnelde uitvoering van de bouwprojecten de totale tijdswinst kan oplopen tot meer dan twee jaar. Die termijn van twee jaar is een voorzichtige schatting op basis van de verkorting van de proceduretijden, in het bijzonder door de concentratie van de besluitvorming in één projectuitvoeringsbesluit, maar ook bij ontwikkelingsgebieden is forse tijdswinst te behalen. Bij ontwikkelingsgebieden gaat het om complexe ruimtelijke

opgaven in vaak dichtbebouwd stedelijk gebied. Door procedurele ingewikkeldheid raakt daar in veel gevallen de besluitvorming in het slop. In antwoord hierop heeft de regering bij wijze van experiment bijzondere procedures in de Crisis- en herstelwet opgenomen, waarvoor gestroomlijnde besluitvorming is ontworpen en waar tijdelijk manoeuvreerruimte wordt gecreëerd voor het bevoegd gezag om op een zorgvuldige wijze de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op de rails te krijgen. Die ruimte voor het bevoegd gezag is bijvoorbeeld nodig om uit regelgeving voortvloeiende tijdsconflicten op te heffen en te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Dat een bevoegd gezag deze manoeuvreerruimte krijgt, ontslaat het niet van de plicht om steeds een zorgvuldige en evenredige afweging te maken tussen de verschillende belangen die in het geding zijn. Voor al deze projecten geldt dat elk project uniek is. Dat verklaart, zoals aangegeven op pagina 2 van de memorie van antwoord, dat de exacte tijdswinst moeilijk vast te stellen is. Per geval zal moeten blijken wat de uiteindelijke tijdswinst zal zijn. In de jaarlijkse voortgangsrapportages zal hier aandacht aan worden besteed.

Ook vroegen deze leden om een specificatie van de voorziene werkgelegenheidseffecten voor de jaren 2010, 2011 en verdere jaren, uitgesplitst over de terreinen ruimtelijke infrastructurele projecten (grijs) en natuur en milieu (groen).

In antwoord op vragen van GroenLinks is in de memorie van antwoord al ingegaan op de verdeling tussen wat deze leden «grijs» en «groen» noemen. Hiervoor is in antwoord op de vragen van diverse leden, onder meer die van de SGP, de ChristenUnie en de SP, aangegeven waarom de regering geen uitgesplitste specificatie van de werkgelegenheidseffecten maakt. Van de projecten onder bijlage II zijn de ermee gemoeide arbeidsjaren die ze opleveren gemeld. Voor de categorieën in bijlage I zijn de bestuursprocesrechtelijke maatregelen tijdelijk van toepassing. Hoofdstuk 3 van de wet is structureel en de maatregelen hebben betrekking op alle op grond van de in dat hoofdstuk genoemde wetten genomen besluiten. Er is geen limitatieve lijst van projecten te geven, waarvoor het werkgelegenheidseffect kan worden vastgesteld. Afgezien van de arbeidsintensiviteit van een dergelijke exercitie heeft het ook geen toegevoegde waarde. Als gevolg van de Crisis- en herstelwet zal een versnelling optreden, waardoor projecten eerder in uitvoering komen en geplande werkgelegenheid zich dus eerder voordoet.

De leden van de fractie van GroenLinks wilden weten waarom deze wet geen maatregelen bevat die iets doen aan de ontwikkeling van de automobiliteit, omdat deze leden zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat met dit voorstel vooral wordt ingezet op uitbreiding van de wegeninfrastructuur en dat maatregelen op het gebied van beperking van de automobiliteit vooral vertraging oplopen.

De regering is het met deze leden eens dat bij het mobiliteitsbeleid zowel naar de aanbodkant als naar de vraagkant moet worden gekeken. Aan de aanbodkant kan objectief worden vastgesteld dat de uitbreiding van de wegeninfrastructuur achtergebleven is bij de groeiende mobiliteitsvraag. Daarom wordt deze regeerperiode een inhaalslag gemaakt, waar de Crisis- en herstelwet – die overigens een veel breder palet aan projecten bestrijkt dan alleen infrastructuurprojecten – naast bijvoorbeeld de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten een bijdrage aan levert. Ook aan de vraagkant doet de regering veel, waarbij moet worden gedacht aan mobiliteitsmanagement, verkeersmanagement en de invoering van de kilometerprijs. Maatregelen gericht op het beïnvloeden van de ontwikkeling van de mobiliteit worden in ander verband getroffen dan in de Crisis- en herstelwet.



De fractie van GroenLinks vroeg zich ten principale af of en in hoeverre het verantwoord is om met de tijdelijke maatregelen te experimenteren op het gebied van het procesrecht.

Het procesrecht heeft niet slechts tot doel om een evenwichtige afweging van ruimtelijke claims mogelijk te maken. Het procesrecht beoogt met name de rechten en belangen van burgers te beschermen. Het procesrecht is net als andere rechtsgebieden niet statisch van aard. Het is constant in ontwikkeling. De regering ziet daarom niet in waarom niet ook op het terrein van het procesrecht, binnen de door de wet aangegeven grenzen, nieuwe regelingen op hun werking beproefd zouden kunnen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks gaven aan geen antwoord te hebben gekregen op de in het voorlopig verslag gestelde vraag of er projecten zijn aangemeld om onder deze wet te brengen, maar niet zijn opgenomen. De fractie heeft op deze vraag geen antwoord gekregen en herhaalt hierbij deze vraag.

Op deze vraag is antwoord gegeven op pagina 8 van de memorie van antwoord. Er is voor de projecten in bijlage II geen sprake geweest van een selectieproces, waarbij projecten op basis van criteria tegen elkaar zijn afgewogen, waarna projecten zijn afgefallen. Aan het begin van het traject om te komen tot opname van projecten voor bijlage II zijn reeds criteria geformuleerd en is gezocht naar juridische knelpunten voor projecten, die aan die criteria voldeden, lagen.

De fractie van GroenLinks vroeg of kan worden aangegeven welke projecten naar de mening van de regering vallen onder de categorie waarop wel respectievelijk geen Europese regelgeving van toepassing is. Een dergelijke onderverdeling valt niet op voorhand aan te brengen. Het hangt af van de concrete uitwerking van projecten of en in hoeverre zij onder het bereik van Europese regelgeving vallen. Naarmate bijvoorbeeld natuurbelangen meer in het geding zijn zal eerder rekening gehouden moeten worden met de Habitatrichtlijn. Ook in andere gevallen kunnen Europese regels aan de orde zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een nadere onderbouwing van de conclusie dat beroep van decentrale overheden niet noodzakelijk is.

Het verheugt de regering dat de aan het woord zijnde fractie de mening deelt dat geschillen tussen overheden bij voorkeur in onderling overleg moeten worden opgelost. In veruit de meeste gevallen blijkt dat in de praktijk ook te lukken. De regering is van oordeel dat er geen behoefte is om de rechter met dergelijke geschillen te belasten, terwijl het ook voor het gezag van de overheid niet goed is wanneer overheden elkaar voor de rechter bestrijden.

Ten aanzien van het relativiteitsvereiste vroegen de leden van de fractie van GroenLinks waar de grens ligt tussen direct en geen direct belang van de eventuele indieners van een beroep.

Over de vraag wanneer iemand belanghebbende is, en dus bevoegd is om beroep in te stellen, heeft zich in de loop der jaren uitvoerige jurisprudentie ontwikkeld. Het is ondoenlijk om deze jurisprudentie op deze plaats samen te vatten. De kern is dat er een voldoende nauw verband moet bestaan tussen het bestreden besluit en het geschonden belang. In het omgevingsrecht speelt daarbij bijvoorbeeld een rol of betrokkene zicht heeft op dan wel hinder ondervindt van het vergunde object.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen zich af in hoeverre de sector de versnelde uitvoering van infrastructuurprojecten aan kan, of op de Nederlandse arbeidsmarkt voldoende gekwalificeerde werknemers voor

handen zijn om aan de versneld gecreëerde vraag te voldoen en of op dit punt ook afspraken worden gemaakt met de bedrijven die de opdrachten gegund worden en hoe gegarandeerd kan worden dat de Crisis- en herstelwet ten goede komt aan de Nederlandse werkgelegenheidsontwikkeling.

Op het eerste deel van de vraag van deze leden is reeds ingegaan op pagina 19 van de memorie van antwoord in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie. De conclusie was dat van een toenemende spanning op de markt geen sprake is, dat er de komende jaren sprake kan zijn van een piek aan werkzaamheden, maar dat er maatregelen voorhanden zijn om hierop te anticiperen. Net als deze leden wenst de regering dat de Crisis- en herstelwet bijdraagt aan werkgelegenheid in Nederland. Voor het weglekken van investeringen naar het buitenland wordt niet gevreesd. De regering wijst erop dat er weinig andere sectoren te bedenken zijn waar investeringen zo rechtstreeks bijdragen aan bestrijding van de gevolgen van de economische crisis als de bouwnijverheid. Dat was mede een reden om bij het Aanvullend Beleidsakkoord extra middelen uit te trekken voor onder meer duurzame energie, energiebesparing en infrastructuur. Er is geen enkele aanwijzing dat de bouwsector grootschalig werknemers uit het buitenland gaat aantrekken om de projecten, die als gevolg van de Crisis- en herstelwet worden versneld, te kunnen realiseren.

## **Vragen van het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren**

### *1. Algemeen*

Het lid van de Partij voor de Dieren vond de nadruk op duurzaamheid in de memorie van antwoord niet terecht en stelde dat omdat de nadruk van het wetsvoorstel bij de economie ligt, het verstandig zou zijn om dit ook zo aan te geven.

De regering is het niet met dit lid eens dat de nadruk in het wetsvoorstel op economie ligt en niet op duurzaamheid. Zoals in de memorie van antwoord met voorbeelden is onderbouwd heeft de Crisis- en herstelwet betrekking op een groot aantal projecten, die bijdragen aan economisch herstel en duurzaamheid. Vaak gaat dit overigens ook hand in hand, bijvoorbeeld daar waar de Crisis- en herstelwet betrekking heeft op versnelling van de geplande investeringen in duurzame energie.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vroeg waarom aanpassing van wetgeving nodig is voor het versnellen en verbeteren van besluitvorming. Besluitvorming staat naar de mening van het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren los van bestuursrechtelijke veranderingen. Ook werd gevraagd hoe de regering bestuurlijk onvermogen oppakt, of de regering het standpunt deelt dat het daadkrachtiger en effectiever maken van besluitvorming door de aanpak van bestuurlijk onvermogen dient plaats te vinden en niet door de wijziging van wetten en procedures.

De Crisis- en herstelwet heeft ten doel om zowel de besluitvorming als de realisatie te versnellen. Zo is dat ook verwoord in de considerans van het wetsvoorstel waar gesproken wordt van de versnelde ontwikkeling *en* verwezenlijking. Het voorstel bevat enerzijds maatregelen om te komen tot snellere besluitvorming. Zo kan op grond van artikel 1.11 volstaan worden met het beschrijven van de voorgenomen activiteit, hetgeen betekent dat het MER sneller gereed is en het mer-plichtige besluit eerder vastgesteld kan worden. Daarnaast bevat het voorstel van wet in hoofdstuk 1, afdeling 2, verschillende bestuursprocesrechtelijke bepalingen die een bijdrage kunnen leveren aan de snelle besluitvorming bij de rechter en de daadwerkelijke verwezenlijking van de projecten. Dat wil niet

zeggen dat de economische crisis alleen door wetgeving wordt aangepakt. Het is geheel duidelijk dat van wetgeving alleen geen wonderen mogen worden verwacht. Ook de Commissie Elverding heeft tal van oorzaken genoemd die een snelle besluitvorming in de weg staan. Ter verbetering daarvan heeft zij ook verschillende aanbevelingen gedaan, die niet alleen betrekking hebben op wetgeving maar daarnaast gericht zijn op de eveneens noodzakelijke verbetering van de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze. In de memorie van antwoord is op pagina's 16 en 17 om die reden ook aangegeven welke acties in het kader van Sneller en Beter worden verricht om uitvoering te geven aan het advies van de Commissie Elverding.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren maakte zich zorgen over de experimentele ontwikkelingsgebieden en de mogelijkheid om daarbij van milieunormen af te wijken. Het lid vraagt of de regering kan verzekeren dat het hier niet gaat om bijvoorbeeld de bouw van nieuwe energiecentrales.

In de gebieden die worden aangewezen om te experimenteren met gebiedsontwikkelingsplannen staat de manier waarop de milieugebruiksruimte is verdeeld de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen in de weg. Het gaat daarbij om gebieden waarin een transformatie van werken naar wonen/werken plaatsvindt of een intensivering van een bedrijventerrein. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van Stadshavens in Rotterdam of Noordelijke IJ-oeveren in Amsterdam. Het is niet toegestaan om de milieugebruiksruimte in deze gebieden op de langere termijn op te rekken. Na afloop van de planperiode moet aan de milieunormen worden voldaan. Doel van de gebiedsontwikkelingsplannen is gebieden te realiseren met een duurzame leefkwaliteit. Om dit «eindbeeld» te kunnen realiseren is de mogelijkheid gecreëerd dat het bevoegd gezag tijdelijk kan afwijken van normstelling. Een voorbeeld hiervan is een hinder veroorzakend bedrijf dat over enkele jaren wordt verplaatst naar een andere locatie. Door tijdelijke afwijking van de normstelling mogelijk te maken kan in een dergelijk geval al gestart worden met de ontwikkeling van aangrenzende woningbouw. In het gebiedsontwikkelingsplan moet zijn verankerd op welke manier de gewenste situatie bereikt wordt en op welk moment. Het plan wordt door de gemeenteraad vastgesteld en kent alle vormen van inspraak, rechtsbescherming en democratische besluitvorming.

Op voorhand wil de regering de bouw van nieuwe energiecentrales in de ontwikkelingsgebieden niet uitsluiten. De regering wijst er op dat er bijvoorbeeld sprake kan zijn van het voornemen een (kleinschalige) duurzame energiecentrale te ontwikkelen. Bij de intensivering van bedrijventerreinen behoeft daartegen bepaald geen bezwaar te bestaan. Waar het lid van de Partij voor de Dieren zich kennelijk zorgen maakt over vervuilde of gevaarlijke energiecentrales, wijst de regering op de waarborgen waarmee gebiedsontwikkelingsplannen zijn omgeven zowel in bestuurlijke als in rechterlijke zin. Op dit punt wordt tevens verwezen naar het slot van paragraaf 5.2 van de memorie van antwoord. Ten slotte wordt opgemerkt dat in alle plannen altijd de mogelijkheid bestaat om op grond van nieuwe inzichten de plannen te wijzigen en de milieunormen aan te scherpen. Dit zal moeten gebeuren conform de wettelijke procedures.

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren stelde enkele vragen over de overeenstemming van het wetsvoorstel met het Europese recht, in het bijzonder de mer-richtlijn en de Habitat-richtlijn, en het Verdrag van Aarhus. De regering houdt staande dat het wetsvoorstel blijft binnen de grenzen van een correcte implementatie van genoemde richtlijnen. Genoemd lid vraagt wat de gevolgen zijn als onverhoopt zou blijken dat dit toch niet het geval is. Het gevolg is dan dat burgers de bepalingen van de richtlijnen, voor zover deze rechtstreeks werken, in rechte kunnen

inroepen. Alvorens vast te stellen dat de implementatie niet correct is, zal de Nederlandse rechter in het algemeen een prejudiciële vraag moeten stellen aan het Hof van Justitie. Dat kan een vertraging in de orde van grootte van anderhalf jaar opleveren. Dit betreft echter een risico dat nooit geheel kan worden uitgesloten. Zelfs als de regering in het geheel geen nieuwe wetgeving zou hebben ingediend, is er een altijd een risico dat prejudiciële vragen leiden tot vertraging van projecten. Er bestaat immers ook altijd een risico dat nieuwe casusposities leiden tot nieuwe vragen over de bestaande wetgeving.

Anders dat dit lid stelt, heeft de regering in de memorie van antwoord niet gesuggereerd dat het Verdrag van Aarhus slechts toegang tot de rechter garandeert aan milieu-organisaties. Het antwoord refereert aan die organisaties omdat de vraag daarover ging. De regering is het niet eens met de stelling dat het Verdrag van Aarhus zou meebrengen dat een relativiteitsvereiste weinig toegevoegde waarde heeft. Zoals reeds eerder aangegeven beperkt het relativiteitsvereiste niet de mogelijkheid om in beroep te gaan als zodanig, maar zegt het slechts iets over de rechtsregels waarop men zich kan beroepen. Zoals reeds bij herhaling gesteld, is de regering van oordeel dat door het bij nota van wijziging invoegen van het woord «kennelijk» in artikel 1.9 het risico van prejudiciële vragen over het relativiteitsvereiste beperkt is.

Anders dan het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren stelt, zullen gewone burgers of bijvoorbeeld een buurtcomité ook na invoering van de Crisis- en herstelwet gebruik kunnen maken van hun beroepsmogelijkheden. Het is reëel dat bijvoorbeeld zo'n buurtcomité binnen zes weken een volledig beroepschrift kan opstellen over bijvoorbeeld een gebiedsontwikkelingsplan. Er zij op gewezen dat de zes weken termijn pas gaat lopen vanaf de bekendmaking van het betreffende plan (artikel 6:8 van de Awb). Op dat tijdstip zijn betrokkenen doorgaans al lang op de hoogte van het voornemen om tot een dergelijk plan te komen. Het gebiedsontwikkelingsplan komt immers niet uit de lucht vallen. Daar gaat een voorbereidingsfase aan vooraf. Het is de bedoeling dat bestuursorganen bij de bekendmaking van Chw-besluiten zullen wijzen op de voor burgers relevante procedurele bijzonderheden. Daarnaast zal over de Crisis- en herstelwet de nodige voorlichting en informatie worden gegeven.

## *2. Natuurbeschermingswet 1998*

### *2.1 Stikstofdepositie*

Over stikstofdepositie had het lid van de Partij voor de Dieren een aantal vragen in aanvulling op de hiervoor reeds beantwoorde vragen van de leden van de fracties van PvdA, SGP en ChristenUnie.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg welke instrumenten zullen worden ingezet voor het generieke beleid ter vermindering van de stikstofdepositie. Dit lid vroeg tevens te verduidelijken hoe het door de regering voorgestelde generieke depositiebeleid zich zal verhouden tot gebiedsgebonden natuurdoelen, en op welke wijze het generieke beleid kan garanderen dat een gebied waarvoor de kritische depositiewaarden laag zijn, daarvan profiteert. Verder vroeg dit lid welke concrete maatregelen de regering heeft om de depositie te verminderen en op basis van welk wetenschappelijk inzicht dat wordt gedaan, wie de uitvoering door het bevoegd gezag controleert en hoe het bevoegd gezag wordt voorzien in de kennis en financiële middelen om een deskundig oordeel ten aanzien van de reductie van stikstofdepositie te geven. Het lid van de PvdD-fractie vroeg hoe de regering zich ervan denkt te verzekeren dat de aanschrijvingsbevoegdheid daadwerkelijk gebruikt wordt en dus significante effecten uitblijven. Dit lid vroeg ook of de afspraken over stikstof tussen

Rijk en provincies worden gebaseerd op ecologische argumenten van onafhankelijke wetenschappers.

De regering merkt op dat er een scala aan instrumenten bestaat ter uitvoering van het generieke beleid om de reductie van de stikstofdepositie te realiseren. Genoemd kunnen worden de Meststoffenwet, de Wet bodembescherming (Besluit gebruik meststoffen), de Wet milieubeheer (de milieuvergunning; Besluit mestbassins milieubeheer, Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij) en de Wet ammoniak en veehouderij. Verwezen wordt verder naar de opsomming in de memorie van toelichting. In het programma vermindering stikstofdepositie zal de inzet van deze instrumenten worden uitgewerkt en zal ook duidelijk worden gemaakt wat de gevolgen van de generieke brongerichte maatregelen zijn voor de individuele Natura 2000-gebieden (zie voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel c, van de Nb-wet). In dat programma worden ook afspraken opgenomen over de rapportage met betrekking tot de voortgang en de uitvoering van de maatregelen (voorgesteld artikel 19kh, eerste lid, onderdeel f, van de Nb-wet).

Ten aanzien van de gebiedsgebonden doelen merkt de regering op dat in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied zal worden vastgesteld welke reductie van stikstofdepositie, gegeven de situatie, nodig is om de instandhoudingsdoelen te realiseren. Dit overzicht zal, als voorlopig programma, binnen vier maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eenmaal wet, worden vastgesteld (voorgesteld artikel 19kl). Wanneer er, gelet op de effecten van de generieke brongerichte maatregelen op het Natura 2000-gebied, in aanvulling daarop aanvullende gebiedsgerichte of effectgerichte maatregelen nodig zijn, is het aan het bevoegd gezag (provincies; soms de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) om die maatregelen te treffen. Die maatregelen maken ook onderdeel uit van het programma tot terugdringing van de stikstofdepositie (voorgesteld artikel 19kh, derde lid, onderdeel c, van de Nb-wet). Voor alle maatregelen, opgenomen in het programma, geldt dat het desbetreffende bestuursorgaan verplicht is om zorg te dragen voor een tijdige uitvoering daarvan (voorgesteld artikel 19kj, eerste lid, van de Nb-wet). Wanneer dat niet zou gebeuren, dan biedt ingeval het bestuursorgaan provinciale of gedeputeerde staten is, de Provinciewet het Rijk de mogelijkheid om via de generieke instrumenten van het interbestuurlijk toezicht in te grijpen (indeplaatstreding ingeval van taakverwaarlozing en vernietiging of schorsing van besluiten ingeval van strijdigheid met het recht). Ook de Gemeentewet en de Waterschapswet kennen hiervoor een voorziening.

Wat de gevolgen van de te treffen reductiemaatregelen betreft, en de bepaling van de staat van instandhouding en de reductiedoelstelling van een Natura 2000-gebied in het beheerplan, merkt de regering op dat hieraan uiteraard een ecologische onderbouwing ten grondslag dient te liggen. Ten aanzien van de benodigde kennis en financiële middelen van het bevoegd gezag dat de in het programma opgenomen maatregelen ter reductie van stikstofdepositie treft, merkt de regering op dat het hier gaat om bestaande bevoegdheden.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg waarom activiteiten waarop het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet van toepassing is, in het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag niet worden getoetst op andere effecten zoals het effect op het watersysteem.

De regering wijst erop dat op grond van het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet alleen de gevolgen van de desbetreffende activiteit met betrekking tot de stikstofdepositie buiten de beoordeling worden gelaten. Mocht een activiteit andere gevolgen hebben voor natuurwaarden, en die gevolgen mogelijk verslechterend of significant verstorend zijn voor de

natuurwaarden, dan geldt voor die aspecten de vergunningplicht van artikel 19d e.v. van de Nb-wet onverkort.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg met welke instrumenten het bevoegd gezag saldering dient te toetsen, en of hier de deskundigheid, tijd en geld voor beschikbaar is.

Saldering kan als mitigerende voorwaarde worden toegepast als voorschrift bij de vergunningverlening of bij de opname in het beheerplan. Ook onder toepassing van het voorgestelde artikel 19kd, eerste lid, onderdeel b, van de Nb-wet is saldering mogelijk, maar dan geldt wel als aanvullende voorwaarde dat nergens de stikstofdepositie mag toenemen. Ten aanzien van de deskundigheid, tijd en geld merkt de regering op dat het hier gaat om bestaande bevoegdheden.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg op basis van welk wetenschappelijk oordeel de regering van mening is dat de bestaande activiteiten waarop de voorgestelde stikstofvoorziening van toepassing is, geen projecten met mogelijk significante effecten zijn.

De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar de memorie van toelichting (pagina 28). Tegen de achtergrond van de in gang gezette dalende lijn van stikstofdepositie en in samenhang met het beleid ter vermindering van de stikstofdepositie – zoals uitgewerkt zal worden in het kader van de programmatische aanpak – zijn projecten die nergens leiden tot een toename van de stikstofdepositie niet aan te merken als projecten met mogelijk significante gevolgen, voor zover het gaat om de gevolgen voor de stikstofdepositie.

Het lid van de PvdD-fractie stelde dat als de ondernemer niet het oogpunt van goed ondernemerschap deelt, er vergunningen worden verleend die niet voldoende getoetst zijn. Het lid vroeg zich af of dit niet strijdig met de EU-regelgeving is, die een passende beoordeling voorschrijft.

Een ondernemer die, al dan niet abusievelijk, ten onrechte van oordeel is dat het voorgestelde artikel 19kd van de Nb-wet op hem van toepassing is, en dus niet beschikt over een Nb-wet-vergunning, handelt in strijd met artikel 19d van de Nb-wet en riskeert strafrechtelijke vervolging. Dat onderstreept het belang van een goede afstemming vooraf met het bevoegd gezag.

#### *2.2 Verlicht regime nationale instandhoudingsdoelen*

Het lid van de PvdD-fractie stelde dat ten aanzien van het voorgestelde lichtere beschermingsregime activiteiten die buiten het gebied plaatsvinden alleen vergunningplichtig zijn als zij worden opgenomen in het besluit tot aanwijzing. Dit lid vroeg naar de criteria voor opname van activiteiten in het aanwijzingsbesluit, en wie die criteria vaststelt.

De regering merkt op dat het moet gaan om activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied. Het is aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, als bevoegd gezag voor het vaststellen van aanwijzingsbesluiten, om vast te stellen of een activiteit onder toepassing van artikel 16, vierde lid, van de Nb-wet moet worden aangewezen.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg of in de aanwijzingsbesluiten die nog moeten worden vastgesteld, rekening zal worden met het voorgestelde lichtere beschermingsregime, en op welke wijze.

Wanneer dit wetsvoorstel, eenmaal wet, van kracht wordt zal dit voorgestelde regime gaan gelden. Hiervoor hoeven de aanwijzingsbesluiten niet te worden gewijzigd. Indien mogelijk zal in de toelichting bij de komende aanwijzingsbesluiten van Natura 2000 melding worden gemaakt van het lichtere regime voor instandhoudingsdoelen die niet voortvloeien uit de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn.

### *2.3 Ecologische en economische effecten*

Het lid van de PvdD-fractie vroeg naar de ecologische effecten van de voorgestelde wijziging van de Nb-wet. Dit lid vroeg ook hoe de regering denkt haar biodiversiteitsdoelstellingen te realiseren.

De regering wijst erop dat gunstige ecologische effecten als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet eerst duidelijk zullen worden wanneer het programma inzake de reductie van de stikstofdepositie gereed is. De terugdringing van de stikstofdepositie, waarvoor het wetsvoorstel voorziet in een wettelijk kader en in aanvullende bevoegdheden om passende maatregelen te treffen (voorgestelde paragraaf 2a van de Nb-wet), is immers noodzakelijk voor de realisering van de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. Tegen die achtergrond draagt het wetsvoorstel dus bij aan de realisering van de biodiversiteitsdoelstellingen. Voor het overige verwacht de regering dat de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet niet leiden tot ecologische effecten. De doelstellingen van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn en de Nb-wet blijven onveranderd. Alleen het instrumentarium wordt in drie gevallen vervangen door instrumenten die werkbaarder zijn. De beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie in situaties waarbij de depositie nergens toeneemt en de beoordeling van bestaand gebruik dat onverhoopt niet wordt opgenomen in een beheerplan geschiedt in het kader van de toepassing van een aanschrijvingsbevoegdheid (respectievelijk voorgesteld artikel 19ke en de voorgestelde wijziging van artikel 19c van de Nb-wet) in plaats van bij de beoordeling van een vergunningaanvraag. Verder voorziet het voorgestelde lichtere beschermingsregime voor beschermde natuurmonumenten (voorgestelde wijziging van artikel 16 van de Nb-wet) en voor nationale instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden (voorgesteld artikel 19ia van de Nb-wet) in een andere toets van handelingen met mogelijk significante effecten, die erop neerkomt dat bij de beoordeling van die handelingen het natuurbelang en andere belangen, gelijkwaardig worden afgewogen. Daarmee wordt de huidige op het voorzorgbeginsel gebaseerde toets voor handelingen met mogelijke significante effecten vervangen (huidig artikel 16, derde lid, van de Nb-wet). Zoals gemeld in de memorie van toelichting bleek die toets in de praktijk vanwege de abstracte omschrijving van instandhoudingsdoelen als weidsheid, stilte, openheid en donkerheid niet goed mogelijk (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 73–74). Op basis van deze argumentatie verwacht de regering dat dit voorstel geen afbreuk doet aan de ecologische effectiviteit.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg hoe de regering verwacht dat door de voorgestelde wijzigingen van de Nb-wet de economische crisis wordt bestreden en herstel van de duurzame innovatieve economie optreedt. Dit lid wilde van de regering weten of zij bereid is alle onderdelen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op de natuurbescherming in heroverweging te nemen.

De voorgestelde maatregelen omvatten het instrumentarium om de nodige reductie van de stikstofdepositie te realiseren. Zij bieden tegelijkertijd ruimte voor economische ontwikkeling. Ook voorziet het wetsvoorstel in andere wijzigingen van de Nb-wet die beogen de toepassing ervan in de praktijk werkbaarder te maken zonder de doelstellingen overboord te zetten. Omdat veel economisch relevante projecten op het vlak van landbouw en recreatie, waaronder ook projecten van het midden- en kleinbedrijf, in de nabijheid van een Natura 2000-gebied liggen, vallen ze potentieel binnen de reikwijdte van de Nb-wet en hebben ze baat bij maatregelen die de Nb-wet in de praktijk meer werkbaar kunnen maken. Dat is bevorderlijk voor de lokale economie. Daarom zijn deze voorgestelde wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel. De regering ziet geen reden deze onderdelen van het wetsvoorstel te heroverwegen.

#### *2.4 Europese aspecten*

Het lid van de PvdD-fractie vroeg of de regering de mening van deskundigen ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen heeft gevraagd, en de voorstellen heeft getoetst aan de Europese regels.

Uiteraard heeft de regering de voorgestelde wijzigingen bezien in het licht van de eisen die de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn stellen. Op ambtelijk niveau is over de voorgestelde wijzigingen gesproken met diensten van de Europese Commissie. Die hebben aangegeven op voorhand geen bezwaren te zien tegen de voorgestelde wijzigingen. Verder heeft de regering kennisgenomen van de kritiek van enkele deskundigen met betrekking tot de verenigbaarheid van de voorstellen met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De regering wijst erop dat het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, gedurende de parlementaire behandeling is gewijzigd bij tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 8) met het oog op een verdere verbetering van de aansluiting op de richtlijnen. Zo is de bevoegdheid om ten aanzien van activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken passende maatregelen te treffen versterkt door de introductie van de generieke aanschrijvingsbevoegdheid voor provincies (voorgesteld artikel 19ke, derde lid, tweede gedachtestreep, van de Nb-wet). Ook geldt voor het bevoegd gezag (provincies en soms de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) de verplichting om passende maatregelen te nemen (voorgesteld artikel 19ke, tweede lid, van de Nb-wet). Bovendien biedt de juridische verankering van de programmatische aanpak een waarborg voor de nakoming van de in het programma opgenomen reductiemaatregelen door de desbetreffende bestuursorganen (voorgesteld artikel 19kj). De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn aan te merken als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. In het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen om een passende beoordeling te maken als projecten met mogelijk significante effecten in het beheerplan worden opgenomen (voorgesteld artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet).

Het lid van de PvdD-fractie vroeg of de regering niet haast moet maken met het naleven van de Europese regels.

De regering kan deze vraag niet plaatsen. Nederland voldoet aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Er zij op gewezen dat er geen infractieprocedure aanhangig is tegen Nederland vanwege de niet-naleving van deze richtlijnen.

#### *2.5 Beheerplannen*

Het lid van de PvdD-fractie vroeg of de regering het met hem eens is dat er in de bescherming van de unieke Nederlandse natuur wel erg veel wordt overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de provincies en aan de juistheid en volledigheid van de beheerplannen, en dat in het licht van de cultuur van stroperige besluitvorming en van bestuurlijk onvermogen, zeker wanneer het gaat om Natura 2000-gebieden en de problemen die daar al spelen, het onmogelijk is om te veronderstellen dat de beheerplannen een voldoende instrument zijn om de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden te verbeteren. Dit lid vroeg ook hoe de regering denkt dat alle activiteiten in die tijd in een beheerplan passen en hoe het bevoegd gezag in staat moet worden geacht de weging van toekomstige activiteiten correct uit te voeren en hoe, en op basis van welke ecologische kennis kan het bevoegd gezag dit doen. Voornoemd lid wees daarbij op de aanleg en het gebruik van een nieuwe weg die wordt meegenomen in de beheerplannen, waarbij ervan wordt uitgegaan dat over enkele jaren de natuurtoestand van het gebied hetzelfde is als nu.

De regering is het met voornoemd lid niet eens. Juist omdat, zoals genoemd lid stelt, de natuur uniek is, is maatwerk vereist om te beoordelen wat met het oog op de instandhouding van de Natura 2000-gebie-



den nodig is. Provincies kunnen op gebiedsniveau, gegeven de specifieke omstandigheden van dat gebied, het best de afwegingen maken die noodzakelijk zijn voor een effectieve realisatie van het natuurbeleid. Zij kunnen daarbij synergie bereiken met het ruimtelijk-economische beleid van de provincie zelf, van gemeenten en waterschappen en met activiteiten van organisaties en particulieren op het vlak van natuur- en bosbeheer en landschap. Juist daarom hebben de provincies een belangrijke rol in de uitvoering van de Nb-wet als bevoegd gezag voor vergunningverlening en het vaststellen van beheerplannen. Zij beschikken daarvoor over de nodige capaciteit en deskundigheid.

Het beheerplan is een belangrijk instrument is ter bescherming en verbetering van de Natura 2000-gebieden. Het beheerplan biedt de mogelijkheid om tezamen met alle betrokken partijen alle activiteiten, ontwikkelingen en maatregelen in en voor zover van belang buiten het gebied in samenhang te bezien in het licht van de instandhoudingsdoelen, en daarvoor indien mogelijk met generieke mitigerende maatregelen dusdanige algemene voorzieningen te treffen dat in het vervolg een afzonderlijke beoordeling van de betrokken activiteiten in het kader van een vergunningprocedure niet noodzakelijk is. Dit geeft voor de duur van het beheerplan duidelijkheid voor de gebruikers van het gebied en leidt tot een zekere vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten. Het beheerplan geeft houvast aan vergunningaanvragers en het bevoegd gezag bij de toetsing van activiteiten die nog steeds een vergunning behoeven. Het beheerplan bevat immers een operationalisering van de instandhoudingsdoelstellingen en geeft aan wat de ruimte is voor andere ontwikkelingen en activiteiten. De geschetste functie van het beheerplan is verder versterkt door de wet inzake bestaand gebruik. Die wijziging van de Nb-wet heeft geleid tot een steviger verankering van de rol van het beheerplan bij het reguleren van bestaand gebruik door aan artikel 19a van de Nb-wet toe te voegen dat het beheerplan kan beschrijven welke «handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten» het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar kunnen brengen. Door te refereren aan handelingen en ontwikkelingen «in het gebied en daarbuiten» is verduidelijkt dat ook bestaand gebruik buiten het gebied kan worden gereguleerd in het beheerplan. Aldus kan meer duidelijkheid worden gegeven over de externe werking van specifieke activiteiten die zich weliswaar buiten een aangewezen gebied afspelen, maar effecten kunnen hebben op dat gebied. De afstand tussen de activiteit en de beschermde natuurwaarden is daarbij niet doorslaggevend. Het gaat er om of een bepaalde activiteit al dan niet de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied aantast. Door te refereren aan «handelingen en ontwikkelingen» is de mogelijkheid opengelaten dat ook voorzienbare toekomstige activiteiten in het beheerplan worden gereguleerd en dat rekening wordt gehouden met autonome ontwikkelingen. Regulering in het beheerplan en daarmee opheffing van de vergunningplicht voor projecten en plannen met potentieel significante effecten vereist wel dat op het moment van vaststelling van het beheerplan op basis van objectieve wetenschappelijke gegevens zekerheid is verkregen dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken zal plaatsvinden. Dit is in het onderhavige wetsvoorstel geëxpliciteerd (voorgesteld artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet).

De onderbouwing voor toekomstige activiteiten waarvan de modaliteiten nog niet geheel zijn uitgewerkt, zal minder eenvoudig zijn te geven, zeker waar het gecumuleerde effect met andere projecten en plannen en andere ontwikkelingen ook moeilijk zal zijn te bepalen. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, ligt het in de rede om de beoordeling te zijner tijd in het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag te laten plaatsvinden, en niet bij de opname in het beheerplan. Wanneer de natuurtoestand gaandeweg

de looptijd van het beheerplan zodanig wijzigt dat tussentijdse aanpassingen nodig blijken te zijn kan aanpassing van het beheerplan geschieden via een tussentijdse wijziging.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg hoe de stelling wordt onderbouwd dat beheerplannen op zorgvuldige wijze tot stand komen als in veel gevallen de water- en/of stikstofparagraaf ontbreekt en er wordt gepolderd over natuurbelangen. Het lid van de PvdD-fractie vroeg verder hoe wordt omgegaan met het knelpunt van waterbeheer.

De regering wijst erop dat de beheerplannen bij uitstek het instrument zijn waarmee het bevoegd gezag, rekening houdend met de vereisten op sociaal, economisch en cultureel gebied naast de natuurbelangen, vaststelt wat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied te realiseren en welke maatregelen op welke termijn getroffen moeten worden. In dat kader vindt een evenwichtige afweging plaats tussen de betrokken belangen, zoals de Habitatrictlijn ook opdraagt (artikel 2, derde lid, van die richtlijn). Mocht het lid van de PvdD-fractie met de term «gepolder» deze – ook voor het draagvlak noodzakelijke – belangenafweging negatief hebben willen kenschetsen, dan neemt de regering daar afstand van. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft over de aanpak van aspecten betreffende stikstofdepositie en water in het bestuurlijk overleg van 11 november 2009 tussen Rijk en provincies afspraken gemaakt over de verdere uitwerking. Hiervoor zij verwezen naar de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 26 januari 2010 aan de Tweede Kamer. Daarin is gemeld dat is afgesproken dat de bevoegde bestuursorganen onverkort werken in lijn met de bestaande afspraken over de zogenoemde sense of urgency-gebieden, waarvoor geldt dat minimaal in 2015 de achteruitgang moet zijn gestopt en dat de gezagen waar mogelijk extra inzet plegen. Dit betekent onder meer dat naar slimme combinaties moet worden gezocht tussen bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000-maatregelen. Tevens is afgesproken dat de bevoegde gezagen zich inspannen om eventuele kennishiaten over hydrologische maatregelen op te heffen dan wel nader onderzoek op te nemen in de beheerplannen. Het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000 faciliteert hierbij en ondersteunt dit door middel van onder andere het organiseren van een kennisdag.

#### *2.6 Bestaand gebruik*

Het lid van de PvdD-fractie vroeg op basis van welk Europeesrechtelijk argument is gekozen voor de peildatum van 1 oktober 2005.

De regering wijst erop dat de peildatum van 1 oktober 2005 geldt voor het regime voor bestaand gebruik, dat sinds 1 februari 2009 geldend recht is. Het wetsvoorstel voorziet niet in een wijziging daarvan. Deze peildatum houdt verband met de datum waarop het vergunningenregime ter uitvoering van de Habitatrictlijn in Nederland van kracht werd. Vanaf die datum mag van initiatiefnemers redelijkerwijs worden verwacht dat wanneer zij handelingen verrichten met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen, zij daarvoor over een vergunning dienen te beschikken (artikel 19d van de Nb-wet). Gebruik dat voor die datum al plaatsvond is in beginsel vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat de initiatiefnemer er voor die datum nog niet redelijkerwijs van hoefde uit te gaan dat de vergunningplicht van toepassing was. In die gevallen vindt de beoordeling van die activiteit plaats in het kader van de toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c van de Nb-wet en dus niet in het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag. Dit is slechts anders wanneer de Habitatrictlijn expliciet een vergunning vereist. Dat is het geval bij projecten met mogelijk significante effecten. In die gevallen geldt de vrijstelling voor bestaand gebruik dus niet.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg of de regering ooit passende maatregelen heeft genomen ten aanzien van bestaand gebruik en zo niet, of de aanschrijvingsbevoegdheid voor bestaand gebruik dan niet moet vervallen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, thans het enige bevoegde gezag op grond van artikel 19c van de Nb-wet, heeft tot dusverre nog geen uitvoering hoeven geven aan de aanschrijvingsbevoegdheid. Het laten vervallen van die bevoegdheid is niet wenselijk. Zonder de aanschrijvingsbevoegdheid voor bestaand gebruik zou de overheid geen bevoegdheid meer hebben om passende maatregelen te treffen en zou Nederland geen uitvoering meer kunnen geven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg, als bestaand gebruik nooit getoetst wordt, wie dan zicht houdt op de effecten ervan en oproept tot het nemen van maatregelen.

Het bevoegd gezag houdt zicht op de gevolgen van dat gebruik voor de natuurwaarden en treft zonodig passende maatregelen op grond van artikel 19c van de Nb-wet.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg waarom de voorziening voor bestaand gebruik niet is gekoppeld aan bestaand gebruik dat alle toentertijd benodigde vergunningen had. Zonder die vergunningen zou dat gebruik immers, aldus genoemd lid, illegaal zijn en toch niet hebben mogen plaatsvinden.

De Nb-wet reguleert handelingen ter bescherming van de natuurwaarden van beschermde gebieden. Deze wet beoordeelt niet of een activiteit ook op grond van andere wetgeving al dan niet is toegestaan. Dat oordeel vindt plaats onder toepassing van de andere desbetreffende wetten.

Het lid van de PvdD-fractie vroeg hoe de regering aan de Europese verplichting om instandhoudingsmaatregelen te treffen kan voldoen bij bestaand gebruik zonder benodigde vergunningen.

De regering wijst op artikel 19c van de Nb-wet, dat de bevoegdheid biedt om maatregelen te nemen. Dat kunnen ook instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn zijn.

### *3. Onteigeningswet*

Het lid van de fractie van de PvdD stelde verschillende vragen met betrekking tot de herziening van de onteigeningswet. Het lid vroeg allereerst waarom het wetsvoorstel geen termijn stelt aan de Kroon voor het in behandeling nemen van een verzoek van een gemeente om tot onteigening te besluiten. Door het niet opnemen van een termijn zou de beoogde versnelling niet «hard» zijn. Voorts stelde dit lid dat bij onteigeningen op grond van het huidige artikel 87 van de onteigeningswet de staande praktijk is dat de Kroon het dossier eerst grondig voorbereidt voordat het ontwerp van een koninklijk besluit ter inzage wordt gelegd. Daardoor wordt de onteigening wel in behandeling genomen, maar zou de formele start van de procedure later liggen. Tevens merkte het aan het woord zijnde lid op dat door het wegvallen van de zeeffunctie van de gemeentelijke besluitvorming de Kroon meer voorbereidend werk moet verrichten en frequenter en intensiever afstemming moet zoeken met gemeenten. Het lid vroeg in dat verband op welke wijze in deze extra belasting van de Kroon wordt voorzien en of de regering de redenering deelt dat door deze situatie de behandeling van het verzoek aan de Kroon wordt uitgesteld.

Vooropgesteld zij dat met de nieuwe procedure de centrale rol voor gemeenten bij de inhoudelijke voorbereiding van onteigeningsbesluiten blijft bestaan. Het is aan gemeenten om te bezien welke gronden

verworven moeten worden om plannen en projecten te realiseren. Zij moeten de vereiste informatie verzamelen en, onder meer in het kader van de minnelijke verwerving, gesprekken aangaan met grondeigenaren en andere belanghebbenden. Dit vindt in de huidige situatie (deels) parallel plaats met de voorbereiding van het onteigeningsbesluit van gemeenten op grond van het huidige artikel 79 van de onteigeningswet. Ook nu verricht de gemeente al voorbereidende handelingen voordat formele stappen in de procedure worden gezet. Deze informele fase is ook nodig om te onderzoeken of onteigening noodzakelijk is. Dat wordt met de nieuwe procedure niet anders. Gemeenten zullen in de fase voordat het verzoek tot onteigening wordt gericht aan de Kroon voorbereidende handelingen treffen en afwegingen maken over het al dan niet inzetten van het instrument tot onteigening. De inhoudelijke voorbereiding van het onteigeningsbesluit verloopt derhalve zowel nu als in de toekomst voor een belangrijk deel parallel aan de fase van de minnelijke verwerving. Hiervan gaat in de praktijk een belangrijke zeefwerking vanuit. Zoals bij gelegenheid van de memorie van antwoord al is opgemerkt, kan in de praktijk ongeveer 95% van alle benodigde grondverwerving worden gerealiseerd langs minnelijke weg. Die functie en die werking wordt met het wetsvoorstel niet anders. Kortom, ook in de toekomst blijft de zeefwerking behouden door de voorbereidende rol van gemeenten in de onteigeningsprocedure. Reeds daarom wordt niet de stelling onderschreven dat vanwege het veronderstelde wegvallen van de zeefwerking de Kroon meer voorbereidend werk zal moeten verrichten. Herhaald zij dat met de nieuwe regeling niet zozeer de werklast of de inhoud van het werk van de Kroon verandert, maar wel de formele vorm waarin dat werk moet worden verricht.

Het klopt dat met het wetsvoorstel in de onteigeningswet geen termijn wordt gesteld aan de Kroon voor het in behandeling nemen van verzoeken. Een dergelijke termijn is op dit moment evenmin opgenomen in de onteigeningswet voor onteigeningen op grond van artikel 87 van die wet, waarvoor nu al geldt dat de Kroon moet worden verzocht om een onteigeningsbesluit te nemen. Vanuit de praktijk is niet het signaal ontvangen dat het ontbreken van zo'n termijn bezwaren oplevert bij de voortgang van de onteigeningsprocedure. Evenmin is op andere wijze gebleken van problemen bij het op zo kort mogelijke termijn ter inzage leggen van het ontwerp van het koninklijk besluit. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat dit anders zal liggen bij onteigeningen op grond van de nieuwe Titel IV-procedure. De stelling dat de beoogde versnelling niet te verwezenlijken zou zijn wordt daarom niet onderschreven. Het komt erop aan dat gemeenten in de voorbereidende fase de voor het koninklijk besluit benodigde informatie juist en volledig verzamelen, zodat de formele procedure snel kan worden gestart. In beginsel bieden de gegevens die gemeenten op grond van het voorgestelde artikel 79 moeten aanleveren voor de Kroon voldoende informatie om te komen tot de voorbereiding van het koninklijk besluit. Verzoekende gemeenten kunnen dus door een tijdige en volledige indiening van de vereiste stukken en andere informatie bevorderen dat de onteigeningsprocedure bij de Kroon een zo kort mogelijke voorbereidingstijd vergt.

De stelling dat een ontwerpbesluit grondig wordt voorbereid voordat een ontwerp van een koninklijk besluit ter inzage wordt gelegd is correct. Het behoort tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig voorbereidt om zich een goed beeld te vormen van de bij een besluit betrokken belangen (artikel 3:2 van de Awb). Dit vereiste geldt in de huidige situatie ook voor de gemeenteraad bij het nemen van een onteigeningsbesluit. In het licht van het voorgaande kan worden bevestigd dat bij onteigeningen op grond van het huidige artikel 87 van de onteigeningswet de ter inzage legging van een

koninklijk besluit zo snel mogelijk plaatsvindt, doch in ieder geval binnen een redelijke termijn. De onteigeningsdossiers waarin door verzoekende partijen een slechte of onvolledige voorbereiding is geleverd, kunnen lijden onder een langere voorbereidingstijd. Dit komt doordat de verzoeker in dat geval zal worden gevraagd om – waar mogelijk – dossiers te herstellen of aan te vullen. Deze tijdsvertragingen kunnen niet worden toegerekend aan de Kroon. Een snelle en succesvolle onteigeningsprocedure is zeer gebaat bij een gedegen inhoudelijke voorbereiding op lokaal niveau en een goede samenwerking tussen de verzoeker en de Kroon. De ervaring leert dat duidelijke instructies vanuit de Kroon aan decentrale overheden in dit verband hun vruchten afwerpen.

Als gevolg van de nieuwe procedure valt niet een toename van het aantal koninklijke besluiten tot onteigening te verwachten. Op dit moment lopen alle onteigeningen al via een koninklijk besluit. Bij de voorbereiding van al deze besluiten moet de Kroon nu ook al belanghebbenden horen op grond van de onteigeningswet. Er komen met de regeling geen nieuwe of andere groepen belanghebbenden bij. De nieuwe procedure zal op zichzelf ook niet leiden tot meer onteigeningszaken op jaarbasis. Gemeenten zullen door de nieuwe regeling niet meer of minder gaan onteigenen. Contacten tussen de Kroon en gemeenten vinden nu ook al in een vroegtijdig stadium plaats. Deze investering verdient zich weer terug in het vervolg van de procedure. De werklast van de Kroon hoeft per saldo dan ook niet vanzelfsprekend toe te nemen. Zo er al sprake zou zijn van een toenemende werklast, worden wijzigingen in de in te zetten capaciteit opgelost door een flexibele personele inzet op het vlak van onteigeningen. In het licht van het voorgaande wordt niet verwacht dat de nieuwe procedure zal leiden tot vertragingen bij het in behandeling nemen van meer verzoeken om onteigening.

Het ter inzage leggen van koninklijke besluiten waarvan op dat moment bekend is dat deze – zoals de aan het woord zijnde fractie het uitdrukt – onvolledig of onjuist zijn is niet aan de orde. De Kroon is gehouden om te toetsen of de aangeleverde stukken en andere informatie voldoende is om de procedure te starten. Als geconstateerd wordt dat er aan een dossier gebreken kleven, zal daarover contact worden opgenomen met de betrokken gemeente. Deze kan worden gevraagd om aanvullende stukken of informatie op te leveren, of om (andere) gebreken te herstellen. Dit gebeurt nu ook al bij huidige onteigeningen, zowel bij reguliere Titel IV-ontelingen als bij onteigeningen op grond van artikel 87. Ook wanneer een gemeente op grond van de huidige Titel IV met de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb het onteigeningsbesluit heeft voorbereid, kan bij de Kroon in de fase van het koninklijk besluit blijken dat er gebreken kleven aan het onteigeningsbesluit. In zulke situaties wordt in het uiterste geval goedkeuring geweigerd.

Het lid van de fractie van de PvdD verwees naar de passage in de memorie van antwoord over de tijdswinst die kan worden geboekt met het uitsluitend terugbrengen van de huidige beslistermijn van de Kroon van negen naar zes maanden. Volgens dit lid bood een dergelijke wijziging een grotere zekerheid van versnelling dan de voorgestelde procedure aangezien er geen termijn voor de Kroon geldt voor het in behandeling nemen van het verzoek om een koninklijk besluit.

In het voorgaande is al aangegeven dat de stelling dat de beoogde versnelling niet te verwezenlijken zou zijn niet wordt onderschreven. Bij het uitsluitend terugbrengen van de beslistermijn is in ieder geval zeker dat niet méér versnelling dan ruwweg drie maanden kan worden bereikt. De nieuw voorgestelde procedure biedt wel de mogelijkheid tot het bereiken van meer versnelling dan drie maanden. Los van de mogelijk-

heden tot versnelling biedt de nu voorgestelde procedure ook andere voordelen die niet worden geboekt met het uitsluitend terugbrengen van de beslistermijn. Het gaat daarbij om het stroomlijnen en uniformeren van procedures en het terugbrengen van het aantal verschillende procedures.

De PvdD-fractie merkte voorts op dat de Kroon in de toekomst pas na afronding van het minnelijk overleg kan beginnen met de voorbereiding van de administratieve besluitvorming aangezien de gemeente niet eerder stukken mag indienen bij de Kroon dan nadat zij voldoende serieuze pogingen tot minnelijke verwerving heeft ondernomen.

Het klopt dat gemeenten voldoende serieuze pogingen moeten ondernemen voordat zij een verzoek tot onteigening met succes kunnen indienen. Dat geldt op grond van de huidige goedkeuringsprocedure ook al en verandert niet met dit wetsvoorstel. De (Kroon)jurisprudentie die zich op dit punt in de loop der jaren heeft gevormd blijft van toepassing. Het vereiste dat voldoende serieuze pogingen moeten zijn ondernomen betekent niet dat het minnelijk overleg ophoudt zodra de formele stappen in de procedure worden ingezet. Ook in de huidige situatie wordt het minnelijk overleg voortgezet nadat de onteigeningsprocedure formeel is aangevangen, zelfs wanneer het onteigeningsbesluit zich bevindt in de fase (van de voorbereiding) van het koninklijk besluit. Regelmatig komt het voor dat onteigeningen in die fase voortijdig worden stopgezet omdat de gronden alsnog minnelijk verworven kunnen worden. Omdat in de praktijk het minnelijk overleg en de voorbereiding van (het verzoek tot) de onteigening voor een belangrijk deel parallel blijven verlopen, kan ook in de nieuwe situatie zonder verdere vertraging het verzoek tot onteigening worden voorgelegd aan de Kroon. Het wetsvoorstel verandert dus niets aan de taak voor gemeenten om te pogen tot minnelijke verwerving te komen. Evenmin verandert hun rol als het gaat om het bepalen of het instrument van onteigening al dan niet wordt ingezet. Net als nu het geval is, geldt in de toekomst dat er geen onteigening plaatsvindt wanneer gemeenten geen verzoek daartoe in gang zetten. In zoverre verandert de rol van gemeenten bij de verwerving van gronden dus niet. Wat wel verandert is hun formele rol bij het besluit tot onteigening. Bij reguliere onteigeningen op grond van Titel IV nemen zij nu nog het besluit tot onteigening, dat vervolgens goedkeuring behoeft bij koninklijk besluit. In de nieuwe situatie nemen niet zij het onteigeningsbesluit, maar de Kroon.

Het lid van de fractie van de PvdD wees op de passage in de memorie van antwoord waarin wordt ingegaan op de voorbereidende handelingen die kunnen worden getroffen op onteigende gronden voordat de planologische procedure is afgerond. Het lid stelde dat strijdigheid met het geldende planologische regime geen weigeringsgrond is voor de verlening van een sloopvergunning op grond van de bouwverordening. Dit lid vroeg ook waarom in de memorie van antwoord ten onrechte een andere indruk wordt gewekt en of een acceptabeler uitleg op dit punt kan worden gegeven.

Over de mogelijkheid tot het treffen van voorbereidende handelingen wordt het volgende opgemerkt in aanvulling op de passage hierover in de memorie van antwoord. De betreffende passage dient mede te worden gelezen in het licht van opmerkingen hierover in de memorie van toelichting. Daar wordt aangegeven dat eigendomsovergang van onroerende zaken vóór het afronden van de planologische procedure nog niet betekent dat de nieuwe bestemming al kan worden gerealiseerd of dat het nieuwe werk al kan worden aangelegd. Bestaande bestemmingsplannen kunnen hieraan in de weg staan, totdat de planologische procedure is afgerond.

Het aan het woord zijnde lid beperkte zich in zijn vraag tot sloopvergunningen die worden verleend op basis van de bouwverordening. Hierbij

wordt kennelijk bedoeld op gemeentelijke bouwverordeningen die doorgaans gebaseerd zijn op het door de VNG ontwikkelde model voor een dergelijke verordening. Daarnaast kent de Wro de figuur van een sloopvergunningstelsel dat in een bestemmingsplan of voorbereidingsbesluit kan worden opgenomen ter bescherming van de verwezenlijking van de in dat plan opgenomen bestemming of de handhaving van een al gerealiseerde bestemming. Op grond van dat stelsel bestaat er wel degelijk een koppeling tussen het slopen en de inhoud van het bestemmingsplan. Met dit stelsel kan op gespannen voet staan het afgeven van een vergunning voor het slopen van bouwwerken ten behoeve van het realiseren van een met het bestemmingsplan strijdig werk. De vergunningverlener kan op grond daarvan een sloopvergunning weigeren. Daarbij zij volledigheidshalve nog opgemerkt dat de bedoelde sloopregeling in de Wro is opgenomen met het oog op het vervallen van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. In die wet was geregeld dat er geen sloop kon plaatsvinden zonder dat er vervangende nieuwbouw was voorzien. In het licht daarvan kan de conclusie worden getrokken dat in geval van toepassing van de sloopregeling in de Wro vergunningen geweigerd kunnen worden als de nieuwe situatie niet bekend is of strijdig is met het geldende bestemmingsplan. Op die manier kan worden voorkomen dat wordt vooruitgelopen op de bestemmingswijziging van reeds verworven percelen. Daarnaast zij meer in het algemeen opgemerkt dat van een redelijk handelend bestuursorgaan mag worden verwacht dat het geen werkzaamheden verricht of doet verrichten die beogen een met het bestaande bestemmingsplan strijdig werk te realiseren, al was het maar omdat zodoende onomkeerbare situaties zouden kunnen ontstaan. De ervaringen met onteigeningen op grond van Titel II c.a. wijzen dat ook uit. Benadrukt zij dat met de voorgestelde ont koppeling niet is beoogd juist de sloop van werken in het kader van voorbereidende handelingen mogelijk te maken. De voorbereidende handelingen die met name worden beoogd, zijn genoemd in de memorie van antwoord (pagina 65). De strekking van het voorbeeld in de memorie van antwoord was dan ook het onderscheid aan te geven tussen minder ingrijpende voorbereidende werkzaamheden en werkzaamheden die wel ingrijpend zijn.

De fractie van de PvdD verwees naar de opmerking in de memorie van antwoord dat planologische besluiten doorgaans formele rechtskracht verkrijgen. Zij stelden dat het juister is om te stellen dat een planologisch besluit regelmatig uiteindelijk de eindstreep haalt en formele rechtskracht kan krijgen. Zij vroegen waardoor dit misverstand is ontstaan. Er is naar de mening van de regering geen sprake van een misverstand. Tegen veel besluiten wordt geen beroep aangetekend. Beroep leidt vaak niet tot vernietiging en waar wel sprake is van gehele of gedeeltelijke vernietiging zullen nieuwe besluiten worden genomen. Dat leidt doorgaans niet tot inhoudelijk andere besluiten, maar wel tot beter voorbereide besluiten. In de praktijk is de uitkomst van planologische trajecten derhalve dat besluiten doorgaans formele rechtskracht verkrijgen. Het is de verwachting dat de per 1 januari 2010 in werking getreden regeling van de zogenoemde bestuurlijke lus (artikel 8:51a van de Awb), naast de in dit wetsvoorstel voorgestelde voorzieningen in het bestuursprocesrecht, in de praktijk zal leiden tot minder vernietigingen door de bestuursrechter. Op grond van deze regeling kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in een bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Ook planologische besluiten kunnen profiteren van deze regeling.

De PvdD-fractie vroeg of van een redelijk handelend advocaat mag worden verwacht dat hij zijn cliënt erop wijst dat een door de ont koppeling van procedures mogelijk gemaakte sloop van een onroerende zaak kan worden voorkomen door het instellen van cassatieberoep. Onder

verwijzing naar een recente uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch vroeg deze fractie voorts of de voorgestelde wijzigingen geen versnelling maar eerder een vertraging zullen opleveren. De ervaring leert dat cassatie in de praktijk in beperkte mate wordt ingesteld en slechts incidenteel effect heeft. Een en ander moet mede worden gezien in het licht van de omstandigheid dat het voor bepaalde soorten onteigeningen op grond van Titel II c.a. nu al mogelijk is om de planologische procedure en de onteigeningsprocedure (gedeeltelijk) parallel te laten lopen. Praktijkervaringen met deze onteigeningen duiden er niet op dat in die gevallen vaker wordt gegrepen naar het middel van het cassatieberoep. De veronderstelling dat dit wel zal gebeuren met de nieuwe mogelijkheden tot ont koppeling zijn speculatief. Een rechtszoekende, in casu de onteigende, kan uiteraard nimmer worden afgehouden van een gang naar de (cassatie)rechter. Dat laat onverlet dat een behoorlijk handelend advocaat betrokkene op dit punt goed dient te adviseren en een juiste inschatting moet geven van de kansen op succes in cassatie. Daarbij past het een cliënt te adviseren om af te zien van een zaak wanneer op voorhand duidelijk is dat deze redelijkerwijs geen kans van slagen heeft. De verwijzing naar de eerdergenoemde uitspraak maakt een en ander niet anders. De uitspraak gaat in de aangehaalde rechtsoverweging in op de mogelijkheid tot cassatie, waarmee nog niets is gezegd over de mate waarin in de praktijk dergelijke cassatie wordt ingesteld. Opgemerkt zij dat de uitspraak door het lid van de fractie van de PvdD wordt aangehaald in het kader van de voorstellen rondom de mogelijkheid tot ont koppeling van procedures. In dat verband zij erop gewezen dat deze uitspraak uit november 2009 niet is geweest in een zaak waarin er sprake was van een dergelijke ont koppeling. De onteigening had betrekking op de realisering van een bestemmingsplan dat al in 2004 onherroepelijk was geworden. Bij het toepassen van de ont koppeling moet de onteigenaar altijd een inschatting maken. Hij is niet verplicht gebruik te maken van de mogelijkheid. Als bij hem de indruk bestaat dat ont koppeling niet tot versnelling leidt – of misschien zelfs tot vertraging – of wanneer hij de belangen bij snellere onteigening niet vindt opwegen tegen de belangen van de recht-hebbende, dan ligt het voor de hand dat hij van de mogelijkheid tot ont koppeling geen gebruik maakt.

De fractie van de PvdD vroeg waarom bij de berekening van de verwachte versnelling van de onteigeningsprocedure de duur van de civielrechtelijke fase niet is betrokken en op welke wijze de beoogde versnelling dan wordt gerealiseerd.

De duur van de civielrechtelijke fase is niet bij de berekening van de verwachte versnelling van Titel IV-ont eigeningen betrokken, omdat dit wetsvoorstel voor die onteigeningen in deze fase geen verandering aanbrengt die de doorlooptijden raken. De (duur van de) civielrechtelijke fase wordt daarom voor die onteigeningen als een constante gezien. De met de voorgestelde wijziging beoogde versnelling wordt bereikt doordat, in combinatie met het terugbrengen van de beslistermijn van de Kroon, een vereenvoudiging van de procedure van Titel IV-ont eigeningen wordt gerealiseerd. Anders dan in de huidige procedure zijn gemeenten in de nieuwe regeling niet langer verplicht om bij de voorbereiding van het onteigeningsbesluit toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb, waarbij zienswijzen kunnen worden ingediend. Die zienswijzen moeten vervolgens worden verwerkt in het uiteindelijke raadsbesluit tot onteigening. In de daarop volgende goedkeuringsprocedure ligt het definitieve raadsbesluit ter inzage, waartegen weer bedenkingen kunnen worden ingediend bij de Kroon. Met de nieuwe procedure loopt dit alles eenvoudiger en sneller doordat de Kroon een raadsbesluit ontvangt waarbij verzocht wordt om onteigening. Alleen op de voorbereiding van het koninklijk besluit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. De behandeling van zienswijzen en het verwerken daarvan vindt plaats door de Kroon.



Met de nieuwe procedure hoeven derhalve minder stappen te worden gezet en kunnen die stappen korter zijn.

Voorgaande argumenten leiden tot bij de regering tot de conclusie dat de voorgestelde herziening van de onteigeningswet onderdeel dient te blijven van de Crisis- en herstelwet. Met de voorgestelde maatregelen kan sneller tot onteigening worden gekomen van gronden die noodzakelijk zijn in het kader van de realisering van plannen en projecten die nodig zijn voor de bestrijding van de economische crisis en het herstel van een duurzame en innovatieve economie. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de snellere bouw van woningen, wegen en bedrijventerreinen. De voorgestelde herziening biedt daarnaast andere voordelen die snelle invoering rechtvaardigen, namelijk de uniformering, de stroomlijning en de vereenvoudiging van procedures.

De vragen van het lid van de fractie van de PvdD over de mer-regelgeving worden behandeld in de volgende paragraaf.

### **Antwoorden op vragen van de leden van diverse fracties over de MER**

De leden van de fracties van de PvdA, de SGP mede namens de CU, en de Partij voor de Dieren hebben vragen gesteld over het standpunt van de regering dat de Crisis- en herstelwet voldoet aan de Europese regelgeving voor de milieueffectrapportage. Deze leden verwezen daarbij naar het advies van Van der Feltz advocaten. De leden van de fractie van de PvdA kwamen tot de vaststelling dat er grote juridische onzekerheid bestaat over de voorgestelde aanpassingen van de regels voor milieueffectrapportage en vragen of de regering kan aangeven op basis waarvan zij gelooft dat de genoemde onzekerheden niet van toepassing zijn. Het lid van de SGP merkte, mede namens de ChristenUnie, op dat er in de juridische wereld groot verschil van mening is over de vraag hoe het desbetreffende artikel van de mer-richtlijn moet worden geïnterpreteerd. Het lid van de fractie van de PvdD vroeg waarom de regering experts die twijfelen aan toelaatbaarheid niet serieus neemt. De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of de door hen gesignaleerde onzekerheden bij een beroep niet vertragend zal werken. Het lid van de fractie van de PvdD vroeg naar de consequenties als zou blijken dat niet aan de Europese regelgeving zou worden voldaan.

De regering huldigt de rechtsopvatting dat uit de Europese mer-richtlijn niet de verplichting voortvloeit om alternatieven te onderzoeken in het milieueffectrapport (MER). Ter toelichting van het vertrouwen dat deze rechtsopvatting juist is en dat daarvan in het wetsvoorstel mag worden uitgegaan, kan het volgende worden opgemerkt.

Welke informatieverstrekking een lidstaat op grond van de mer-richtlijn in het kader van een milieueffectrapportage verplicht moet vereisen, wordt onder meer geregeld door artikel 5, eerste en derde lid, van de mer-richtlijn. Het eerste lid, verwijst naar de bijlage IV, waarvan onderdeel 2 luidt:

*«2. In voorkomend geval een schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, in het licht van de milieu-effecten.»*

Het derde lid benoemt de informatie, die in ieder geval overeenkomstig het eerste lid moet worden verstrekt, waaronder:

*«een schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, met inachtneming van de milieu-effecten.»*

In deze bepalingen staat de formulering «die de opdrachtgever heeft onderzocht» centraal. Met deze redactie houdt de richtlijn er rekening mee

dat er situaties kunnen voorkomen waarin door de opdrachtgever alternatieven worden onderzocht. Dat de richtlijn rekening houdt met een situatie die heel wel kan voorkomen, wil niet zeggen dat volgens de richtlijn lidstaten ook gehouden zijn om die situatie als verplicht element in de mer-regelgeving op te nemen.

Deze bewoordingen zijn bij de wijziging van de richtlijn in 1997 bewust gekozen. Bij die wijziging was er onvoldoende draagvlak om alternatievenbeschrijving verplicht op te nemen in de richtlijn. In overweging 11 van de preambule van de wijzigingsrichtlijn (Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten) is daarom destijds volstaan met de overweging dat «de lidstaten de ontwikkelaar in het kader van die procedure kunnen voorschrijven onder andere alternatieven te geven voor de projecten waarvoor hij van plan is een aanvraag in te dienen»<sup>1</sup>.

De regering heeft de verplichting in de Wet milieubeheer om alternatieven te beschrijven dan ook steeds als nationale kop op de Europese regelgeving beschouwd. Zie bijvoorbeeld de volgende passage in de memorie van toelichting bij het in 2008 ingediende wetsvoorstel modernisering mer-regelgeving.

*«Voorgesteld wordt, met betrekking tot de vereisten voor de inhoud van het milieueffectrapport, de Europese mer-verplichtingen te volgen met in principe geen aanvullende eisen. Uitzondering hierop vormt, zoals reeds opgemerkt, het voorstel om aan de inhoud van het milieueffectrapport enkele extra voorwaarden te stellen. Deze gelden ook in de huidige mer-procedure en betreffen het beschrijven van de uitgangssituatie en van de autonome ontwikkeling van het milieu, alsmede van redelijke projectalternatieven.» (Kamerstukken II 2008/09, 31 755, nr. 3, p. 8)*

Bij de indiening van het wetsvoorstel voor de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten was er voor de regering geen reden tot twijfel over de Europeesrechtelijke toelaatbaarheid van het laten vervallen van deze nationale kop. Eerst in reactie op een nota van wijziging tijdens de behandeling van dat wetsvoorstel is dit ter discussie gesteld in de Tweede Kamer, naar aanleiding van een door de Stichting Natuur en Milieu gevraagd advies aan Van der Feltz advocaten<sup>2</sup>. Op dat advies is destijds door de regering gereageerd (Kamerstukken I 2008/09, 31 721, C). Het wetsvoorstel is vervolgens door beide Kamers aanvaard, met inbegrip van het laten vervallen van de verplichte alternatievenbeschrijving.

Het advies van Van der Feltz advocaten had specifiek betrekking op een nota van wijziging op het wetsvoorstel versnelling besluitvorming wegprojecten en niet op het onderhavige wetsvoorstel. De verwijzing naar dat advies mist daardoor doel. De interpretatie die in het advies van Van der Feltz advocaten wordt gegeven van het hierboven geciteerde artikel 5 van de mer-richtlijn draait om de formulering «in voorkomend geval» en de stelling dat hier verschillend over kan worden gedacht. Over de hierboven genoemde gronden waarop de regering zich baseert, rept het advies niet, zodat het alleen om die reden niet overtuigend is. Ook wordt niet ingezien hoe twijfel over de betekenis van «in voorkomend geval» tot een andere conclusie moet leiden. Zoals hierboven aangegeven, houdt de redactie van de richtlijn er rekening mee dat er in de projectontwikkeling gevallen voorkomen waarin alternatieven worden onderzocht. Dat wil niet zeggen dat de richtlijn voorschrijft in welke gevallen dit ook moet voorkomen.

De regering deelt niet de mening dat sprake zou zijn van «grote juridische onzekerheid», noch van «grote meningsverschillen in de literatuur», die mee zouden brengen dat van het voorgaande niet mag worden uitgegaan. Een verwijzing naar het advies van Van der Feltz vormt geen overtuigend

<sup>1</sup> Zie over de achtergronden, M.A.A. Soppe Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening, Deventer 2005, p. 183–184.

<sup>2</sup> Advies van 2 januari 2009, beschikbaar op de site van de Stichting Natuur en Milieu ([www.natuurenmilieu.nl](http://www.natuurenmilieu.nl)).

argument voor die stelling. Dat er verschillende meningen bestaan over de wenselijkheid van alternatievenbeschrijving moge duidelijk zijn. Dat er voor het standpunt dat alternatieven wenselijk zijn ook juridische argumenten gezocht kunnen worden eveneens. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het wetsvoorstel niet voorstelt de in de Wet milieubeheer opgenomen nationale verplichting tot alternatievenonderzoek in zijn algemeenheid te schrappen. Hiervoor is bewust gekozen omdat de regering het beschrijven van redelijke alternatieven in het algemeen van groot belang acht. Bij de moderniseringswet mer die onlangs is gepubliceerd (Stb. 2010, 20) is het beschrijven van alternatieven dan ook overeind gebleven. Het wetsvoorstel voorziet, net als in de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, in een tijdelijke uitzondering daarop. De verwijzing naar het advies van Van der Feltz advocaten, of naar andere meningen, leidt er dan ook niet toe dat op deze plaats het bestaan van een Europees-rechtelijke verplichting tot alternatievenonderzoek in het MER moet worden aangenomen. Voor de invoering van een dergelijke verplichting zou wijziging van de mer-richtlijn vereist zijn. In de memorie van antwoord (pagina 36) is aangegeven dat ook de Europese Commissie dit oordeel is toegedaan. Vanuit verschillende fracties zijn kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop daarbij is verwezen naar het Verslag uit 2009, waarin de Europese Commissie mededeling doet van een analyse van de toepassing en de doeltreffendheid van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG (Brussel 23.7.2009, COM(2009) 378).

Deze verwijzing is opgenomen, indachtig de passage in paragraaf 3.3.2 van dat verslag, waarnaar ook door het lid van de fractie van de SGP is verwezen. In het bijzonder de volgende passage van de Europese Commissie:

«Wellicht is het noodzakelijk te verduidelijken wat er krachtens de richtlijn precies vereist wordt. Dat kan bijvoorbeeld door de beoordeling van alternatieven verplicht te stellen of door een reeks alternatieven (waaronder de optie «niet-uitvoering») te specificeren die in elk geval moeten worden onderzocht.»

Deze passage wordt opgevat in de zin dat de EC hiermee de suggestie doet alternatievenbeoordeling verplicht te gaan stellen, niet dat deze verplichting al zou bestaan. Een suggestie waaraan logischerwijs het uitgangspunt ten grondslag moet liggen dat deze verplichting in de thans geldende richtlijn niet aanwezig is. Deze interpretatie wordt ondersteund door deskundigenoverleggen met ambtelijke vertegenwoordigers van de Europese Commissie en vertegenwoordigers van andere lidstaten in ander verband. De Europese Commissie heeft ook al eerder geconstateerd dat er lidstaten zijn die wel en andere die niet de verplichting kennen om alternatieven te beschrijven, maar er zijn door de Commissie geen procedures tot ingebrekestelling gevoerd. Voorts kan worden verwezen naar de bijdrage van J. Gundelach en M.M.A. Soppe, De betekenis van de Crisis herstelwet voor de m.e.r., in het Tijdschrift voor Bouwrecht, nr. 1, januari 2010, p. 29. Volgens deze bijdrage, waarin het standpunt van de regering op heldere wijze wordt bevestigd, kan uit het verslag van de Commissie «niet anders worden afgeleid dan dat ook de Europese Commissie van oordeel is dat die verplichting niet uit de huidige m.e.r.-richtlijn voortvloeit.»

Toegegeven moet worden dat de wensgedachte in de Nederlandse versie minder goed naar voren komt dan in de Engelse, Duitse en Franse taalversies van het verslag, waarin uitdrukkelijk sprake is van «introducing», «Einführung» en «en introductant» van verplicht alternatievenonderzoek om duidelijk te maken wat volgens de Commissie «wellicht» door de richtlijn vereist zou moeten zijn («should be required»). Ter verduidelijking

zijn hieronder deze taalversies van de relevante passage in het Verslag weergegeven:

Engelse tekst:

«It may be necessary to specify what **should be** required under the provisions of the Directive, e.g. by **introducing** the obligatory assessment of alternatives or by specifying a range of alternatives (such as the «do-nothing» alternative) to be studied.»

Duitse tekst:

«Möglicherweise sollte angegeben werden, was nach den Richtlinienbestimmungen erforderlich ist – wie die **Einführung** der verbindlichen Prüfung von Alternativen oder die Vorgabe einer Reihe prüfungspflichtiger Alternativen (wie das «Nichthandeln»).»

Franse tekst:

«Il peut être nécessaire de préciser ce qui **devrait être exigé** au titre des dispositions de la directive, par exemple **en introduisant** l'évaluation obligatoire des solutions de substitution ou en précisant une gamme de solutions à étudier (p. ex «ne rien faire»).»

Met de verwijzing in de Nederlandse tekst is bedoeld aan te geven dat naar de opvatting van de regering, de Europese Commissie er van uit gaat, dat de Europese richtlijn thans niet tot alternatievenonderzoek verplicht.

Op de vraag van het lid van de fractie van de PvdD naar de consequenties wanneer zou blijken dat de Nederlandse implementatie van de richtlijn niet voldoet kan worden geantwoord dat daarvoor niet wordt gevreesd. Voor het overige verwijst de regering naar het hierboven gegeven antwoord op een eerdere vraag van het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar aanleiding van de memorie van antwoord, of het laten vervallen van de verplichte alternatieven bij de mer het belang van de regeling in de Crisis- en herstelwet maar beperkt is wanneer projecten al onderdeel uitmaken van een plan-mer. Ook vragen deze leden of terecht vastgelegde wettelijke inhoudelijke criteria niet buitenspel worden gezet nu de vereisten voor een plan-mer veel abstracter zijn.

Ook wanneer voor een project reeds een plan-mer is verricht blijft het laten vervallen van de verplichte alternatieven zinvol in het kader van dit wetsvoorstel. Vooropgesteld moet worden dat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in de vraag of een project mer-plichtig is. Het bepaalt slechts, dat in het kader van dat mer, geen alternatieven aan de orde hoeven te komen. Voor het overige blijven de inhoudseisen voor het MER van kracht. Deze worden ook niet buitenspel gezet wanneer voor dat project al een plan-mer is gemaakt. Wel is het ook nu al zo dat een plan-mer en een besluit-mer op elkaar kunnen worden afgestemd. De Crisis- en herstelwet brengt daarin geen verandering.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of sommige projecten voor woningbouw die onder afdeling 6 van het wetsvoorstel vallen ten onrechte uitgezonderd kunnen zijn van de mer-beoordelingsplicht, in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG van 15 oktober 2009 (C-255/08). Daarbij komt het deze leden voor dat de op de voor die projecten gelden drempelwaarde gebaseerde bovengrens van 1500 respectievelijk 2000 woningen arbitrair zou zijn.

Het is van belang een onderscheid te maken tussen het toepassingsbereik van afdeling 6 en de regels voor de drempelwaarden van het Besluit m.e.r. 1994. Daarvoor is een keuze gemaakt, op basis waarvan mag worden aangenomen dat het over het algemeen om eenvoudige plannen gaat. De regering heeft daarbij gekozen voor deze grens, waarbij is aangesloten bij de bestaande drempelwaarde in het Besluit m.e.r. 1994. De aangehaalde uitspraak van het Hof van Justitie biedt geen aanknopingspunt om te

twijfelen aan de juistheid van de drempelwaarde, maar het is inderdaad wel mogelijk dat er in bijzondere gevallen bij geringere aantallen woningen sprake kan zijn van een mer-beoordeling die eventueel kan leiden tot een mer. Artikel 2.9 staat er niet aan in de weg dat in die gevallen een mer-beoordeling wordt gemaakt, zou dat in een concreet geval worden gevegd. Ook in dat geval brengt toepassing van artikel 2.9 van het wetsvoorstel nog voldoende voordelen met zich mee.

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