

M en R 2010, p. 85

Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?

M.J.C. Visser, C. Pasteuning, datum 01-02-2010

Datum	01-02-2010
Auteur	M.J.C. Visser, C. Pasteuning ^[*]
JCDI	JCDI:ADS853561:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Algemeen
	Milieurecht / Algemeen
Wetgang	Awb art. 6.22; Awb art. 6.13;

Inleiding

Op vrijdagmiddag 4 december 2009 vond in Utrecht de studiebijeenkomst van de Vereniging voor Milieurecht (VMR) plaats over het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet (CHW). Dit wetsvoorstel is na een razendsnelle procedure op 18 november 2009 door de Tweede Kamer aangenomen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32â€27, A) ^[1]. Het was de bedoeling dat het voorstel, na goedkeuring door de Eerste Kamer, op 1 januari 2010 in werking zou treden. Door de vele aangenomen amendementen heeft de Eerste Kamer op de rem getrapt. Het wetsvoorstel zal daar begin 2010 worden behandeld.

De voorzitter mr. M.J.C. Visser gaf een korte introductie over de CHW. De sprekers prof. mr. A.G.A. Nijmeijer (hoogleraar omgevingsrecht Radboud Universiteit Nijmegen) en mr. dr. G.A. van der Veen (advocaat AKD Prinsen van Wijmen) belichtten verschillende aspecten van het wetsvoorstel. Mr. H.A.J. Gierveld (Hoofddirectie Juridische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat) bekeek door de ogen van een projectleider de CHW alsmede meer algemene problemen met steeds wijzigende regelgeving. Hieronder volgt een impressie. De voordrachten en discussies worden voorjaar 2010 door de VMR in boekvorm uitgegeven.

Procesrechtelijke aanpassingen

De CHW beoogt de (proces)economie aan te jagen. Besproken werden de voorgestelde tijdelijke aanpassingen in het bestuursprocesrecht. Deze wijzigingen zullen leiden tot een (tijdelijke) tweedeling van het bestuursprocesrecht, aangezien zij alleen gelden voor de projecten uit de CHW. Zo staat onder de CHW alleen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling). De rechtbanken hebben hier geen rol meer.

Voorts wordt het beroepsrecht van lagere overheden beperkt; een noviteit. Volgens de memorie van toelichting past de gang naar de bestuursrechter niet in de onderlinge verhoudingen tussen overheden. Consequenter was volgens Van der Veen geweest als de wetgever ook de toegang voor de *hogere* overheden had beperkt. Bovendien kan deze uitsluiting de procesparallelle bevorderen, omdat lagere overheden nog steeds naar de burgerlijke rechter als restrechter kunnen gaan.

Een andere aanpassing is de mogelijkheid om materiële gebreken te passeren. Deze verruiming van artikel 6:22 Awb komt voort uit het lopende wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. Van der Veen verwacht

geen grote winst voor de proceseconomie van deze bepaling, maar de tijd zal het leren. Om de proceseconomie te bevorderen zal ook een pro forma (hoger) beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. De uitsluiting van gronden na afloop van de (hoger) beroepstermijn lijkt strenger dan de zogenaamde onderdelenfuik uit artikel 6:13 Awb. Van der Veen raadde aan om voor de zekerheid al alle gronden aan te voeren, maar dit kan juist weer procesoneconomisch uitpakken.

Het wetsvoorstel voor de CHW is ook een proeftuin voor de invoering van het relativiteitsvereiste. Het relativiteitsvereiste beperkt de regels waarop een belanghebbende zich kan beroepen. Een besluit mag slechts getoetst worden aan regels die als doel hebben de belanghebbende te beschermen. Dit vereiste geldt alleen bij (hoger) beroep. Van der Veen verwachtte niet dat veel zaken zullen stranden op deze bepaling. Het woord 'kennelijk' in de bepaling doet namelijk vermoeden dat bij twijfel voldaan wordt aan het relativiteitsbeginsel.

Duurzaamheid

Naast de versnelling zou de CHW ook ambities hebben op het gebied van duurzaamheid. Hoewel dit vage begrip op meerdere plaatsen in het wetsvoorstel opduikt, laat het wetsvoorstel grotendeels in het midden wat hieronder wordt verstaan.

Daarnaast gaf Nijmeijer aan dat de vraag of een project duurzaam is op zichzelf voor de bestuursrechter geen punt van toetsing is. Ook staat er geen rechtsbescherming open tegen de amvb waarin de duurzame en innovatieve projecten worden aangewezen. De toegang naar de bestuursrechter is afgesneden. In de discussie kwam de vraag naar voren of de CHW de duurzaamheid verslechtert. Nijmeijer antwoordde hierop dat uiteindelijk alle milieunormen zouden moeten worden gehaald en de toetsingskaders niet mogen worden verlaten. De aanpassingen in het procesrecht zijn neutraal qua duurzaamheid.

Nieuwe rechtsfiguren

Nijmeijer besprak ook nieuwe rechtsfiguren, zoals het gebiedsontwikkelingsplan en het projectuitvoeringsbesluit. Welke ontwikkelingsgebieden bij amvb worden aangewezen is nog niet duidelijk. Het gebiedsontwikkelingsplan gaat deel uitmaken van het bestemmingsplan. De regeling roept nog een aantal juridische vragen op. Zo is niet duidelijk hoe het precies bedoeld is dat het bestemmingsplan, het exploitatieplan en het gebiedsontwikkelingsplan als één besluit voor beroep bij de Afdeling worden aangemerkt. Het gebiedsontwikkelingsplan wordt namelijk als een op zichzelf staand plan voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 Awb. Nijmeijer vroeg zich ook af hoe uiteindelijk aan de milieunormen, namelijk na tien jaar, gaat worden voldaan. Wat als de voorziene maatregelen niet worden uitgevoerd of minder effectief uitpakken?

Ook het projectuitvoeringsbesluit voor woningbouwprojecten werd besproken. Bij amvb kunnen ook andere projecten van maatschappelijke betekenis worden aangewezen. Het projectuitvoeringsbesluit is een soort containerbesluit en vergelijkbaar met de omgevingsvergunning. De toetsingskaders uit de verschillende wetten worden namelijk niet verlaten. Veel gemeenten zien dit instrument zitten, maar Nijmeijer waarschuwde dat bij een bouwproject van een zekere omvang al snel een natuurbeschermingswetvergunning nodig kan zijn. In dat geval mag de regeling niet worden gebruikt.

Nijmeijer behandelde daarnaast de belangrijkste *permanente* wijzigingen in bestaande wetten. Zo is het de vraag of de ontkoppeling van de ruimtelijke procedure en de onteigening uiteindelijk wel tot een versnelling leidt. Het terugdraaien van de onteigening bij een vernietigd bestemmingsplan kan namelijk allerlei problemen opleveren. Bij de wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1988 kwam de geïntroduceerde programmatische aanpak om de problematiek van de stikstofproductie aan te pakken aan de orde. Uiteindelijk valt of staat deze NSL-achtige benadering met de resultaten van de maatregelen uit zo'n programma. Nijmeijer zette vraagtekens bij de juridische afdwingbaarheid hiervan. Het programma behoeft pas twee jaar na

inwerkingtreding van de CHW te worden vastgesteld, terwijl in de tussentijd vergunningen worden verleend en beheerplannen worden vastgesteld. Dit staat op gespannen voet met de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

Problemen wetgeving

Gierveld spitte zijn lezing toe op de problemen die een projectleider ondervindt als gevolg van de steeds veranderende wetgeving. Het voorstel voor de CHW is één van de vele wetswijzigingen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu van de afgelopen jaren. Veel oorzaken van vertraging bij de aanleg of verandering van infrastructuur kunnen niet met wetgeving worden aangepakt, waardoor de CHW van beperkte betekenis zal zijn voor de versnelling.

De problemen met wetgeving werden opgesplitst in drie onderdelen. Allereerst levert nieuwe regelgeving onzekerheid op over het voor de besluitvorming relevante rechtsregime. Zodra besluitvorming enige tijd in beslag neemt, zoals het geval is bij tracébesluiten, levert nieuwe regelgeving vertraging op. Dit heeft de steeds veranderende regelgeving voor de luchtkwaliteit al bewezen. Ten tweede is de kenbaarheid van wetsvoorstellen een probleem, mede omdat het oorspronkelijke wetsvoorstel vaak aanzienlijk afwijkt van de uiteindelijke wet. Daarbij komt dat een wet die bestaande wetten wijzigt moeilijk leesbaar is, omdat het wetsvoorstel zo is ingericht dat men niet de oude en nieuwe artikelen integraal naast elkaar te lezen krijgt. Als derde probleem noemde Gierveld de cumulatie van (nieuwe) wetgeving. Voor de uitvoeringspraktijk is dit soms niet meer behapbaar.

Voorts werden een aantal specifieke bepalingen uit de CHW besproken. Zo behoeven onder de CHW voor bepaalde projecten in het kader van het milieueffectrapport (m.e.r.) geen alternatieven te worden onderzocht. Ook hoeft geen advies meer te worden uitgebracht door de Commissie m.e.r. Er ontstond discussie in de zaal over de vraag of een milieueffectrapport zonder alternatieven überhaupt nog als milieueffectrapport moest worden beschouwd en of deze bepaling niet op gespannen voet staat met de m.e.r.-richtlijn. Het is de vraag of onderhavige bepaling wel zo effectief zal uitpakken, aangezien positieve adviezen van de Commissie m.e.r. haast altijd worden gevolgd door de Afdeling.

De sprekers als ook de deelnemers in de zaal, waren kritisch over de ambities van het voorstel voor de CHW. Overwegend positief werd de mogelijkheid gezien die deze wet biedt vooral procesrechtelijke bepalingen waarover al jaren wordt gediscussieerd in te voeren. De praktijk zal uiteindelijk moeten uitwijzen of de Crisis- en herstelwet zijn naam waar gaat maken.

Voetnoten

[*] Marjolein Visser is hoofdonderzoeker bij het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam, bestuurslid VMR en advocaat bij Boekel De Nerée, Charlotte Pasteuning is advocaat bij Boekel De Nerée.

[1] Zie ook themanummer CHW, *M en R* 2009, afl. 10.