

Artikelen

TBR 2010/1

Crisis- en herstelwet: megaproject in turbotempo

Mr. W.C.T.F. de Zeeuw en mr. F.A.M. Hobma¹

1. De aanloop naar de Crisis- en herstelwet

1.1 Bijzondere rol van de minister-president

In het vroege voorjaar van 2009 zit op een bankje in een Brussels park de speechschrijver van Jan Peter Balkende de toespraak van zijn baas voor het komende CDA-congres te componeren. Balkenende - die in Brussel is voor een vergadering van de Europese Raad van Ministers - heeft een paar ingrediënten meegeven. Bestrijding van de economische crisis met de uitvoering van bouw- en infrastructuurprojecten en met investeringen in duurzaamheid staan prominent op het lijstje. De stroperigheid van de besluitvorming rond deze projecten ergert de minister-president al langer. Het is tijd voor een wetgevingsinitiatief om de besluitvorming te vereenvoudigen en wettelijke en rechterlijke procedures sneller af te handelen. De speechschrijver bedenkt op dat bankje in maart de term *Crisis- en herstelwet*. Wat er in die wet moet komen is op dat moment volstrekt onduidelijk. Alleen het motto is er. Nadat Balkende het initiatief heeft gelanceerd op het CDA-congres, landt het kort daarna in het aanvullend beleidsakkoord van het kabinet ter bestrijding van de crisis.²

In een recordtijd, tussen voorjaar 2009 en september 2009 heeft het voorstel inhoud gekregen.³ Daarbij is opvallend dat het voortouw in de voorbereiding is genomen door het ministerie van Algemene Zaken (AZ). Op dat ministerie is heel snel een projectgroep van juristen van verschillende ministeries gevormd onder leiding van één van de raadsadviseurs van AZ, ir. ing. Carla Moonen. Andere ministeries, waaronder VROM, V en W, LNV

en Justitie, kunnen worden gezien als 'toeleveranciers' van delen van de wet. De minister-president (MP), minister van Algemene Zaken, bleef nauw betrokken bij de voorbereiding van de wet en is ook de eerste ondertekenaar van de wet. Enkele werkbezoeken aan projecten in de gemeente Utrecht (het roemruchte centrumplan), Amsterdam (transitie van havengebieden) en Gelderland ('groene' en 'blauwe' projecten) hebben zijn motivatie dat actie geboden is, alleen maar versterkt.

Ook in het vervolg, bij de tenuitvoerlegging van de wet blijft de MP in beeld. Dat blijkt alleen al uit artikel 1.2 dat aangeeft dat 'op voordracht van onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken en Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat' nieuwe categorieën of projecten onder het bereik van de wet kunnen worden gebracht. Ook bij de aanwijzing van 'ontwikkelingsgebieden' - waarover hieronder meer - heeft de minister-president een leidende rol. De voordracht van de algemene maatregel van bestuur waarbij deze gebieden worden aangewezen, wordt gedaan door de minister-president in overeenstemming met de ministers wie het mede aangaat (art. 2.2 lid 1). Daarnaast heeft de minister-president, tezamen met een vakminister, de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (nadere) regels te geven voor versnelling van ruimtelijke en infrastructurele projecten alsmede 'een goede uitvoering van deze wet' (art. 5.1).

1.2 Het versnellingsdebat

Het debat over de versnelling van de besluitvorming over ruimtelijke en infrastructurele projecten werd natuurlijk ook al voor de Crisis- en herstelwet gevoerd. Kort voorafgaand aan de Crisis- en herstelwet verschenen onder meer invloedrijke rappor-

¹ Fred Hobma en Friso de Zeeuw zijn als uhd Bouwrecht, resp. praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling verbonden aan de TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing. De Zeeuw is tevens verbonden aan Bouwfonds Ontwikkeling. De tekst van dit artikel is afgesloten na aanneming van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer op 18 november 2009.

² Beleidsakkoord 'Werken aan de Toekomst', 25 maart 2009.

³ Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127.

ten van de commissie-Elverding⁴ over versnelling van de infrastructuurbesluitvorming, de commissie-Dekker⁵ over een heroriëntatie op (regelgeving voor) het bouwproces, het rapport-De Zeeuw⁶ over de spanning tussen gebiedsontwikkeling en milieuregelgeving, de Adviesgroep Huys over de nationale en Europese Natuurwetgeving⁷ en de VROM-raad⁸ over de vaak lastige combinatie van ruimtelijke ontwikkelingen en lokale milieukwaliteitsnormen. Deze rapporten staan alle in de sleutel van de versnelling van besluitvorming en doen - het ene rapport explicieter dan het andere - voorstellen voor aanpassing van de wetgeving. Vele van de voorstellen uit de genoemde rapporten vinden we terug in de Crisis- en herstelwet.

1.3 Effectiviteit van voorstellen

In hoeverre (aanpassing van) wetgeving überhaupt effectief is voor de versnelling van de doorlooptijd van procedures is overigens meestal niet eenduidig vast te stellen. Sommigen benadrukken de relatieve bijdrage van wetgeving in dit verband. Tot de critici behoort Lex Michiels die niet veel verwacht van juridische oplossingen omdat vertragingen in de besluitvorming 'toch vooral bestuurlijk/organisatorische oorzaken hebben'.⁹ Verder gaat nog Hugo Priemus die tien 'averechtere effecten' van de wet opsomt.¹⁰ Het kabinet daarentegen verwacht juist veel versnelling door middel van het treffen van wettelijke maatregelen. Zo denkt het een versnelling van een half jaar te winnen door beperking van verplichtingen rondom de milieueffectrapportage. Het gaat om het vervallen van de verplichting om bij een aantal met naam genoemde projecten redelijke alternatieven in beeld te brengen en de commissie voor de milieueffectrapportage te laten adviseren (art. 1.11). De plan-mer blijft overigens gehandhaafd. Verder verwacht het kabinet ook een half jaar tijdswinst door behandeling van beroepen bij de Raad van State te binden aan een kortere termijn. Met de wijziging van de Onteigeningswet wordt naar verwachting ook een half jaar tijdswinst geboekt. Wat de daadwerkelijke tijdswinst betreft

moet de evaluatie - voor de eerste keer in 2012 (art. 5.9a) - worden afgewacht.

Maar een wetgevingsoperatie die zich richt op versnelling heeft hoe dan ook maar een beperkt effect als deficiënties in de ambtelijke capaciteit of kwaliteit bij de voorbereiding van besluiten tekortschiet. Het kabinet is zich hiervan bewust.¹¹ Ook de Crisis- en herstelwet kan niets doen tegen slecht onderzoek ter voorbereiding van besluiten, terwijl juist dat maar al te vaak heeft geleid tot vernietiging door de bestuursrechter.

Dat laat onverlet dat de noodzaak van wettelijke maatregelen ter vermindering van de complexiteit en (dus) versnelling van besluitvorming breed wordt ingezien. Elk wettelijk vastgelegd (deel) belang kent zijn eigen rechtvaardiging. Maar het geheel kent een te grote complexiteit. Wij spreken in dit verband over het 'het drama van de goede bedoelingen'. Dat klemt wel het meest bij integrale gebiedsontwikkeling of herontwikkeling van gebieden, waar vele (deel)belangen en dus afwegingskaders en normen tezamen komen. Ook zonder crisis bestond reeds de noodzaak van ingrijpende wettelijke veranderingen. De Gelderse gedeputeerde, dr. Co Verdaas betreft de stelling dat bij een nieuwe opzet van het omgevingsrecht vanuit een blanco situatie, niemand uit zou komen op het huidige, uitermate complexe stelsel. Vandaar het pleidooi voor een fundamentele herziening: 'tabula rasa'.¹²

2. Verdeelde reacties

Sommigen waren aanvankelijk wellicht van mening dat de geponeerde ideeën voor de versnelling van de besluitvorming zo drastisch waren, dat ze in de loop van de voorbereiding wel zouden worden gematigd. Het tegendeel is evenwel gebeurd. De reikwijdte van het voorstel is juist vergroot. Zo is op voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de werkingssfeer van de wet belangrijk verbreed met een procedure voor 'lokale projecten met nationale betekenis'.¹³

We kunnen rustig stellen dat de Crisis- en her-

- 4 Commissie-Elverding, *Sneller en Beter*. Advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008.
- 5 Commissie-Dekker, *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces*. Advies van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 2008.
- 6 Friso de Zeeuw e.a., *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, 2009.
- 7 Adviesgroep Huys, *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving; Perspectief van een programmatische aanpak*, juni 2009.
- 8 VROM-raad, *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken*, 2009.
- 9 Lex Michiels, *Een snelweg voor besluitvorming. Ars Aequi*, september 2009.
- 10 Hugo Priemus, *Crisis- en herstelwet: averechtere effecten, Building Business*, november 2009. Zie ook het verslag van het debat 'Crisis- en herstelwet oarmd en verguisd' tussen Priemus en De Zeeuw in *Het Financiële Dagblad* van 10 november 2009.
- 11 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 5.
- 12 Dr. Co Verdaas en prof. mr. Friso de Zeeuw hebben de 'tabula rasa' aanpak onderbouwd in het essay 'Investeren in infrastructuur; tem het institutionele monster', *Het Financiële Dagblad*, 28 februari 2009.
- 13 Afdeling 7 van hoofdstuk 2: Versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Nota van Wijzing, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 5, aangevuld met (boven)regionale projecten door het amendement Wiegman-van Meppelen Scheppink onder nr. 122.

stelwet 'de geesten verdeelt'. Sommigen zijn van mening dat een verkeerde probleemanalyse ten grondslag ligt aan de wet ('beroepsprocedures zijn geen dominante oorzaak van vertraging') en staan er sterk afwijzend tegenover. Anderen vinden de wet nog niet ver genoeg gaan en zien deze als een opmaat tot een rigoureuze aanpassing van de gehele ruimtelijke en milieuregeling, of pleiten er voor om de wet ook na de expiratie (2014) te laten gelden. De reacties lopen dan ook ver uiteen: van een 'wolf in schaapskieren'¹⁴ tot de lang gewenste 'culturele revolutie'¹⁵.

De grondige verdeeldheid bleek bijvoorbeeld ook uit de tweedaagse rondetafelgesprekken die de Tweede Kamer ter voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel op 6 en 7 oktober 2009 organiseerde. De vele deskundigen bleken op tal van punten recht tegenover elkaar te staan en waren het in grote lijnen oneens over de vraag of de wet de gewenste versnelling zal opleveren.¹⁶ De verdeeldheid heeft overigens geen weerslag gekregen in het debat in de Tweede Kamer die het wetsvoorstel overwegend positief bejegende. Uiteindelijk steunden de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA, VVD, ChristenUnie, SGP, PVV en Verdonk het wetsvoorstel. De 26 aangenomen amendementen hebben het wetsvoorstel nauwelijks aangetast.

3. Een mix van bekende en nieuwe maatregelen

3.1 Bekende maatregelen

Zoals gezegd wordt het versnellingsdebat, mede naar aanleiding van bovengenoemde rapporten, al lange tijd gevoerd. Veel van de maatregelen die nu in de Crisis- en herstelwet zijn neergelegd hingen dan ook al een tijd boven de markt. Dit betreft o.m.¹⁷

- het schrappen van het *beroepsrecht* van decentrale overheden. Hierdoor kunnen decentrale overheden niet in beroep kan gaan tegen een publiekrechtelijk besluit van de rijksoverheid indien dat besluit niet tot hen is gericht (art. 1.4).
- de introductie van de *relativiteitseis*. Kort gezegd houdt dit in dat de administratieve rechter van vernietiging van een besluit afziet indien de geschonden norm 'kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept' (art. 1.9). Dit geldt voor zowel natuurlijke personen als voor organisaties.
- aanpassing van de *onteigeningsprocedure*. Op aanpassing van de onteigeningswetgeving werd reeds vele jaren gestudeerd. De Crisis- en herstelwet introduceert o.m. een mogelijkheid tot ontkoppeling van de ruimtelijke procedure (bestemmingsplan) en onteigening. De eigendom kan dan al overgaan voordat het planologisch besluit onherroepelijk is (art. 3.9).
- versnelling van de *procedure bij de rechter*. Dit impliceert een uitspraak van de rechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn, in plaats van voorheen een jaar (art. 1.6 lid 4). Er staat overigens geen sanctie op overschrijding van deze termijn.
- introductie van *ontwikkelingsgebieden*. Dit zijn gebieden waarbinnen milieuruimte vrijgemaakt kan worden om nieuwe projecten, zoals de bouw van woningen, doorgang te kunnen geven. Ontwikkelingsgebieden liggen in bestaand stedelijk gebied of op een bestaand bedrijventerrein. Om te voorkomen dat de voorschriften van een bestemmingsplan niet overeenkomen met een gebiedsontwikkelingsplan, bepaalt artikel 2.3 lid 1 dat het bestemmingsplan en het exploitatieplan overeenkomstig het gebiedsontwikkelingsplan worden gewijzigd en tegelijkertijd met het gebiedsontwikkelingsplan worden vastgesteld. Met het 'vrijmaken' van milieuruimte wordt bedoeld: het herverdelen of vergroten van de milieugebruiksruimte (art. 2.3 e.v.). Dat kan door verdergaande eisen aan bestaande bedrijven te stellen, nieuwe vormen van compensatie te ontwikkelen of tijdelijke afwijking van geldende milieunormen toe te staan (maximaal 10 jaar). Afwijking mag overigens niet leiden tot strijd met Europese regelgeving. De introductie van ontwikkelingsgebieden betekent naar verwachting belangrijke winst voor de gebiedsontwikkelingspraktijk. Het bestuur krijgt veel meer vrijheid om te komen tot een integrale afweging van de leefomgevingskwaliteit. Overigens moeten de gebieden waarop deze experimentele regeling van toepassing is nog worden aangewezen (art. 2.2).
- De introductie van de *lex silencio positivo*. Dit houdt in dat de aangevraagde vergunning geacht wordt te zijn verleend indien het bestuursorgaan de wettelijke beslistermijn heeft overschreden (art. 1.12). Ingevolge de Crisis- en herstelwet geldt de *lex silencio positivo* alleen voor aan-

14 J.F. de Groot en A. de Snoo, Crisis- en herstelwet is wolf in schaapskieren, www.kei-centrum.nl, oktober 2009.

15 A. ten Veen en F. de Zeeuw, Crisis- en herstelwet is culturele revolutie, *Binnenlands Bestuur*, 7 augustus 2009.

16 Verslag van rondetafelgesprekken, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 9.

17 De bestuurlijke lus maakt geen onderdeel uit van de bestuursrechtelijke maatregelen van de Crisis- en herstelwet. Het is namelijk de verwachting is dat de bestuurlijke lus nog voor of uiterlijk gelijk met de Crisis- en herstelwet in werking zal treden (*Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 47). De Eerste Kamer heeft inmiddels met het wetsvoorstel ingestemd. De bestuurlijke lus maakt het - kort gezegd - mogelijk dat de rechter bij een gebrekkig besluit een tussenuitspraak kan doen, waarna het bestuur de mogelijkheid krijgt om het gebrek te repareren en pas daarna een einduitspraak van de rechter volgt

legvergunningen (bijlage III van de wet). Verder geldt geen *lex silencio* als een besluit wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) (art. 1.12 lid 2).

Van sommige van deze reeds eerder, in dezelfde of andere vorm, voorgestelde maatregelen werd de effectiviteit in de literatuur betwist.¹⁸ Dit geldt o.m. voor het relativiteitsvereiste. Aan langdurige discussies hierover is echter een eind gemaakt doordat de voorstellen prompt zijn opgenomen in de Crisis- en herstelwet. In feite bevat de wet dus een veelheid aan juridische oplossingen die er al grotendeels waren; het was alleen wachten op het moment dat ze zonder uitvoerige discussies ingevoerd konden worden. Dat moment was de wereldwijde economische crisis. Dit verschijnsel - dat er eerst een oplossing is die 'wacht' op een later probleem om geïmplementeerd te kunnen worden - is trouwens welbekend uit de politieke wetenschappen. Kingdon introduceerde hiervoor het begrip 'policy window'. Als het policy window zich opent, is er een (tijdelijk) moment waarop problemen en oplossingen met elkaar kunnen worden verbonden.¹⁹

3.2 Projectuitvoeringsbesluit

Andere onderdelen van de wet zijn evenwel geheel nieuw, zoals het projectuitvoeringsbesluit (art. 2.9 e.v.). Dit is een voor de bouwpraktijk belangrijke regeling voor projecten met meer dan twaalf woningen (maar onder de grens van 1500 resp. 2000 woningen).²⁰ Voor deze projecten kan worden volstaan met een projectuitvoeringsbesluit van de gemeenteraad. Het model is geïnspireerd door de Deltawet Grote Rivieren waarmee in 1995 de dijkverhoging succesvol bestuursrechtelijk is gefaciliteerd. De Raad van State heeft deze aanpak aanbevolen (een van de weinige adviezen van de RvS die de regering heeft nagevolgd). Na een projectuitvoeringsbesluit zijn de wettelijke voorschriften krachtens welke voor het woningbouwproject een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit is vereist, niet van toepassing. Uitgezonderd hiervan zijn de Flora- en faunawet, de opgravingsvergunning voor archeologische monumenten uit de Monumentenwet en de vergunning voor het gebruik maken van een waterstaatswerk op grond van de Waterwet (art. 2.10 lid 2, zoals aangepast door de Nota van Wij-

ziging). Het project kan derhalve zonder het doorlopen van verdere vergunningprocedures, zoals de bouwvergunning, in uitvoering worden genomen.²¹ Aan het projectuitvoeringsbesluit kan een exploitatieplan worden gekoppeld, zodat ook het kostenverhaal is verzekerd (art. 2.15).

Naar aanleiding van vragen tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is van regeringszijde bevestigd dat het projectuitvoeringsbesluit kan worden gefaseerd. Voor een groot bouwproject van bijvoorbeeld 1000 woningen is het uiteraard onmogelijk om het hele traject, vanaf de planologische besluitvorming tot en met de bouwvergunning in een enkel besluit te vatten. Het projectuitvoeringsbesluit kan desgewenst als het ware in mootjes worden gehakt.

Tegen het projectuitvoeringsbesluit is beroep in eerste en enige aanleg mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 2.13, lid 1). De Afdeling is daarbij gebonden aan een beslistermijn van zes maanden. Een ingesteld beroep heeft overigens schorsende werking (art. 2.14).

Voor zover het projectuitvoeringsbesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het projectuitvoeringsbesluit als projectbesluit als bedoeld in de Wro (art. 2.12). Artikel 2.10 lid 5 bepaalt kortweg wel dat bij het nemen van het projectuitvoeringsbesluit de bij of krachtens wet of verordening bestaande toetsingskaders worden toegepast en normen in acht worden genomen. De materiële normstelling, zoals het Bouwbesluit, blijft dus gelden. Artikel 2.10 lid 4 bepaalt in dit verband dat (de toelichting bij) het projectuitvoeringsbesluit aangeeft op welke wijze rekening is gehouden met de belangen die door de niet van toepassing zijnde wettelijke voorschriften worden beschermd. Voor zover de wet of verordening afwijkingen van die toetsingskaders of normen toestaat, kan het projectuitvoeringsbesluit zelf daarin voorzien. Het projectuitvoeringsbesluit is hiermee het in de gebiedsontwikkelingspraktijk zo noodzakelijk geachte integrale besluit.

Belangrijk is om te constateren dat het projectuitvoeringsbesluit een generieke werking heeft: het is niet beperkt tot projecten die in een van de bijlagen staan of tot bij amvb aangewezen gebieden. Het kan dus worden toegepast op alle door woningbouw gedomineerde projecten in Nederland, mits groter

18 De effectiviteitsvraag is ook door de Raad van State aan de orde gesteld in zijn op onderdelen zeer kritische advies over het wetsvoorstel. Advies van de Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 4, p. 9.

19 J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Addison-Wesley, 1995, 2nd edition.

20 De regeling is niet alleen van toepassing op woningbouw, maar ook op 'categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis' die bij amvb worden aangewezen (art. 2.9 lid 1 onder b). *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 5. De Nota van Wijziging noemt maatschappelijk vastgoed zoals zorginstellingen en ziekenhuizen als voorbeeld.

21 Hiermee gelijkt het projectuitvoeringsbesluit op de *Simplified Planning Zone* uit het Engelse ruimtelijke ordeningsrecht. Zie F.A.M. Hobma en F. de Zeeuw, De nieuwe Engelse wetgeving voor de ruimtelijke ordening en haar toepassing bij gebiedsontwikkeling, *TBR 2009/180*, p. 893.

dan 12 woningen en kleiner dan 1500 resp. 2000 woningen. De mogelijkheid bestaat tot 2014, dan expireert deze voorziening (art. 5.10 lid 1).

4. Principes van de wet

In het bestek van dit contextuele en inleidende artikel kan geen volledig beeld van de inhoud van de wet worden gegeven. Andere artikelen in dit themanummer gaan meer in detail in op onderdelen van de wet. Wel geven we een aantal 'principes' van de wet aan.

4.1 Deels tijdelijk, deels permanent

Twee delen van de wet hebben een tijdelijk karakter.

Het ene deel (hoofdstuk 1) bevat bestuursrechtelijke maatregelen die alleen gelden voor een lijst met categorieën (bijlage I) en een lijst met projecten (bijlage II). Expiratie van dat deel is voorzien op 1 januari 2014 (art. 5.10).

Het andere tijdelijke deel (hoofdstuk 2) heeft betrekking op ontwikkelingsgebieden en innovatie. Die ontwikkelingsgebieden staan overigens niet op een lijst maar worden pas later aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (art. 2.2). Dit deel vervalt ook per 1 januari 2014 (art. 5.10).

Het derde en laatste deel (hoofdstuk 3) heeft een permanent karakter. De maatregelen uit dit deel hebben betrekking op alle ruimtelijke en infrastructurale projecten in ons land. Deze maatregelen behouden hun werking ook na 2014. Vanaf de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet maken de maatregelen uit hoofdstuk 3 immers deel uit van de wetten die door de Crisis- en herstelwet worden gewijzigd.

Een opmerkelijk voorbeeld is de aanpassing van de Wro die het projectbesluit bevrijdt van de noodzaak tot directe herziening van het bestemmingsplan en daarmee weer werkbaar maakt (art. 3.24 Chw dat art. 3.13 Wro in die zin wijzigt).²²

Het onderscheid tussen het tijdelijke en het permanente deel van de wet kan overigens niet te absoluut worden genomen. Tijdens de Tweede Kamerbehandeling hebben CDA en VVD al te kennen gegeven naar een permanente werking van de hele wet te streven. Naar verwachting komt een groot aantal van de tijdelijke maatregelen terecht in de omvangrijke aanpassing van het bestuursprocesrecht die in voorbereiding is: het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht.²³

Daarnaast loopt onder leiding van het ministerie

van VROM het 'actieprogramma Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ordening'. Het kabinet geeft aan middels het actieprogramma te werken aan snellere en duurzame ruimtelijke instrumenten. 'De Crisis- en herstelwet zal hieraan voor de korte termijn een impuls geven. Het Actieprogramma beoogt een meer structurele aanpak, die zich richt op drie hoofddoelen voor snellere en betere gebiedsontwikkeling: het verminderen van de procedurelast, het verbeteren van procesmanagement en het verhogen van de kennis en kunde van de betrokkenen met behoud van de zorg voor milieu- en ruimtelijke kwaliteit'.²⁴ Een uitvloeisel van het actieprogramma is de beoogde opvolger van de Interimwet stad-en-milieubenedering: de Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu. Naar onze verwachting zal dus ook een deel van de maatregelen uit het tijdelijke deel van de Crisis- en herstelwet in de Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu terechtkomen. Een vierde en laatste reden waardoor tijdelijke maatregelen minder tijdelijk zijn dan het lijkt is gelegen in de bepaling dat indien een besluit voor een project uit de wet is genomen voor 1 januari 2014 (de expiratedatum voor de tijdelijke delen), de wet van toepassing blijft op vervolgsluiten (art. 5.10 lid 2).

4.2 Categorieën- en Projectenlijst

Afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de wet betreft bestuursrechtelijke maatregelen en is van toepassing op een lijst met *categorieën* van ruimtelijke en infrastructurale projecten (bijlage I) en een lijst van ruimtelijke en infrastructurale *projecten* (bijlage II). Enkele van de bestuursrechtelijke maatregelen zijn hierboven in paragraaf 3.1 genoemd: schrappen beroepsrecht decentrale overheden, relativiteitseis, versnelling van de procedure bij de rechter.

Als we kijken naar de bijlagen I en II dan is het onderscheid tussen de categorieën van bijlage I en de projecten van bijlage II er in gelegen dat de categorieën zien op nieuwe, nog te starten projecten, terwijl het bij de projectenlijst gaat om bestaande projecten in die zin dat ze in elk geval al zijn voorbereid en soms al in uitvoering zijn.

De lijst met categorieën is bijzonder ruim; opgenomen is o.a. de aanleg van hoofdwegen als bedoeld in artikel 2 Tracéwet. Het aantal wegen is dus onbegrensd. Een ander voorbeeld is een bestemmingsplan of projectbesluit voor de bouw van meer dan 12 woningen. Het bereik van de Crisis- en herstelwet is daarmee erg ruim.

²² Arjan Bregman en Friso de Zeeuw, 'De reanimatie van het projectbesluit', *Cobouw*, 10 oktober 2009.

²³ Op het moment van schrijven van dit artikel was het wetsvoorstel nog niet ingediend bij de Tweede Kamer.

²⁴ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, XI, nr. 2, memorie van toelichting, p. 25.

De projecten zijn verschillend van aard en betreffen onder andere infrastructuur, stedelijke ontwikkeling, kustverdediging en duurzame energie. De projecten zijn met naam genoemd. Het zijn er in totaal 70. Een voorbeeld van een infrastructuurproject op de lijst is de A4 Midden-Delfland. De projectenlijst is evenwel - net als de categorieënlijst - niet gesloten, maar open: nieuwe categorieën en projecten kunnen bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de minister-president en vakminister worden toegevoegd (art. 1.2). Artikel 5.2 geeft in dit verband aan dat tegen de toevoegingen geen beroep open staat.

Tijdens de voorbereiding van het wetsontwerp hebben gemeenten, provincies en ministeries, marktpartijen en brancheorganisaties projecten aangedragen. De memorie van toelichting geeft een algemeen criterium aan voor het toevoegen van projecten aan de lijst: bijdrage aan de doelstellingen van de wet.²⁵ Het is de bedoeling van het kabinet om een maal per jaar een lijst van nieuwe projecten toe te voegen.

De projectenlijst is zo groot, dat bijna alle bekende grote(re) projecten er onder vallen. Dat heeft het gevolg dat we - gedurende de looptijd van de wet - in feite over twee parallelle juridische structuren voor bouw- en infrastructuurprojecten met *dezelfde projectkenmerken* beschikken: een normale en een snelle procedure. Dit effect wordt nog versterkt door het open karakter van de projectenlijst; nieuwe projecten kunnen immers worden toegevoegd. Afhankelijk van de gevoelde bestuurlijke urgentie kan een project onder de normale of onder de snelle procedure vallen. De procedure die voor een bepaald geïnitieerd project gaat gelden is dus a priori onvoorspelbaar. Dat is wellicht voor een korte periode noodzakelijk, maar vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is of één procedure wenselijk of een helder onderscheid in projectkenmerken dat bepalend is voor de keus van de ene of de andere procedure.

4.3 Eén algemene maatregel van bestuur

Op vele plaatsen verwijst de wet naar algemene maatregelen van bestuur waarin gebieden, categorieën of projecten zullen worden genoemd die onder het bereik van de wet zullen vallen. De regering heeft gekozen om hiervoor één amvb te maken.²⁶ Deze staat gepland voor begin 2010. De amvb omvat o.m. de toevoeging van categorieën aan bijlage I, de toevoeging van projecten aan bijlage II, de aanwijzing van de ontwikkelingsgebieden (art. 2.3),

de innovatieprojecten (art. 2.4), de lokale projecten van nationale betekenis (art. 2.18) en de categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis (art. 2.9 lid 1 onder b).

Het voornemen bestaat om ook daarna nog projecten e.d. toe te voegen: rond de zomer van 2010, 2011, 2012 en mogelijk 2013. Bij de voorbereiding zullen IPO en VNG worden betrokken. De Tweede Kamer heeft bij amendement geregeld dat de amvb eerst wordt voorgehangen bij het parlement.²⁷

4.4 Vereisten van Europese regelgeving

Het domein van de ruimtelijke, infrastructurele en milieuwetgeving wordt uiteraard sterk bepaald door de Europese regelgeving terzake. De Crisis- en herstelwet heeft als uitgangspunt te blijven binnen Europeesrechtelijke grenzen.²⁸ Dat moet ook wel, want van dwingende bepalingen van Europees recht kan niet worden afgeweken. Artikel 2.3 lid 6 van de wet maakt nog eens expliciet duidelijk dat (ook) in de ontwikkelingsgebieden, waarbinnen het immers gaat om het vrijmaken van milieuruimte, niet van Europese regelgeving kan worden afgeweken. Ook een tijdelijke overschrijding van milieunormen is alleen mogelijk voor zover dat Europeesrechtelijk is geoorloofd. Niettemin zijn er vragen gerezen over de verenigbaarheid van onderdelen van de wet met o.m. het Verdrag van Aarhus (i.v.m. de introductie van de relativiteitseis, art. 1.9), de richtlijn voor de milieueffectrapportage (i.v.m. de beperking van de verplichtingen van art. 1.11) en de Habitatrictlijn (i.v.m. de voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet op grond van art. 3.8). Verder is door Kamerleden gewezen op de mogelijkheid dat, juist ter interpretatie van bepalingen van de Crisis- en herstelwet, er prejudiciële vragen worden gesteld aan het Hof van Justitie EG. Gezien de gemiddelde doorlooptijd van zaken bij het Hof van Justitie EG van 18 maanden is dat geen aanlokkelijk perspectief. De regering acht het risico dat prejudiciële vragen gesteld (moeten) gaan worden echter niet groot.

Dat de Europeesrechtelijke grenzen niet altijd even goed in beeld zijn te brengen bleek onlangs weer toen het Europese Hof van Justitie uitsprak dat de Nederlandse wetgeving op een onderdeel niet voldoet aan de Europese richtlijn over milieueffectbeoordelingen.²⁹ Het betrof het hanteren van absolute grenzen in de merwetgeving voor merbeoordelingsplichtige activiteiten. Het Hof oordeelt dat niet enkel de omvang van het project bepalend

25 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 43.

26 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 5.

27 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 27.

28 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 2.

29 HvJ EG, 15 oktober 2009, C-255/08, *Commissie - Nederland*.

kan zijn voor het besluit een milieueffectbeoordeling te maken. Ook aard en ligging van het project kunnen van belang zijn, waardoor een project van relatief kleine omvang toch omvangrijke milieueffecten kan hebben. In een brief laat de minister van VROM weten dat de uitspraak geen gevolgen heeft voor artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet (dat de projecten van bijlage II uitzondert van advisering door de Commissie mer en van de verplichting om redelijke alternatieven in beeld te brengen).³⁰ Het arrest kan wel gevolgen hebben voor projectuitvoeringsbesluiten (art. 2.9), omdat het juist de bedoeling is deze besluiten te kunnen nemen zonder mer-beoordeling.

5. Slotopmerkingen

Het is zonder meer een kunststuk dat in zo korte tijd zo'n omvangrijke wetgeving tot stand is gebracht die zo snel door de Tweede Kamer is geloodst. Naar het zich laat aanzien zal de wet begin 2010 in werking treden.

De grote variëteit aan wetsaanpassingen en projectlijsten kan de indruk van een 'rommelpot' wekken. Aan de andere kant hebben wij de indruk dat de meeste aanpassingen van behoorlijke juridische kwaliteit zijn. Hoewel wij het directe verband met stimulering van de werkgelegenheid en bestrijding van de crisis relativeren, zijn wij overwegend positief over de wet. Voor versnelling en vereenvoudiging van wettelijke procedures zijn zinvolle bepalingen opgenomen. Daarnaast zijn enkele innovaties geïntroduceerd, zoals de (milieu)ontwikkelingsgebieden. Een aantal maatregelen in de Crisis- en herstelwet zal blijken te werken, maar waarschijn-

lijk niet allemaal. Voor wie de wet (ook) ziet als het creëren van experimenteeruimte vormt dat geen probleem. Om van deze wet optimaal te profiteren, ook te kijken wat wel en niet werkt, is het beslist noodzakelijk dat de wet op begrijpelijke en inzichtelijke wijze onder de aandacht van de beoogde toepassers wordt gebracht. Een stevig programma met 'missie en zending' moet terughoudendheid bij gemeenten, provincies, juridische adviseurs en marktpartijen overwinnen om aan de nieuwe maar ongewisse instrumenten te beginnen.

De Crisis- en herstelwet stelt uitdrukkelijk dat deze wet binnen de lijnen van de Europese regelgeving blijft. Voor succesvolle vervolgstappen op de weg naar vernieuwing van het omgevingsrecht is een andere wetgevingsmentaliteit van Europa randvoorwaarde. Stringente sectorale Europese wetgeving verdraagt zich slecht met de aanpak die de Crisis- en herstelwet voorstaat. Het kabinet heeft met het IPO de eerste stappen gezet om hier actie (lobby) op te ondernemen.

Intussen is het opmerkelijk om te zien dat de bij dit wetgevingstraject betrokken politici en bestuurders (regering en Tweede Kamer) hun eigen koers varen: de Raad van State is voor een groot deel gepasseerd in zijn kritiek. Grotendeels is voorbijgegaan aan kritische geluiden van een deel van de deskundigen in de rondetafelgesprekken; het ministerie van Justitie kon niet meer dan een bijrol vervullen. De perceptie van de problemen in de praktijk van de ruimtelijke besluitvorming en daarvoor noodzakelijke juridische maatregelen is bij politici en bestuurders tamelijk anders dan bij een groot deel van de bestuursjuridische vakwereld. Bespeuren wij hier een kloof?

30 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 755, nr. 33 (Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage).