

Commentaar Natuur en Milieu op wetsontwerp Crisis- en herstelwet (CHW)

t.b.v. rondetafelgesprek vaste Commissie V&W Tweede Kamer op 6 oktober 2009

Algemeen

1. De CHW is geen antwoord op de 'echte' problemen van besluitvorming (namelijk: bestuurlijk en ambtelijk onvermogen) (zie ook advies Raad van State). De onderliggende analyse klopt dus niet.

2. Het wetsontwerp is overbodig voor versnelling van de besluitvorming. Allerlei wetten zijn al aangepast (Elverding, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Wet modernisering mer, nieuwe WRO, wetsontwerp bestuurlijke lus).

3. De CHW heeft geen/nauwelijks effect op bestrijding van de economische crisis (zie ook advies Raad van State). Daarnaast bevat het wetsontwerp een aantal onderdelen die niets met de crisis te maken hebben, zoals de wijzigingen rond de Natuurbeschermingswet/ regeling stikstofdepositie. Het kabinet lijkt de wet te hebben aangegrepen om allerlei procedurele wensen snel even te regelen.

4. De CHW bevat een aantal voor milieu en natuur zeer schadelijke onderdelen (o.a. bij milieueffectrapportage, lex silencio positivo voor aanlegvergunningen, relativiteitsvereiste, innovatie, Natuurbeschermingswet, regeling stikstofdepositie) en enkele onderdelen die sterke verbetering behoeven (zoals de ontwikkelingsgebieden en de versnelde uitvoering woningbouwprojecten) (toelichting in Bijlage). De CHW bevat ook enkele voor milieu interessante onderdelen (o.a. windenergie, energiebesparinginvesteringen in huurwoningen). Per saldo is het wetsontwerp echter voor milieu en natuur een sterke verslechtering, t.a.v. zorgvuldigheid, rechtsbescherming en inhoud.

5. De Raad van State heeft fundamentele kritiek op het wetsontwerp. Het kabinet heeft daar vrijwel niets mee gedaan (uitgezonderd invoering van een 'deltawet-achtige' constructie voor woningbouwprojecten van meer dan 20 en minder dan 2000 woningen, en een paar kleinere aanpassingen; zie Nader rapport).

6. Het wetsontwerp is t.a.v. wijzigingen Natuurbeschermingswet/ regeling stikstofdepositie in strijd met Europees recht (Habitatrichtlijn). Ook bij sommige onderdelen van bestuursprocesrecht zoals het relativiteitsvereiste kan er strijd zijn met Verdrag van Aarhus.

7. Wij hebben bezwaar tegen de mogelijkheid om de lijsten met projecten en categorieën aan te vullen via een AMvB. Criteria daarvoor ontbreken in het wetsontwerp.

8. Het wetsontwerp bevat in allerlei artikelen geen of volstrekt onvoldoende clausules en kaders voor de toepassing ervan. Een treffend voorbeeld is art. 5.1. We hebben ernstig bezwaar tegen de mogelijkheid om bij AMvB regels te kunnen geven "gericht op versnelling van de ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten" (art. 5.1). Dit kan voor alle projecten en categorieën uit de bijlagen I en II, dus zo ongeveer over alles.

Hetzelfde geldt voor art. 1.2. waarin wordt geregeld dat bij AMvB de bijlagen I, II en III kunnen worden aangevuld. Naar onze mening moet een eventuele uitbreiding van deze bijlagen bij wet worden geregeld.

Onze conclusie: Wij wijzen deze wet af. Wij zijn niet tegen snelle besluitvorming, mits dat zorgvuldig gebeurt. De Raad van State stelt terecht een fundamenteel andere benadering voor met accent op zorgvuldige voorbereiding op basis van belangenafweging.

Zo'n aanpak zou alleen moeten gelden voor een beperkt en zorgvuldig gekozen aantal projecten die van groot economisch en duurzaam belang zijn, in een vergevorderd stadium van besluitvorming, en met geregelde financiering. Daar zijn Nederland en de crisis beter mee geholpen.

W.J. van Grondelle

Bijlage: Commentaar op enkele onderdelen ter verdere toelichting van bovengenoemde stellingen (volgorde wetsontwerp)

Hoofdstuk 1 Bijzondere bepalingen projecten

Art 1.2.

Artikel waarmee uitbreiding van de Bijlagen I, II en III via een AMvB kan worden geregeld.

Onacceptabel. Als er al uitbreiding gewenst is, dan alleen via een wettelijke regeling. Schrappen.

Art. 1.4 geen beroep andere overheden tegen besluiten van het Rijk: bezwaarlijk en onterecht. Er behoort in dit opzicht geen verschil te zijn tussen de diverse overheden. Zie ook de bezwaren van de Raad van State. Schrappen.

Art. 1.9 relativiteitsvereiste:

Risikant voor burgers en bedrijven: er ontstaat een schemerzone waarin niet duidelijk is of een bezwaar wel ontvankelijk is. Het is de vraag of dit wel in lijn is met Verdrag van Aarhus.

Zie ook Advies Raad van State: dit leidt tot grotere werkdruk voor Afdeling rechtspraak omdat steeds moet worden afgewogen of iemand wel ontvankelijk is. Schrappen.

Art. 1.11 milieueffectrapportage: (geldt voor 58 projecten, en wellicht later aan te vullen)

Wetsontwerp: geen advies Commissie-mer, geen onderzoek alternatieven;

Commentaar: zeer bezwaarlijk; alternatievenonderzoek en advies Commissie-mer zijn van groot belang voor zorgvuldige besluitvorming. Advies Commissie-mer leidt in de praktijk tot versoepeling en stroomlijning van de besluitvorming. Afschaffen advies Commissie-mer zal leiden tot minder maatschappelijk en juridisch draagvlak en stroevere besluitvorming, meer beroepszaken, kortom: vertraging in plaats van versnelling. Dit voorstel is contraproductief vanuit de doelstelling van het wetsontwerp. Schrappen.

Overigens gaat de voorgestelde wetstekst verder dan alleen projecten. Art. 1.11 regelt dat bij de toepassing van art. 7.2 van de Wet Milieubeheer (over de inhoud van een mer) onderzoek van alternatieven wordt uitgesloten. Dit artikel 7.2 gaat echter over de inhoud van een besluit-mer én van een plan-mer. Het uitsluiten van onderzoek naar alternatieven bij een plan-mer is in strijd met de Europese mer-wetgeving, waarin dit onderzoek expliciet wordt voorgeschreven. Het kabinet stelt dat bijlage II alleen over projecten gaat, maar dat is discutabel. Er staat een aantal 'projecten' in Bijlage II die ook als plan in de zin van de mer-wetgeving kunnen worden opgevat (bijvoorbeeld luchthaven Twente).

Art 1.12 Lex silencio positivo voor aanlegvergunningen (Raad van State tegen)

Zeer bezwaarlijk. Afgezien van de algemene bezwaren tegen Lex silencio positivo (rechtsonzekerheid: geen publicatie van een besluit, geen motivering), in dit speciale geval (aanlegvergunningen) ook grote bezwaren omdat kwetsbare belangen zo de dupe dreigen te worden van niet-tijdig besluiten door het bevoegd gezag. Dat is onjuist en onredelijk. Aanlegvergunningenstelsels worden altijd ingesteld om kwetsbare belangen zoals gebieden met landschappelijke en cultuurhistorische waarde te beschermen. Het gaat niet aan om dan bij niet-tijdig beslissen het risico en de schade te laten neerkomen op die – te beschermen – belangen. Schrappen.

Hoofdstuk 2 Bijzondere voorzieningen

Afdeling 1, art. 2.1 – 2.3, Ontwikkelingsgebieden: waarborgen ontbreken.

Ontwikkelingsgebieden zijn uitsluitend acceptabel als ze ook echte milieuwinst opleveren. Het toepassen van dit artikel moet er niet toe leiden dat de bestaande milieugebruiksruimte feitelijk wordt opgevuld. De doelstelling moet dan ook expliciet zijn: snelle verbetering van de milieukwaliteit.

Noodzakelijke extra waarborgen zijn:

- aanwijzing ontwikkelingsgebieden alleen in bestaand stedelijk gebied en voor bestaande bedrijventerreinen. Nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied komen hiervoor dus niet in aanmerking.
- aanwijzing ontwikkelingsgebied moet voor beroep vatbaar zijn;
- het gebiedsontwikkelingsplan wordt verankerd in het (gelijktijdig te wijzigen) bestemmingsplan en in het exploitatieplan, net als bij het afwijkingbesluit van de Interim-wet Stad en Milieu;
- bij tijdelijke normoverschrijding is ministeriele toestemming nodig, net als bij de afwijking op grond van de Interim-wet Stad en Milieu, met marginale toetsing;
- tijdelijke normoverschrijding is pas toegestaan als de aanpak c.q. het openbreken van bestaande vergunningen onherroepelijk is geworden;
- de extra maatregelen door bedrijven moeten echt afdwingbaar zijn;
- in geval van tijdelijke normoverschrijding moet uiterlijk binnen vijf jaar worden voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen (in plaats van tien jaar zoals het wetsontwerp nu luidt);
- jaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad en aan de minister van VROM.

Afdeling 2 Innovatie.

Een bijzonder vaag artikel, waarmee allerlei ontwikkelingen kunnen worden toegestaan zonder degelijke toets aan milieukwaliteitsnormen en met schadelijke milieugevolgen. Op basis van dit artikel kan zonder duidelijke clausules van allerlei wetten worden afgeweken. Zie ook Advies Raad van State. Zeer ongewenst. Schrappen.

Afdeling 6 Versnelde uitvoering van woningbouwprojecten

De regeling legt alle besluitvorming in één hand (projectuitvoeringsbesluit) en stelt daartoe veel bestaande wetten en regels buiten werking. Het is de vraag hoe de gemeente dat allemaal zou kunnen overzien en beoordelen vanuit de specifieke kaders van de betreffende vergunningenstelsels. Hier dreigt een groot praktisch probleem van kennis en coördinatie. Daardoor is de kans groot op slordige en dus juridisch kwetsbare besluiten. Waarom maakt men geen gebruik van de coördinatieregeling in de WRO? Daarnaast vinden wij de toepassingsmogelijkheden van deze regeling veel te ruim. De regeling kan voor alle woningbouwprojecten van de aangegeven omvang gelden, ongeacht of er een relatie is met de economische crisis. Duidelijke criteria ontbreken in het wetsontwerp.

Verder is de termijn van vier maanden voor rechterlijke uitspraak (waar elders zes maanden gelden) te kort.

Hoofdstuk 3 Wijziging van diverse wetten

Art. 3.8 Natuurbeschermingswet/stikstof:

Ernstige verslechtering bescherming natuurgebieden; dreigende ongecontroleerde uitbreiding stikstofemissie en veestapel. Hele artikel 3.8 schrappen. Oneigenlijk, ongewenst en strijd met Habitatrictlijn.

Probleempunten o.a.:

- Versoepeling vergunningregiem beschermde natuurgebieden buiten Natura 2000: terug naar 'oude' regiem van voor 1998 is verslechtering;
- Handelingen en projecten van nationaal belang verplicht opnemen in beheerplan (projecten na passende beoordeling);
- Bestaand gebruik – indien niet in beheerplan - permanent vergunningvrij. (Aanschrijvingsbevoegdheid is duidelijk een minder hoog beschermingsniveau)
- Stikstofdepositie: voorgestelde beperking beoordeling stikstof tot 'stand still' op Natura 2000 gebieden voldoet niet aan plicht tot herstel van natuurkwaliteit ("herstel in gunstige staat van instandhouding"). Het leidt bovendien tot toename van de veestapel en toename overige milieuproblemen. Staat haaks op programmatische aanpak om totale depositie (sterk) te verminderen.

Zie ook het zeer kritische advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen

Art. 5.1

Algemeen artikel over de mogelijkheid per AMvB voor regels "gericht op een versnelling van de ontwikkeling en de verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten". Geldt voor alle projecten en categorieën in de Bijlagen I en II.

Dit is een ongeclausuleerde bevoegdheid voor het kabinet voor van alles en nog wat. Onacceptabel. Schrappen.

Art. 5.2

Artikel hangt deels samen met art. 1.2 .

Artikel 5.2 regelt dat er tegen toevoeging van nieuwe elementen aan Bijlagen I, II en III geen beroep open staat. Op zich interessant, want die toevoeging gaat per AMvB (volgens het wetsontwerp). Maar als er sprake is van de toevoeging van slechts 1 project kan men zich inderdaad afvragen of er dan geen sprake is van een besluit en derhalve van beroepsmogelijkheid. Kennelijk wil het kabinet dit uitsluiten. Bezwaar. In samenhang met artikel 1.2 schrappen.

Verder belangrijk: in artikel 5.2 wordt ook geregeld dat tegen de aanwijzing van een ontwikkelingsgebied geen beroep open staat. Bezwaar. Wij menen dat daartegen juist wel beroep mogelijk moet zijn. Zie voor onze argumentatie bij Hoofdstuk 2, Afdeling 1, art. 2.1 – 2.3.

WJvG