

Vergaderjaar 2009–2010

**32 127**

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

**F**

### **VERSLAG VAN EEN OPENBARE RAADPLEGING VAN DESKUNDIGEN**

Vastgesteld 25 februari 2010

De vaste commissie Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op dinsdag 16 februari 2010 een openbare raadpleging van deskundigen gehouden over het wetsvoorstel Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet) (32 127).

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Schouw

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Hester Menninga

<sup>1</sup> Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Dupuis (VVD), Meindertsma (PvdA), Linthorst (PvdA), Eigeman (PvdA), Schouw (D66), (voorzitter), Slagter-Roukema (SP), Thissen (GL), Hendriks (CDA), Janse de Jonge (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), De Vries-Leggedoor (CDA), Slager (SP), Smaling (SP), Vliegenthart (SP), (vice-voorzitter), Lagerwerf-Vergunst (ChristenUnie), Laurier (GL), Yildirim (Fractie-Yildirim), Koffeman (PvdD), Benedictus (CDA) en Tiesinga (CDA).

Aanvang 10.15 uur

**Voorzitter: Schouw**  
**Griffier: Menninga**

### **Sessie I Natuurbeschermingswet/MER**

Gesprek met:

mr. S. M. van Velsen, jurist bij de Commissie voor de m.e.r.;  
Mr. M.M. Kaajan, Stibbe Advocaten;  
Mr. dr. M.A.A. Soppe, advocaat bij KienhuisHoving Advocaten en Notarissen.

De **voorzitter**: Ik heet alle aanwezigen van harte welkom bij deze openbare raadpleging die de Eerste Kamer heeft georganiseerd over de Crisis- en herstelwet. Het is fijn dat het ons is gelukt om op korte termijn zo veel deskundigheid bijeen te brengen. Ik heb een aantal opmerkingen vooraf. Ten eerste wordt dit gesprek via internet uitgezonden. Ten tweede wordt er van deze bijeenkomst een verslag gemaakt, dat hopelijk morgen beschikbaar is. Ten derde heeft deze Kamer het vaste voornemen om op 16 maart van dit jaar de Crisis- en herstelwet plenair te behandelen. De bijeenkomst van vandaag is verdeeld in verschillende sessies en blokjes. Het is mijn taak als voorzitter om die sessies en blokjes systematisch af te handelen. Daarbij is de procedure dat de drie sprekers voor het eerste blokje een korte inleiding houden. Daarna geef ik de leden van de commissie de gelegenheid om vragen te stellen. Het lot heeft bepaald dat we beginnen met het blokje over de Natuurbeschermingswet en de MER en dat mevrouw Van Velsen als eerste een korte inleiding houdt.

Mevrouw **Van Velsen**: Voorzitter. Ik dank de commissie voor deze uitnodiging, die ik graag heb aangenomen. Vooraf maak ik twee algemene opmerkingen over de verhouding van de Crisis- en herstelwet tot recente wettelijke regelingen en beleidsuitgangspunten van het Rijk rond milieueffectrapportage. Ik ga dat verder in mijn verhaal MER noemen. Ten eerste: de wens om te komen tot snellere en betere besluitvorming is een lovenswaardige. Laat dat vooropstaan, maar zoals het kabinetsstandpunt over Elverding heeft aangegeven, is snelle besluitvorming primair gebaat bij een qua inhoud en procesgang goede besluitvorming. Daarbij horen waarborgen, die enerzijds zien op voldoende betrokkenheid van belanghebbenden en anderzijds op een zorgvuldige voorbereiding. Het zal deze commissie niet verbazen, maar milieueffectrapportage speelt daarbij een belangrijke rol. Onafhankelijke kwaliteitsborging door de Commissie voor de m.e.r. zorgt er ook volgens de commissie-Elverding voor dat «inhoudelijke tekortkomingen tussentijds hersteld kunnen worden waardoor tijdswinst kan worden behaald». Dat is ook de reden geweest om voor complexe projecten in het recent door deze Kamer aanvaarde wetsvoorstel Modernisering m.e.r. – inmiddels verheven tot wet, die per 1 juli in werking zal treden – een verplichte toetsing door de Commissie voor de m.e.r. op te nemen. Alleen om die reden is het onverstandig MER-vereisten via artikel 1.11 van het voorliggende voorstel te schrappen en nog wel voor zeer complexe projecten. Zo men wil, kan ik enkele voorbeelden noemen.

Ten tweede: voor die zeer complexe projecten is nu juist recent door deze Kamer in het kader van de Wet modernisering m.e.r. besloten om een uitgebreide procedure te doorlopen, inclusief de verplichte beschrijving van alternatieven en toetsing door de commissie. Nu zou deze Kamer een wet moeten aannemen die daar haaks op staat. Mijn juridische haren rijzen mij te berge! Als u mij toestaat, mijnheer de voorzitter, zal ik u aan

de hand van twee punten uitleggen waarom dat zo is. Ik zal echter met het oog op de tijd eerst mijn conclusies geven.

Ten eerste is er sprake van strijdigheid met Europese regelgeving en dat is een aanmerkelijk risico voor versnelling van de besluitvorming.

Ten tweede haalt het laten vervallen van alternatieven en het advies van de Commissie voor de m.e.r. bij complexe projecten de kern uit milieueffectrapportage voor projecten die deels nog aangewezen moeten worden op grond van artikel 2.18 Crisis- en herstelwet, zijnde de projecten van nationale betekenis. Enerzijds is artikel 1.11 van toepassing op bijlage 2-projecten en anderzijds op nog ongewisse projecten op grond van artikel 2.18 die bij AMvB moeten worden aangewezen. Ook dat heeft volgens Elverding een averechts effect op de procesgang.

Ten derde: door de geschetste juridische onzekerheden wordt de voorbereiding langer. Men twijfelt en gaat second en misschien wel third opinions inwinnen. En dat leidt per definitie tot vermindering van draagvlak en dus vertraging en ook hogere voorbereidingskosten.

Niet alleen als jurist van de Commissie voor de m.e.r. maar ook als docent omgevingsrecht hoor ik deze geluiden op de ambtelijke werkvloer. Een juridisch mijnenveld erbij; daar zit niemand in de aanloop van nieuwe wetgeving als de Wabo op te wachten!

Ik zal deze conclusies nog kort nader toelichten aan de hand van twee punten.

Het eerste punt betreft het schrappen van de verplichting tot alternatievenbeschrijving in de MER. Men kan twijfelen aan de Nederlandse vertaling van artikel 5, lid 3, van de Europese MER-richtlijn. Hiervoor verwijs ik graag naar het proefschrift van mevrouw Katinka Jesse. Ik heb het bij me, maar als het goed is, heeft de commissie dit tot haar beschikking. Belangrijker vanuit mijn praktijk gezien is dat het tot 2008/2009 niet in discussie was dat er sprake was van een kop op de Europese MER-regelgeving. Sterker nog, het is altijd als cruciaal gezien om alternatieven te beschrijven in de MER. Het doel hiervan is immers om in een zo vroeg mogelijk stadium van besluitvorming inzicht te krijgen in de mogelijke oplossingen voor het realiseren van een bepaald doel en in de milieueffecten die met die oplossingen gepaard gaan. Wanneer dit inzicht ontstaat, kan er ook volwaardig rekening worden gehouden met de milieubelangen in de ruime zin van het woord. Dan heb ik het over een goede leefkwaliteit en bijvoorbeeld ook duurzaamheid en cultuurhistorie. Belangrijk daarbij is dat de MER niet alleen is bedoeld om te bepalen of de milieugevolgen de normen al dan niet zullen overschrijden, maar dat de MER juist ook bedoeld is om binnen de randvoorwaarden die voortkomen uit niet alleen milieunormen, maar ook uit bijvoorbeeld cultuurhistorische belangen – denk aan het Verdrag van Malta! – te komen tot een optimale oplossing van het door de initiatiefnemer gestelde probleem.

Nog kort wil ik ingaan op de uitleg van artikel 5, lid 3, van de MER-richtlijn: Vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie vereist dat de MER-richtlijn een zeer ruime werkingsfeer en een breed doel heeft. Bij twijfel ruim uitleggen dus!

In de wetsgeschiedenis tot nu toe kom ik een aantal verwijzingen tegen naar een verslag van de Europese Commissie, maar de regering vergeet daarbij te vermelden dat eerdere standpunten van de Europese Commissie duidelijk maken dat het selecteren van alternatieven een «active attitude» en een «creative mind» vereist. We moeten ook niet vergeten dat in de Crisis- en herstelwetprojecten in de meeste gevallen een overheid initiatiefnemer is en dat daarvan sowieso meer verwacht mag worden. Een overheid heeft immers per definitie meer alternatieven tot haar beschikking!

En alsof dat nog niet genoeg is, ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eisen dat sprake is van een zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering van besluiten. Ook een norm als goede ruimtelijke ordening – en het zal in dit verband ook vaak om ruimtelijke besluiten

gaan – verlangt dat alternatieven een serieuze afweging behoeven. Daarvoor is het MER-instrument nu juist zo handig.

We moeten er toch ook niet aan denken dat omwonenden die direct in hun belang zijn geschaad door allerlei projecten gaande het proces andere alternatieven in beeld brengen, bijvoorbeeld via de inspraak bij het moederbesluit, waardoor aan het einde van de rit blijkt dat ook andere alternatieven nog onderzocht hadden moeten worden, met als gevolg maatschappelijke weerstand en vertraging aan de achterkant, langere procedures.

Over het tweede punt kan ik kort zijn. Daarvoor verwijs ik naar mijn annotatie bij het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 15 oktober 2009 dat vanochtend is uitgedeeld. Daarin kan men mijn opvatting vinden.

Ik wil daar nog één ding aan toevoegen. Het is goed dat de regering in de memorie van antwoord toegeeft dat ook onder die grens die is gesteld voor de afdeling 6-projecten, waar het gaat om 1500 tot 2000 woningen, mogelijk MER-beoordeling zou moeten plaatsvinden. Dat lijkt mij een goed punt, maar daarvoor moet de MER-regelgeving nog wel worden aangepast.

Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**: Mevrouw Van Velsen, bedankt. Ik zag enkele commissieleden al smullend uitkijken naar het promotieonderzoek dat hier ligt over de MER. Dus dat belooft veel goeds. Ik geef vervolgens het woord aan mevrouw Kaajan van Stibbe Advocaten.

Mevrouw **Kaajan**: Voorzitter. Ik zal het niet hebben over de MER maar over de Natuurbeschermingswetswijzigingen in de Crisis- en herstelwet. Ik heb mijn conclusies uitgewerkt in de notitie die nu uitgedeeld wordt. Ik zal niet de hele notitie toelichten, want dan krijg ik vast ruzie met de voorzitter. We moeten vaststellen dat de Crisis- en herstelwet na de inwerking-treding tot een aanzienlijke wijziging van de Natuurbeschermingswet zal leiden. Daar kunnen een aantal vragen bij worden gesteld. Zijn al deze wijzigingen bijvoorbeeld noodzakelijk om het crisisdoel op te lossen? Wordt de Natuurbeschermingswet niet erg ingewikkeld door al deze wijzigingen? Had niet gekozen moeten worden voor een integrale natuurwet? Dat zijn terechte vragen, maar het zijn aspecten die juridisch gezien wat minder van belang zijn. Dus daar zal ik het vandaag niet over hebben. Een aantal punten wil ik wel aanstippen. Dat is met name de vraag of de voorgenomen wijzigingen in strijd zijn met het Europese recht of mogelijk in strijd zijn met het Europese recht. En daarnaast wil ik graag wijzen op een aspect van de voorgenomen wijzigingen dat wellicht juridisch correcter geregeld had kunnen worden.

Om met dat laatste punt te beginnen, we moeten vaststellen dat artikel 19ia straks inhoudt dat men een nieuwe regeling in het leven roept voor de oude doelen die onderdeel uitmaken van de bescherming van Natura 2000-gebieden. Namelijk voor de oude doelen zou het oude beschermingsregime van de aanwijzing tot beschermd natuurmonument moeten gelden. Dat mogen wij in Nederland zelf bepalen. Europa zegt daar niets over, dus op dat punt kan er zeker geen strijdigheid zijn met het Europese recht. Wel moeten we vaststellen dat het huidige artikel 19ia wel heel ingewikkeld is geformuleerd door de verwijzing naar artikel 16, waarbij artikel 16 deels wel en deels niet van toepassing is. Volgens mij kan dat heel praktisch worden opgelost door artikel 19ia helemaal uit te schrijven, waardoor duidelijk wordt welk toetsingsregime geldt. Dan wordt op die manier voorkomen dat in de toekomst daarover in vergunningverleningsprocedures onduidelijkheid bestaat. Dat is het eenvoudigste punt om op te lossen.

Dan de mogelijke strijdigheid met Europees recht. Mijns inziens zou die strijdigheid kunnen bestaan op vier punten die te maken hebben met de verplichtingen uit de Habitatrictlijn. Van die vier punten zijn er twee

eenvoudig en twee wat minder eenvoudig. Ik begin met de twee eenvoudige punten.

De Habitatrictlijn verplicht lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van een Natura 2000-gebied niet zal verslechteren. Dat is de verplichting van artikel 6, lid 2. Die verplichting geldt ook op het moment dat voor een activiteit een vergunning is verleend en dus ook voor bestaand gebruik. We moeten echter vaststellen dat, met de voorgenomen wijzigingen, de aanschrijvingsverplichting van artikel 19c niet zal gelden voor bestaand gebruik dat in een beheerplan is opgenomen. Dat is een eerste mogelijke strijdigheid met de algemene verplichting voor lidstaten om, ook als een bepaalde activiteit is toegestaan, na te gaan of het misschien in de toekomst mogelijk is, die activiteit wat te beperken indien dat nodig is in het kader van de bescherming van het Natura 2000-gebied. Mijns inziens zou artikel 19c, lid 6, daardoor moeten vervallen.

Een tweede beperking is artikel 19ke, waarin een soortgelijke aanschrijvingsverplichting is opgenomen voor activiteiten die stikstofdepositie zouden kunnen veroorzaken. Die aanschrijvingsverplichting geldt voor activiteiten die stikstofdepositie kunnen veroorzaken, maar in het voorgaande artikel zien we dat activiteiten die per saldo niet leiden tot een toename van stikstofdepositie, uitgezonderd zijn van de vergunningplicht. Stikstofdepositie kan mogelijk niet worden veroorzaakt in de zin van artikel 19ke als er per saldo geen sprake is van toename van stikstof. Het lijkt er dus op dat die activiteiten uitgezonderd zijn van de aanschrijvingsverplichting in artikel 19ke. Ook dat zou in strijd zijn met het Europese recht.

Ik kom op de twee laatste punten waarvoor geldt dat er strijdigheid met dat recht zou kunnen ontstaan. Dat zijn overigens de meest ingewikkelde punten. Het betreft de uitzonderingen op de vergunningplicht in artikel 19kd voor projecten met stikstofdepositie. Er zijn in dit kader enkele punten van belang. Als u mij dat toestaat, zal ik die kort toelichten.

In de eerste plaats betreft het de gekozen datum, namelijk 7 december 2004. Op die datum moest de Habitatrictlijn in Nederland geïmplementeerd zijn. In zoverre is het juist dat in de memorie van toelichting staat dat bij die datum wordt aangesloten. De implementatietermijn voor de Vogelrichtlijn was echter al veel eerder verstreken, namelijk in 1981. Als er dus wordt uitgegaan van 7 december 2004, wordt niet voldaan aan alle verplichtingen op grond van de Vogelrichtlijn van voor die datum. Dat zou een risico kunnen zijn.

In de tweede plaats staat in artikel 19kd dat alle projecten automatisch worden toegestaan waarmee na 7 december 2004 is gestart of die na die datum zijn uitgebreid, indien er per saldo geen sprake is van een toename van stikstofdepositie. Voor deze projecten moest op grond van artikel 6, lid 3 en lid 4, van de Habitatrictlijn die passende beoordeling sowieso worden uitgevoerd. Je kunt je dus afvragen of dit zo maar kan. Dat geldt eens te meer, omdat we niet weten wat per saldo precies betekent. Doordat de salderingsbenadering onduidelijk is, weet je niet of, voorafgaand aan de toestemming die nu voor de projecten wordt verleend, die significante effecten automatisch zijn uitgesloten. Alleen in dat geval mag op grond van de Habitatrictlijn gezegd worden dat daarvoor geen vergunning nodig is.

Het is mijns inziens moeilijk om die laatste twee problemen op te lossen. Dat geldt met name voor het probleem dat ik de erfenis uit het verleden noem. We hebben vanaf december 2004 met de Habitatrictlijn immers niet gedaan wat wij hadden moeten doen. Die problemen zijn moeilijk op te lossen, omdat er niet eenvoudig nu nog een vergunning kan worden verleend voor alle activiteiten vanaf 7 december 2004. De oplossing voor deze twee problemen zou naar mijn idee zijn een uitgebreidere regeling voor de stikstofaanpak en het vormgeven van het programma op de wijze zoals de commissie-Huys dat heeft gedaan. Dat houdt in dat je de

bestaande activiteiten die stikstofdepositie tot gevolg hebben, in dat programma opneemt. Dan wordt ook duidelijk een koppeling gelegd tussen de generieke maatregelen die worden genomen ter vermindering van stikstof en datgene wat toegevoegd wordt door nieuwe ontwikkelingen. Het is ook mogelijk om in dat programma ontwikkelingsruimte te creëren voor nieuwe activiteiten. Als het gehele programma wordt voorzien van een passende beoordeling, heb je dat probleem met het oog op het Europese recht waarschijnlijk ook opgelost, ook voor de oudere activiteiten waarvoor die passende beoordeling al lang moest worden gegeven. Naar mijn idee moeten die vier problemen opgelost worden om te voorkomen dat er strijdigheid ontstaat met het Europese recht.

De **voorzitter**: Mevrouw Kaajan, ik dank u. Ik heet de heer Soppe van harte welkom en geef hem het woord.

De heer **Soppe**: Dank u wel, voorzitter. Ook ik voel mij vereerd om in dit huis een aantal woorden tot u te mogen richten over de door de Tweede Kamer aangenomen Crisis- en herstelwet. Mijn dagelijks leven wordt grotendeels gevuld met werkzaamheden op het terrein van de advocatuur. Uit dien hoofde heb ik de neiging om te reageren op veel zaken die door mevrouw Van Velsen naar voren zijn gebracht. Zij heeft hoofdzakelijk los van het juridische kader bepleit dat er alternatieven in een MER moeten worden beschreven en zij heeft haar pleidooi onderbouwd. Ik zou om de verschillen duidelijk te laten zijn wellicht moeten bepleiten waarom dat niet zou moeten gebeuren. Evenwel is mij niet de vraag voorgelegd of het beschrijven van alternatieven zinvol is. De vraag ligt voor of het schrappen van de verplichting tot het beschrijven van alternatieven in overeenstemming is met het Europese recht, meer in het bijzonder met de m.e.r.-richtlijn. Daarnaast kunnen de door mevrouw Van Velsen helder verwoorde argumenten die pleiten voor het beschrijven van alternatieven in een MER, in alle objectiviteit door mij worden onderschreven. Wat dat betreft hebben wij geen meningsverschil. Derhalve behoeven de door mevrouw Van Velsen gesproken woorden over het nut, de noodzaak en de goede rol die het beschrijven van alternatieven in de MER-procedure kan vervullen, mijnerzijds niet te worden aangevuld. Samen met collega Gundelach heb ik een artikel geschreven in het Tijdschrift voor Bouwrecht. Daarin deelde ik een sneer uit aan de regering en daarmee ook een beetje aan de Tweede Kamer. Dat deed ik met de opmerking dat de regering moet erkennen dat er weliswaar waarborgen uit de m.e.r.-regeling worden «weggesneden», maar dat de rechtvaardiging daarvan is gelegen in het versnellen van procedures. In de parlementaire geschiedenis is voorts steeds gezegd dat alle recente wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving «into Elverding» is. De Wet modernisering m.e.r. heeft echter een andere invulling gekregen dan die in bijvoorbeeld de m.e.r.-regeling in de Crisis- en herstelwetgeving. Toch zijn beide regelingen volgens de regering «into Elverding». Daarover kun je best een boom opzetten. In de nadere memorie van antwoord die door de Eerste Kamer is ontvangen, staat duidelijk dat met de voorgestelde wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving inderdaad waarborgen overboord worden gezet. Daarin staat eveneens dat dit wellicht jammer is, maar dat het tijdelijke wijzigingen betreft om ervoor te zorgen dat een aantal projecten sneller de eindstreep behaalt. Ik heb daarover geen mening. Het is immers aan de politiek en dus ook aan de Eerste Kamer om daarover een oordeel te vellen. Ik merk wel op dat het naar mijn idee in overeenstemming is met de m.e.r.-richtlijn dat de verplichte alternatiefbeschrijving in artikel 1.11 Crisis- en herstelwet wordt geschrapt. Toegegeven zij dat de desbetreffende bepalingen in de m.e.r.-richtlijn niet duidelijk zijn – mevrouw Van Velsen gaf dat al aan – en dat er veel jurisprudentie is van het Hof van Justitie waaruit blijkt dat de genoemde richtlijn een ruime werkingsfeer



en een breed doel heeft. Dat houdt in dat er in geval van twijfel gekozen moet worden voor een extensieve interpretatie. De jurisprudentie ziet echter steeds op de uitleg van begrippen uit de bijlagen I en II van de m.e.r.-richtlijn. Deze bijlagen bevatten de categorieën van projecten waarvoor de m.e.r. moet worden verricht.

Als u zich verdiept in de geschiedenis om na te gaan hoe de m.e.r.-richtlijn tot stand is gekomen, zult u zien dat over de begrippen in bijlagen I en II geen discussies zijn gevoerd. Het thans aan de orde zijnde punt – ik doel op het beschrijven van alternatieven – is in 1997 bij de herziening van de m.e.r.-richtlijn in die richtlijn terechtgekomen. Er is bewust voor de naar nu blijkt ongelukkige formulering in met name artikel 5 lid 3 m.e.r.-richtlijn gekozen. In de nadere memorie van antwoord merkt de regering namelijk op dat de lidstaten er destijds niet uit kwamen en dat de stroming binnen Europa die vond dat alternatieven niet verplicht behoeften te worden voorgeschreven, aan het langste eind heeft getrokken. Men wilde echter toch het compromis sluiten dat aan degenen die in hun nationale wetten regelgeving al een stelsel hadden waarin alternatieven in een MER moeten worden beschreven, een positief signaal vanuit Europa werd gegeven. Om die reden zijn de krakkemikkig geformuleerde bepalingen ter zake van de alternatiefbeschrijving in de m.e.r.-richtlijn opgenomen. Het Hof van Justitie kan dus wat dit punt aangaat niet zeggen dat het uitgaat van een breed doel en een ruime werkingsfeer. Men hoeft zich immers slechts in de wetgeschiedenis te verdiepen om na te gaan wat de bedoeling van de Europese wetgever is geweest. Die bedoeling gaat voor. Ook als het gaat om nationaal recht wordt eerst nagegaan wat de bedoeling van de Europese wetgever is geweest.

Ik maak twee afsluitende opmerkingen op dit vlak. De eerste opmerking heeft betrekking op de verwijzing door mevrouw Van Velzen naar stukken van de Europese Commissie. Mevrouw Van Velsen refereerde aan het proefschrift van Katinka Jesse. Een aantal jaren eerder heb ik zelf een proefschrift over m.e.r. geschreven, waarin ik eveneens verwijs naar documenten van de Europese Commissie. Uit de door Jesse en ondergetekende aangehaalde citaten van de Europese Commissie kan worden afgeleid dat de Commissie niet altijd een eenduidige koers vaart. Je kunt citaten aanhalen waaruit in meer of mindere mate blijkt dat alternatieven in een MER moeten worden beschreven en het is mogelijk om citaten te vinden waaruit het tegendeel blijkt. Het in de nadere memorie van antwoord aangehaalde verslag van de Europese Commissie uit 2009 is echter volstrekt helder. De opmerking van de Commissie dat het wellicht nuttig is om in de m.e.r.-richtlijn voor te schrijven dat alternatieven dienen te worden beschreven, zou zinledig en zelfs verwarrend zijn als uit die richtlijn al een verplichting voortvloeit om alternatieven in een MER te beschrijven.

Mevrouw Van Velsen suggereert dat de regering inconsequent is. Ik heb al naar het artikel van mevrouw Gundelach en ondergetekende verwezen en ben onder verwijzing daarnaar van mening dat dit op een aantal terreinen juist is. Dat geldt echter niet ten aanzien van het beschrijven van alternatieven in een MER. In het wetgevingstraject dat heeft geleid tot de Wet modernisering m.e.r., heeft de regering namelijk steeds aangegeven dat het beschrijven van alternatieven in een besluit-MER – we spreken vandaag immers over het besluit-MER en niet over het plan-MER – een kop is op de m.e.r.-richtlijn. De regering vindt echter dat alternatieven hun nut in Nederland hebben bewezen en wil die alternatieven in algemene zin daarom ook in het besluit-m.e.r.-traject behouden. In de nadere memorie van antwoord verwijst de regering met recht naar Kamerstukken waaruit blijkt dat zij inderdaad altijd heeft gesteld dat dit een kop op de MER-richtlijn is.

Ik kom op de implicatie van het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009. Ik vind het merkwaardig dat de regering naar aanleiding van dit arrest stelt dat er situaties kunnen ontstaan waarin de drempel-

waarde uit onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. – het gaat met name om onderdeel 11.1 – niet absoluut is. Dat houdt in dat er voor woningbouwprojecten die niet voldoen aan die drempel onder omstandigheden toch een m.e.r.-beoordeling moet worden verricht. Ik vind dat opvallend omdat de Raad van State in 2002 ten aanzien van de zaak over de woningbouwlocatie Kernhem een duidelijke uitspraak heeft gedaan, namelijk dat woningbouw niet onder de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn valt. De door appellante in die kwestie geformuleerde beroepsgrond dat de in die zaak gevolgde handelwijze in strijd is met het Europese recht, te weten de m.e.r.-richtlijn – werd door de Raad van State om die reden buiten beschouwing gelaten. De uitspraak van de Raad van State was dat woningbouw niet is te vinden in de bijlagen I en II en dat die dus niet valt binnen de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn. Onder anderen ik heb kritiek geuit op die uitspraak van de Raad van State. Evenwel is de Raad van State nog niet expliciet op haar uitspraak teruggekomen, waardoor het toch wel opvallend is dat daaraan door de regering voorbij wordt gegaan. Ik wijs er in dat kader op dat de projectuitvoeringsbesluiten, als bedoeld in artikel 2.9 Crisis- en herstelwet, vooral betrekking hebben op woningbouw. Vanwege de aangehaalde uitspraak van de Raad van State zou gesteld kunnen worden dat het niet uitvoeren van een besluit-m.e.r. voor een artikel 2.9 Crisis- en herstelwet-project sowieso niet met het Europese recht in strijd is.

De regering is evenwel van mening dat het huidige m.e.r.-stelsel deels strijdig is met het Europese recht, namelijk de m.e.r.-richtlijn. Het is vervolgens werkwaardig dat zij zegt dat artikel 2.9 zich niet verzet tegen het uitvoeren van een m.e.r.. Van een verplichting kan echter geen sprake zijn nu in de Crisis- en herstelwet, noch in het ontwerp van de aanpassing van het Besluit m.e.r., dat recent in de Staatscourant is verschenen, een voorziening is opgenomen die inhoudt dat projectuitvoeringsbesluiten onder omstandigheden onder de werkingssfeer van het Besluit m.e.r. vallen en dat er om die reden daarvoor een m.e.r. moet worden verricht. De opmerking van de regering impliceert dat, als het uit Europeesrechtelijk oogpunt moet, er een MER moet worden gemaakt met een beroep op de rechtstreekse werking van de MER-richtlijn. Het is met name vanuit staatsrechtelijk oogpunt vreemd dat er voor het effectueren van de m.e.r.-plicht een beroep wordt gedaan op de rechtstreekse werking. Dat is namelijk de omgekeerde wereld. De implicaties van het verbod van de omgekeerde verticale werking – dat is een juridisch leerstuk – laat ik buiten beschouwing. Staatsrechtelijk gezien is het vreemd dat er in dit traject geen adequate wettelijke voorziening zal worden getroffen.

Je kunt anderzijds zeggen dat dit in de geest is met de strekking van de Crisis- en herstelwet. Als je immers uitsluitend op basis van de m.e.r.-richtlijn een MER moet maken, hoef je slechts te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit rechtstreeks werkende bepalingen uit de m.e.r.-richtlijn. Dan hoeven we geen alternatieven te beschrijven en de Commissie voor de m.e.r. hoeft niet te worden ingeschakeld. De voorfase (startnotitie, richtlijnenadvies, richtlijnen), die merkwaardigerwijs in de Crisis- en herstelwet overeind is gelaten, is dan ook niet nodig. Die vloeit immers ook niet voort uit de m.e.r.-richtlijn. In zoverre sluit de handelwijze om een m.e.r.-plicht te baseren op de m.e.r.-richtlijn aan bij de doelstelling van de Crisis- en herstelwet, al heeft de regering dat vermoedelijk niet beoogd. Voorzitter, nu heb ik te lang gesproken. Eigenlijk is mij gevraagd om nog iets over natuur te zeggen. Mag ik het beperken tot één opmerking?

De **voorzitter**: U kijkt er zo vriendelijk bij dat ik dat niet durf te weigeren.

De heer **Soppe**: Ik heb mij al heel erg ingehouden.

Nu ik één opmerking mag maken, moet ik kiezen. Ik ga het hebben over artikel 19j Natuurbeschermingswet. Over artikel 19d, die de vergunningplicht betreft, is al het nodige gezegd door mevrouw Kaajan. De Crisis- en



herstelwet zegt niets over artikel 19j van de Natuurbeschermingswet. Dat artikel betreft de verplichting om plannen en programma's passend te beoordelen als die significant storende effecten kunnen hebben. Het niet in de Crisis- en herstelwet betrekken van artikel 19j is een misser in mijn beleving. Die woorden gebruik ik omdat ik in de praktijk veel met onder meer dit artikel te maken heb. Ik denk dat de vooronderstelling van de regering is dat als voor 19d de zaak is opgelost, dus als er een vergunning kan worden verkregen, het met de plontoets uit hoofde van artikel 19j, dus voor bijvoorbeeld het bestemmingsplan waarin de uitbreidingsmogelijkheden voor bijvoorbeeld een agrarische activiteit worden geregeld, ook wel zal loslopen. Ik denk dat dit niet zo is. Ik wil dit toelichten aan de hand van een voorbeeld. Het beheerplan dat voor de Voordelta is opgesteld is kort door de bocht gesteld een smeltkroes is van allerlei maatregelen die storende effecten kunnen hebben op het Natura 2000-gebied en van maatregelen die die effecten teniet doen. Tezamen is daarvoor een passende beoordeling gemaakt. Onder aan de streep staat dat er geen significante effecten kunnen optreden. Voor activiteiten in dat beheerplan is geen vergunning meer nodig, maar als er een bestemmingsplan in de maak is of in procedure komt, waarin een van de onderdelen uit het beheerplan positief worden bestemd, terwijl dat onderdeel wellicht significant storende effecten (sic) heeft op het Natura 2000-gebied, dan denk ik dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet akkoord gaat met de stelling dat er al een passende beoordeling van een beheerplan is gemaakt – onder verwijzing naar artikel 19j, lid 5 – en dat er al aan de plontoetsverplichting is voldaan. Ik denk niet dat de Afdeling bestuursrechtspraak genoeg zal nemen met een passende beoordeling van bij wijze van spreken tienduizenden zaken, terwijl een van de zaken die als eerste wordt uitgevoerd, in een bestemmingsplan wordt opgenomen zonder dat daarin ook wordt voorzien in voor Natura 2000-gebieden positieve activiteiten. Tot nu toe brengt de Afdeling bestuursrechtspraak een strikte scheiding aan tussen de 19j-toets en de 19d-toets. Daar is volstrekt, maar dan ook volstrekt aan voorbijgegaan, niet alleen in de wet, maar ook in de parlementaire geschiedenis. Ik heb hier een bladzijde of vijf, zes over geschreven. Ik spreek graag een aantal andere aspecten daaruit met u door, maar wellicht zijn er nog vragen over. Dan kan een en ander in dat kader worden uitgediept. Ik dank u voor de aandacht.

De **voorzitter**: U ook bedankt voor het opwerpen van een aantal nieuwe, interessante kwesties. Ik ga eens even inventariseren welke vragen of opmerkingen er bij de commissie leven.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik heb een vraag aan mevrouw Van Velsen en mevrouw Kaajan. Recentelijk hebben wij het wetsvoorstel Modernisering van de m.e.r. in de Eerste Kamer aan de orde gehad. Mevrouw Van Velsen stelt heel duidelijk dat wat nu op dit onderdeel in de Crisis- en herstelwet staat, volstrekt afwijkt van dat wetsvoorstel. Ik kan mij dat op het eerste gezicht voorstellen, maar op het tweede gezicht niet. Het doel van de Crisis- en herstelwet strookt namelijk juist met wat mevrouw Kaajan daarover volgens mij zei, namelijk dat een aantal nauwkeurig omschreven projecten in een beperkte tijd worden voorgedragen voor versnelling. Het oogmerk van die wet is om tot versnelling te komen. Kan dat staande gehouden worden? En waarin schuilt dan precies de mogelijke strijd met het Europees recht, met name gelet op het specifieke doel dat de wet geldt voor een aantal zeer nauwkeurig omschreven en precies bepaalde projecten, die binnen een nauwkeurig bepaalde tijdsperiode van vier jaar moeten zijn uitgevoerd? Misschien wilt u hierop reageren.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik zou graag van mevrouw Van Velsen een reactie willen horen op de opmerkingen van de heer Soppe over

afdeling 4, ik geloof artikel 2.9, over de bouwprojecten van tussen de tien en tweeduizend woningen. Dat aantal van tweeduizend is expres opgenomen om buiten de MER-beoordeling te kunnen vallen. Mevrouw Van Velsen geeft aan dat dit niet in alle gevallen het geval hoeft te zijn, maar de heer Soppe geeft aan dat naar zijn oordeel woningbouw in den brede al niet onder de MER-richtlijn valt. Ik krijg graag van beiden een reactie, want ik kan mij heel goed voorstellen dat het wel degelijk aan de orde is als je aan woningbouw van deze omvang doet en je in de buurt zit van een fabriek met een bepaalde uitstoot. Dan lijkt mij dit voorbeeld nog eenvoudig.

Mevrouw Van Velsen gebruikt steeds het begrip complexe projecten als zij het over alternatieven heeft. Is er ergens een definitie van het begrip complexe projecten te geven?

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Mevrouw Van Velsen, u hebt in uw schriftelijke stuk een aantal conclusies getrokken. In de eerste conclusie spreekt u van mogelijke strijdigheid met Europese regelgeving. U hebt het woord mogelijke echter niet uitgesproken. Wat is het nu? Wilt u daarop nader ingaan?

Aan het begin van uw verhaal had u het over het schrappen van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet. U had het ook over zeer complexe projecten. U kunt daar vast voorbeelden van geven. Ik kan dat ook wel. Eigenlijk wil ik de zaak concreet maken. Dan weten we waarover we het hebben. Noemt u nu eens een concreet project dat hier in uw ogen duidelijk op slaat. Het kunnen ook de negatieve effecten van het wetsvoorstel zijn op het Waddenzeegebied. Dat is een heel belangrijk onderdeel van Nederland.

De heer **Smaling** (SP): Ik heb een vraag over de Natuurbeschermingswet, in de eerste plaats over het beheerplan. Wat is nog de kracht van een beheerplan als de vergunningplicht daar niet meer aan gekoppeld is? Is het beheerplan daarmee een soort lamme eend geworden?

Mijn tweede vraag gaat over wat er in «rek en ruimte» staat. De regering zegt dat «rek en ruimte» in een soort stroomversnelling is gekomen door deze wet. Is alles wat er in «rek en ruimte» wordt voorgesteld, waterdicht in de ogen van mevrouw Kaajan? En houdt de stikstofdepositiesaldering Europees stand? Je krijgt eigenlijk een soort stikstofvariant op het NSL, dat is ontwikkeld om een derogatie tot stand te brengen. Gaat deze parallel niet zo ver dat dit eigenlijk toch zo is?

De **voorzitter**: Stelt u die laatste vraag ook aan mevrouw Kaajan?

De heer **Smaling** (SP): Ja.

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik heb een vraag aan mevrouw Van Velsen. Zij spreekt over mogelijke strijdigheid met Europese regelgeving. Wil zij iets concreter ingaan op de vraag van de heer De Boer, dus de vraag om welke strijdigheid het in haar ogen gaat? En wil zij ingaan op de vraag wanneer of bij welke gelegenheid zij verwacht dat die strijdigheid zich voor zal doen? Op welke termijn gebeurt dat en welke consequenties zal het hebben voor de uitvoering van deze wet indien er strijdigheid wordt vastgesteld en in welke instantie?

De heer **Laurier** (SP): Mevrouw Kaajan zei in haar inleiding dat een aantal dingen verandert in de Crisis- en herstelwet in relatie tot de Natuurbeschermingswet. Ze sprak daarbij de interessante woorden «waarvan je je kunt afvragen of ze allemaal wel de doelen van de Crisis- en herstelwet dienen» uit. Daarop krijg ik graag een toelichting. Mijn tweede opmerking heeft betrekking op het verhaal van de heer Soppe. Hij zei in reactie op het verhaal van mevrouw Van Velsen dat zij de

regering verweet, op een aantal punten inconsistent te zijn. Op een punt is dat niet zo, maar ik hoor graag van u op welke punten dat naar uw mening wel zo is.

Ten slotte stel ik een vraag aan alle drie inleiders. De Crisis- en herstelwet dient in feite twee doelen, ten eerste het versnellen van projecten en ten tweede het beperken van juridische risico's. Voldoet die wet nu aan dat laatste criterium?

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik heb een korte aanvullende vraag naar aanleiding van de vraag van de heer Laurier. Er is gesproken over de vraag of dit nu wel of niet kan met de MER, maar hoeveel tijdswinst levert het uiteindelijk op? Ik neem aan dat daar verschillende interpretaties van zijn. Als ik een ding heb geleerd, dan is het wel dat ook het recht niet eenduidig is. Als politicoloog vind ik dat een geruststellende gedachte.

De **voorzitter**: Ik verzoek de inleiders om kort te reageren.

Mevrouw **Van Velsen**: Voorzitter. Ik probeer de vragen over de beschrijving van alternatieven samen te beantwoorden. De uitleg van artikel 5, lid 3, van de richtlijn is op z'n zachtst gezegd onduidelijk. Ook ik – ik moet natuurlijk bescheiden blijven – kan daar geen 100% uitsluitel over geven. Dat is de taak van het Europees Hof. Ik wijs er wel op dat de richtlijn in 1997 is aangepast. De heer Soppe sprak daar ook al over. Daarin is een passage toegevoegd aan de richtlijnbevestiging, waardoor zij komt te luiden: de schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht «met opgave van de voornaamste motieven» voor zijn keuze met inachtneming van de milieueffecten. Alleen Nederland heeft samen met Polen en Italië in de vertaling het woordje «met» gebruikt. Ik verwijs hierbij ook naar het proefschrift van mevrouw Jesse die dit zeer uitgebreid beschrijft. In alle andere vertalingen staat «en». In de Engelse tekst staat «and an indication of». Als je het woordje «en» gebruikt, kun je mogelijk tot een andere conclusie komen. Belangrijker – en dat is ingegeven door de praktijk, door wat ik zie op de ambtelijke werkvloer – is er dat er wel degelijk een soort onzekerheid is. Aan de ene kant komt dit door de vraag of de richtlijn wel juist is uitgelegd door de regering. Aan de andere kant – en veel belangrijker – is de vraag of het geen vertraging oplevert als wij geen aandacht besteden aan de alternatieven. Je kunt wel zeggen dat dit niet bij wet verplicht gesteld hoeft te worden als overheden dit toch gaan doen, maar dit lijkt mij toch een groot juridisch risico. In mijn inleiding heb ik al gezegd dat bij twijfel de voorbereidingsprocedure veel langer kan worden. Niet alleen ambtenaren twijfelen, maar ook bestuurders. Men gaat allerlei juridische adviezen inwinnen, the second, third en misschien wel fourth opinion. Daardoor zie ik een verlenging aan de achterkant.

De **voorzitter**: Aan mevrouw Kaajan is gevraagd in hoeverre de MER-afspraken strijdig zijn met het Europees recht.

Mevrouw **Kaajan**: Ik had de vraag iets anders opgevat. Zou een tijdelijke regeling het probleem wat minder groot maken?

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Dat is de ene vraag. De andere is dat het om een nauw omschreven aantal projecten gaat. Maken die twee juridische ankerpunten in de CHW een ander beeld mogelijk?

Mevrouw **Kaajan**: Voor de Natuurbeschermingswet niet, want de voorgenomen wijzigingen van die wet zijn niet tijdelijk. Dit betreft definitieve wijzigingen die niet alleen gelden voor de beperkte lijst van projecten, maar voor alles wat er in de toekomst gaat gebeuren en dan onder de Natuurbeschermingswet moet worden getoetst. In die zin maakt dit mijn

conclusies niet anders, misschien zelfs nog wel sterker. Bij een tijdelijke regeling zou je dit heel misschien nog wel met een goede motivering kunnen onderbouwen, maar het gaat hier om een definitieve regeling.

**Mevrouw Van Velsen:** In verband met de tijdelijkheid van de MER-beperkingen wijs ik erop dat het tijdelijke karakter relatief is. Er kunnen wel degelijk projecten over de termijn van vier jaar heen schieten, als het eerste besluit maar voor 1 januari 2014 – uit mijn hoofd gezegd – is genomen. De projecten op de lijst kunnen onderverdeeld worden in projecten waarvoor de MER al gedeeltelijk gereed is dan wel dat op dat punt geen grote problemen zijn te verwachten en in projecten in gevoelige gebieden en waarvoor de MER nog niet is doorlopen. Dit betreft een vijftiental projecten in de tweede bijlage. Daarvoor is de beschrijving van alternatieven zeker noodzakelijk om draagvlak te creëren. Laten wij dat niet vergeten. Ik noem de traverse in de A2 bij Maastricht. Daarbij gaat het om inrichtingsalternatieven en dat project komt heel dicht bij de burger. Ik noem ook de tunnel in de A15 bij Rotterdam, wat een nieuwe oeververbinding onder de Nieuwe Waterweg betekent. Ik wijs er ook op dat deze lijst niet is gesloten, zoals bij de spoedwet voor de wegprojecten waarvoor de MER-vereisten zijn geschrapt. Op aangeven van de Staten-Generaal is die lijst gesloten. In dit geval hebben wij het over een open lijst die bij AMvB aangevuld kan worden. Bovendien zijn de MER-vereisten van toepassing op artikel 2.18-projecten; projecten van nationale betekenis. Zoals ik al zei, is het volstrekt ongewis welke projecten dat zullen zijn. Dat dit projecten van betekenis zullen zijn, blijkt al uit de naamgeving.

**De voorzitter:** Mevrouw Meindertsma heeft naar de MER-plichtigheid van bouwprojecten gevraagd.

**Mevrouw Van Velsen:** De grens bij de versnelde projecten van afdeling 6 van hoofdstuk 2, ligt op 1500 respectievelijk 2000 woningen, afhankelijk van het aantal ontsluitingswegen. Deze bovengrens is gesteld mede op basis van de gekozen drempelwaarden in de D-lijst in de bijlage van het besluit-MER. De argumentatie in de memorie van toelichting dat het dan per definitie om eenvoudige plannen in een eenvoudige omgeving gaat, gaat met de uitspraak van het Europees Hof zeker niet meer op. Wij zien dat kleine projecten ook belangrijke negatieve milieueffecten kunnen hebben. Daarmee vervalt de onderbouwing van die grens.

**Mevrouw Meindertsma (PvdA):** Ik wil graag dat u op uw collega reageert, want hij is dat niet met u eens.

**Mevrouw Van Velsen:** Ik ben het voor een deel met mijn collega eens dat woningbouwprojecten een kop kunnen zijn op de Europese regelgeving. Ik wijs erop dat de Europese regelgeving wel zo iets kent als stedelijke projecten, waar woningbouwprojecten dan weer onderdeel van kunnen uitmaken. Belangrijk is dat minister Cramer in november jl. bij brief aan de Kamer heeft aangegeven dat er wel degelijk een risico in zit. Ook daarvoor geldt weer dat bij AMvB andere projecten kunnen worden aangewezen.

**De voorzitter:** Dat is bekend. De heer Soppe kan hier kort op reageren.

**De heer Soppe:** Hier wordt een pleidooi gehouden om alternatieven in stand te houden. Ik zal daar niet direct op ingaan, maar de vraag is voorgelegd of dit past binnen het stelsel van Europees recht. De vraag naar het nut van het beschrijven van alternatieven in een MER, los van het Europese recht, is een politieke keuze. Dat wil ik gezegd hebben, anders lijkt het net alsof ik mij daar niet om bekommer. Het is echter niet aan mij om daar vandaag op in te gaan.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van 1 mei 2002 in

het Kernhem-dossier als hoogste bestuursrechter in Nederland uitmaakt dat woningbouw niet onder de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn valt. Ik heb daar zelf wellicht wel de meeste kritiek op geuit, onder meer in mijn proefschrift. Een woningbouwproject is wellicht een stadsproject dat wel degelijk onder de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn valt. Maar goed de Kernhemuitspraak geeft de stand van zaken in de jurisprudentie weer. Wat de minister er ook van zegt, de hoogste bestuursrechter heeft het niet nodig geacht om prejudiciële vragen te stellen. Om die reden heb ik die uitspraak naar voren gebracht. Wat de inhoud daarvan betreft, sluit deze niet aan bij mijn persoonlijke mening.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Geldt dat in alle omstandigheden, dus ook voor een zeer groot woningbouwcomplex in de buurt van vervuilende industrie?

De heer **Soppe**: Ik ben dankbaar voor die vraag. De m.e.r.-richtlijn werkt met een gesloten stelsel. Daarop staan projecten met naam en toenaam genoemd. Alleen die projecten worden geacht, aanzienlijke milieueffecten te kunnen hebben. De bepaling uit de Habitatrictlijn dat projecten met significante storende effecten op een bepaalde manier getoetst moeten worden, die tref je niet in de m.e.r.richtlijn aan. Die richtlijn bevat de algemene noemer «activiteiten met mogelijk nadelige milieugevolgen». Dat wordt vervolgens uitgewerkt in twee gesloten bijlagen. Als een project daar niet opstaat, dan is er uit hoofde van het Europees recht nooit sprake van een m.e.r.-plicht. Dat is overigens bestendigd in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Vaak wordt door appellanten geroepen dat er een MER gemaakt had moeten worden vanwege de aanzienlijke milieueffecten. De Afdeling bestuursrechtspraak zegt dan: wat daar ook van zij, het staat niet op die lijst, het staat niet in de bijlage bij het Nederlandse Besluit m.e.r. dus er hoeft geen MER te worden gemaakt.

De **voorzitter**: Mevrouw Meindertsma had ook nog een vraag over de definiëring van «complexe projecten».

Mevrouw **Van Velsen**: Daar is geen definiëring van gegeven, ook niet in het kader van de wet modernisering, anders dan dat daaronder begrepen worden zowel plannen waarvoor een MER wordt gedaan alsook vergunningen. We zullen straks spreken van project-MER in plaats van besluit-MER om het ook wat duidelijker te maken, dus vergunningen in combinatie met een passende beoordeling. Daar zit ook de link met de Natuurbeschermingswetgeving. U moet weten – dat sluit ook wel aan bij het verhaal van de heer Soppe, die dat ook in zijn artikel stelt – dat er straks, als de modernisering in werking treedt per 1 juli 2010, geen onderscheid meer is tussen wat wij nu kennen als besluit-MER en plan-MER, maar dat het meer zit op de uitgebreide procedure voor de complexe projecten, dus de plannen en de vergunningen plus passende beoordeling en de beperkte procedure voor al die milieuvergunningen in ruime zin, waarvoor niet ook tevens een passende beoordeling moet worden gedaan.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Hebt u op basis van de praktijk geen begin van een definiëring van wat een complex project zou kunnen zijn?

Mevrouw **Van Velsen**: Jazeker, ik ben blij dat u dat nog vraagt. De Commissie voor de m.e.r. is in het moderniseringstraject nagegaan over welke projecten wij het dan hebben. Wij hebben daar ook voorbeelden van aangedragen. Een van de criteria bij «complex» is niet alleen de gevoeligheid van het gebied, maar ook hoe het plan of het besluit in de omgeving ligt, dus in relatie met inspraak en participatie, het draagvlak wat daarvoor gecreëerd zou moeten worden. In complexe omgevingen

kan een project ook complex zijn, dus niet alleen naar zijn aard, maar ook in de omgeving gelegen, breed gezien.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dan kunnen twee woningen in een straat al «complex» zijn.

Mevrouw **Van Velsen**: Dan sowieso, maar laat duidelijk zijn dat het bij MER-projecten al snel om complexe projecten gaat, omdat die per definitie boven de drempelwaarde zitten en dus per definitie groot en belangrijk zijn. Toch kun je daarin onderscheid maken. Ik zal een voorbeeld noemen. Bij een vergunning voor een veehouderij waar verder geen Natura 2000 speelt, dus geen Natuurbeschermingswetperikelen, zou je kunnen spreken van een eenvoudig project. Daar wonen vaak geen mensen in de buurt en al woont er iemand naast, dan zijn er genoeg normen wat betreft geur om dat te ondervangen. Dat is echt een eenvoudig project, om dat onderscheid maar aan te geven.

De **voorzitter**: De vraag van de heer De Boer over mogelijke strijdigheid met Europees recht is volgens mij voldoende aan de orde geweest. Je kunt daar verschillend over denken, om het maar even kort samen te vatten.

De heer **Soppe**: Met dien verstande dat ik heb begrepen dat nog is gesproken over de mogelijke negatieve effecten van de Crisis- en herstelwet voor de Waddenzee. In reactie daarop wil ik zeggen dat wetgeving zelf nimmer onderworpen is aan de plicht om een MER op te stellen. Daar heeft uw parlement voor gekozen door te zeggen: dat valt buiten de reikwijdte van de Europese richtlijnen. Ik wil daar wel een punt bij maken. De 2.18-AMvB, waarbij straks lokale en regionale projecten van nationale betekenis worden aangewezen, wordt dus niet «bemerd». Vervolgens moeten die projecten worden opgenomen in een structuurvisie en daar moet een plan-MER voor worden gemaakt. De regering zegt dan: dus is het into Elverding. Denkt u serieus dat er nog reële alternatieven kunnen worden beschreven als in een AMvB nota bene projecten worden aangewezen? In aansluiting op uw opmerking zal er eens nagedacht moeten worden over de vraag of voor zo'n AMvB niet een strategisch MER moet worden gemaakt. Dan ben je volgens mij echt into Elverding bezig. Dan zal voor de concrete projecten (zoals op te nemen in de structuurvisie) dat MER achterwege kunnen worden gelaten. Dat scheelt weer in de tijd.

De **voorzitter**: Niet uit onbeleefdheid, maar meer vanwege tijdsbesef ga ik snel naar een andere aanwezige. De heer Smaling heeft een aantal vragen geadresseerd, ik denk vooral in de richting van mevrouw Kaajan.

Mevrouw **Kaajan**: Ik zal de vragen kort even herhalen, dan kunnen we nagaan of dat ook de vragen zijn die gesteld zijn. De eerste vraag was volgens mij: wat is nog de kracht van het beheerplan als de vergunningplicht daaraan niet meer gekoppeld is? Dat heeft te maken met het feit dat bestaand gebruik nu voorlopig niet vergunningplichtig is. Als het opgenomen zou worden in het beheerplan, vervalt de vergunningplicht en anders wordt het nu wel weer vergunningplichtig. Het voornemen is om bestaand gebruik überhaupt uit te zonderen van de vergunningplicht. Ik denk niet dat je daarmee het beheerplan zinledig maakt. Bedacht moet worden dat het beheerplan met name is bedoeld vanuit de verplichting in de Habitatrichtlijn om er als lidstaat voor te zorgen dat de kwaliteit van een Natura 2000-gebied in stand blijft en dat misschien mogelijk herstelmaatregelen worden getroffen. In zoverre heb je eigenlijk voor die verplichting weinig te maken met bestaand gebruik. Een goed beheerplan zou inhouden dat je goed inzicht hebt in bestaand gebruik, omdat je dan alleen maar weet wat de effecten kunnen zijn van handelingen rondom en



in zo'n gebied en wat je eigenlijk zou moeten herstellen. In zoverre denk ik zeker dat het beheerplan nog wel een functie heeft. Ik kan mij juist voorstellen dat het voor particulieren in een Natura 2000-gebied of in de omgeving, die niet gedwongen willen worden om ervoor te zorgen dat hun activiteit maar in het beheerplan wordt opgenomen, omdat zij anders vergunningplichtig worden, het juist heel zinvol is om op deze manier te bepalen wat er straks in het beheerplan komt en wat de relatie is met bestaand gebruik. Ik denk dus dat de regeling beter wordt dan zij nu is.

De **voorzitter**: Rek en ruimte.

Mevrouw **Kaajan**: Belangrijke onderdelen van de rek- en ruimtebrief zijn mijns inziens het voorstel van de commissie-Huys en de constatering daarin dat het niet alleen gaat om stikstofdepositie, maar ook om andere effecten die in samenhang met stikstofdepositie kunnen bijdragen aan significant negatieve effecten. In mijn inleiding zei ik al dat het voorstel van de commissie-Huys niet helemaal is overgenomen. Als dat wel was gedaan, dan was er naar mijn opvatting een betere integrale aanpak geweest van de stikstofdepositieproblematiek. De problematiek van: we hebben al heel veel stikstof door activiteiten die eigenlijk al vanaf 7 december 2004 of misschien al eerder getoetst hadden moeten worden onder de Habitatrictlijn, maar dat doen wij nu niet, want nu stellen we ze automatisch vrij van vergunningplicht. Die problematiek los je op door de systematiek die ook de commissie-Huys voorstaat. Zij gaat uit van een integrale beoordeling en het meenemen van die activiteiten. Dat geldt ook voor de inhoudelijke integrale beoordeling, door niet alleen te kijken naar wat er uit een schoorsteen komt bij een activiteit of wat er uit een stal komt en hoeveel stikstofdepositie heeft dat tot gevolg in een gebied, maar ook door integraal de andere ecologische aspecten van zo'n gebied te bekijken, zoals de grondwaterstand, die mogelijk ook relevant kan zijn, waardoor je echte effecten goed kan vaststellen. Mijn opvatting is dat de rek- en ruimtebrief niet helemaal wordt gevolgd met dit voorstel. De volgende vraag was of de saldering stand houdt in Europa, of Europees gezien. Dat hangt ervan of hoe de saldering wordt ingevuld. Europa vereist of stelt: als je vooraf al weet dat er nooit een significant effect kan zijn, dan hoeft je een activiteit verder niet te beoordelen. Als de saldering in zou houden: exact op dezelfde plaats als waar een activiteit stikstofdepositie veroorzaakt, dan neem je die stikstofdepositie weg exact op diezelfde plek in dat Natura 2000-gebied voor exact dezelfde habitattypen en -soorten waarop die activiteit ook effect heeft en dan heb je per saldo echt een nuleffect. Ik kan mij voorstellen – wij weten dat nog niet, want dat is nog nooit getoetst – dat je zegt: omdat zeker is gesteld dat ik die effecten op voorhand of tegelijkertijd wegneem, weet ik zeker dat er dus geen significant effect kan zijn, maar dan alleen voor stikstof. Als dat de strikte toepassing wordt van de salderingbenadering, dan denk ik dat de risico's Europeesrechtelijk gezien kleiner zijn. Maar als de saldobenadering meer breder inhoud krijgt – stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied, dat natuurlijk heel groot kan zijn en als je maar ergens in dat Natura 2000-gebied ook weer stikstof wegneemt, dan is het prima – dan houdt het Europeesrechtelijk geen stand, denk ik.

De **voorzitter**: Een tweede kwestie was nog de tijdsinstelling.

Mevrouw **Van Velsen**: Gevraagd is welke tijdsinstelling het laten vervallen van de toetsing van de Commissie voor de m.e.r. zou opleveren. In de memorie van antwoord of de nadere memorie van antwoord wordt een winst van vijf weken genoemd. Die vijf weken vallen ook precies weer weg als wij straks binnen het moderniseringsverhaal zitten, dus als de wet modernisering in werking is getreden. Dan is de Commissie voor de m.e.r.-toetsing juist teruggebracht tot zes weken. Die zes weken heb je

toch nodig voor zienswijzen en dergelijke. Dan valt de termijn precies gelijk, zoals de regering ook zegt: zes weken plus vijf, maar die vijf gaan er al af. Het zou dus nul vertraging opleveren. Voor het argument dat er nog iets gedaan moet worden met het toetsingsadvies van de commissie m.e.r., geldt dat net zo goed gereageerd zal moeten worden op de zienswijze en ook dat kost ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming. Dat kan daarin, zoals nu ook in de praktijk gebeurt, meeliften.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik zou ook graag de reactie van de heer Soppe daarop willen hebben.

De heer **Soppe**: Ik heb veel gehoord waar ik graag op zou willen reageren, maar ik begrijp dat dat niet kan. Op dit punt kan ik instemmen met mevrouw Van Velsen. De regering laat echter een kans lopen in die zin dat men in het voortraject ook tijd had kunnen winnen. Het richtlijnadvies is nu volstrekt zinloos voor de projecten waarbij dat moet worden uitgebracht. Waarom zou je dat inwinnen als vervolgens de Commissie voor de m.e.r. niet kan toetsen of er iets is gedaan met een richtlijnadvies? Als je die twee dingen samen had genomen, had dat wellicht wat winst opgeleverd. Ik moet wel uit de praktijk zeggen dat de toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. niet zelden zorgen voor aanvullend onderzoek omdat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag het idee hebben dat als zij niet volledig doen wat de Commissie voor de m.e.r. zegt, zij nat gaan bij de Raad van State. Als advocaat zeg ik altijd: het is maar een advies. Ik heb ook zaken bepleit waarin is afgeweken van of is in gegaan tegen het advies van de Commissie voor de m.e.r. Als je dat beargumenteerd doet, kan dat. Het is echter vechten tegen de bierkaai. Over het algemeen wordt in de praktijk gezegd: wat de Commissie voor de m.e.r. wil, dat gaan wij doen. Ik heb een aantal zaken lopen waarbij het in objectieve zin evident onjuist is wat de Commissie voor de m.e.r. heeft geadviseerd, maar dan lopen wij toch maanden vertraging op omdat er toch iets in het toetsingsadvies staat waar de initiatiefnemer en het bevoegd gezag niet van af durven te wijken. Ik denk dat het schrappen van het toetsingsadvies niet zozeer is ingegeven door het aantal weken tijdswinst, maar veeleer door de gedachte dat er door een aanvankelijk negatief toetsingsadvies of geen volledig positief toetsingsadvies problemen met de Raad van State ontstaan, die opgelost moeten worden. De ervaring leert – dat blijkt ook uit het jaarverslag van de Commissie voor de m.e.r. – dat er niet vaak een toetsingsadvies wordt afgegeven in de trant van: prima, dik in orde en ga zo door.

Mevrouw **Van Velsen**: Ik dacht dat er in 30 tot 40% van de gevallen een aanvulling wordt gevraagd. Dat valt dan ook wel weer mee, want 60, 70% gaat dus wel goed. De Commissie voor de m.e.r. vraagt niet voor niets naar alternatieven. Dat wordt in de inspraak naar voren gebracht. Daar zal het bevoegd gezag dus toch iets mee moeten doen. Wij kennen ook mooie voorbeelden van dat het ook echt zo werkt, bijvoorbeeld bij een project als Ruimte voor de rivieren, Lent. Zo zijn er talloze voorbeelden te noemen waarbij het absoluut gewerkt heeft. Als je de alternatieven niet had beschouwd, had dat aan de achterkant weer tot vertraging kunnen leiden.

De **voorzitter**: De laatste vraag was de vraag van de heer Laurier aan de heer Soppe over consistentie.

\*\*

De heer **Laurier** (GroenLinks): De vraag ging over de inconsistenties waar u naar verwees. Aan mevrouw Kaajan heb ik een vraag gesteld over de Natuurbeschermingswet en de veranderingen die zij zag en die eigenlijk niet passen in het kader van de Crisis- en herstelwet.

De heer **Soppe**: Ik noem een inconsistentie. In de wetgeving over de modernisering van de MER en de versnelling wegprojecten, zien wij dat ook omwille van tijdwinst de voorfasen, de fase van startnotitie tot en met het uitbrengen van de richtlijnen, zijn geschrapt. Dat is ook goed beargumenteerd en getoetst aan het Europees recht. Het is volstrekt een raadsel dat zonder enige toelichting de voorprocedure niet is geschrapt bij de projecten die onder de werkingssfeer van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet vallen. Dat de voorfase niet is vereist vanwege het Europees recht, is niet in discussie ook niet tussen mevrouw Jesse en ondergetekende in onze proefschriften. Het punt dat in de Crisis- en herstelwet de voorfase van de m.e.r.-regeling onaangetast is gelaten, is een inconsistentie.

Mevrouw **Van Velsen**: Voor de duidelijkheid: ik ben het eens met de heer Soppe op dit punt.

Mevrouw **Kaajan**: De vraag was of de doelen van de Crisis- en herstelwet wel gediend zijn met alle voorgenomen wijzigingen. Om mij te beperken tot de Natuurbeschermingswet: ik denk dat er nu wel wat wijzigingen worden voorgesteld die niet per definitie moeten of hoeven vanwege de crisis die men gesignaleerd heeft. Ik denk dan met name aan meldplicht voor projecten en allerlei handelingen die nu al niet onder de vergunningplicht vallen. Bij de wijzigingen in februari vorig jaar zei men dat men de meldplicht niet behoefde. Dat is toen expliciet niet opgenomen in de Natuurbeschermingswet. Ik denk aan een ontkoppeling tussen de bescherming van Natura 2000-gebieden voor zover het Europese doelen betreft en de oude doelen. Of dat nu voor of tegen de crisis is, ik denk niet dat daar heel veel over te zeggen valt. Ik denk ook aan de beheerplanregeling, voor zover het niet gaat om de projecten van nationaal belang. Dat is eigenlijk ook het resultaat van verder nadenken over hoe het misschien beter geregeld had kunnen worden. Ik sta er niet negatief tegenover dat die onderdelen van de Crisis- en herstelwet leiden tot wijziging van de Natuurbeschermingswet, maar dat lijken mij geen aspecten die primair het doel van de crisis dienen. Op andere aspecten denk ik dat wel weer. Met name met de regeling voor stikstofdepositie zou je nieuwe projecten wat kunnen bespoedigen. Dan hangt het er wel weer van af hoe snel de programmatische aanpak voor stikstofdepositie vorm krijgt en hoe snel je daarmee ook echt aan de slag kan. Dat lijkt mij juist wel een voordeel van de wet.

De **voorzitter**: Dit ruime uur roept interessante perspectieven en nieuwe vragen op. Eigenlijk kom je tot de conclusie dat zo'n uur nooit genoeg is. Het is dan heel onbevredigend om het af te moeten sluiten, maar het zij zo, wij moeten ons aan ons programma houden, dus ik zal dat proberen te doen. Ik dank u drieën buitengewoon voor de zeer interessante inhoudelijke bijdrage die u heeft geleverd. Ik weet niet of het ons werk er gemakkelijker op maakt, in de richting van de 16de maart, maar alle inzichten helpen. Wij gaan verder met het volgende blokje.

## **Sessie II Projectcriteria**

Gesprek met:

Mr. J.C. van Dijk, lid Raad voor de rechtspraak;

Mr. J.L. Verbeek, vicepresident van de rechtbank Den Haag.

De **voorzitter**: Ik heet de heer Van Dijk en de heer Verbeek van harte welkom. Ik ben buitengewoon blij dat beide heren bereid zijn om op de uitnodiging van de Eerste Kamer in te gaan. Ik geef als eerste het woord aan de heer Van Dijk.

De heer **Van Dijk**: Dank u wel, voorzitter. Voor ons is het ook een bijzondere ervaring om hier te zijn. Wij hebben een rolverdeling met elkaar afgesproken. Ik zal wat algemene opmerkingen maken. De heer Verbeek is niet alleen vicepresident van de rechtbank Den Haag, maar ook lector bij ons opleidingscentrum SSR. Hij verzorgt daar de cursussen op dit terrein. Dus als er iemand deskundig is, is hij het.

Ik heb een algemene opmerking vooraf. Een van de wettelijke taken van de Raad voor de rechtspraak is wetgevingsadvisering. Dat is met name om te kijken wat voor uitvoeringsconsequenties er voor de rechtspraak zijn. Heel opvallend is dat wij deze keer gewoon zijn overgeslagen. Er is ons niets gevraagd. Dat geldt ook voor de meer inhoudelijke vragen. Onze beroepsvereniging, de NVVR, heeft een eigen wetenschappelijke adviescommissie die vooral adviseert over meer inhoudelijke punten. Wij beperken ons tot de consequenties voor de rechtspleging. Ook die beroepsvereniging is niet om advies gevraagd. Men vond het kennelijk niet nodig. Dat is een beetje een gemiste kans, omdat het voorliggende wetsvoorstel nogal wat vragen oproept.

Een eerste punt waar men rekening mee moet houden, is dat nieuwe wetgeving altijd tot nieuwe rechtsvragen leidt. Dat betekent dat het in de praktijk de eerste paar jaar onzekerheid geeft. De Kamer heeft net boeiende betogen gehoord van twee advocaten. Daaruit heeft men kunnen begrijpen dat de Europese dimensie een rol gaat spelen. Als we het dan hebben over prejudiciële vragen, dames en heren, dan hebben we het antwoord uit Luxemburg of Straatsburg als deze wet alweer aan het eind van zijn leven is. Dus het is maar de vraag hoe nuttig het is.

Wij hebben vraagtekens bij het open karakter van de wet. Daar zitten duidelijk wel risico's in wat de organisatie betreft. We weten nooit hoeveel zaken er op ons af kunnen komen, maar we moeten daar wel capaciteit voor beschikbaar houden. Dat vergt een snelle doorlooptijd. Dat betekent dat andere zaken – want er worden geen extra financiële middelen voor beschikbaar gesteld; deze moeten bij voorrang behandeld worden – op de stapel komen, bijvoorbeeld een WW-conflict dat moet wachten.

Een ander probleem dat voortvloeit uit het open karakter is hoe de burger moet weten dat hij te maken heeft met een zaak ingevolge de Crisis- en herstelwet. En hoe weet de griffie dat? Het heeft in de praktijk nogal wat consequenties. In de huidige praktijk kunnen na indiening van een beroepsschrift gronden aangevuld worden. Dat is standaard. De griffie kijkt daarnaar en stuurt een briefje naar een klager met de boodschap dat hij/zij binnen een bepaalde termijn de beroepsgronden kan aanvullen. Dat kan in dit systeem niet. Dat betekent dat a. de griffie een enorme fout maakt, want die zet mensen op het verkeerde spoor en b. dat er ook gezegd zou moeten worden: mijnheer of mevrouw, het spijt me wel, maar u bent niet ontvankelijk want u had in één keer uw beroepsgronden moeten formuleren en u kunt die niet aanvullen. Dat zijn naar ons idee problemen die opgelost moeten worden, wil je hiermee werken.

Wij zien ook wel een probleem met de relatie met andere wetgeving. Wij hebben sinds kort de Spoedwet wegverbreding. Vanaf 1 juli hopen wij dat nu eindelijk de Wabo in werking treedt. Dan moet je met verschillende systemen werken. Dat betekent ook dat het relativiteitsvereiste bijvoorbeeld wel geldt voor zaken die onder de CHW zouden vallen, maar niet onder de toekomstige Wabo. Dat vinden wij echt problematisch. Collega Verbeek kan meer over de details vertellen.

De **voorzitter**: Dank u wel, mijnheer Van Dijk. Ik geef het woord aan de heer Verbeek.

De heer **Verbeek**: Ik wacht de vragen af.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Wat de heer Van Dijk aan het begin van zijn betoog opmerkte, was ook voor de CDA-fractie een

probleem. De CDA-fractie heeft aan het slot van het voorlopig verslag gevraagd of de regering enige afstemming had met de Raad voor de rechtspraak over het aantal zaken dat wellicht zal toenemen. Daar zal in fysieke zin capaciteit voor moeten worden vrijgemaakt en eventueel ook extra financiële middelen. Daarnaast noemde de heer Van Dijk het verband tussen deze wet en overige wetgeving die al in een versnelling is gekomen. Hij noemt de Wabo. We hebben het net over de MER gehad, de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding, enz.

Ik zit met de volgende vragen. De regering vond het niet noodzakelijk om overleg te plegen met de Raad voor de rechtspraak. Waarom geeft de Raad voor de rechtspraak niet uit eigen beweging advies aan de Staten-Generaal? Dat zou kunnen. Wij hebben onlangs een wetsvoorstel afgetikt dat wij als Staten-Generaal zelf de Raad van State om advies kunnen vragen. Dat hebben wij goed geregeld. Het is ook heel erg nuttig. Dus dan krijgen we niet dat gesteggel dat het via de regering moet.

Heeft de heer Verbeek een suggestie voor hoe in de uitvoeringspraktijk goed geregeld kan worden dat een appellant – een klager – weet dat hij een project heeft dat gekenmerkt is voor de Crisisen herstelwet? Dat is inderdaad voor de griffie en voor de appellant van cruciaal belang, bijvoorbeeld omdat de beroepsgronden niet meer aangevuld kunnen worden.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik heb verschillende vragen. Allereerst heb ik een vraag over het verdringingseffect. Alle projecten die onder de Crisis- en herstelwet gaan vallen moeten voorrang krijgen boven andere projecten. Dat geldt voor de benoemde projecten in bijlage 1, in projecten die via de AMvB's komen, maar ook voor de projecten die via afdeling 6 en afdeling 7 komen. Mijn vraag is tweërlei. Is het daadwerkelijk mogelijk om die projecten binnen de daarvoor gestelde termijn gerealiseerd te krijgen? Wat zijn de gevolgen daarvan voor de andere projecten – ik beperk het even tot het ruimtelijk terrein – die al aanhangig gemaakt zijn als deze wet van kracht wordt?

Ik heb geprobeerd in mijn vragen aan de regering te suggereren dat het pro-forma beroep en de relativiteitsvereisten door de rechter mee beoordeeld zouden mogen worden al naar gelang er in de voorfase daadwerkelijk blijkt dat het Elverdingproof was. Dat wil zeggen dat er een verkenningfase is geweest, juist omdat er sprake was van participatie. Ik heb dat naar voren gebracht omdat ik denk dat het goed verdedigbaar is dat als men kennis heeft gehad in de voorfase van alles wat zich in een project afspeelt, dat het denkbaar en niet zo gek is dat je in een keer de gronden ingediend moet hebben. In de beantwoording wordt gesteld dat het twee totaal verschillende zaken zijn en dat de rechter die niet mag koppelen. Ik wil van u beiden horen of dat naar uw oordeel juist is. In een stuk van de heer Bakkers heb ik gelezen dat er sprake kan zijn van een verschil van uitleg. In een pro forma beroep zouden in eerste instantie de gronden worden aangegeven. Tijdens de zitting zouden een uitdieping en verdere uitleg van de argumentatie wel zijn toegestaan. Wat is uw reactie daarop?

De heer **Hofstra** (VVD): De Spoedwet is ook bedoeld om zaken te versnellen. Volgens mij gebeurt dat nu, maar zien de vertegenwoordigers van de Raad voor de rechtspraak dat ook?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): U hebt gezegd dat u bezwaar hebt tegen het feit dat er twee stelsels naast elkaar bestaan. Het relativiteitsvereiste geldt slechts voor een deel van de wetgeving. Hebt u bezwaar tegen het relativiteitsvereiste op zichzelf, of hebt u slechts bezwaar tegen het feit dat er twee verschillende stelsels bestaan?

Denkt u dat het relativiteitsvereiste in de procedure veel tijdswinst zal opleveren?

De heer **Koffeman** (PvdD): Mijnheer Van Dijk, u hebt zich verbaasd over het feit dat de regering u in dit geval niet om advies gevraagd heeft. Er is advies gevraagd aan de Raad van State. Vervolgens zijn er in de Tweede Kamer tal van wijzigingen aangebracht. Er is daarna geen advies gevraagd over de consequenties van die wijzigingen. Vereiste dat volgens u redelijkerwijs geen nieuw advies van de Raad van State, of kunnen er praktische problemen ontstaan vanwege het feit dat dit advies niet is gevraagd?

De heer **Laurier** (GroenLinks): In de nadere memorie van antwoord staat over de veranderingen in het procesrecht dat die eigenlijk ook een beetje bedoeld zijn om te experimenteren met het procesrecht. Acht u dit verantwoord?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik ben een vraag vergeten. Veel projecten zijn complex en langdurig. Een groot aantal van de projecten dat op de lijst staat, is tot stand gekomen binnen de huidige regelgeving. Die projecten vallen dus onder de huidige regelgeving. Op het moment dat de Crisis- en herstelwet van kracht wordt, vallen ze daaronder. Het moet mogelijk zijn om te stellen dat een project niet voor 2014 met de uitvoering kan beginnen. Ik zal met de regering nog discussiëren over de betekenis van het woord «uitvoering». Het is echter niet onvoorstelbaar dat projecten op een later tijdstip uitgevoerd zullen worden dan in 2014. In dat geval zullen die onder de bestaande regelgeving vallen. Is dat überhaupt nog te «handelen»?

De **voorzitter**: Dat is een reeks uitdagende vragen. De woordvoerders hebben een rolverdeling afgesproken en maken dus zelf uit wie welke vraag gaat beantwoorden. Laten we beginnen met de vragen van de heer Janse de Jonge.

De heer **Van Dijk**: De heer Janse vroeg waarom wij niet spontaan en actief adviseren. Wij zijn van mening dat dit in dit specifieke geval niet onze taak is. Wij houden de omgangsvorm in acht dat wij terughoudend zijn met het geven van inhoudelijke oordelen over wetgeving. Het is niet aan ons om dat te doen. Wij behoren daarin geen rol te spelen. Als er vragen zijn over uitvoeringsconsequenties, bedenkt de Raad voor de rechtspraak zich wel drie keer. Ik kan mij niet herinneren dat de raad ooit zelf spontaan geadviseerd heeft. Vorig jaar was er de kwestie in de Eerste Kamer van de oproepplicht van die ouders van strafrechtelijk minderjarigen, dat ze moesten verschijnen. We konden toen uitleggen dat dit heel goed bedoeld was, maar dat het buitengewoon onpraktisch was. Als je namelijk het adres niet weet, is het niet mogelijk om de zaak van dat kind te behandelen. Je kunt die ouders er dan namelijk niet bij krijgen. Normaal gesproken, zijn wij echter heel terughoudend met het geven van juridische adviezen en ik ben van mening dat dit onze rol is.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De Raad voor de rechtspraak valt onder de Kaderwet adviescolleges. Dat geldt volgens mij niet voor de NVvR. In die kaderwet staat dat de Raad voor de rechtspraak ongevraagd aan de regering mag adviseren, maar dat hij dat niet aan het parlement mag doen. Graag zou ik zien dat dit verandert. De raad doet het niet graag, maar hij mag dat volgens mij ook niet. Ik meen dat dit is vastgelegd in artikel 96 en volgende artikelen van die kaderwet.

De heer **Verbeek**: De NVvR adviseert op verzoek van het ministerie van Justitie. De afspraak is dat dit gebeurt bij wet. Dat ministerie moet daarbij het eerste departement zijn. Formeel is dat hierbij niet het geval, dus het valt er een beetje buiten. Als je echter kijkt naar de inhoud van met name de processuele regelgeving, zou dat normaal gesproken wel van het



ministerie van Justitie komen. Daarover zou dus zeker advies worden gevraagd en dat zou ook worden gegeven. Dat zou inderdaad een meer inhoudelijk advies zijn.

De heer **Hendrikx** (CDA): Misschien is «adviseren» niet het juiste woord. Signaleren zou naar mijn idee wel aan de orde kunnen zijn, zeker als u vreest dat een en ander geen geringe consequenties kan hebben voor andere rechtszaken.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat het dan een signalering zou moeten zijn in de vorm van een advies.

De heer **Hendrikx** (CDA): Ja, dat zou kunnen, bijvoorbeeld door het geven van een helder signaal.

De heer **Van Dijk**: Wij denken er wel over na hoe wij ons daarin wat meer kunnen profileren en hoe wij die rol kunnen «oppakken». Het is een andere rol dan die van een individuele rechter of die van een college van rechters. De Raad voor de rechtspraak zou daarin als instituut een andere rol kunnen vervullen. Dat ben ik met u eens.

De heer **Verbeek**: De heer Janse de Jonge vroeg naar de herkenbaarheid van besluiten die onder de Crisis- en herstelwet vallen en wat wij doen. Ik meen althans dat die vraag door hem werd gesteld. Wij zitten aan het eind van de keten. Wij krijgen de besluiten dus op ons bord op het moment dat er wel of niet iets is gebeurd. Als er in de besluitvorming iets niet goed is gegaan, constateert de rechter dat. Wat de gevolgen daarvan zijn, hangt van de omstandigheden af. Op dat moment is het echter een gepasseerd station.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Iets scherper: hoe weet u dan dat het een project is uit de Crisis- en herstelwet?

De heer **Verbeek**: Dat is een goede vraag. Wij moeten er dus ook voor zorgen dat onze administratief medewerkers, bij wie die zaken binnenkomen, wat dat betreft goed geschoold worden. Als bijvoorbeeld blijkt dat het in de fase daarvoor niet goed is gegaan en dat een burger dat niet kon herkennen, ligt de rechtsvraag op tafel wat we daarmee gaan doen. Ik loop hiermee enigszins vooruit op een aantal andere punten dat in de vragen aan de orde kwam. Het is een wet die nogal wat rechtsvragen zal oproepen. Het zullen zowel vragen zijn van nationaal recht als van Europees recht.

Mevrouw Meindertsma vroeg naar het verdringingseffect. In artikel 1.6 van de Crisis- en herstelwet wordt de uitzondering tot hoofdregel verheven. Ik doel op het feit dat de versnelde behandeling van een beroep verplicht wordt voorgeschreven. Dat zal ook moeten, want anders haal je, gezien de wettelijke termijnen van de Algemene wet bestuursrecht, die zes maanden niet. Als je die termijnen in de normale procedure optelt, schiet je over dat halfjaar heen. Daar heeft de Raad van State ook in de advisering op geattendeerd. Je maakt dus van de uitzondering de hoofdregel. Bovendien zullen al deze besluiten, gelet op de inhoud van deze Crisis- en herstelwet, behoorlijk complex worden. Dat betekent dus dat je altijd een meervoudige kamer nodig hebt om die zaken te behandelen, zowel vanwege de complexiteit ervan, als vanwege de grote maatschappelijke impact ervan. Dit leidt ertoe dat je er heel veel capaciteit voor moet vrijhouden. Daarbij speelt het open systeem ons een beetje parten, want we kunnen niet precies schatten hoeveel besluiten elke rechtbank over zich heen krijgt op basis van deze wet. Hierdoor ga je dus capaciteit vrijmaken ten koste van je normale bedrijfsvoering in het behandelen van beroepen, want normaal gesproken gaan alle zaken in de gewone proce-

dure. Dit veroorzaakt een verdringingseffect, want zaken op het terrein van het omgevingsrecht en andere bestuursrechtzaken moeten langer wachten op behandeling. Iemand heeft al opgemerkt dat een WW-zaak langer gaat duren. Dat kan inderdaad een gevolg ervan zijn.

De **voorzitter**: De andere vraag ging over het pro-formaberoep.

De heer **Verbeek**: De vraag was of pro-formaberoep is toegestaan. Ik verwijs naar een antwoord dat ik al heb gegeven. Dit is een rechtsvraag die ongetwijfeld ooit aan de orde komt. Nationaalrechtelijk zullen we die vraag moeten bekijken. Uiteindelijk moet de hoogste rechter daar de knoop over doorhakken. Er zitten een EVRM-dimensie en een communautairrechtelijke dimensie aan, voor de fijnproevers de Van Schijndeljurisprudentie en de Peterbroekjurisprudentie van het Hof in Luxemburg. Zolang de knoop niet doorgehakt is, heb je een bepaalde mate van rechtsonzekerheid. Voorts kan het zijn dat de afdeling bestuursrechtspraak daarover prejudiciële vragen moet gaan stellen aan het Hof van Luxemburg. Dan ben je inderdaad zo een paar jaar verder.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Gaat u ook nog even iets inhoudelijker in op mijn vraag of een rechter een oordeel over de ingediende bezwaren, over het pro-formaberoep kan vellen indien er meer of minder «Elverding-proof» gewerkt is? Zeg ik het goed of moet ik het iets uitvoeriger doen? Het gaat erom of er in de voorfase van het besluit ... Kijk, beroep en bezwaar worden aangetekend tegen het besluit. Daarvoor heb je maar zes weken. Dan moet je dus alle gronden aangegeven hebben waarop je bezwaar maakt en mag je niet hangende dat bezwaar nieuwe dingen toevoegen. Dit zou kunnen op het moment dat er een goede besluitvoorbereidingsfase geweest is. Als die helemaal niet geweest is, mag de rechter dat meewegen?

De heer **Verbeek**: Het is wel zo dat de besluiten die onder de Crisis- en herstelwet vallen, voorbereid worden op grond van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht betreffende de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Die is er dus wel geweest. In hoeverre het toelaatbaar is, is zo'n rechtsvraag waarbij deze elementen eventueel mee kunnen spelen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik ga verder. U zit in de rechtbank en krijgt een zaak. U constateert dat artikel 3:4 van de Awb naar uw oordeel niet helemaal goed is toegepast. Oordeelt u dan anders over het later invoegen van een pro-formaberoep en/of een grond die aangevoerd is? Ik begrijp best dat dit allemaal in de voorbeeldsfeer ligt, maar is dat theoretisch denkbaar?

De heer **Verbeek**: In ieder geval, maar ik val in herhaling, zijn dit allemaal elementen die bij de beoordeling een rol gaan spelen. Meer kan ik er niet van zeggen zolang er geen concrete zaak is.

De **voorzitter**: Het is denkbaar, dat is volgens mij zo'n beetje het antwoord.

De heer **Van Dijk**: U weet dat ik als lid van de raad geen rechterlijke functie meer heb, dus ik kan wat vrijer praten. Het is heel erg moeilijk om van een ambtshalve niet-ontvankelijkheid af te wijken. Dat doe je niet gauw. Dan moet er wel iets heel bijzonders aan de hand zijn. Je schept namelijk zo een precedent als je het doet. Het is ook niet voor niets dat het dwingend rechtelijk is voorgeschreven. Ik kan mij dus niet goed voorstellen dat een rechter van een situatie zegt dat die zo rommelig is voorbereid dat de burger het niet in de gaten heeft gehad, waardoor de verkeerde procesgang is gevolgd. Dat vind je dan dus heel treurig, maar ...

De heer **Verbeek**: Dat is precies een punt waar de wetenschappelijke commissie van de NVvR zeker een advies over zou hebben gegeven, een goed onderbouwd advies.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mijn derde vraag betrof de drie verschillende regelgevingen waar projecten onder kunnen vallen.

De heer **Verbeek**: Je kunt inderdaad problemen krijgen met de vraag onder welk regime een bepaalde zaak valt. Het compliceert wel dat de Crisis- en herstelwet niet volledig in de bestaande wetgeving geïncorporeerd wordt, maar dat je twee procesrechtelijke systemen naast elkaar krijgt, waarvan er een tijdelijk is. Dat maakt de zaken inderdaad complexer.

De heer **Van Dijk**: Mijnheer Hofstra, in theorie zou het natuurlijk best een versnelling kunnen zijn, vooral als wij geen andere wetten op dat terrein hadden. Maar juist de onderlinge relatie vertroebelt en geeft meer mogelijkheden voor complicaties. Als er niets was op dat terrein, dan hadden wij ons van alles kunnen voorstellen bij die intentie om veel sneller te werken. Gezien het totale speelveld kan ik mij dat nu niet voorstellen. Ik noem de Wabo, maar ook de bestuurlijke lus die vanaf 1 januari ook tot een versnelling kan leiden. Ik zie niet wat nu echt de toegevoegde waarde hiervan is, behalve dat de wet de zaak compliceert.

De heer **Verbeek**: De doorlooptijden bij de rechtbanken liggen momenteel tussen de negen en twaalf maanden. Deze procedure zou dan leiden tot uitspraak na zes maanden. Tegelijkertijd zitten er nogal wat juridische noviteiten in deze wet die weer tot allerlei nieuwe rechtsvragen kunnen leiden. Er zitten punten in die kunnen leiden tot prejudiciële vragen. Ik gaf al aan dat je dan zo twee, drie jaar verder bent. De bestuurlijke lus is per 1 januari jl. ingevoerd dankzij een breed gedragen initiatiefwet van de Tweede Kamer. Daarmee werd beoogd om een einde te maken aan de situatie – met name in het omgevingsrecht – dat de rechter een besluit vernietigt en de zaak terugstuurt. Uiteindelijk krijg je dan procedures die tien tot vijftien jaar duren. Bovendien is er sinds een paar jaar rechtspraak uit Straatsburg die inhoudt dat dit ook allemaal niet te lang mag duren en dat na een termijn van een jaar of vier uiterlijk – inclusief een bezwaarprocedure en alles in, die ook hierin zit – definitief beslist moet zijn wat wel en niet mag. Terugsturen mag dan ook niet meer. Wat dat betreft, is er de laatste tijd al een heleboel versnelling bereikt.

De **voorzitter**: Is dat ook een antwoord op de vraag van mevrouw Quik over het bezwaar om met twee stelsels te werken?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik had een specifieke vraag over de relativiteitseis. Is er bezwaar tegen die eis op zich of tegen twee stelsel? Brengt het versnelling teweeg? Is het in strijd met de Europese richtlijn?

De heer **Verbeek**: Of het versnelling gaat opleveren, is moeilijk te zeggen. Als je kijkt naar de besluiten waar het om gaat, dan acht ik de kans klein dat daar uitsluitend beroepen tegen worden ingesteld waarbij alle argumenten onder het relativiteitsvereiste vallen. Dat zou me verbazen. Het zal uiteindelijk de procedure niet sneller maken, het betekent hoogstens dat bepaalde beroepsgronden niet meer inhoudelijk besproken worden. Het relativiteitsvereiste kennen wij wel in de rechtspraak, want het staat gewoon in het Burgerlijk Wetboek. Daar kennen wij het al van.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Er wordt hier gedacht dat dit rechten van burgers zal beperken als je het ook in het bestuursrecht invoert. Hoe ziet u dat?

De heer **Verbeek**: Je kan proberen, voorstellingen te maken van wie door het relativiteitscriterium wordt getroffen. In de wetenschap tref je in de discussie hierover steeds het voorbeeld aan van het concurrentieberoep. Je hebt een bouwmarkt op een bedrijventerrein en die wordt ermee geconfronteerd dat 300 meter verderop een concurrent zich wil vestigen. De reeds gevestigde bouwmarkt komt dan ineens in beroep en klaagt dat de korenwolf daardoor verstoord wordt. Dat is een voorbeeld waarvan de inschatting op dit moment is dat die beroepsgrond wel eens getroffen zou kunnen worden door het relativiteitscriterium. Het zal moeten blijken of dat meteen in strijd is met Europees recht. Dat is weer een van die rechtsvragen die dan op tafel ligt, die dus wel weer vertragend kan werken.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): De bezwaarmogelijkheid ga je dan toch ongelooflijk subjectiveren? Die korenwolf en andere zaken geloof ik wel, maar begrippen als «ruimtelijke kwaliteit» of «goede ruimtelijke ordening», zullen eronder vallen, want dat zijn meer objectieerbare begrippen. Als het belang louter gerelateerd zal worden aan degene die ergens direct naast woont en je dus geen oordeel mag hebben op grond van bijvoorbeeld winkelen in de stad, dan zal het ingewikkeld worden.

De heer **Verbeek**: Dat is een inschatting van hoe de rechtspraak met dat relativiteitscriterium om gaat springen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat is een inschatting. Ik wil graag de uwe weten.

De heer **Verbeek**: Het spijt mij voor u, want ik verval in herhaling. Dat is nu typisch iets waar de wetenschappelijke commissie van de NVvR zich graag over zou hebben uitgelaten. Ik ga dat in mijn eentje niet doen, want wat er dan gebeurt, is dat er een expertgroep bij elkaar wordt geroepen die zich daarover zal buigen. Ik ben in mijn eentje geen expertgroep en ik ben in mijn eentje al helemaal geen representatieve wetenschappelijke commissie.

De **voorzitter**: Wij zullen u verder op dit punt ook niet meer uitlokken. De heer Koffeman heeft nog een vraag.

De heer **Koffeman** (PvdD): U zei dat het merkwaardig is dat de regering ons niet om advies heeft gevraagd. Dat heeft zij bij de Raad van State in eerste instantie wel gedaan. Maar nadat er veel wijzigingen in de Tweede Kamer zijn aangebracht, is er geen nieuw advies gevraagd. Is uw inschatting dat dit tot complicaties kan leiden of dat de wijzigingen die zijn aangebracht in de Tweede Kamer zo overzichtelijk zijn dat een nieuw advies van de Raad van State niet voor de hand ligt.

De heer **Van Dijk**: Dat vind ik een moeilijk vraag. Ik geef dan een oordeel over de advisering van de Raad van State. Wij hebben al genoeg aan ons eigen oordeel. Ik kan daar niet veel zinnigs over zeggen.

De **voorzitter**: Dan is er nog de vraag van de heer Laurier of je het procesrecht als experiment mag zien.

De heer **Van Dijk**: Dat zou ik op dit terrein toch niet zo graag willen, maar dat is een typisch persoonlijke opvatting, die niets met de rechtspraak te maken heeft. Ik ben van mening dat de rechtspraak terughoudend moet zijn met experimenten. Daar zijn wij niet voor. Wij moeten degelijk en betrouwbaar zijn. Mensen moeten weten wat ze van ons kunnen verwachten. De rol van de rechter is niet om wat grenzen te verleggen. Ik zie het niet zo gebeuren dat wij gaan experimenteren. Terugkomend op mevrouw Meindertsma, kan ik mij wel voorstellen dat je,

sprekend over de invulling van de relativiteitseis, met casuïstiek te maken krijgt. Daar ontkom je niet aan. Maar daar kun je geen algemeen antwoord op geven. Ik ben het volstrekt met de heer Verbeek eens dat dit het heel erg moeilijk maakt. Het gaat om een individuele casus, maar op zichzelf zullen wij niet voor experimenten zijn. Het is uw terrein, nieuwe wetten maken, en niet het onze. U maakt er maar zo veel als u zelf wilt. Wij vragen ons hier echter af of dit nu nodig is en of dit geëigend is in het geheel. Maar dat zijn alleen vragen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Om een misverstand weg te nemen: mijn vraag was niet in hoeverre rechters gaan experimenteren. Het kabinet argumenteert bij deze wet dat zij is bedoeld als een soort experiment om te kijken wat er in het procesrecht kan veranderen. Mijn vraag aan u is of u dat een verantwoorde manier vindt om met wetgeving om te gaan.

De heer **Van Dijk**: Ik denk dat ik het net al heb gezegd.

De heer **Verbeek**: Misschien een aanvulling. Zolang de hoogste rechter er niet over heeft gesproken, betekent het wel een zekere mate van rechtsonzekerheid.

De **voorzitter**: Ik dank de heren Van Dijk en Verbeek buitengewoon voor het inzicht dat zij hebben gegeven over hoe om te gaan met deze problematiek. Wij hebben een korte pauze en gaan dan door met het volgende blok.

### **Sessie III WRO/samenhang wetgeving**

Gesprek met:

Drs. P.H. Kersten, Senior Onderzoeker bestuurskunde en Planologie  
Centrum Landschap Alterra Wageningen University and Research Centre.

De **voorzitter**: Ik heet de heer Kersten van harte welkom. Hij weet alles van de Wro en de samenhang met de wetgeving. Mijnheer Kersten, ook u stel ik in de gelegenheid om een aftrap te geven.

De heer **Kersten**: Voorzitter. Ik heb mij voorbereid op het beantwoorden van vragen, maar ik wil ook graag een aftrap geven. Ik wil het in dit gezelschap van juristen over de geest van de wet hebben in plaats van over de letter van de wet. De geest van de wet geeft aan wat men met het wettelijk instrumentarium en het beleid wil bereiken. Daarbij is het de vraag of dat ook lukt. Ik zal in mijn betoog constateren dat er sprake is van een verschillende manier van denken over hetzelfde artikel. Je kunt eruit opmaken dat het gaat werken maar ook dat het niet gaat werken. Dat maakt het bij deze wet bijzonder moeilijk om te doorvoren wat het precies gaat betekenen. Ik zal in mijn betoog teruggrijpen naar onderzoek dat in het kader van het parlementair onderzoek van de commissie-Duivesteijn is gedaan. Ik heb daarover een hoofdstuk geschreven in Notie van ruimte. De uitkomsten van dat onderzoek zijn best nog wel beleidsrelevant, ook voor deze wet. Ik ga proberen om daar lering uit te trekken.

Ik ben zelf actief bij een paar van de projecten die genoemd zijn in de prioriteitenlijst. Vanuit die invalshoek bekijk ik wat het zou gaan betekenen voor die projecten als deze wet er komt. Ik doe mee aan het Greenport Venlo-verhaal. Dat is een van de projecten die versneld zouden kunnen worden door deze wet. De vraag is wat men daarvan merkt bij Greenport Venlo.

Toen de eerste documenten verschenen over de Crisis- en herstelwet slaakte ik de verzuchting dat de wet laat zien dat de overheid het eigenlijk als werkmethode kiest om niet te excelleren in bestaande wetgeving, maar dat zij ervoor kiest om meer sturingsmacht naar het niveau van

hogere overheden te trekken. Zij heeft daarvoor een andere wet nodig in plaats van te blijven functioneren in het bestaande stelsel van wetgeving. Het is pas zeven jaar geleden dat de nieuwe sturingsfilosofie van de ontwikkelingsplanologie werd geïntroduceerd. Daarmee moest alles anders worden. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening kwam, de Wabo is er bijna en nu komt de Crisis- en herstelwet eraan. Het lijkt daardoor net alsof die andere wetgeving niet goed werkt. Daar plaats ik grote kanttekeningen bij. Er worden ook in de bestaande wetgeving heel veel vrijstellingen verleend: automatische vrijstellingen, wijzigingsbevoegdheden. Heel vaak zie je dat gesteld wordt dat bijvoorbeeld het bestemmingsplan een goed gremium is om onderhandelingen in te voeren, maar meestal zie je dat de planfiguren van de Wet ruimtelijke ordening het sluitstuk van de onderhandelingen zijn in plaats van dat daar de procedure aan opgehangen wordt.

Nu komt de Crisis- en herstelwet en er is ook al aangekondigd dat er een nieuwe omgevingswet gaat komen voor de Natuurbeschermingswet. En zo gaat het maar door. De veranderingsnelheid is enorm en het stelsel van nieuwe werkwijze, regelgeving en instrumenten wordt weer uitgebreid, terwijl de gevolgen van de vorige veranderingen nog helemaal niet in beeld zijn.

Ook de werkwijze van de wet is weer gewijzigd. Aanvankelijk leek het een soort uitschakelingswet, maar het is een soort opschortingswet geworden. Daarover zal ik later in mijn bijdrage iets zeggen. Het is als het ware een stelsel van zelfbinding en toetsing achteraf. Dat betekent een fundamentele breuk met het stelsel van vergunningverlening vooraf, dat in dit land gebruikelijk is. Ik denk dat dit iets is wat, als je praat over de geest van de wet, veel meer effect zal hebben dan menigeen nu denkt.

Het vergt studie om de werkingssfeer van de Crisis- en herstelwet te doorgronden. Zojuist is er een debat gevoerd met verschillende juristen. Ook in de tweede memorie van antwoord blijft een groot aantal zaken onduidelijk en gaat het, zoals ik al zei, om de schriftlezing. Het gaat er dus om hoe je de wet wilt zien. Gaandeweg experimenten doen, levert geen rechtszekerheid op. De bufferzones zijn daarvan een goed voorbeeld. Uit de memorie van antwoord blijkt dat die bufferzones wel blijven bestaan. Dat neemt niet weg dat van dat gedeelte van de Wet op de ruimtelijke ordening in geval van innovatie kan worden afgeweken. Zodoende maak je er een puzzel van. In de praktijk zal blijken dat de inhoud en de procedure van de wet onduidelijk zijn. Het Wabo-traject laat zien waartoe dat leidt.

Wij hebben dan ook geconstateerd dat er sprake is van een soort bouw pakketwetgeving. Verschillende bouwelementen worden via algemene maatregelen van bestuur gaandeweg aan het systeem toegevoegd. Er is wat dat betreft een parallel te zien met de recente Wet op de ruimtelijke ordening, waarvoor de AMvB Ruimte er moest komen. Er is zelfs een tweede AMvB op komst.

Je ziet dus dat er een groot verschil is tussen het voorliggende wetsvoorstel en het eerste begin dat de regering destijds in procedure bracht. Doordat er is gekozen voor de bouw pakkettenaanpak, kunnen er zelfs na jaren fundamentele wijzigingen worden doorgevoerd. Daarmee wordt dus een systeem van permanente verandering geïntroduceerd.

We constateerden dat er nieuwe instrumenten zijn ontwikkeld, waaronder het gebiedsontwikkelingsplan. Het is geen structuurvisie in de Wet op de ruimtelijke ordening, maar het wordt geïntroduceerd als een bestemmingsplan. Het is echter geen bestemmingsplan met iets concreets. Het zit er als het ware tussenin. Iets dergelijks is overbodig, want ook in de huidige Wet op de ruimtelijke ordening is het mogelijk om voor delen van het gemeentelijke gebied een bestemmingsplan te maken. Kennelijk heeft het een nieuwe status gekregen, namelijk die van gebiedsontwikkelingsplan. Het projectuitvoeringsbesluit heeft niet de status van een bestemmingsplan. Het heeft wel een toelichting met motivatie tot zelfbinding en



daaraan kunnen zelfs voorschriften worden gehangen. Ook wordt vermeld dat de aard van de nieuwe instrumenten toetsing vergen. Daarop hebben diverse sprekers vandaag ook gewezen. Als je spreekt over juridisering, is een en ander niet alleen voor de burgers ondoorgrondelijk geworden, maar ook voor de overheden. Een goed voorbeeld is dat het beroepsrecht van de decentrale overheid enerzijds wordt beperkt en dat de gemeenteraad in het projectuitvoeringsbesluit anderzijds de partij blijkt te zijn die een en ander eigenlijk moet vaststellen. De rol van de gemeente kan daardoor fundamenteel verschillen, afhankelijk van de procedure waarvoor wordt gekozen. Leg dat de burger maar eens uit.

Naar analogie van de Wet op de ruimtelijke ordening, vind ik het ontbreken van een rijksprojectuitvoeringsbesluit opmerkelijk. Er is wel in een provinciaal projectuitvoeringsbesluit voorzien, maar niet in een rijksprojectuitvoeringsbesluit. Misschien is de gehele Crisis- en herstelwet wel een rijksprojectuitvoeringsbesluit, maar daarvoor is de juridische borging onvoldoende.

De Crisis- en herstelwet hanteert niet het gelijkheidsbeginsel, maar daarin worden groepen in de samenleving bevooroordeeld. Soms zijn het de initiatiefnemers die willen bouwen en in sommige gevallen is onduidelijk hoe het afloopt, zoals in het geval van de boeren met de nitraatuitstoot. Het is waarschijnlijk de bedoeling om ze met de Crisis- en herstelwet te helpen, maar de vraag is of die uiteindelijk geen schot in eigen voet tot gevolg zal hebben. Als er sprake was van onomstreden doelen en goed samenwerkende overheden, was de Crisis- en herstelwet niet nodig geweest. Kennelijk voldoet dan het normale wettelijke stelsel.

Maar het gaat dus kennelijk om welomstreden doelen en niet goed samenwerkende overheden. Juist om die afweging inzichtelijk te maken voor de burger, is vroeger het stelsel rijksnota, structuurvisie en bestemmingsplan bedacht om de doorwerking van het hogere beslissingsniveau naar het lagere te laten zien. In de Crisis- en herstelwet wordt het nog meer dan in de nieuwe Wro in elkaar geschoven. Niet alleen de commissie-Elverding toont de stroperigheid in de voorfase aan, ook het rapport over de Nota Ruimte maakt er melding van dat de werkelijke vertragingen in het voortraject worden opgelopen en dat de overheid vaak zelf de grootste overtreders is met de inbreuken die zij maakt op de ruimtelijke ordening. Dat is ten aanzien van het restrictieve beleid duidelijk in beeld gebracht. Dit stemt niet optimistisch over de operationele werkingssfeer van het voorliggende wetsvoorstel, want wie ziet er toe op de ontwikkelende overheid, die experimenten in regelgeving gaat uitvoeren? Een voorbeeld daarvan is het rijksinpassingsplan voor de hoogspanningsleiding, waarbij men een dubbelbestemming wil hebben. Naar aanleiding van de ene kant van de schriftlezing kun je zeggen: joh, doe niet zo moeilijk, hier is een dubbelbestemming, pas die nou gewoon toe op al die andere bestemmingsplannen. Aan de andere kant van die schriftlezing kun je zeggen: ja, maar je treedt wel in het lokale gezag, want je maakt een rijksinpassingsplan, waardoor je in de zin van de wet ook de beheerder van dat gebied bent in de periode dat het bestemmingsplan daar geldt en je niet kunt zeggen dat je je niet bemoeit met wat voor een andere bestemmingen daaronder liggen, omdat je vindt dat de gemeenten dat zelf maar moeten zien. Je bent namelijk getreden in het bevoegde gezag van die lokale overheid. Dit soort dingen gaat leiden tot een juridische lappendeken van formaat in dit land. Bovendien zal je met de planschaderegeling, waarover mijn buurman volgens mij zo meteen meer zegt, tien jaar moeten wachten voordat je weet wat de werkelijke planologische situatie eigenlijk opgeleverd heeft in de situatie dat men aan de hand van het beleid zegt: we mogen op voorhand dit plan uitvoeren als we aangeven dat de werkelijke gevolgen daarvan binnen de periode van tien jaar zijn hersteld, mochten die in afwijking zijn van de geldende milieuriichtlijnen. Het zal je maar overkomen!

Mijn laatste opmerkingen gaan over de moeilijke relatie van Nederland

met EU-regelgeving. Die hebben we in een recent onderzoek naar de introductie van drie richtlijnen in drie lidstaten bestudeerd. Je ziet eigenlijk een bijzonder patroon ontstaan dat elke keer enigszins hetzelfde is: er komt EU-regelgeving en de lidstaten gaan zich, om het wat onparlementair te zeggen, in alle bochten wringen om voor zichzelf bijzondere beleidsruimte te creëren. «Deze regeling willen wij zo interpreteren, wij hebben het MINAS, wij doen het zo, wij gaan het op die manier interpreteren en uitvoeren». Je krijgt dan een zogenoemde spartelperiode, waarin er overleg ontstaat met EU-ambtenaren, er vervolgens bericht komt van de Europese Commissie dat het niet goed gaat, waarop een veroordeling van het EU-Hof volgt, waarna de richtlijn redelijk één-op-één wordt ingevoerd en ingepast. Dit is eigenlijk een standaard patroon. Of we nu praten over de ING met mevrouw Kroes of over de Vogel- en Habitatrichtlijn, je ziet dat zich telkens hetzelfde patroon ontwikkelt. Wij denken dat de Crisis- en herstelwet weer keurig netjes hetzelfde patroon volgt. De geest van de EU-regelgeving is dat je de richtlijnen eigenlijk toepast. Er is zelfs een uitspraak van het Hof over het voorzorgsprincipe waarbij lokale overheden worden opgeroepen om, ook al is er geen sprake van directe bedreiging voor de burger – het ging over fijnstof in München – een actieplan op te stellen om de burger te vrijwaren van de negatieve gevolgen die met de richtlijn werden aangekaart. Dat is een heel andere manier van omgaan met Europese regelgeving dan dat je besluit om na te gaan of er opnieuw beleidsruimte kan worden gevonden bij het toepassen van versnelde regelgeving in Nederland. Daar wilde ik het even bij laten.

De heer **Vliegthart** (SP): U zei dat het wetsvoorstel ongelijkheid bevordert en omstreden doelen heeft. Hoe zou u alles samenvattend de belangafweging achter dit wetsvoorstel willen formuleren? De regering heeft dat zelf gedaan en daar kwam met name de snelheidscomponent naar voren. Als wij ongelijkheid en omstreden doelen als cruciale definiërende variabelen nemen, hoe ziet die belangenafweging er dan uit?

De heer **Smaling** (SP): Ik heb een meer technische vraag over de dingen die hier de komende weken gaan plaatsvinden. Op 2 maart aanstaande behandelen wij de Invoeringswet Wabo en twee weken later deze wet. Stel dat alles wordt aangenomen, dan moeten de gemeenteambtenaren die over de vergunningen gaan op 2 maart voor het eerst omgevingsvergunningen gaan uitgeven. Twee weken later moeten diezelfde mensen projectuitvoeringsbesluiten nemen. Heeft de heer Kersten enig idee hoe het op dat niveau in zijn werk zal gaan? Is een projectuitvoeringsbesluit de som van een projectbesluit en een omgevingsvergunning? Ergens fietst er ook nog een verklaring van geen bezwaar doorheen, die ook afgegeven moet worden. Ik zie gewoon niet hoe dit alles binnen afzienbare tijd op gemeentelijk niveau uit te voeren is.

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik begrijp dat de heer Kersten vindt dat de Crisis- en herstelwet eigenlijk indruist tegen de geest van de Europese regelgeving. Kan hij dat iets concreter maken? In welke zin kan er een botsing met die regelgeving ontstaan?

De heer **De Boer** (ChristenUnie): De heer Kersten had het over bouw pakketwetgeving en dat sprak mij wel aan. Daaraan kun je via AMvB's dingen toevoegen. Hij sprak over een systeem van permanente verandering. Uit de wijze waarop hij dat zei, leidde ik af dat hij dat niet zo geweldig vond. Een systeem van permanente verandering kan ook positief werken. Je kunt snel inspelen op actuele situaties, actuele veranderingen. Is deze wet daar juist niet zeer geschikt voor?

De heer **Van den Berg** (SGP): De heer Kersten heeft gezegd dat de werkings sfeer van deze wet moeilijk te doorgronden is. Wil hij daarmee

zeggen dat de rechtszekerheid van de burger daardoor onder spanning komt te staan? De wet beoogt om de werkgelegenheid te stimuleren. Als de rechtszekerheid erdoor vermindert, doet de wet dat ook door heel veel juristen aan het werk te zetten, maar dat is het niet doel van de wet. De heer Kersten was somber over de planschaderegeling. Ik hoor daar graag nog wat meer over.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik zou mogelijk de analyse kunnen delen dat de bestaande wetgeving door de Crisis- en herstelwet op achterstand wordt gezet, zeker als bestaande wetgeving nog maar net ontwikkeld is. Hij constateert echter ook – en ik met hem – dat ook de Wet op de ruimtelijke ordening, die inmiddels anderhalf jaar van kracht is, niet werkt zoals zou moeten. Structuurvisies, bestemmingsplannen zouden het leidend beginsel moeten zijn voor projectbesluiten en vergunningen. Wij kunnen constateren dat dit niet gebeurt. In een recent onderzoek las ik dat een op de drie gemeenten geen geldige bestemmingsplannen heeft. Soms moeten wij ook ons verlies nemen. Wij moeten constateren dat wij mogelijk een stapje verder kunnen komen met kwaliteit aan de ene kant en iets snellere procedures aan de andere kant. Ik nodig de heer Kersten uit om iets positiefs te zeggen over deze wet dan wel om aan te geven waar naar zijn oordeel naar gekeken zou moeten worden.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik sluit hierbij aan. De Wet op de ruimtelijke ordening kennen wij al anderhalf jaar. Het is niet onwaarschijnlijk dat vanaf 1 juli aanstaande de Wabo in werking kan treden, mits de ICT op orde is, maar daar hebben wij het over veertien dagen over. Kan de heer Kersten aangeven waardoor de Crisis- en herstelwet wel goed zou kunnen werken? Ik zie niet zo heel snel die enorme strijdigheid. Er wordt wel een nieuw instrument toegevoegd, maar dat heeft ermee te maken dat gemeenten nalatig zijn bij bestemmingsplannen en provincies soms ook niet hun verantwoordelijkheid nemen. Ik hoor graag een aantal aanbevelingen waardoor de Crisis- en herstelwet juist beter zal werken, in relatie tot de Wro.

De heer **Laurier** (GroenLinks): De heer Kersten zei dat deze wet bepaalde groepen bevoordeelt. A contrario redenerend ligt daar een andere vraag achter. Zijn er ook groepen die door deze wet benadeeld worden en kunt u die benoemen?

De heer **Kersten**: Voorzitter. Over de groepen die eventueel bevoor- of benadeeld worden, heb ik gezegd dat het probleem is dat je dat niet precies weet. Het is zelfs mogelijk dat je aanvankelijk denkt dat een groep ervan zal profiteren, bijvoorbeeld grootschalige varkenshouderijen, maar als je de wet dan in de verdere totstandkoming blijft volgen, dan blijkt dat die groep helemaal niet uit de voeten kan met de Crisis- en herstelwet omdat alle vergunningen in één keer op tafel moeten liggen. Ik noem het voorbeeld van een nieuw gemengd bedrijf in Greenport Venlo; een combinatie van een kippenhouderij, mestverwerking en champignonenteelt. Dit bedrijf had meer dan 100 vergunningen nodig en die krijg je in zo'n periode niet bij elkaar. Je denkt dan dat je voordeel hebt van de Crisis- en herstelwet, maar dat is uiteindelijk niet het geval.

De heer **Vliegenthart** (SP): Begrijp ik het goed dat er in beginsel geen belangenafweging op basis van deze wet gemaakt kan worden?

De heer **Kersten**: Ik heb van de bouwers in de publiciteit heel vaak gehoord en gelezen dat dit het was waardoor ze aan de gang kunnen gaan. Ik heb daar met enige verbazing naar gekeken. In de stukken wordt gedeputeerde Peters van de provincie Gelderland geciteerd met de 25 000 bouwvergunningen die er nog liggen. Ik vraag mij af wat het mechanisme

is waardoor bepaalde groepen – wie dan ook – er voordeel bij hebben. Dat wordt een ingewikkelde afweging met heel veel juridisering.

De **voorzitter**: De heer Smaling vroeg naar de samenloop.

De heer **Kersten**: Je zal maar gemeenteambtenaar zijn. Die zullen dat uitbesteden. Er komt zelfs zo iets als een regionale gebiedsdienst. Ik loop al wat langer mee en dat heeft het voordeel dat ik mij nog herinner dat de bedoeling van de Wabo is om het allemaal te vereenvoudigen. In het begin er nog geen sprake van dat er een stiekeme bestuurslaag bij zou komen. Dat bedoel ik ook met mijn schriftlezing. Het is de bedoeling om het te versnellen, maar als je naar de geest van de wet kijkt en daaruit afleidt wat je allemaal moet doen, is het nog maar de vraag of dit zal gebeuren. Ik heb op mijn kamer de twee mannetjes uit de Muppetshow die altijd vanaf het balkon commentaar geven. Vanuit die sfeer kan je een heleboel dingen aanvoeren die erop duiden dat het allemaal niet zal lopen en dat er veel meer vertraging zal optreden.

Gevraagd is hoe de geest van de Europese regelgeving tot een botsing kan leiden. Ik refereerde al aan een uitspraak van het Europese Hof. Ook in ons onderzoek naar de Europese regelgeving wordt elke keer aangegeven dat in het voortraject van de regelgeving de onderhandelings- en de beleidsruimte zit. Als lidstaat moet je het daar doen. Je moet ervoor zorgen dat de regelgeving die uiteindelijk wordt vastgesteld op EU-niveau aan jouw wensen voldoet. Als je dat achterin de rit probeert bij te regelen, dan kom je toch in ambtelijke procedures van Europa terecht waarbij iedere lidstaat dat voor zichzelf probeert. Dat is ook uit ons onderzoek gebleken. Wij hebben onderzoek gedaan in Engeland, Duitsland en Nederland. Alle landen zijn bezig om maximaal hun eigen beleidsruimte te creëren, zodra de regeling er is. Daar worden ze niet blij van in Brussel. Je ziet dat in het proces van implementatie van de richtlijn het net steeds strakker wordt aangetrokken. Aanvankelijk wordt er gepraat, maar uiteindelijk blijkt steeds meer dat je de richtlijn één op één moet toepassen en dat je je moet houden aan de geest van de richtlijn. Punt. Dat leidt ertoe dat de mogelijkheden om daarvan met eigen beleidsruimte van af te wijken, gaandeweg steeds minder worden. Dan vorder je ook in het juridische traject in Europa. Op een gegeven moment krijg je een uitspraak en dan moet je wel.

De **voorzitter**: Ik kom op de vraag van de heer De Boer over het belang van dynamische systematiek.

De heer **Kersten**: Een wet heeft ook een rechtsbeschermingsdimensie. Zo is de Wet ruimtelijke ordening ooit ook begonnen, als waarborg voor de burger ten opzichte van ontwikkelingen in de omgeving, zodat hij daar zijn recht aan kon ontlenen. Op het moment dat je alles dynamisch maakt, komt de waarborgfunctie voor de burger behoorlijk onder druk te staan. Als je dan ook de procedures daarbij moeilijk inzichtelijk maakt, dan kan je als burger gemakkelijk in de situatie komen dat je omgeving is veranderd terwijl je dat eigenlijk niet goed hebt waargenomen. Ik vind die waarborgfunctie in het kader van de ruimtelijke ordening erg belangrijk.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Ondertussen is die omgeving wel veranderd. Daar moet je ook beleid op maken. Hoe kun je dat spanningsveld dan wel aanpakken?

De heer **Kersten**: Ook in de huidige regelgeving zijn er ontzettend veel vrijstellings- en uitzonderingsmogelijkheden. Ik heb begrepen dat er onder de Natuurbeschermingswet iets van 600 vrijstellingen per jaar worden gegeven. Dat is niet eentje hier en eentje daar. Er wordt stelselmatig ruimte gezocht in de regelingen, waar mogelijk, met name ook door lokaal

bestuur om tegemoet te komen aan nieuwe ontwikkelingen. Dan houd je nog dat waarborgstelsel, bijvoorbeeld in de structuurvisies geborgd. Je weet dat een dergelijke ontwikkeling over een langere periode zal plaatsvinden. Het moet kunnen dat er op een gegeven moment iets verandert. Ook daarvoor hebben we de Tracéwet en dergelijke.

Om maar het voorbeeld Greenport Venlo aan te houden. Men is nu 3, 4 jaar volop aan het praten, echt als een Greenport. Ik heb in de gemeente Venlo gezegd: neem nu eens een voorbereidingsbesluit voor dit geheel en zet de juridische procedure nu eens meteen in werking. Dat hebben zij dus niet gedaan. Het heeft nu al 2,5, 3 jaar geduurd, en dan weer klavertjevier, en dat is dan weer net iets anders dan Greenport, voordat het bestemmingsplantraject op gang komt. Je ziet dat het bestemmingsplantraject en het ontwikkelen van het hele Greenport-concept eigenlijk een beetje losgekoppeld zijn, waardoor ook de financiële revenuen van het projectontwikkelingstraject eigenlijk niet automatisch ten goede komen aan het ontwikkelen van het concept als geheel. Je ziet dat je het ontzettend ingewikkeld gaat maken, terwijl je dat met een optimaal en excellent functioneren binnen het vigerende juridische stelsel best anders had kunnen oplossen, bijvoorbeeld binnen de nieuwe mogelijkheden die de rijkswet biedt tot bovenplanse verevening. Het is maar de vraag of de huidige regelgeving zo «niet dynamisch» is. Ik geloof daar helemaal niets van. Het is alleen de onwil om haar toe te passen die haar tot hinderpaal maakt.

De **voorzitter**: Mede gezien de tijd ga ik naar de vraag van de heer Van den Berg over de planschaderegeling. Uw opmerking daarover in uw inleiding wekte interesse.

De heer **Kersten**: Het onderdeel betreft de uiteindelijke planologische situatie die daarbij van betekenis is. Over planschade zal ik niet veel zeggen, maar wel over de steeds veranderende planologische situatie waarin je terechtkomt. Ook over de Wet ruimtelijke ordening heb ik wel eens gekscherend gezegd dat, als er een provinciaal inpassingsplan over je gemeente wordt heengegooid, zoals bij Amstelveen, waarbij gemeenten door de provincie terzijde zijn geschoven – en daar komt het inpassingsplan – zou je in principe als gemeente direct als het inpassingsplan van de provincie vigeert een voorbereidingsbesluit kunnen nemen om weer zelf een bestemmingsplan te kunnen maken. Dat is een voorbeeld van misschien wel ongewenste dynamisering die in principe op basis van de wet mogelijk is. In dat geval verandert de planologische situatie weer, zodat er eigenlijk nauwelijks sprake van is dat er een eindplaatje ontstaat. Ik kom dan weer met mijn pleidooi voor rechtsbescherming voor de burger. Ik vind dat die situatie zeer veel dynamiek op het lokale uitvoeringsniveau legt, waarover je vroeger op structuurniveau zekerheid kon bieden met de visies van het Rijk en de provincie op een wat langere termijn. Je ziet dat nu allemaal op de dynamisering op gemeentelijk niveau terechtkomen, waarbij het achter elkaar door snel kan gaan, waarbij de ene planfiguur de andere meteen kan opvolgen.

De **voorzitter**: Twee leden hebben nog een samengevatte uitdagende vraag gesteld. Waar kan het wel werken?

De heer **Kersten**: De huidige regelgeving is vaak uitstekend om je ding te doen, maar dan moet je het ook gaan doen. Op de lijst van projecten in de bijlage staan tal van projecten die echt niet vastzitten op de juridische regelgeving, maar op het vooroverleg en de manier waarop overheden met elkaar omgaan. Wanneer daar knopen doorgemaakt worden, kan je een stuk verder komen. Ik vind zelf erg mooi hoe het in Zuid-Holland toegaat, waar bijvoorbeeld nu ook over de Hof van Delfland weer nieuwe bestuurlijke convenanten zijn gesloten om alles te bespoedigen. Dan gaat iedereen weer weg en dan blijft er verwarring over de vraag wat het

bestuurlijke convenant betekent. Er wordt dan de stap naar het concreet aanpassen van het bestemmingsplan en dergelijke eigenlijk ook in het convenant – laat ik het maar vriendelijk stellen – niet aan de orde gesteld. Het is dan maar de vraag of met het versnellen van de procedures het geheel versneld zal worden.

De **voorzitter**: Het verhaal is helder. Ik kijk even naar de tijd. Deze zaal moet rond 13.20 uur ontruimd worden. Ik dank u zeer voor uw inbreng en voor de beantwoording van de vragen. Daarmee kom ik automatisch op de kwestie van de onteigening. Daarvoor hebben wij de heer De Groot uitgenodigd die, zoals wij inmiddels gewend zijn, eerst een korte beschouwing zal geven.

#### **Sessie IV Onteigening**

Gesprek met:

Mr. J.F. de Groot, Houthoff Buruma, lid Vereniging van Onteigeningsadvocaten en de Vereniging voor Bouwrecht.

De **voorzitter**: Ik heet de heer De Groot van harte welkom die, zoals wij inmiddels gewend zijn, eerst een korte beschouwing zal geven. Daarna heeft de Kamer de gelegenheid om daarop te reflecteren.

De heer **De Groot**: Graag heb ik gevolg gegeven aan de uitnodiging om vanmiddag een praktijkvisie te geven op het onderdeel «onteigening» van de Crisis- en herstelwet. Ik doe dat op persoonlijke titel, maar de strekking van mijn betoog over artikel 3.9 van de Crisis- en herstelwet wordt gedragen door de Vereniging van Onteigeningsadvocaten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Grondbedrijven en de G4-gemeenten.

De analyse van het onderdeel onteigening van de Crisis- en herstelwet houdt geen waardeoordeel in ten aanzien van de wet als geheel. We bekijken het onderdeel onteigening in het licht van de door de wet beoogde «versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten», en concluderen vervolgens of het middel leidt tot het beoogde doel, maar ook of het doel dit middel rechtvaardigt. De conclusie van mijn korte inleiding zal zijn dat de voorgestelde wijzigingen van de Onteigeningswet geen positief effect op de bouwproductie zullen sorteren, dat veeleer gevreesd moet worden voor vertragende effecten, dat gebiedsontwikkeling op decentraal niveau gebaat is met regie op datzelfde niveau ook ten aanzien van de grondverwerving in plaats van afhankelijkheid van een bestuursorgaan op afstand, en ten slotte dat de loskoppeling van planologie en onteigening ernstige afbreuk doet aan de rechtszekerheid en niet te rijmen is met standpunten van de regering bij eerdere wijzigingen van de onteigeningsprocedure. Ik licht dat als volgt toe.

Allereerst enkele kleinere wijzigingen, waar ik kort bij stilsta. Ik noem de nieuwe formulering van artikel 61 Onteigeningswet. Die laat de overheid weinig ruimte om – ingeval een bestemmingsplan nog kan worden gerepareerd – aan teruglevering van reeds onteigende gronden te ontkomen. De nieuwe formulering van artikel 80 Onteigeningswet maakt dat de vervroegde plaatsopneming in de gerechtelijke fase in de praktijk niet meer kan worden toegepast.

Geen probleem is er met het voorstel om de Titel II-ontteigening – de infrastructuurontteigening – uit te breiden tot «rechtstreeks daaruit voortvloeiende bijkomende voorzieningen». Het direct nuttige effect voor de bouwproductie moet echter worden betwijfeld.

Ik sta wat langer stil bij twee belangrijke punten. Allereerst de centralisering van de onteigeningsbesluitvorming. Aan het voornemen om de bevoegdheid te besluiten tot onteigening aan de gemeenteraad te



ontnemen en onder te brengen bij de Kroon, kleven overwegende bezwaren. De voornaamste is dat betwijfeld wordt of het doel van de Crisis- en herstelwet daarmee bereikt wordt.

Beoogd is een gelijkschakeling met het systeem van de Titel II-onteyning. Daarvoor bestaat geen goede reden. Infrastructuuronteyningen lenen zich er beter voor om «op afstand» plaats te vinden; noodzaak en urgentievraagstukken doen zich daar in mindere mate voor. Dat ligt anders bij de bestemmingsplanonteyning. Daar zullen te allen tijde belangenafwegingen moeten plaatsvinden, die alleen door het voor de planuitvoering verantwoordelijke bestuursorgaan kunnen worden gemaakt. De vraag of zelfrealisatie van een bestemming in een concreet lokaal plangebied mogelijk is, zal in eerste instantie door de regievoerende overheid en niet door Den Haag moeten worden beantwoord. Niet zelden spelen daarbij ook publiekprivate samenwerkingsverbanden een rol. Deze wijziging past ook niet bij het adagium «decentraal wat kan, centraal wat moet».

De beoogde versnelling is voorts niet verzekerd. Niet moet worden uitgesloten dat de gemeenteraad, alvorens de Kroon te verzoeken een onteyningsbesluit te nemen, met het oog op een zorgvuldige besluitvorming op de voorbereiding van dat verzoek, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing zal verklaren. De Kroon zal immers alleen een zorgvuldig voorbereid verzoek van de gemeenteraad honoreren. In dat geval zal de verschuiving van de besluitbevoegdheid geen tijdswinst opleveren.

De Crisis- en herstelwet voorziet bovendien wel in een kortere termijn – zes in plaats van negen maanden – vanaf terinzagelegging van een ontwerpbesluit door de Kroon, maar de wet kent merkwaardig genoeg geen termijn voor het in behandeling nemen van een verzoek van de gemeente en het noodzakelijke dossieronderzoek door de Kroon. Omdat het proces van onteyningsbesluitvorming buiten de macht van de gemeente wordt geplaatst, maar zij ondertussen wel verantwoordelijk blijft voor de vereiste minnelijke pogingen tot verwerving, verliest de gemeente feitelijk de regie.

De doorlooptijd bij de Kroon wordt een serieus probleem. Nu al, terwijl de Kroon de onteyningsbesluiten die uiteindelijk tot stand komen slechts behoeft goed te keuren, is niet zelden de termijn van negen maanden nauwelijks haalbaar. Recent zag de gemeente Uden een onteyningsbesluit teloor gaan door een fatale termijnoverschrijding door de Kroon. De gemeente kon opnieuw beginnen met de administratieve onteyningsprocedure. De Crisis- en herstelwet bewerkstelligt dat de Kroon onteyningsbesluiten voor alle gemeenten en provincies dient voor te bereiden, terwijl de «zeefwerking» van de voorgenomen besluitvorming op lokaal niveau wordt gemist en de capaciteit bij de Kroon niet is gewaarborgd. Geen harde termijnen en stuwmeren bij de Kroon, zijn funest voor het beoogde doel.

Ik kom op de loskoppeling van planologie en onteyning. Ook die stuit op zwaarwegende bezwaren. De keuze die op dit punt in de Crisis- en herstelwet is gemaakt, is opmerkelijk in het licht van de recente wijzigingen van de Onteyningswet. Steeds stond ook voor de regering voorop dat de rechtszekerheid vereiste dat geen eigendom ontnomen kon worden, zolang het werk waarvoor onteynd zou worden nog niet onherroepelijk planologisch mogelijk gemaakt was. Waar de wet door latere aanpassingen verder ging – ik doel op het wel dagvaarden voor onherroepelijkheid, maar nog geen eigendomsovergang – maande de regering in de parlementaire stukken zelfs tot terughoudendheid. In de Crisis- en herstelwet wordt ineens doorgepaktd naar eigendomsontneming zonder planologie, terwijl een goede reden daarvoor feitelijk ontbreekt.

Het is geen voorstel zonder bezwaren. Het doel van de Crisis- en herstelwet, namelijk versneld ontwikkelen van projecten, wordt niet gerealiseerd. Een en ander werk ik als volgt uit.

In de eerste plaats volgt dat uit de analyse van de geldende termijnen. Er kan in elk geval niet tot dagvaarding in de gerechtelijke onteigeningsprocedure worden overgegaan, eerder dan nadat de onteigeningsbesluitvorming is afgerond. Die onteigeningsbesluitvorming moet gebaseerd zijn op planologie die al in een vergevorderd stadium van vaststelling is terechtgekomen. Dit leidt tot de conclusie dat de effectieve versnelling zeer beperkt zal zijn.

In de tweede plaats kan aanzienlijke vertraging optreden, nu het instellen van cassatieberoep tegen het onteigeningsvonnis ervoor zal zorgen dat dit vonnis circa anderhalf jaar lang niet tot eigendomsovergang kan leiden, zolang het bestemmingsplan nog in rechte wordt aangevochten. Het lijkt erop dat dit risico ten onrechte is gebagatelliseerd.

In de derde plaats lijkt niet doordacht dat uit financieringsoogpunt bouwwerkzaamheden in de regel pas zullen aanvangen met het onherroepelijk zijn van de publiekrechtelijke bouwtitel. Niet de eerdere onteigening is dan de oplossing, maar een sneller definitief planologisch uitsluitel.

Wetstechnisch valt op dat de ont koppeling geschiedt door het schrappen van bepalingen in bijzondere wetgeving, daar waar de koppelingen zijn neergelegd. Het is de vraag of dit tot het beoogde resultaat zal leiden.

Niet in de laatste plaats mag het aantasten van de rechtszekerheid als essentieel bezwaar worden genoemd. De eigenaar raakt zijn eigendom kwijt, ook indien blijkt dat het bestemmingsplan of het projectbesluit de eindstreep niet haalt. Dat is een situatie die meer dan eens voorkomt. In voorkomende gevallen zal het eigendom door sloop of andere voorbereidende werkzaamheden, die in het kader van de voortgang werden verricht, definitief en onomkeerbaar zijn gewijzigd. Een dergelijke ingrijpende stelselwijziging verdient een beter fundament en duidelijke waarborgen, mede in het licht van de bescherming door de Grondwet en de internationale verdragen.

Ik kom tot de conclusie. De doelstelling van de Crisis- en herstelwet wordt toegejuicht. Vanuit de gebiedsontwikkelingspraktijk bezien, bevat deze wet enkele mogelijk waardevolle wijzigingen. Dat geldt echter niet voor het onteigeningsartikel. Er kan ongetwijfeld sneller worden onteigend, maar mede gelet op de vereiste rechtszekerheid, lijkt artikel 3.9 van de Crisis- en herstelwet een middel dat erger is dan de kwaal. Zonder aanwijsbare directe meerwaarde voor versnelling van de ontwikkelingspraktijk en met gerechtvaardigde vrees voor toenemende risico's op vertraging, zal de praktijk naar verwachting met artikel 3.9 niet zijn gediend.

Versnelling op de korte termijn kan worden bereikt door de termijn van goedkeuring door de Kroon met drie maanden te bekorten tot zes maanden, met gelijktijdige vergroting van de capaciteit bij de Kroon. Versnelling is ook mogelijk met een meer effectieve inzet door decentrale overheden van bestaande beschikbare instrumenten; een zakelijker en meer proactieve houding, gezamenlijk met de private spelers in de gebiedsontwikkeling.

De Onteigeningswet verdient een integrale herziening, die volgens praktiserenden meer gezocht moet worden in een aansluiting bij de bestuursrechtelijke praktijk dan in het uitbreiden van de bevoegdheden van de Kroon. De herziening zal bovendien niet gezocht moeten worden in het loskoppelen van de planologie, maar juist in het veel strikter coördineren van de grondverwerving en de planologie.

De **voorzitter**: Mijnheer De Groot, ik dank u voor uw uiteenzetting. Het is een onderwerp dat de verschillende leden bezighoudt.

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik bemerk dat u uiterst negatief bent over de opname van het onteigeningsartikel in de Crisis- en herstelwet. Kunt u aangeven of u denkt dat het artikel over onteigening zich leent om in zijn geheel uit de wet te worden getild? Kan de wet zonder dat artikel? Zal die daardoor naar uw mening beter worden?

Verder wil ik u vragen of u denkt dat de aantasting van de rechtszekerheid door behoud van dit artikel in de wet zodanig ernstig is dat het grote consequenties heeft als de wet integraal wordt aangenomen in deze vorm.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat was ook mijn vraag. Laat ik daar nog een kleine vraag aan toevoegen. Wat vindt u van de beweegredenen van de regering om het op deze manier wel voor te stellen? Ook de regering heeft haar argumenten voor deze procedure. Wilt u daarover nog iets zeggen?

De heer **Hofstra** (VVD): Verwacht de heer De Groot dat er voor de loskoppeling van onteigening en ruimtelijk project werkelijk wordt gekozen in de praktijk? De wet verplicht er toch niet toe, dat te doen?

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Mijnheer de Groot, in de conclusie hebt u het en passant over mogelijk waardevolle wijzigingen van de Crisis- en herstelwet. Welke wijzigingen bedoelt u?

De heer **Van den Berg** (SGP): Bij de vragen die zijn gesteld, sluit ik mij aan. Als de wet inclusief dat artikel wordt aangenomen, wat zijn dan de grote problemen? De Eerste Kamer zit natuurlijk met een geweldig probleem als het gaat om de vraag hoe dat artikel eruit te lichten. Dat stelt haar voor een dilemma. Misschien hebt u goede suggesties. Politici willen altijd leren behalve van de regering, dus vandaar dat het een goede dag is vandaag.

De decentrale visie die hieruit blijkt, is buitengewoon interessant. Dit is in mijn ogen ook een van de bottlenecks. Ze is verwarrend en mijns inziens onjuist, maar een oplossingsrichting is voor ons buitengewoon moeilijk te vinden. Je kunt het constateren – u weet hoe dat gaat in de politiek; de een doet dat met meer emoties dan de ander – maar ja, als je geen flinke meerderheid voor een motie hebt om in ieder geval nog wat te repareren, zo er nog iets te repareren valt, gaat de karavaan gewoon door. Ik krijg dus graag wat adviezen van u. U doet dit op persoonlijke titel, dus er zit geen rekening van uw maatschap bij, toch?

De **voorzitter**: Alles binnen deze zaal is gratis.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik sluit mij hier eigenlijk bij aan. Ik heb uit alles wat ik hierover gelezen heb, opgemaakt dat niemand van degenen die iets hebben geschreven over dit onderdeel van de Crisis- en herstelwet, er positief over is. Het kan zijn dat u toch iemand bent tegengekomen, want u bent hierin veel deskundiger dan ik. Ik zie ook in het eerste punt van uw artikel dat de strekking van uw betoog gedeeld wordt door de VNG, de Vereniging van Grondbedrijven en de G4. Het verbaast mij een beetje dat deze clubs zich niet zelf tot ons hebben gewend. Zij weten dat u dat hier ook ... O, dat is wel gebeurd? Excuus.

Stel dat de heer Hofstra gelijk krijgt dat geen gemeente zo dom is om de loskoppeling van planologie en onteigening te realiseren. Ik acht de gemeenten zeer hoog en ga ervan uit dat ze niet zo dom zijn. Blijft dan toch de centrale afhandeling als onderdeel van de wet bestaan? Dan wordt het nog ernstiger, want dan gaat het nog langer duren dan oorspronkelijk beoogd.

Mevrouw **Haubrich-Gooskens** (PvdA): Voorzitter. Ik heb een wat praktische vraag. Daarbij ga ik in op de laatste zin van conclusie 20 van de heer De Groot. Hij stelt dat veel problemen zijn opgelost als gemeenten of decentrale overheden in het algemeen de bestaande beschikbare instrumenten effectiever inzetten. Zit daaronder de voorzichtige conclusie dat decentrale overheden duidelijk minder effectief onteigenen? Is de oplossing om het toch maar te centraliseren bij de Kroon dan goed?

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Het is geen geheim dat mijn fractie en veel andere fracties hier de kritiek die de heer De Groot mede namens de andere vermelde clubs uit, voor een heel groot deel delen. Ik heb nog twee vragen. Wij hebben zo'n beetje allemaal een uitvoerig betoog over het onderdeel minnelijke schikking gehouden. Daarin zat een heel heldere lijn van de Eerste Kamer. De regering zegt daar eigenlijk van wat nu in artikel 3.9 e.v. staat. Wil dit zeggen dat de voorstellen van de Eerste Kamer de minnelijke schikking niet doorkruisen? Ik heb het gevoel dat dit juist wel het geval is. Waar de collega's over spraken is nu net waar de gemeenten vaart kunnen gaan maken. De gemeenten hebben het al moeilijk genoeg, maar zij hebben wel veel ervaring en kunnen juist daarom een oplossing vinden. In 80% of 90% van de gevallen wordt geloof ik al minnelijk geschikt, maar dat weet de heer De Groot beter dan ik. Doorkruist het voorstel van de Crisis- en herstelwet volgens hem de mogelijkheden om dankzij minnelijke schikkingen te versnellen?

Mijn tweede vraag is rechtstheoretisch van aard. Die kan ik de heer De Groot wel stellen. Ik geloof dat Thorbecke de Onteigeningswet in 1850 heeft opgesteld, maar dat weet de heer De Groot beter dan ik. Hij werkte daarmee een artikel uit de Grondwet uit. Klopt het dat er sindsdien juist een koppeling is aangelegd tussen onteigening en ruimtelijke besluitvorming? Veel later is er een Wet ruimtelijke ordening overheen gekomen, maar kan ik op 16 maart aanstaande plenair zeggen dat die koppeling hier niet op een achternamiddag mag worden doorgeknipt?

De **voorzitter**: En dan de heer De Groot aanhalen als ... Ja, ik snap het. Het woord is aan u, mijnheer De Groot.

De heer **De Groot**: Dit legt wel een heel grote druk op mijn schouders. De heer Koffeman zegt dat ik uiterst negatief ben. Ik denk dat hij dat terecht uit mijn betoog opmaakt. Hij vraagt of de Crisis- en herstelwet zonder dit artikel kan. Ik denk dat de Crisis- en herstelwet zonder probleem zonder dit artikel kan. Het is natuurlijk een opeenstapeling van pogingen tot versnelling van de bouwproductie. Daarvan zijn de bedoelingen goed, laat ik dat zonder meer aannemen. Dat artikel is in ieder geval in die geest opgesteld, maar het is niet gekoppeld aan andere voorstellen in de Crisis- en herstelwet. Het bouwwerk stort dus niet in als het artikel eruit wordt gehaald. Het is een losstaande methode, althans, die wordt ermee beoogd, om te komen tot versnelling van de bouwproductie. Ik schat dus dat dit zonder bezwaar uit de Crisis- en herstelwet kan worden gehaald, althans niet in werking hoeft te treden. Op de andere vraag wat dan aan de orde zou moeten zijn, antwoord ik dat dat toch het oppakken is van de voortgaande draad tot 2001, na de NWW-operatie en het regeringsstandpunt dat daarover is ingenomen. De integrale herziening van de Onteigeningswet zou kunnen worden opgepakt en, zoals gezegd, er zijn best voorstellen denkbaar tot versnelling van de Onteigeningswet, maar die moet je minder zien als het optuigen van de Kroon, integendeel. Dat was in 2001 juist niet de bedoeling. De Kroon zou langzaam uit de onteigeningsburelen verdwijnen. Daar valt zeker nog winst te boeken. Er valt op korte termijn winst te boeken in het bekorten van de termijnen, maar ook in het geven van de middelen aan VROM om aan die termijnen te voldoen, want dat is in de praktijk toch nogal eens een knelpunt. Voor de iets langere termijn zou ik mede naar aanleiding van het op dat punt zeer duidelijke advies van de Raad van State kijken naar de lang verwachte integrale herziening van de Onteigeningswet, waarin veel meer kan worden meegenomen.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Mag ik even interrumperen? Zo gaat dat hier in dit huis. De regering zegt juist dat die gedachte van 2001 is verlaten. We gaan nu een heel andere kant op. Hoe moeten we daar dan

mee omgaan? U zegt: nee, we gaan juist meer richting centralisatie, richting de Kroon. Dat argument moeten wij natuurlijk ook met elkaar wegen.

De heer **De Groot**: Ik las inderdaad dat de regering deze gedachte had verlaten. Ik meen alleen dat dit niet al in eerdere Kamerstukken over het grondbeleid is neergelegd. Ik las dit eigenlijk voor het eerst in de toelichting op deze Crisis- en herstelwet. Tot die tijd gingen wij ervan uit dat er zo af en aan weer een werkgroep werkzaam was bij het ministerie van Justitie om te werken aan de integrale herziening van de Ontheiligingswet, nog steeds volgens het stramien dat in 2001 werd gekozen. Ik ben er geen voorstander van om op het spoor van de CHW door te gaan, want ik zie veel meer in het spoor dat in 2001 werd aangekondigd.

Er is gevraagd naar de beweegredenen van de regering. Het gaat natuurlijk om versnelling. Daar heb ik op gereageerd. Gezien de praktijk van de ontheiligingsprocedure verwachten wij weinig versnelling van deze wijzigingen. De centralisering wordt gemotiveerd met de uniformering en vereenvoudiging van procedures. De stelling is dan dat titel II betekent dat de Kroon het ontheiligingsbesluit neemt. Waarom zou de Kroon dat dan niet moeten doen voor alle ontheiligingen in Nederland, dus niet alleen voor de infrastructuurontheiligingen, maar ook voor de bestemmingsplanontheiligingen? Het is een nieuwe gedachte dat op die manier de vereenvoudiging en stroomlijning van de procedure plaatsvindt. Je zou ook stroomlijning van procedures op andere wijze kunnen laten plaatsvinden, namelijk zodanig dat het bij de gemeenten sneller gaat. Je kunt zeggen dat de Kroon er niet meer tussen hoeft te zitten, maar dat het besluit van de gemeenteraad wordt getoetst door de bestuursrechter. Daarmee heb je een afgerond bestuursrechtelijk oordeel over de ontheiligingstitel. Dan kan dit ook niet meer ter discussie komen te staan bij de gerechtelijke fase en dan gaat het ook sneller. Dan zitten wij toch weer in het spoor van 2001. Tot zover de beweegredenen van de regering.

Dan de loskoppeling. In de wet wordt een middel geïntroduceerd om versnelling van de bouwproductie te bereiken. Vervolgens wordt gezegd: maar daar hoeven wij niet bang voor te zijn, want gemeenten zullen dit niet doen omdat het niet verplicht wordt. In de praktijk heeft men gelijk. Dat is de discrepantie die er zit tussen de eerdere opvattingen van de regering bij pogingen tot versnelling van ontheiliging voor de rijksprojectenprocedure en de Tracéwet. Daar staat hetzelfde in, namelijk dat er mag worden gedagvaard voordat de planologie onherroepelijk is. Maar, zo stelde de regering, dat zal in de praktijk niet gebeuren, want men zal wel zo netjes zijn om te wachten totdat de planologie onherroepelijk is. Deze wet gaat nog een stap verder. Je kunt niet alleen dagvaarden voordat de planologie onherroepelijk is, nee, je kunt zelfs het vonnis inschrijven voordat het onherroepelijk is. Daarmee gaat het eigendom over. Daaraan zou dan toegevoegd moeten worden: dat zal toch niet gebeuren, want men is wel zo netjes om te wachten. Als dat zo is, zou ik zeggen, haal dat element er dan uit. Dan is er geen effectieve versnelling en dan kan dat onderdeel van de versnelling van de ontheiliging in ieder geval geen doorgang vinden.

Dan blijft centralisering van de bevoegdheid als enig verondersteld winstpunt van versnelling over. Ik heb een aantal redenen genoemd waarom ik denk dat ook daar de facto geen sprake zal zijn van de verwachte versnelling.

De **voorzitter**: De heer De Boer vroeg naar de waardevolle aspecten.

De heer **De Groot**: Ik had het iets genuanceerder gezegd: «mogelijk waardevolle wijzigingen van de Crisis- en herstelwet». Die nuance wil ik ook wel aanbrengen. Ik noem het relativiteitsvereiste. Dat zou wat soelaas bieden. Voor de rest ben ik het eens met mijn buurman aan linkerkant op het punt van de opeenstapeling van verschillende soorten procedures. Wij

werken nu voor het eerst met exploitatieplannen, maar wij krijgen straks gebiedsontwikkelingsplannen waar ook weer exploitatieplannen aan worden gekoppeld. Dit alles loopt dan weer niet synchroon. Het lijkt mij wat veel van het goede. Te veel nieuwe wetgeving leidt in het algemeen ook niet tot versnelling van procedures.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De verkorting van de termijn van negen naar zes maanden zou een versnelling kunnen opleveren. Verwacht u dat dit in de praktijk gehaald wordt? Is er dan een soort bestuurlijke boete als die termijn niet gehaald wordt?

De heer **De Groot**: Het is lastig om bij onteigening met een *lex silencio positivo* te werken, zodat er de facto een onteigeningstitel is als er niet op tijd wordt beslist. Dat zal de Europese en de rechterlijke toets niet halen. Dit moet worden geregeld door het inzetten van zodanige middelen bij de Kroon dat die termijn van zes maanden ook wordt gehaald. In de parlementaire stukken lees ik dat de regering dit via een flexibele inzet van het bureau bij VROM wil doen. Daar zal capaciteit bij moeten, zo kan ik mij voorstellen, maar ik kan natuurlijk niet in de keuken van VROM kijken. Nu zie ik dat het regelmatig net goed gaat, dat men tegen het verstrijken van de termijn van negen maanden aan zit. Ook de Raad van State moet er nog over gehoord worden. Het is best een krap scenario. Als er een toezegging komt dat de Kroon daadwerkelijk binnen die zes maanden het besluit zal nemen, dan is dat harde versnelling. Die termijn gaat lopen vanaf het moment dat de gemeenteraad het besluit inzendt aan de Kroon. Men is niet afhankelijk van het moment waarop men er bij de Kroon aan toe komt om een nieuwe onteigeningsprocedure van de stapel te halen. Dat is wel een belangrijk punt.

De **voorzitter**: Hoe krijgt de heer Van den Berg dat artikel eruit?

De heer **De Groot**: Ja, dat is meer politieke techniek dan dat ik daarover vanuit mijn juridische achtergrond iets zou kunnen zeggen. Ik kan mij voorstellen dat – ik weet niet hoe dat hier in dit huis werkt – je zegt dat artikel 3.9 vooralsnog niet in werking treedt met de toezegging van de regering dat op de wijzigingen, de integrale herziening van de Onteigeningswet gestudeerd zal worden en op korte termijn een voorstel zal worden ingediend waardoor de facto artikel 3.9 in het geheel niet in werking zal treden.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ze hadden uw naam boven de motie kunnen zetten!

De heer **De Groot**: Dan zal ik mij eerst moeten aansluiten bij een politieke fractie.

Voorzitter. Gevraagd is wie er positief over is. Over de onteigening zou ik zo niemand weten, behalve natuurlijk de verhalen die in de parlementaire stukken terecht zijn gekomen. Ik vind ook wel dat die knap in elkaar zijn gezet, maar als ik naar de praktijk kijk, dan valt daar wel wat op af te dingen. Die nuances mis je noodzakelijkerwijs in stukken die van de regering komen.

Ik heb inderdaad de meer effectieve inzet van lagere overheden genoemd. In de praktijk blijkt dat met name kleinere gemeenten wat huiverig zijn voor het inzetten van het onteigeningsinstrument. Dat leidt er vaak toe dat er tot een ver stadium wordt getracht, de zaak minnelijk te regelen, terwijl je, als je puur naar de zakelijke verhoudingen kijkt en het sneller voor elkaar krijgen van gebiedsontwikkelingen, eerder dat instrument zou kunnen inzetten, eigenlijk gelijktijdig. Ik wees nadrukkelijk op de gelijktijdige koppeling met de planologie in het gebied, zodat, als het erop aankomt en de gronden daadwerkelijk verworven zouden moeten worden,



dat instrument ook al in procedure is gebracht. Het te lang dralen met de inzet van het onteigeningsinstrument leidt tot vertraging in de bouw. Het kan dan voorkomen dat essentiële onderdelen van een gebied nog niet in eigendom zijn en dat daar een vertraging gaat optreden in de bouw. Mijn stelling is dus dat met de bestaande middelen ook al heel wat gewonnen had kunnen worden. De centralisering bij de Kroon is dan toch weer niet de oplossing omdat de beslissing om te onteigenen, de belangenafwegingen die eraan ten grondslag liggen en de regie die een gemeente nodig heeft om daarin op de juiste wijze te opereren, ook in de richting van private partijen die in zo'n gebied zitten, vereisen dat die op lokaal niveau worden genomen. Uiteindelijk wordt het in de huidige situatie getoetst door de Kroon. In de nieuwe situatie misschien door een bestuurlijke onteigeningsrechter. Maar het is wat mij betreft geen argument voor centralisering van die procedure bij de Kroon.

Ik kom bij de vraag van de heer Janse de Jonge over de minnelijke schikking. Dat heeft alles te maken met de regiefunctie en ook de zeeffunctie van de Kroon. In de huidige situatie neemt de gemeenteraad een besluit. Bij de voorbereiding van het besluit, maar ook nadat het is genomen blijkt dat het eigenaren duidelijk wordt dat het menens is. Men is dan toch vaak bereid om alsnog overstap te gaan en kunnen de gronden minnelijk worden verworven, mits er redelijke biedingen worden gedaan. Dat is de zeeffwerking. Dat betekent dat in de huidige situatie niet alle voorgenomen onteigeningen bij de Kroon komen. Veel blijft rusten bij de gemeenten, terwijl in de nieuwe situatie alles naar de Kroon gaat. Dat is wat anders dan wat de regering in parlementaire stukken stelt, namelijk dat alles wat de Kroon doet eigenlijk hetzelfde blijft. Nee, ik denk dat wij dan de zeeffunctie missen.

Dat betekent ook dat een gemeente, als zij invloed heeft op het moment waarop zij de onteigeningsbesluiten kan nemen, ook effectief regie kan voeren op het moment waarop biedingen worden gedaan en met welke biedingen zij naar de eigenaren gaat. Met andere woorden: de regie op de gebiedsontwikkeling blijft veel meer in eigen hand. Ik wil niet zeggen dat de Crisis- en herstelwet het stelsel van minnelijke schikkingen volledig doorkruist, want de regering stelt terecht dat het hele voorbereidende werk door de gemeenten gedaan zal moeten blijven worden. Je moet met een compleet dossier naar de Kroon, maar de regiefunctie wordt wel een stuk minder. Je hebt niet meer in eigen hand wanneer dat besluit er zal zijn. Je bent afhankelijk van de timing bij de Kroon.

Ik sluit af met Thorbecke; een mooi besluit. De Onteigeningswet is uit 1851, dus de vragensteller zat er maar één jaar naast. Toen was er al de koppeling tussen onteigeningen en ruimtelijke besluitvorming. Die koppeling is tot op heden ook altijd gehandhaafd. Het loslaten ervan zou onteigeningsrechtelijk revolutionair zijn.

**De voorzitter:** Mijnheer De Groot, buitengewoon bedankt voor deze heldere, concrete en compacte beantwoording. Het is 13.20 uur, waarmee wij aan het einde zijn van deze openbare raadpleging. Mijnheer Kersten en mijnheer De Groot, nogmaals heel veel dank.

Voor de leden van de commissie staat er beneden nog een broodje en soep. Ik kan de commissieleden melden dat wij om 15.30 uur nog een gesprek hebben met de heer Koeman, lid van de VROM-raad en lid van de commissie-Elverding. Dat zal niet in deze zaal zijn, want hier zal het plenaire debat worden gevoerd, maar in een van de commissiekamers. Wie daarbij niet aanwezig kan zijn, kan morgen de website raadplegen waarop het verslag te vinden is van de laatste bespreking.

## **Sessie V Elverding**

Gesprek met:

Prof. mr. N.S.J. Koeman, lid VROM-raad, lid commissie-Elverding.

De **voorzitter**: Mijnheer Koeman, ik heet u buitengewoon welkom in deze prachtige ambiance van de Eerste Kamer. Wij zijn vandaag bezig met een openbare raadpleging van deskundigen over de Crisis- en herstelwet. Vanmorgen zijn wij daar al voortvarend mee begonnen. U hebt de eer om deze «parade» onder het kopje Elverding af te sluiten. Wij hebben daarvoor ongeveer drie kwartier. De procedure is erg eenvoudig: ik nodig u eerst uit om wat inleidende beschouwingen te geven, vervolgens maak ik de ronde langs de commissie om haar vragen te inventariseren en ten slotte kunt u daarop inspelen.

De heer **Koeman**: Voorzitter. Dank u wel. Ik zal mij even voorstellen, al was het maar om aan te geven in welke hoedanigheid ik spreek. Ik was lid van de commissie-Elverding en ik was en ben lid van de VROM-raad. Ik zeg dat laatste niet helemaal zonder reden, want ik zou ook vanuit die achtergrond iets willen zeggen over deze wet, als u mij toestaat. Ik ben lang advocaat en hoogleraar geweest, maar sinds 1 januari jl. ben ik lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ik wil maar even voor de helderheid zeggen dat ik niet in die laatste hoedanigheid spreek. Ik doe dat vanuit mijn achtergrond bij Elverding en de VROM-raad die ik zo-even noemde en natuurlijk ook wel een beetje vanuit de wetenschappelijke expertise. Ik ben namelijk lang hoogleraar geweest. Formeel ben ik dat voor een klein stukje nog steeds.

Elverding lijkt mij de hoofdmoot te zijn, gelet op uw programma van vanmiddag. Ik zal het advies van de commissie-Elverding niet herhalen, want dat zal u in hoofdlijnen bekend zijn. Toch benadruk ik nog even een paar dingen. Er staat in het advies dat het zeker niet alleen om wetgeving, regelgeving en procedures gaat, maar ook om dingen daarbuiten: ruggengraat bij bestuurders, goede ambtelijke organisaties, goede adviseurs, daadkracht en dergelijke. Die dingen laten zich niet in wetgeving vatten. Voor zover het gaat om wet- en regelgeving, hebt u gezien dat het advies zich toespitst op de infrastructuur. Daarvoor was de commissie ook ingesteld. Zij begint met voorstellen tot wijziging van de Tracéwet. Daarnaast staat in haar advies dat het door haar voorgestelde systeem met name voor de ingewikkelde onderwerpen geldt. Er zijn ook onderwerpen die wat simpeler zijn. Daarvoor is het goed denkbaar dat er spoedwetgeving komt. Zoals u weet, zijn beide adviezen van Elverding opgevolgd. De aanpassing van de spoedwet heeft plaatsgevonden en werkt inmiddels. Daarnaast heb ik gezien dat er een wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet ter advisering bij de Raad van State ligt. Het echte gedachtegoed van Elverding krijgt daarin eigenlijk een plek. Ik zeg dit, omdat de commissie misschien met enige verbazing, maar ook tevredenheid heeft geconstateerd dat «Elverding» tegenwoordig wat ruimer wordt uitgelegd dan de tekst nadrukkelijk stelt. Het is een infrastructurele aanvliegroute geweest, maar in een vergadering waar vanmorgen een aantal van de commissieleden bij waren, werd gezegd dat «Elverding» tegenwoordig meer een geloof is geworden: je bent in Elverding of je bent het niet. Ik zat ook eigenlijk te wachten tot de commissie-Davids zou vragen of het wel conform Elverding behandeld was.

Dat is natuurlijk aan de ene kant prettig om te constateren, maar aan de andere kant moeten wij toch wel vaststellen dat het een beetje een eigen rol is gaan ontwikkelen. Ik heb vragen gezien à la «is dit conform Elverding»? Dat vind ik op zichzelf prachtig en leuk om te zien, ik ben er immers zelf bij betrokken, maar nu zijn er allerlei trajecten en moties in de Tweede Kamer aanvaard om hetzelfde gedachtegoed elders in het omgevingsrecht een plek te geven. We zullen het dus ooit wel hebben over de wijziging van de Wro, de Wet Milieubeheer, de Wabo of wat dies meer zij. Dat zijn op zichzelf interessante vragen. Dit gedachtegoed is mijns inziens ook met een aantal aanpassingen et cetera over te dragen op ruimtelijke vraagstukken. Ik denk dus dat je de infrastructurele kant ook wel naar ruimtelijke vraagstukken kunt omzetten, maar tot op heden is dat niet

gebeurd. Naar mijn idee relateert dat, om het zo maar te zeggen, het Elverdingdebat in deze wet.

Zoals bekend, is de kern daarvan, afgezien van het niet-juridische, niet-procedurele, de brede verkenningfase, met name voor de ingewikkelde vragen. Het gaat dus niet om het presenteren van één oplossing en om daarop meteen door te gaan, maar om het presenteren van het probleem, breed aanvliegen, goede participatie daar, vervolgens waarschijnlijk in veel gevallen een plan-MER en uiteindelijk een trechteringsproces. Dan wordt er begonnen met bijvoorbeeld twintig oplossingsrichtingen die daarna worden beperkt tot tien en daarna tot drie en uiteindelijk komt er één politiek gedragen voorkeursbesluit. Dat kun je afhechten met convenanten et cetera. Daarna komt er een uitvoeringstraject, een veel korter uitvoeringstraject, dat sneller kan worden doorlopen. De denklijn van Elverding is in feite om breed te beginnen en daar veel tijd voor uit te trekken om vervolgens te trechteren en uiteindelijk het uitvoeringstraject in te gaan.

Mij lijkt dat een van de vragen van uw commissie is: zit Elverding nog in het voorliggende wetsvoorstel of zit Elverding daar nog voldoende in? Het antwoord daarop is «ja» en «nee». Ik herhaal dat het advies niet is geschreven om de Crisis- en herstelwet van onderbouwing te voorzien. Ik geloof dat we wel kunnen zeggen dat vanuit de denklijn van Elverding vast te stellen valt dat, hoewel dit wetsvoorstel niet bedoeld is om te implementeren, een aantal elementen erin heel wel stroken met de denkwijze van Elverding. Dat geldt zeker voor de door de VNG gepropageerde, in afdeling 7 terechtgekomen regeling over de versnelde uitvoering van lokale projecten met nationale betekenis. Daarin staat geheel conform de lijn met name de structuurvisie, die de brede verkenning moet opleveren en vaak plan-MER-plichtig zal zijn en de daarop volgende gemeentelijke coördinatie-regeling. Daarin zie je eigenlijk een soort mini-Elverding voor die projecten, zou je kunnen zeggen.

De spoedprocedure in afdeling 6 van de wet is ook conform Elverding, als je daarbij betreft dat ook daarin spoedwetgeving niet is uitgesloten. Ik zal de laatste zijn die van het gedachtegoed van de brede verkenning afstand zal nemen, maar je moet elkaar ook niet bedriegen. We hebben in de commissie-Elverding vaak tegen elkaar gezegd dat we niet moeten nagaan met welk soort asfalt de A4 moet worden verbreed. Dat hoeven we niet breed te verkennen, want dat is een concrete vraag en een concrete noodzaak. Het is iets heel anders dan de Ruit Rotterdam of de mobiliteitsvraag tussen Almere en Schiphol. De ingewikkelde dingen moet je dus via de brede verkenning en het trechteringsproces aanpakken, terwijl je de zaken die veel verder zijn uitgekristalliseerd en waarin er feitelijk geen sprake meer is van breedte, kunt aanpakken op een betrekkelijk snelle en heldere manier, eventueel door middel van bijvoorbeeld spoedwetgeving. In die zin kan ik afdeling 6 best als conform het «Elverdingdenken» bestempelen. Dat heeft dan alleen niet die breedte. Er schuilt eerder het element in van die spoedwetgeving voor de projecten die zich daarvoor lenen.

Ik ben bij uw collega's in de Tweede Kamer geweest die een vergelijkbare hoorzitting hebben gehouden. Daar heb ik toch als mijn mening gegeven dat je vanuit welke optiek dan ook best kritiek kunt hebben op dit wetsvoorstel, maar dat ik dit wetsvoorstel toch vanuit een positieve grondhouding waardeer. Die waardering is, eerlijk gezegd, juist met de wijzigingen van de Natuurbeschermingswet die er lopende de rit per amendement in zijn gekomen, toegenomen. Om er even een heel simpele lakmoesproef op los te laten, denk ik dat dit land er niet beter van wordt als deze wet niet wordt aangenomen, integendeel. Ik geloof dat we zowel op procesrechtelijk vlak als in de afdelingen 5, 6 en 7 interessante stappen zetten. Ook door de wijziging van de bijzondere wetgeving die erbij zit, wordt een goede poging gedaan om een aantal problemen weg te nemen. Het is allemaal niet perfect. Ik loop al zo lang met het recht mee dat ik in het

algemeen denk dat wetgeving niet perfect zal zijn. Bij de nieuwe Wro et cetera hebben we in de loop der tijden immers problemen aangetroffen, maar ook vanuit het «Elverdingdenken» is er geen reden om te zeggen dat dit volstrekt de verkeerde weg is.

Uitgesloten moet zijn dat de eventuele vervolimplementatie elders in het omgevingsrecht, waarop de Tweede Kamer heeft aangedrongen, hierdoor vergeten wordt of niet doorgaat. Ik hoop dat we over een jaar of twee, drie, want zo lang duurt het wel, inderdaad een systeem hebben geïmplementeerd voor de ruimtelijke vraagstukken, vergelijkbaar met wat er nu met de Tracéwet gebeurt. Die wens kun je alleen niet vertalen in: omdat we dat nu met elkaar willen is deze wet niet goed.

Ik maak graag nog enkele slotopmerkingen als lid van de VROM-raad, als u mij toestaat. Ik wil nog even benadrukken dat de VROM-raad en ik sterk de mening zijn toegedaan dat we een interessante stap zetten met de ontwikkelingsgebieden die in deze wet zitten. U kent wellicht allemaal het oude probleem dat wij met luchtkwaliteit hadden en de directe koppeling van allerlei soorten besluiten aan de normen voor luchtkwaliteit. Na een heleboel gesoebal, is het NSL ervoor in de plaats gekomen, dus het systeem dat in de Wet milieubeheer staat. Dat behelst een programmatische aanpak. Met deze ontwikkelingsgebieden wordt beoogd, deze programmatische aanpak in ruimere zin in het ruimtelijk bestuursrecht te introduceren. Dan moet je gaan herschikken in milieuruimte, waardoor een bedrijf dan misschien zijn inrit moet verleggen, een geluidsscherm moet worden geplaatst en een geurbron moet worden weggenomen. In een gebiedsgerichte benadering moet er in de milieusfeer iets veranderen. Dat zetten wij in een programma. Tegelijkertijd, omdat wij weten dat wij ons ertoe verplichten om die maatregelen uit dat programma te nemen, net zoals het geval is met het NSL, kunnen we bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen doorvoeren. We moeten dan dus niet zeggen: eerst moet dat scherm er zijn en eerst moet die boerderij onteigend zijn et cetera, nee, we spreken met elkaar af: over vijf of tien jaar is het scherm er en is de boerderij misschien verplaatst en ondertussen kunnen wij de woonwijk gaan bouwen. Ik zeg het nu heel simpel, maar dat is de kern van het denken. Als u het advies van de VROM-raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid» leest, dan treft u deze denklijn aan en die is ook in deze wet op dit punt opgenomen.

Een van de redenen waarom ik duidelijk positief over dit wetsvoorstel ben, is dat ik het heel jammer zou vinden als de introductie van de mogelijkheid tot een programmatische benadering in het omgevingsrecht, niet zou doorgaan. Ik geloof dat de praktijk een beetje staat te popelen om te zien wat dat kan worden.

Ik denk dat ik nu moet stoppen, anders maak ik het te lang. Zo u wilt, kan ik later nog in algemene zin een enkele opmerking over de Europeesrechtelijke aspecten maken. Ik lees nogal vaak dat de Onteigeningswet in verband daarmee kritisch zou liggen. Ik heb als advocaat veel onteigeningszaken gedaan. Deze twee onderwerpen noem ik maar even, maar misschien is het beter als ik nu stop. Mochten we deze onderwerpen in de loop van het debat tegenkomen, wil ik daar best iets over zeggen, maar anders wordt het zo'n monoloog. Dat is ook niet aardig.

De **voorzitter**: Dank voor uw aanbod om ook die andere aspecten nog even te behandelen. Ik dank u ook voor de heldere uiteenzetting. Ik zal inventariseren welke vragen er zijn.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Mijnheer Koeman, ik dank u voor uw toelichting. Wij zitten natuurlijk met het gegeven dat dit een spoedwet in een bijzondere vorm is, om het zo maar te zeggen. Twee dingen vallen op, allereerst het tempo dat de regering wil maken in een beperkt aantal, meestal wat grotere projecten die al in uitvoering zijn. Zij moeten sneller worden uitgevoerd, binnen vier jaar. Dat is in principe de doelstelling van

deze wet. Onze fractie loopt tegen de vraag aan hoe een dergelijke wet, waarover u zich positief uitlaat en de CDA-fractie in principe ook, zich verhoudt tot de lopende wetten en de Crisis- en herstelwet. Ik noem de onlangs aangepaste Wet ruimtelijke ordening, de Wabo, die de EK op 2 maart aanstaande behandelt, de Waterwet en de wet inzake de MER, die de EK onlangs heeft aangenomen. Eigenlijk zit er in al die wetgevingstrajecten al een opschoning van procedures en een poging tot versnelling. Net zei u ook al impliciet dat men in de breedte probeert om de procedures te versnellen in deze regelgeving, inclusief de Awb. Denk maar aan de bestuurlijke lus van een klein aantal maanden geleden. Dat was een klein onderdeel, maar betrof toch weer een aanscherping van de Awb. Wij proberen met elkaar inzicht te krijgen in de bestaande wetgeving, waaraan wij als senatoren meegeholpen en meegewerkt hebben, in deze Crisis herstelwet die daarin nog eens een extra versnelling aanbrengt en in de verhouding tot die veranderingen in het omgevingsrecht, om het breed te zeggen, die al zijn doorgevoerd en nog worden doorgevoerd. Conflicteren die in uw ogen of vindt u het een interessant experiment om eens na te gaan of in Nederland de besluitvorming over grote projecten echt kan worden versneld? Zelf neig ik ernaar, dat laatste te vinden. Vindt u dat ook, dan vraag ik of dit een les is voor onze reguliere, bestaande wetgeving.

De heer **Van den Berg** (SGP): Wij hebben een aantal deskundigen gehoord. Zij sterken de mening van onze fractie dat wij deze crisiswet, dit experiment niet nodig hebben als de overheden hun werk goed doen. Dat is een interessante gedachte, want je haalt wel wat overhoop. De Eerste Kamer kijkt naar de uitvoerbaarheid, naar de zorgvuldigheid, naar de wetgeving als geheel. Mijnheer Koeman, hoe kijkt u er nu tegenaan?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik heb een aantal vragen, maar wellicht is er nog een tweede ronde. Als eerste sluit ik mij aan bij de vragen van de heer Janse de Jonge. Op advies van de toenmalige VROM-raad is in de fundamentele herziening van de Wro de structuurvisie juridisch verplicht gesteld, overigens vormvrij, naast het bestemmingsplan. Oorspronkelijk was het projectbesluit niet in die wet opgenomen. Dit is er later ingekomen, maar wel met de kanttekening dat wij nooit terug willen naar artikel 19-procedures. In ons dichtbevolkte Nederland gaan wij ervan uit dat wij goed moeten omgaan met de ruimtelijke kwaliteit. Ik was woordvoerder tijdens de behandeling van die wet en volgens mij was dit het belang van de herziening van de Wro.

Ik heb het nu niet over afdeling 7 en ook niet over het stuk over het gebiedsontwikkelingsplan dat op aanraden van de VROM-raad hierin is opgenomen. Het verbaast mij echter dat de heer Koeman afdeling 6 noemt. Dat betreft het centraal stellen van het projectuitvoeringsbesluit in een omvang die kan oplopen tot 2000 woningen. Dat zijn geen kleinheden meer, zeker niet gelet op de context waarin die projecten gestalte moeten krijgen. Ook binnenstedelijk is er nogal wat nodig voor projecten van die omvang. Graag een reactie op afdeling 6, op het projectuitvoeringsbesluit. Het kan zijn dat je vroeg of laat moet constateren dat er iets moet veranderen, maar als je dat na nog niet eens twee jaar doet, is dat wel een beetje snel. Ik wijs erop dat in de Wro een keurig coördinatiebepaling is opgenomen. Het lijkt mij dat er nogal snel wordt gezegd dat het bestemmingsplan volgend wordt in plaats van leidend. Het hoeft niet meer direct. Het mag een keer in de tien jaar en een derde van de gemeenten doet het maar, dus de termijn kan nog wel wat langer. Naar mijn idee komen wij terecht in een ruimtelijk beleid waarbij het project de uitvoering is. Ik heb nog meer vragen, maar voor dit moment laat ik het hierbij.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mijnheer Koeman, dank voor het interessante betoog. U heeft een aantal relativerende opmerking over Elverding gemaakt, onder andere over de reikwijdte, en terecht. U vroeg zich af in hoeverre de Crisis- en herstelwet in de geest van Elverding werkt. U concludeerde dat het een beetje «ja» en een beetje «nee» is. Daarna gaf u twee voorbeelden van «ja» en toen schakelde u over naar uw positieve grondhouding. Ik ben benieuwd naar voorbeelden van «nee».

De heer **Smaling** (SP): Ik heb een meer fundamenteel punt. Deze wet is tot stand gekomen vanwege de vigerende conjunctuur, maar zij heeft ook structurele kenmerken. Dat is voor mijn fractie een groot struikelblok. Daardoor lijkt het erg op gelegenheidswetgeving; een goede gelegenheid om de afdeling onteigening in een wet te flansen. Het zou een stuk netter zijn om dit via aparte wetgeving te regelen. Dat hoeft ook niet meer tijd te kosten.

Er is al gesproken over al die wetten die de laatste twee jaar zijn gewijzigd of vernieuwd. Hoe werkt dit nu door in de gemeentelijke diensten, in de rechtspraak. De CHW komt als een soort vloedgolf over de nieuwe Wro, de Wabo, de bestuurlijke lus en de nieuwe MER-wetgeving heen. Ik denk dat men op het niveau waarop het werk gedaan moet worden de handen vol heeft aan het goed implementeren van deze nieuwe wetgeving. Dit lijkt mij contraproductief, ook in de context van de bestuurlijke problematiek die de commissie-Elverding schetste als een oorzaak van vertraging. Ik zie het eerder trager en slechter worden dan sneller en beter.

De heer **Hofstra** (VVD): Er zitten wonderlijke dingen in deze wet. Zelf vind ik het erg wonderlijk dat deze wet drie tot vier jaar van kracht blijft. Daarna halen wij mijnheer Dorknoper – de bekende figuur uit de prachtige verhalen van Marten Toonder – weer tevoorschijn. Is dat logisch?

Als ik vanmorgen een aantal sprekers goed heb beluisterd, dan dreigt er een zekere strijdigheid met het Europees recht en wordt de MER voor een groot deel ontkopt. Met dat laatste ben ik het heel erg eens, daarover geen misverstand. De heer Koeman zei dat deze wet Elverdingproof is. De route van Elverding is kort gezegd: breed aanvliegen en dan trechteren. Graag een reactie hierop.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Mijn kernvraag is eigenlijk al verwoord door de heer Janse de Jonge, namelijk die over het erbij betrekken van andere wetten. Ik heb daar nog een aanvulling op. De heer Koeman sprak over breed aanvliegen via Elverding. Vervolgens perkte hij het verder in door te zeggen dat het ook afhangt van het project. De beleidsmakers hebben enige ruimte om te bepalen of het een breed project is of niet. Dit kan echter weer leiden tot onzekerheid bij de burger. Kan de heer Koeman nader duiden wat grote en kleine projecten zijn? Daarbij kunnen wij niet alleen afgaan op de blauwe ogen van bestuurders.

De heer Koeman vroeg zich af of hij ook iets over onteigening moest zeggen. Als hij dat wil, hoor ik dat graag.

De **voorzitter**: Mijnheer Koeman, gezien de tijd verzoek ik u, de vragen per blokje zo compact mogelijk te beantwoorden.

De heer **Koeman**: Ik zal proberen, de onderwerpen te clusteren en verstandige antwoorden te geven. Ik begin met de vraag naar de verhouding tot veel omgevingsrechtelijke wetgeving die recent tot stand is gekomen of er nog aan komt. Die wetgeving heeft gevolgen voor de uitvoeringspraktijk en ook voor de rechtspraak, zo zeg ik voorzichtig in mijn nieuwe functie. Er zullen tal van vragen worden opgeroepen. Hoe werk je daarmee? Welke jurisprudentie wordt er gevormd? Wat kan er wel en wat kan er niet? U moet nog over de Invoeringswet Wabo beslissen.



Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Op 2 maart!

De heer **Koeman**: Ik ga er even van uit dat die wetten tot stand komen. Dat is al erg genoeg, zou je in zekere zin kunnen zeggen. Daar ga ik echter niet over.

Op onderdelen komen er met de CHW nieuwe regimes bij. Sommige daarvan hebben een tijdelijk karakter. Is dit nu dusdanig complicerend dat het de druppel is die de emmer doet overlopen? Naar mijn mening niet. Ik vind de tijdelijke duur van het eerste onderdeel met de procesrechtelijke activiteiten zoals de pro-formaprocedures, helemaal niet zo gek. De VROM-raad heeft niet gezegd dat de Wro moest worden gewijzigd met het oog op gebiedsontwikkelingsplannen, maar wel gepleit voor een experimenteerartikel in de Wro. Dat programmatisch denken is op een gegeven moment verzonnen. Ik zou graag zien hoe men daarmee aan de gang kan gaan in Amsterdam-Noord of bij Stadshavens Rotterdam, maar ik durf niet te beweren dat men daarover al helemaal is uitgedacht. Ik zou graag zien dat wij met een aantal dingen een aantal jaren kunnen werken, bijvoorbeeld met het relativiteitsvereiste. Na een aantal jaren wij bevindingen op een rij zetten. Misschien blijkt wel – ik spreek nu even in mijn nieuwe rol – dat het relativiteitsvereiste zo veel extra sores voor de rechter oplevert, dat het middel wel sympathiek is, maar in de praktijk erger dan de kwaal. Als een rechter bij iedere zaak lang moet nadenken over het relativiteitsvereiste, kunnen wij er misschien beter mee ophouden. Het omgekeerde kan natuurlijk ook, namelijk dat dit vereiste heel goed blijkt te werken, dus dat men daarmee de eigenlijke en de oneigenlijke gronden goed kan selecteren. Je kunt een theoretisch debat houden over de vraag of je wetgeving mag gebruiken voor een experiment. Rechtsstatelijk is dit wellicht een zeer interessante vraag. Ik ben echter zo pragmatisch dat ik denk dat dit wel kan. Op het terrein van de volkshuisvesting hebben wij trouwens lang experimenteerartikelen gehad. De tijdelijke duur is op sommige punten juist aantrekkelijk. Ik zeg twee dingen. De komende wetgeving is redelijk ingewikkeld en dit schepje er bovenop zal niet tot een onwerkbaar geheel leiden. Als wij in de toekomst Elverding echt moeten implementeren in het omgevingsrecht, moeten wij tal van andere keuzes maken. De ervaring die wij de komende jaren met deze wet op zullen doen, kan behulpzaam zijn bij het uitkristalliseren van de nieuwe wetgeving.

De heer Laurier sprak over de verhouding tot de Wro. Ik heb inderdaad gezegd dat het antwoord op die vraag «ja» en «nee» is. Het «nee» had betrekking op afdeling 6. De gebiedsontwikkelingsplannen vind ik een zeer interessant fenomeen. Afdeling 7 had ook zonder wetwijziging gekund. De structuurvisie is er, alsmede de gemeentelijke coördinatieregeling. Alleen heeft het nu het etiketje van de met name genoemde projecten. Dat is wel een zekere steun voor de betrokken wethouder. Hij kan zeggen: mijn project staat op die lijst, dus dit valt hieronder. Buiten die lijst kan er ook gewerkt worden met de genoemde instrumenten van de geldende wetgeving. Afdeling 7 verhoudt zich heel goed tot Elverding met de brede benadering.

Dat is niet zo helder met afdeling 6, de spoedprocedures. Elverding heeft ook voor de overzichtelijke zaken spoedwetgeving. Daarop doelde ik toen ik zei dat het zowel «ja» als «nee» was. Elverding adviseert om bij ingewikkelde dingen breed aan te vliegen. Ik noemde echter ook het voorbeeld van de verbreding van de A4. Er zijn ook projecten waarbij wij elkaar voor de gek houden, laten wij dit eens heel ruim aanvliegen met een zeer ruime vraagstelling, terwijl wij toch weten dat er zo veel meter asfalt bij moet komen. Dat is geen goede manier van omgaan met participatie. Kortom, dit is een beetje het «ja» en het «nee». Die afdeling 6 is niet in de breedte van Elverding, Integendeel, zou je kunnen zeggen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): En afdeling 6 in relatie tot de bestaande wetgeving, in relatie tot de Wro?

De heer **Koeman**: Dat de projectuitvoering een meer overtuigende ... De projectuitvoering zit ook in de nieuwe Wro en deze wet regelt een standaardregime voor deze projecten. Als je de woningbouwproductie wil stimuleren en versnellen, vind ik dat niet zo'n punt. Ik beantwoordde de vraag vanuit de invalshoek van Elverding. Die kent ook dat element van spoed. Niet voor niets is halverwege de rit van de nieuwe Wro het projectbesluit erin gekomen. Ondanks de versnelling en de verkorting van procedures blijkt in de uitvoeringspraktijk de wens vrij sterk om dingen niet in plannen maar in concrete vergunningen te vertalen. Dat mag natuurlijk ook. De actualiseringsplicht wordt in zekere zin gerelativeerd. In de nieuwe Wro is er een dubbele lijn, je werkt langs planmatige weg en langs ...

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Je kunt niet de stelling verdedigen dat het projectbesluit zoals dat is opgenomen in de Wro een reikwijdte heeft die kan oplopen tot 2000 woningen. Zoals de Wro er nu uitziet, is dat ondenkbaar. Voor de bouw van 2000 woningen heb je echt een gebiedsvisie nodig.

De heer **Koeman**: Of er een gebiedsvisie aan vooraf moet gaan, is een andere vraag. Als u de wetsgeschiedenis van de nieuwe Wro leest, ziet u dat in de beraadslagingen tussen regering en Kamer over de vraag hoe groot een project mag zijn, gezegd is dat dit niet beperkt is.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Wel in de Handelingen van de Eerste Kamer, zo kan ik u oprecht zeggen.

De heer **Koeman**: Ik citeer uit de Handelingen van de Tweede Kamer. Ik heb meegewerkt aan een mooi boekje getiteld «Parlementaire geschiedenis van de Wet ruimtelijke ordening». De vervolgvraag is logischerwijs of je zonder structuurvisie in staat bent om 1500 woningen op een goede manier ruimtelijk in te passen. Men kan besluiten om dit te doen met een projectbesluit of met meer projectbesluiten. Dat betreft echter meer de vraag wat er aan een projectbesluit vooraf moet gaan.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Daar gaat het over!

De heer **Koeman**: Maar deze afdeling 6 verbiedt in geen enkel opzicht om op enigerlei wijze de bredere visie te maken en tot stand te brengen. Ik kijk nog even naar de vragen. De Onteigeningswet bewaar ik tot het laatst. Ik kom op strijd met het Europese recht op het punt van de MER-regeling. Misschien zou je nog met meer redenen het punt van natuurbeschermingsrecht aan de orde kunnen stellen. Ik zei aan het begin dat ik, als ik daartoe zou worden uitgedaagd, over het Europees recht ook nog wel iets wil zeggen. Je hebt als wetgever, welke wettelijke regeling je ook maakt die Europeesrechtelijke achtergronden heeft, nimmer volledige zekerheid of die 100% Europaproof is. Ik wil erop wijzen dat ik, eerlijk gezegd, in de debatten erover een zekere spanning zie. Aan de ene kant zeggen wij tegen elkaar: geen nationale koppen, maak het niet ingewikkelder dan het is, implementeer simpel en niet allemaal toeters en bellen die wij er nationaal bij doen. Dat wil zeggen dat je op een betrekkelijk, ik zou bijna zeggen minimale manier probeert, Europees recht in je nationale stelsel op te nemen.

Voor de MER-regeling is het naar mijn idee betrekkelijk helder dat én de alternatieve vragen én de Commissie voor de m.e.r. op zichzelf niet hoefden en niet hoeft. Dan ga je naar het minimale traject en dan krijg je vervolgens de vraag: weet u nu 100% zeker dat het Europa-proof is? Al je

op deze manier Europees recht implementeert, vind ik dat zelf geoorloofd. Je neemt daarmee enig juridisch risico. Ik heb de neiging om te zeggen dat wij dat maar met elkaar moeten nemen. De luchtkwaliteit was het mooiste voorbeeld van geen risico nemen. Je koppelt alles aan alles. Als je tien appartementen wilde bouwen, ging je koppelen aan de grenswaarde voor luchtkwaliteit. Dat is nu inderdaad 100% Europaproof, maar je kon geen steen meer op elkaar leggen, om het simpel te zeggen. Dat is een manier om de risico's te vermijden, maar als wij naar een handzaam en werkbaar systeem willen, dan geloof ik in algemene zin dat wat hier voorligt de toets der kritiek kan doorstaan zonder dat ik 100% zeker weet dat, als er jurisprudentie van het Hof van Justitie verandert of als een slimme advocaat een bepaald argument vindt, het volstrekt valt uit te sluiten dat ooit op enig punt strijd met Europees recht wordt geconstateerd.

Bij de Onteigeningswet heb altijd begrepen dat het eigenlijk twee punten zijn. De vraag of het decentraal is met de Kroon die goedkeurt of is het de voordracht van de raad aan de Kroon, vind ik nauwelijks een principiële vraag. Je kunt de vraag stellen wie het meeste werk heeft te doen en hoe de capaciteit verdeeld is. Het enige, licht principiële wat erin lijkt te zitten, is het element van op basis van niet onherroepelijke ruimtelijke plannen kunnen onteigenen. Dat lijkt mij het enige punt waar je over kan redetwisten en nadenken. Ik wil er dan toch wel op wijzen dat zich dat voltrekt in een setting dat links en rechts rechters daarop kunnen ingrijpen. Want waar hebben wij het over? Wij hebben het over de volgende situatie. Laat ik maar even het bestemmingsplan nemen ter uitvoering waarvan onteigend wordt. Het bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad. Er is beroep ingesteld. Laten wij aannemen dat er geen schorsing is gevraagd bij de voorzitter, dus dat plan heeft rechtskracht gekregen. Het duurt dan nog tien maanden voordat het plan eventueel onherroepelijk wordt. De termijn is twaalf maanden bij de Raad van State. Het moet eerst van kracht worden, zeg na twee maanden, dan heb je nog tien maanden over. Wat heb je in die tien maanden? Je hebt punt 1 de bevoegdheid van de voorzitter van de afdeling om dat bestemmingsplan eventueel te schorsen. Als daar brieven in de bus vallen waarin staat dat een gemeente zegt: ja, maar die tien maanden tijdwinst is voor mij zo vreselijk belangrijk, ik wil daar niet op wachten, dan weerhoudt niets de betrokkene om, in afwachting van het beroep bij de Raad van State, schorsing van het vaststellingsbesluit te vragen. Dan heeft dat plan geen rechtskracht meer en dan valt naar mijn idee de onteigeningsprocedure stil. Als dat niet zou gebeuren en er zou gedagvaard worden tot onteigening, dan kom je dus bij de onteigeningsrechter, de civiele rechter. Ik heb dat al eens mogen doen. Dan heb je allerlei, zoals dat heet, artikel 6-verweren. Als daar het verweer gevoerd gaat worden: ja, er is wel een bestemmingsplan, maar dat deugt van geen kant, over twee maanden verwacht ik de uitspraak van de Raad van State, dus wilt u maar even wachten met het uitspreken van die onteigening, dan moet ik zien of een onteigeningsrechter toch niet gewoon zegt: dat leg ik maar even op die andere stapel, want ik wel eens even zien wat er uit die beroepsprocedure komt. Als dat niet zou gebeuren, dan is er altijd nog de denkbare optie van cassatie bij de Hoge Raad, wat een schorsende werking heeft.

Wij doen dus een beetje alsof het een soort wit-zwartzituatie is van: je bent volstrekt rechteloos, het plan is er nog niet en ondertussen wordt je huis al tegen de vlakte gegooid et cetera. Ik vind dat, eerlijk gezegd, geen juiste voorstelling. De praktijk zal laten zien dat er twee posities zijn. Bij mensen met een serieuze positie in een bestemmingsplanprocedure, zal of de Raad van State of de gemeente zeggen: dan wacht ik die tien maanden maar tot ik weet hoe het met het plan is, of – en daar is het volgens mij voor geschreven – er is de categorie van de man die denkt dat hij, als hij tot het laatste wacht, de hoogste prijs krijgt. Dat is namelijk in de realiteit van grondverwerving vaak het geval. Er moet ergens een

strookje worden verworven. Je stelt beroep in en je doet lekker niks. De rentekosten lopen op enzovoorts. Je weet in je hart heus wel dat je het gaat verliezen, maar je denkt: mijn buurman heeft het voor een tientje de meter verkocht, ik wil er €15 de meter voor hebben. Dat je daarvoor een versnellingsmogelijkheid hebt en dat in die situatie de onteigening zelfs uitgesproken kan worden, met de regeling dat als het toch niet komt, het terug moet, vind ik niet onaanvaardbaar. Het beeld dat ik uit de stukken opmaak alsof er helemaal geen rechtsbescherming zou zijn, dat lijkt mij niet reëel.

De **voorzitter**: Zijn de vragen in voldoende mate beantwoord?

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik heb gevraagd naar de bestaande wetgeving. Wij horen vandaag deskundigen zeggen dat je, als de overheden zich correct aan de bestaande wetgeving houden, zo'n Crisis- en herstelwet helemaal niet nodig hebt.

De heer **Koeman**: Dat is niet helemaal waar. Ik noem nu even de gebiedsontwikkelingsplannen, die nu echt onmogelijk zijn. Daar is dat experiment heel waardevol. Zo zijn er ook in dat processuele, dat heeft dan dat element van experiment ... dus voor een deel is waar dat je ook met toepassing van huidige wetgeving een eind in de richting zou komen die hier is neergeschreven. Je kunt zeggen dat dit een soort codificatie is of een combinatie van bestaande mogelijkheden. Ik meen dat het niet juist is om te zeggen dat alles wat hier staat ... We hadden het even over de Onteigeningswet, waar je voor of tegen kunt zijn, maar daar zie je het verschil heel helder. Ik zou menen dat het overgrote deel wat hier wordt voorgesteld toch nieuw is. Je kunt daar voor of tegen zijn, maar dat is niet overnemen wat nu al geldend is.

De heer **Hofstra** (VVD): Ik heb een vraag gesteld waarbij Dorknoper ten tonele kwam. Is het logisch dat wij dit maar tijdelijk doen? De logica is dat de economie beter draait. Gaan we dan weer een heel ander regime invoeren?

De heer **Koeman**: Ik gaf het antwoord al een beetje. Ik hecht wel aan ervaringen opdoen met. Wij weten overigens dat het niet erg moeilijk is om een tijdelijke wet blijvend te maken, want dan zet je er een kopje boven «Crisis- en herstelwet is nu de definitieve Crisis- en herstelwet». Ik zou ook denken dat ten minste een deel van wat hier staat na vier jaar ervaring blijvende wetgeving zou kunnen zijn. Voor de gebiedsontwikkelingsplannen hoop ik het van harte, maar misschien op een iets andere manier gestructureerd vanwege de ervaringen. Misschien is de relativiteit erin of eruit. Die tijdelijkheid heeft een nadeel, maar ook een soort van bescheidenheid om te zeggen: het is ingewikkeld genoeg, laten wij nu eens een aantal jaren werken met wat er wordt voorgesteld en op basis van die ervaringen definitief zo'n stelsel herinrichten.

De **voorzitter**: Ik geef de heer Laurier en mevrouw Meindertsma nog de gelegenheid, een vraag te stellen en dan ronden wij het af.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Uw antwoord op «Elverding, ja of nee» begrijp ik zo dat waar het om simpele projecten gaat waarmee spoed wordt betracht, dan is het «ja», maar voor complexere projecten, waarbij juist in de voorbereidingsfase veel geïnvesteerd moet worden om uiteindelijk draagvlak te krijgen, is het eigenlijk meer «nee».

De heer **Koeman**: Afdeling 7 niet.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Dat klopt. Lopende de discussie komt er bij mij nog een andere vraag op. U legt nogal grote nadruk op het feit dat het van belang is om met een aantal regelingen te kunnen experimenteren om ervaringen op te doen, maar in hoeverre verhoudt dat zich nu met een Crisis- en herstelwet waarin juist geprobeerd wordt om door versnelling en vermindering van juridische risico's een aantal projecten sneller op gang te brengen? Want een experiment kan natuurlijk, dat geeft u eigenlijk ook in uw antwoord aan, op een aantal punten vertragingen opleveren, omdat je gewoon niet weet of het goed zal werken of niet. U geeft zelfs de relativiteitseis als een voorbeeld. Ik zit wel heel erg met die spanning. Je kunt beslissen om ergens te experimenteren. Het is goed om te kijken en om ervaringen op te doen. Maar hoe verhoudt zich dat in hemelsnaam met de doelstellingen die je in deze wet probeert te leggen?

De heer **Koeman**: Ik denk dat u daar een punt hebt. Ik sluit ook zeker niet uit dat er een of enkele onderdelen van zullen zijn waarbij de wetgever dacht dat het versnellend zou werken, maar het tegendeel is het geval. Ik ben dan blij dat het maar voor vier jaar heeft gegolden, tenzij je zegt dat er zo veel inhoudelijke verbetering qua besluitvorming inziet, dat je het toch wilt handhaven. De relativiteit is daar een goed voorbeeld van. U hebt ook gezien wat de commissie-Elverding daar ooit over heeft geschreven. Zij heeft gezegd: wij zijn er niet tegen, maar wij hebben twijfel of dit nu versnellend is. Kennelijk zijn er anderen die zeggen: laten wij toch maar eens kijken of die versnelling er niet uit gaat komen. Ik weet het, eerlijk gezegd, niet. Ik heb er twijfel over. Dat zou mijn antwoord zijn.

De **voorzitter**: Tot slot mevrouw Meindertsma.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik kom even terug op Elverding. Als ik u goed samenvat, dan zegt u: baat het niet, het zou heel goed kunnen zijn dat het wel baat, maar het schaadt niet. De commissie-Elverding – en dat is niet in Elverding zijn, maar de methodiek – geeft aan dat je een brede verkenningsfase nodig hebt om uiteindelijk na het ene besluit – waar mogelijk van alles in de versnelling over te zeggen is, dat je één besluit neemt met één bezwaarmogelijkheid – niet geconfronteerd te worden met het feit dat je daar de rechtsbescherming hebt weggehaald. Als dat die daar weghaalt, moet je die aan de voorkant goed gegarandeerd hebben. Zo heb ik in ieder geval Elverding ook in de uitleg later voortdurend begrepen. Vervolgens blijkt ook uit onderzoek dat juist daar waar je er toch voor zorgt dat belanghebbenden of anderen betrokken zijn in de voorfase, de besluitvorming aan de achterkant versneld wordt. Ik heb het zojuist over afdeling 6 gehad. Ik verwijs naar hoofdstuk 1, met alle projecten, alle projecten van de Nota Ruimte en die er nog bij AMvB toegevoegd kunnen worden, willekeurig welke projecten. Dat gaat toch in het merendeel van de gevallen niet over kleine projecten, maar over grote projecten? Het zou toch van belang zijn dat juist in de planvoorbereidingsprocedure van die projecten de methodiek van Elverding wel degelijk toegepast zou worden? Daar moeten wij toch enige waarborg voor zien te vinden?

De heer **Koeman**: Ik reageer eerst op het woord «rechtsbescherming» wat u tussen neus en lippen door gebruikte, maar dat is wel van belang. Ik wijs erop dat Elverding voor die verkenningsfase en het voorkeursbesluit dat daaruit volgt uitdrukkelijk geen rechtsbescherming heeft voorzien. Daar is veel debat binnen de commissie over geweest. Wij hebben gezegd: veel participatie, breed beginnen, trechters etc. en dan komt het politiek gedragen besluit eruit. Daar staat geen beroep tegen open, want dat is niet wenselijk. Dat is pas in het Tracébesluit.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Eens, maar wat wij nu doen, is de verkenningsfase overslaan en weer het ene besluit met dat ene beroep.

De heer **Koeman**: Dat laatste is dus geen verschil met Elverding.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Maar het eerste wel.

De heer **Koeman**: Het eerste wel, daar hebt u helemaal gelijk in. De afdeling 6, dat is een beetje dat ja/nee-antwoord, dat spoort met ...

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Het gaat nu over de grote projecten.

De heer **Koeman**: Waarop die processuele bepalingen van toepassing zijn?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Nee, uw antwoord over afdeling 6 is mij helder. Ik heb het nu over de bijlage bij artikel 1, lid 1, en alle projecten die daarin genoemd staan en de projecten die er via AMvB nog bij kunnen komen. Van een aantal weten wij dat er een brede verkenningsfase heeft plaatsgevonden, met afwegingen en alternatieven, van een aantal ook zeker niet.

De heer **Koeman**: In het Elverding-denken is dat te billijken, als het redelijk uitgekristalliseerde projecten zijn waar die brede verkenning niet of niet meer nodig is dan wel dat je zegt: wij zitten in zo'n crisistijd, wij kunnen ons die luxe niet permitteren op basis van de lijn dat Elverding ook die spoedmogelijkheden kent. Als u echter een bredere toepassing wilt van de brede verkenning, dan geef ik toe dat er spanning op dit punt bestaat. Elverding is echter beide.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Absoluut, maar niet het laatste wel en het eerste niet. Wat wij nu zien is het laatste.

De heer **Koeman**: U had het over de moeilijke vraag inzake de rechtszekerheid. Ik gebruikte het voorbeeld van de A4 als een simpel project. Als je in Leiderdorp woont, zullen sommigen misschien zeggen dat dit helemaal geen simpel project is. Ik moet toegeven dat er iets in zit, ook bij de selectie die vervolgens op basis van Elverding heeft plaatsgevonden van wat er snel op basis van de spoedwet door kan. Daar kun je van mening over verschillen, dat is juist.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): De hamvraag is dan wie dat bepaalt.

De heer **Koeman**: Niet in dit systeem. De AMvB en de voorhangprocedure etc. In zekere zin ben je er dus met zijn allen bij. Het debat erover kan gevoerd worden. Als je Amsterdam-Noord daar te gemakkelijk op plaatst, terwijl je vindt dat er nog veel valt af te wegen, dan zou je het niet goed hebben gedaan.

De **voorzitter**: Mijnheer Koeman, ik dank u hartelijk voor uw zienswijze en voor de adequate beantwoording van de vragen die de verschillende commissieleden hebben gesteld. Ik kom hiermee aan een afronding van deze raadpleging van deskundigen. Ik dank mevrouw Menninga en haar achterban en ondersteuning ervoor dat dit in een week is georganiseerd. Dat is een geweldige prestatie. Ik dank de aanwezigen op de «publieke tribune». Fijn dat jullie het hebben uitgehouden. Ik hoop dat het een beetje is bevallen. Mijnheer Koeman, ik overhandig u het onsterfelijke cadeau uit de Eerste Kamer, dat u de rest van uw leven als een soort «troon» zult dragen!

Sluiting 16.25.