

Vergaderjaar 1997–1998

**25 848**

## **Regels over experimenten inzake zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit in stedelijk gebied (Experimentenwet Stad en Milieu)**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 juni 1998

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Experimentenwet Stad & Milieu (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 848) is door de Tweede Kamer om een nadere juridische beschouwing gevraagd met betrekking tot een drietal vragen die aan de orde werden gesteld naar aanleiding van amendement nr. 7 van de leden Klein Molekamp, Crone en Scheltema-de Nie:

1. in hoeverre de in een stap-3-besluit aangegeven afwijking van wet- en regelgeving doorwerkt als de Experimentenwet Stad & Milieu zou komen te vervallen;
2. hoe wordt voorzien in de nazorg van de experimenten waarvan de afwijking van langere duur zal zijn, en
3. hoelang ik verwacht dat die nazorg nodig zal zijn.

Zoals ik in de eerste termijn uitvoerig heb uiteengezet, kan de in het stap-3-besluit opgenomen afwijkingstermijn van langere duur zijn en mogelijk zelfs een permanent karakter hebben.

Uitgangspunt is dat de in een stap-3-besluit aangegeven afwijkingen tijdelijk en van zo kort mogelijke duur dienen te zijn. Met name waar het gaat om de afwijking van milieukwaliteitseisen is dit van belang. De gemeente zal een zorgvuldige afweging moeten maken omtrent de tijdsduur van de afwijking. In het stap-3-besluit zal zij de door haar noodzakelijk geachte afwijkingstermijn moeten aangeven en verantwoorden. Deze termijn is onderhevig aan inspraak, goedkeuring en beroep, waardoor naar mijn oordeel in voldoende mate wordt gewaarborgd dat geen onnodige lange termijn van afwijking wordt vastgesteld.

De afwijking kan echter ook een meer permanent karakter hebben, bijvoorbeeld in situaties dat de bron niet door de gemeente te beïnvloeden valt. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde situaties betreffende binnenstedelijke snelwegen, maar ook meer in het algemeen

aan op basis van het stap-3-besluit gerealiseerde woningbouw in nabijheid van industrie. Er kan dan ook – gelet op bijvoorbeeld het belang van rechtszekerheid van betrokkenen, zoals het bedrijfsleven – bewust gekozen zijn voor een structurele afwijking met daarop afgestemde structurele compensatiemaatregelen. Dit betekent dat een stap-3-besluit in die gevallen gedurende een langere periode van kracht zal (moeten) blijven.

Dit neemt niet weg dat in het wetsvoorstel, gelet op het experimentele karakter, een begrenzing in tijd is aangebracht, namelijk in artikel 3, eerste lid, waarin wordt bepaald dat de gemeenten slechts gedurende vijf jaar na inwerkingtreding bevoegd zijn tot het nemen van een stap-3-besluit. Na die vijf jaar kan er van nieuwe afwijkingen van wet- en regelgeving dan ook geen sprake meer zijn. Het laten voortduren van deze wet heeft dan ook alleen betrekking op de binnen die periode genomen stap-3-besluiten.

Zoals ook in het nader rapport wordt aangegeven, kan een stap-3-besluit zowel het karakter van een beschikking als het karakter van een algemeen verbindend voorschrift hebben.

In antwoord op de eerste vraag kan worden opgemerkt dat een stap-3-besluit dat kan worden aangemerkt als een beschikking zijn rechtskracht behoudt, ook al zou de Experimentenwet bijvoorbeeld op de bij genoemd amendement voorgestelde datum van 1 januari 2005 komen te vervallen. De Experimentenwet geeft de gemeente de bevoegdheid tot het nemen van een stap-3-besluit (legaliteitsbeginsel). Een eenmaal op grond van een wet genomen besluit behoudt haar rechtskracht, ook al is de wet op basis waarvan het besluit tot stand is gekomen niet meer in werking.

Anders is het wanneer een stap-3-besluit moet worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift. Algemeen verbindende voorschriften verliezen hun rechtskracht op het moment dat de wet waarop zij zijn gebaseerd komt te vervallen. Dit is dan ook mede een reden om de Experimentenwet voort te laten duren zolang de stap-3-besluiten van kracht moeten blijven in verband met de daarin opgenomen duur van de afwijking.

Voor wat betreft de noodzakelijke nazorg van de experimenten zou eveneens een probleem ontstaan indien de Experimentenwet op 1 januari 2005 zou komen te vervallen. Hiermee kom ik toe aan de beantwoording van de tweede vraag.

In het wetsvoorstel is een aantal bepalingen opgenomen die van groot belang blijven zolang er sprake is van afwijkingen op grond van deze Experimentenwet.

In de eerste termijn heb ik dit al toegelicht, maar het lijkt mij verstandig om hierover nogmaals per artikel een uiteenzetting te geven.

### **Artikel 13 (uitvoering, toezicht en handhaving)**

In dit artikel wordt bepaald dat de met uitvoering, handhaving en toezicht belaste bestuursorganen bij de uitoefening van hun taak ten aanzien van de experimenteergebieden het daarop betrekking hebbende stap-3-besluit in acht moeten nemen. Hiermee wordt gewaarborgd dat een ten aanzien van een experimenteergebied genomen stap-3-besluit, waaronder de vastgestelde afwijkende milieukwaliteitseisen, door alle met uitvoering, handhaving en toezicht belaste bestuursorganen in acht wordt genomen.

Voorts voorkomt dit artikel een bevoegdheidslacune; de op grond van de afzonderlijke wetten met het toezicht op de naleving belaste ambtenaren

zijn ingevolge die wetten slechts bevoegd om op de naleving van de betreffende wet toe te zien. Op grond van artikel 13 dienen die ambtenaren bij de uitoefening van hun taak het stap-3-besluit in acht te nemen en daarmee dus toe te zien op de handhaving van dat besluit. Gewezen kan hier worden op de relatie met Hoofdstuk 8 Inrichtingen van de Wet milieubeheer. Het systeem van dat hoofdstuk gaat er vanuit dat milieukwaliteitseisen doorwerken in de vergunningverlening voor inrichtingen. Omdat het in het kader van dit wetsvoorstel gaat om de doorwerking van door de gemeenteraad vastgestelde afwijkende milieukwaliteitseisen en de artikelen 8.8. en 8.9 van de Wet milieubeheer deze doorwerking niet afdoende regelen, voorziet artikel 13 hierin.

Zou de Experimentenwet, en daarmee dit artikel, op 1 januari 2005 komen te vervallen, dan zouden uitvoerders, handhavers en toezichthouders vanaf dat moment gehouden zijn hun taak in de experimenteergebieden weer uit te oefenen met inachtneming van de «normale» wet- en regelgeving. Dit zou kunnen betekenen dat in het kader van de voor de uitvoering van een stap-3-besluit nog noodzakelijke vergunningverlening getoetst zou moeten worden aan de reguliere wet- en regelgeving betreffende milieukwaliteitseisen. Dit zou de rechtszekerheid van de betrokken bedrijven ernstig kunnen aantasten omdat zij alsdan geconfronteerd zouden kunnen worden met milieueisen die strenger zijn dan de in het stap-3-besluit neergelegde eisen.

Deze situatie moet vanzelfsprekend worden voorkomen.

#### **Artikel 14 (verslaglegging)**

Op grond van dit artikel dienen burgemeester en wethouders jaarlijks gedurende vijf jaar na de goedkeuring van een stap-3-besluit aan de Minister van VROM verslag uit te brengen over de voortgang en bevindingen met betrekking tot de uitvoering van een stap 3 besluit. Deze verslagen zijn onder meer van belang voor de evaluatie van de wet. Bovendien kunnen op basis van een dergelijk verslag eventueel aanvullende maatregelen worden genomen die gericht zijn op een adequate uitvoering en handhaving van hetgeen in het kader van een stap-3-besluit is afgesproken.

Aangezien een gemeente gedurende vijf jaar na inwerkingtreding van de Experimentenwet bevoegd is tot het nemen van een stap-3-besluit, zal de verslagleggingstermijn de voorgestelde datum van 1 januari 2005 in de meeste gevallen per definitie overschrijden. Zou de wet op die datum komen te vervallen, dan vervalt daarmee tevens de plicht tot (voortzetting van) de verslaglegging.

Overigens wijs ik er nog op dat bij nota van wijziging naar aanleiding van de opmerking van de leden van D66 aan artikel 14 nog een lid is toegevoegd opdat de verslaglegging eventueel zelfs langer dan vijf jaar zal kunnen plaatsvinden. Dit onderstreept te meer de noodzaak van het gedurende langere tijd laten voortduren van dit artikel.

#### **Artikel 15 (bevoegdheid tot intrekking stap-3-besluit)**

Omdat het de gemeente mogelijk moet blijven een stap-3-besluit ook na afloop van de periode van vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geheel of gedeeltelijk in te trekken, is hiervoor in dit artikel de mogelijkheid geschapen. Bovendien wordt in dit artikel, met het oog op de belangen van diegenen die gebruik maken van de afwijking, zoals het bedrijfsleven, eveneens de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard,

alsmede in een goedkeuringsvereiste door de Minister van VROM voorzien.

Als de Experimentenwet op 1 januari 2005 zou komen te vervallen, zou dat betekenen dat na dat tijdstip een eventuele intrekking van een stap-3-besluit zonder de in dit wetsvoorstel opgenomen procedure (waaronder goedkeuring door de Minister) zou kunnen plaatsvinden.

In dit kader wijs ik ook op het door mij ondersteunde amendement nr. 11 van het lid Middelkoop, waarbij aan artikel 15 nog een derde lid wordt toegevoegd waarmee wordt geregeld dat gemeenten indien zich onvoorziene en ontoelaatbare effecten op de volksgezondheid of het milieu voordoen, verplicht daartegen de noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde deze effecten tot een verantwoord niveau terug te brengen.

Ook dit voorgestelde amendement onderstreept het belang van het laten voortduren van dit artikel.

### **Artikel 16**

Op grond van dit artikel kan bij Algemene Maatregel van Bestuur worden voorzien in nadere regelgeving indien dit in het belang van een goede uitvoering van deze wet nodig is.

Als de Experimentenwet komt te vervallen, vervalt ook de basis voor een dergelijke maatregel.

Tot zover de bespreking van de afzonderlijke artikelen die betrekking hebben op de nazorg.

Ik ga ervan uit dat ik u met het vorenstaande afdoende heb aangetoond dat het op 1 januari 2005 laten vervallen van de Experimentenwet ernstig moet worden ontraden.

Denkbaar is de variant dat de Experimentenwet op 1 januari 2005 wordt ingetrokken met uitzondering van de voor de langer lopende experimenten benodigde artikelen.

Echter, om wetstechnische redenen, waaronder het feit dat de desbetreffende artikelen naar diverse andere artikelen uit het wetsvoorstel verwijzen (zie bijvoorbeeld artikel 15) en bijvoorbeeld ook de definitiebepalingen van belang blijven, zal ook het merendeel van de andere artikelen van het wetsvoorstel moeten blijven voortbestaan.

Het laten vervallen van de wet waarbij tegelijkertijd de meeste artikelen weer daarvan worden uitgezonderd, verdient bovendien geen schoonheidsprijs en is dan ook eveneens geen wenselijke variant.

Vanzelfsprekend is het niet de bedoeling de Experimentenwet eeuwig te laten voortduren. In het kader van de evaluatie die zes jaar na inwerking-treding van de wet gaat plaatsvinden, zal immers worden gezien in hoeverre het wenselijk is in een definitieve wettelijke regeling te voorzien.

Als de ervaringen met de Experimentenwet positief zijn en wordt besloten deze in definitieve regelgeving om te zetten dan wel tot aanpassing van bestaande regelgeving over te gaan, dan kan de Experimentenwet als het ware oplossen in deze nieuwe regelgeving en daarmee dus komen te vervallen.

De conclusie kan echter ook zijn dat het niet wenselijk wordt geacht om te voorzien in een definitieve wettelijke regeling, dan wel niet geheel overeenkomstig de wijze zoals dit in de Experimentenwet is gebeurd. In dat geval zal er, zolang de in de stap-3-besluiten genoemde afwijkingster-

mijnen nog niet zijn verstreken, sprake blijven van «grijze plekken»; (onderdelen van) experimenteergebieden waarin een van de reguliere wet- en regelgeving afwijkend regime geldt.

Het zal duidelijk zijn dat voor die gevallen de Experimentenwet, gelet op de hierboven uiteengezette «nazorg-artikelen», zal moeten blijven voortbestaan totdat alle afwijkingstermijnen zijn verstreken, dan wel hierin op andere wijze is voorzien.

Het is op dit moment onmogelijk al een uitspraak te doen over de termijn gedurende welke de Experimentenwet moet blijven voortbestaan en daarmee een antwoord te geven op de derde door u gestelde vraag. Dat antwoord is immers enerzijds afhankelijk van de afwijkingstermijnen die de gemeenten in de stap-3-besluiten zullen opnemen, en anderzijds van de uitkomst van de evaluatie. Op beide aspecten heb ik op dit moment vanzelfsprekend nog geen zicht.

Wel kan ik u toezeggen dat in het kader van de eindevaluatie – en daarmee ook de besluitvorming over een definitieve wettelijke regeling – de werkingsduur van de Experimentenwet uitdrukkelijk aan de orde zal komen en u dan ook geïnformeerd zult worden over mijn bevindingen terzake.

Bij nota van wijziging stel ik voor dit voornemen expliciet in artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel vast te leggen.

Ik vertrouw erop met de bovenstaande uiteenzetting de door u gestelde vragen naar tevredenheid te hebben beantwoord.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer