

Vergaderjaar 2010–2011

32 588

Wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 februari 2011

Met belangstelling hebben ik, de minister-president, minister van Algemene Zaken en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van 31 januari 2011. De leden van de fracties van de VVD, CDA, PVV, PvdA, SP, ChristenUnie en de Partij voor de Dieren hebben met een verschillende mate van waardering kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, variërend van belangstellend of instemmend tot verontrust of teleurgesteld. Hieronder ga ik, mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties.

Algemeen

Ik dank de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie voor het getoonde begrip voor de aanleiding van dit wetsvoorstel: het herstellen van enkele onvolkomenheden in de recent vastgestelde en inwerking getreden Crisis- en herstelwet (Chw), vooruitlopend op een wetsvoorstel om de Chw een permanent karakter te geven.

Beide fracties vragen een toelichting op de mate van inspraak die bij de totstandkoming van een conceptwetsvoorstel wordt geboden aan de uitvoeringspraktijk: de provincies en gemeente(ambtenare)n die belast worden met de uitvoering van zo'n wetswijziging, maar ook breder.

Mondelinge of schriftelijke inbreng van VNG en IPO, tijdens een formele consultatieronde of andere overlegmomenten, is (mede) bedoeld om inbreng vanuit de uitvoeringspraktijk te garanderen: door de «achterban» van deze koepelorganisaties – de provincie- en gemeenteambtenaren – ingeschatte of ondervonden uitvoeringsproblemen worden ingebracht of voorgelegd en kunnen leiden tot bijstelling van de conceptteksten van een wetsvoorstel.

Ook bij de totstandkoming van de Chw zijn, ondanks het ontbreken van een formele consultatieronde, van VNG en IPO wel schriftelijke reacties

ontvangen Inbreng vanuit de uitvoeringspraktijk heeft dus niet ontbroken (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 8).

Bij de totstandkoming van de Chw is afgezien van de (bij het voormalige ministerie van VROM) gebruikelijke HUF-toets. De VROM-inspectie toetst in opdracht van de bij een wetsvoorstel betrokken beleidsdirectie conceptwetgeving van het eigen ministerie op de volgende drie aspecten: Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid. Voor deze toets wordt onder meer gebruik gemaakt van de zogenaamde «Tafel van Elf». Deze HUF-toets wordt uitgevoerd voordat een wetsvoorstel voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State. Ervaring leert dat ondanks inspraak vooraf door IPO en VNG en gebruik van hulpmiddelen als een HUF-toets in de uitvoeringspraktijk met nieuwe regelgeving problemen kunnen ontstaan. Wetgeving blijft mensenwerk, zowel het formuleren van de teksten als het vooraf inschatten van de uitwerking en uitvoerbaarheid in de praktijk. Terugkoppeling van uitvoerings- en handhavingsproblemen is dan ook nodig om de bestaande regelgeving te verbeteren. De VROM-Inspectie vraagt dan ook actief aan gemeenten en provincies uitvoerings- en handhavingsproblemen terug te koppelen en speelt de ontvangen informatie door aan de betreffende beleidsafdeling binnen het ministerie.

Het onderhavige wetsvoorstel (32 588) is gebaseerd op signalen van provincies en gemeenten; de inbreng vanuit de uitvoeringspraktijk was dus de primaire aanleiding tot dit reparatiewetsvoorstel. De voorgestelde oplossingen, neergelegd in het wetsvoorstel, zijn besproken in de adviesgroep Actieprogramma Vernieuwing Instrumentarium Gebiedsontwikkeling, waarin ondermeer VNG en IPO vertegenwoordigd zijn.

Ook de leden de SP-fractie onderschrijven de wenselijkheid van een reparatiewet (hersteloperatie) als de onderhavige, maar spreken er hun verontrusting over uit dat dit wetsvoorstel tevens lijkt te worden gebruikt om mandaten te verleggen. Die zorg neem ik graag weg, waarbij ik tevens een vraag van de leden van de PvdA-fractie (met betrekking tot artikel I, onderdeel C) kan beantwoorden. In de memorie van toelichting wordt – zoals terecht ook is geconstateerd door de leden van de fractie van de ChristenUnie – abusievelijk nog uitgegaan van het voorstel om gemeenten de mogelijkheid te geven om zelf te bepalen van welke wetten wordt afgeweken. Conform het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State wordt in de derde tranche-AMvB voor de Chw vastgelegd van welke wetten en regels kan worden afgeweken. Ik verwacht het ontwerp van deze AMvB in het kader van voorhang in maart aan de Kamer te kunnen overleggen.

Artikel I, onderdeel B

De leden van de SP-fractie hebben voorts een aantal vragen gesteld met betrekking tot de wijzigingen in artikel 1.11 van de Chw (milieueffectrapportage).

Dat het meest milieuvriendelijke alternatief niet hoeft te worden onderzocht, is niet het gevolg van de Chw of het onderhavige wetsvoorstel. De verplichting deze alternatieven te beschrijven is reeds met de modernisering van de mer-regelgeving komen te vervallen. Ook volgt op dit moment niet uit de mer-regelgeving dat de belasting van natuur, milieu en volksgezondheid zo beperkt mogelijk moet zijn. Het huidige artikel 1.11, onderdeel a, van de Chw bepaalt dat, indien een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit betreffende de projecten die vallen onder de Chw, geen alternatieven hoeven te worden beschreven. Deze bepaling is ingegeven door de doelstellingen van de Chw en sluit aan bij het in het Regeerakkoord neergelegde streven naar zo min mogelijk koppen op de Europese

regelgeving. Bij de totstandkoming van de Chw is hier uitvoerig op ingegaan (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, paragraaf 2.3). Het in dit wetsvoorstel nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 1.11 Chw bevat een aanvulling ten opzichte van de huidige tekst van dit artikel. In geval door de initiatiefnemer vrijwillig alternatieven zijn onderzocht, wordt een schets van die alternatieven opgenomen in het milieueffectrapport. Voor zover onderzocht worden de milieugevolgen van die alternatieven eveneens opgenomen in het milieueffectrapport. De aanvulling betreft dus niet een uitbreiding van de onderzoekslast ten opzichte van de Chw, maar verplicht slechts ertoe bepaalde al beschikbare informatie in het milieueffectrapport te schetsen. Het gaat er bij deze verplichting niet om die alternatieven zelf te beoordelen, maar om het verstrekken van reeds beschikbare informatie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de status van zo'n «schets». Naar verwachting zal zo'n schets in bezwaar- en beroepsprocedures nauwelijks een rol spelen. Alleen als de schets geheel ontbreekt, terwijl door de initiatiefnemer wel alternatieven zijn onderzocht, zou het ontbreken van de schets een rol kunnen spelen. Nu het gaat om door de initiatiefnemer vrijwillig verricht onderzoek, zijn bewust geen materiële eisen gesteld aan de schets. Met het woord «schets» is aangesloten bij de formulering van de mer-richtlijn (nr. 85/337/EEG). In Bijlage 4, onderdeel 2, van die richtlijn is bepaald dat het milieueffectrapport «in voorkomend geval een schets bevat van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, in het licht van de milieueffecten.» Het betreft hier slechts de verplichting bepaalde feitelijk beschikbare informatie in het milieueffectrapport te schetsen, niet een verplichting om alternatieven te onderzoeken. Om deze reden is ook niet gekozen voor de term «beschrijving». Indien materiële eisen zouden worden gesteld aan de schets, zou het averechtse en ongewenste effect kunnen ontstaan dat de initiatiefnemer geheel afziet van het onderzoek naar alternatieven.

Artikel I, onderdeel C

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met de invoering van een basisnorm voor geluid voor die gevallen waarin van de Wet geluidhinder wordt afgeweken. Zij vragen of een dergelijke basisnorm niet ook wenselijk is voor het geval wordt afgeweken van normen op het terrein van andere milieuaspecten. Voorliggend wetsvoorstel is (beperkt tot) een herstel- of reparatiewet en dus louter gericht op het herstellen van onvolkomenheden en het verduidelijken van bepaalde aspecten van de Chw, waaraan in de uitvoeringspraktijk behoefte bestaat. In de bij beleidsbrief van 26 november 2010 (Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 XII, nr. 55) aangekondigde concretisering van het Regeerakkoord en actualisering van beleid, zal deze suggestie voor een bredere basisnorm worden meegenomen.

Op vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot die basisnorm voor geluid, antwoord ik dat van de Wet geluidhinder alleen tijdelijk, voor een periode van maximaal tien jaar, kan worden afgeweken. De desbetreffende gemeenten dienen met behulp van het gebiedsontwikkelingsplan te garanderen dat na deze periode aan de normen wordt voldaan. Van de binnennorm van 33 dB mag in elk geval niet worden afgeweken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de koppeling tussen het gebieds-ontwikkelingsplan en het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan dient te worden gewijzigd wanneer het niet strookt met het gebiedsontwikkelingsplan. Het moment waarop het bestemmingsplan moet worden gewijzigd, is inderdaad gekoppeld aan de uitvoerings-

planning van het gebiedsontwikkelingsplan. Die koppeling laat de vrije beleidsruimte voor de gemeenteraad bij vaststelling van het bestemmingsplan onverlet.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen welke adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State opgevolgd zijn. Onderdeel 1 van het advies is overgenomen in die zin dat het in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen voorstel om de wettelijke bepalingen waarvan mag worden afgeweken niet meer bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, maar deze door de gemeenteraad te laten bepalen, is geschrapt. Onderdeel 2 van het advies is eveneens overgenomen: in artikel 2.3, eerste lid, van de Chw wordt niet langer bepaald dat het gebiedsontwikkelingsplan deel uitmaakt van het bestemmingsplan. Het is niet aan de regering om zich een oordeel te vormen over de vraag of de Afdeling advisering van de Raad van State het advies om het voorstel van wet niet aan de Kamer toe te zenden, zou intrekken of zou handhaven, na de in het wetsvoorstel door de regering aangebrachte wijzigingen. Overigens is het een hypothetische vraag: een eenmaal uitgebracht advies kan later niet meer worden ingetrokken of aangepast. De beoordeling van de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel en de mate waarin of wijze waarop daarin aan een gegeven advies gevolg is of dient te worden gegeven, is uiteindelijk aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel I, onderdeel D

De leden van de VVD-fractie en van de SP-fractie vragen waarom het afwijken van de Elektriciteitswet 1998 geen gevolgen mag hebben voor de opbrengsten van de energiebelasting. De Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag zijn sterk met elkaar verweven. Indien wordt afgeweken van de artikelen 31c, tweede lid, en 95c, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 kan dat directe gevolgen hebben voor de opbrengsten van de in de Wet belastingen op milieugrondslag opgenomen energiebelasting, maar ook bij andere artikelen van de Elektriciteitswet 1998 kan dit spelen. De Chw is gericht op versnelling van de besluitvorming en vermindering van juridische risico's, maar mag geen gevolgen hebben voor de Rijksbegroting (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3). Het kabinet heeft ervoor gekozen de opwekking van duurzame energie via de subsidieregeling Stimulering Duurzame Energie Plus te stimuleren en dus niet via de fiscaliteit.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe de gevolgen voor de opbrengsten van de energiebelasting worden berekend. In zijn algemeenheid worden de budgettaire gevolgen van wijzigingen in de energiebelasting berekend volgens de algemene ramingsregels.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de financiële opbrengst uit energiebelastingen prevaleert boven een goede ruimtelijke inpassing en bescherming van natuur, milieu en volksgezondheid. Zoals bovengenoemd mag de Chw geen gevolgen hebben voor de rijksbegroting.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de vrees voor lagere opbrengsten gebaseerd is. De elektriciteit die via een aansluiting aan de verbruiker wordt geleverd, is belast met energiebelasting. In de ogen van de leden van de PvdA-fractie zou een vrijstelling moeten gelden als een huishouden elders – niet in of op de woning – duurzame energie opwekt. De Wet belastingen op milieugrondslag (waarin de energiebelasting is opgenomen) biedt die mogelijkheid niet. Een afwijking van de huidige bepalingen zou leiden tot minder belastingopbrengsten.

Het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, of er voorbeelden te geven zijn van experimenten waarbij afgeweken zou worden van de (regeling voor de waterveiligheid in de) Waterwet, is kortweg nee.

Ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen naar de mogelijkheden om af te wijken van de (regeling voor de waterkwaliteit in de) Waterwet. De criteria voor afwijken staan helder verwoord in artikel 2.4 van de Chw. Experimenten dienen innovatief te zijn, waarbij tevens de economische en duurzame ontwikkeling moet worden bevorderd. Projectvoorstellen die niet aan deze criteria voldoen, worden niet gehonoreerd.

Artikel I, onderdeel E

De leden van de SP-fractie vragen naar de delegatiebevoegdheid met betrekking tot projectvoorbereidingsbesluiten. Bedoeld zal zijn: projectuitvoeringsbesluiten. Het voornemen is om de gemeenteraad de mogelijkheid te geven de vaststelling van een projectuitvoeringsbesluit te delegeren aan burgemeester en wethouders. Hiermee is de democratische controle op de projectuitvoeringsbesluiten geborgd.

Artikel I, onderdeel G

De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de inspraakprocedures voor belanghebbenden, indien een structuurvisie wordt aangevuld met toepassing van het nieuwe derde lid van artikel 2.19 van de Chw. De procedure bij aanvulling van een structuurvisie verschilt niet van die bij de initiële vaststelling van een structuurvisie. Het Besluit ruimtelijke ordening schrijft voor dat bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken (artikel 2.1.1). Verder kan de gemeentelijke of provinciale inspraakverordening regels bevatten met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk c.q. provinciaal beleid worden betrokken. Deze inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de uniforme openbare voorbereidings-procedure), voor zover in de verordening niet anders is bepaald (zie artikel 150 van de Gemeentewet en artikel 147 van de Provinciewet).

Artikel I, onderdeel J

De leden van de SP-fractie informeren naar voorbeelden van ruimtelijke of infrastructurele projecten voor transport van duurzame energie en noemen zelf hoogspanningsleidingen die benut worden voor duurzaam opgewekte elektriciteit.

Het gaat bij deze regeling inderdaad om hoogspanningsverbindingen die – onder meer dan wel uitsluitend – duurzame elektriciteit transporteren. Aangezien TenneT bij het beheer van het landelijke hoogspanningsnet alleen de (wettelijke) taak van transporteur heeft en niet die van leverancier, wordt met dit wetsvoorstel het woord «transport» aan de regeling toegevoegd om duidelijk te maken dat ook projecten van TenneT onder deze regeling kunnen vallen. Daarbij kan als voorbeeld worden genoemd de aanleg van een elektriciteitskabel tussen een windturbinepark op de Noordzee en het landelijke transportnet.

Artikel III

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het «Ruimtelijk perspectief Wind-op-land» aan de Kamer toegezonden. Over de omzetting van dit

Ruimtelijk Perspectief in beleid is uw Kamer een brief toegezegd in het AO op 14 december 2010. Dit beleid krijgt primair de vorm van een structuurvisie wind op land. Deze structuurvisie zal onder meer dienen als afwegingskader voor de toepassing van de rijkscoördinatieregeling op windenergieprojecten groter dan 100 MW. In de brief die uw Kamer dit voorjaar zal ontvangen, wordt de inhoud van de structuurvisie begrensd. Als bijlagen zullen hieraan worden toegevoegd genoemd «Ruimtelijk perspectief Wind-op-land» alsook het advies hierover van de Rijksadviseur voor het Landschap.

Genoemd Ruimtelijk Perspectief is niet opgesteld om de moeizame besluitvorming over plaatsing van windmolens op land te versnellen. Het betreft een visie op de ruimtelijke doorgroeimogelijkheden van windenergie op land tot 2020. Om ruimtelijke kwaliteit mogelijk te maken, is het uitgangspunt voor doorgroei een bundeling van vooral grote windmolens in een aantal daarvoor geschikte gebieden. De visie geeft daarmee duidelijkheid over de verdeling van grootschalige windenergie over Nederland

De leden van de SP-fractie vragen waarom het mandaat tot het vaststellen van een inpassingsplan wordt verlegd naar gedeputeerde staten. Deze vraag berust op een misverstand. Artikel 9e, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, zoals dat als gevolg van de Chw in die wet is opgenomen, bepaalt dat provinciale staten bevoegd zijn een inpassingsplan vast te stellen. Deze bepaling wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd.

In antwoord op de vraag van de leden over artikel 9f kan het volgende worden opgemerkt. Ook dit artikel is in de Elektriciteitswet 1998 opgenomen als gevolg van de Chw. De daarin opgenomen bevoegdheidsverdeling wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd. Provinciale staten stellen het inpassingsplan vast en gedeputeerde staten zijn belast met de coördinatie van de benodigde (uitvoerings-)besluiten. Ook artikel 3.33 van de Wet ruimtelijke ordening inzake de provinciale coördinatieregeling kent de mogelijkheid voor eenzelfde bevoegdheidsverdeling. De democratische controle op besluiten van gedeputeerde staten als hier bedoeld, verschilt niet van de controle op andere besluiten van gedeputeerde staten zoals die is vastgelegd in de Provinciewet.

Artikel IV

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie – naast hun algemene instemming met het voorliggende wetsvoorstel – concreet aangeven op dit punt tevreden te zijn met de voorgestelde reparatie.

Artikel V

De leden van de SP-fractie vragen naar de rechtsbescherming van belanghebbenden in verband met het vaststellen van het hogere-waardenbesluit. De Chw heeft de koppeling tussen dat besluit en het bestemmingsplan flexibeler gemaakt in de wettelijke procedures in geluidzones rond wegen en industrieterreinen. Abusievelijk is toen niet de bij AMvB geregelde procedure voor railverkeerslawaai aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dit alsnog. Het voorziet alleen in een wetstechnische verbetering ten opzichte van de wijzigingen van de Wet geluidhinder die met de Chw zijn doorgevoerd. De mogelijkheden voor inspraak, zienswijze en beroep tegen het hogere-waardenbesluit worden door de Chw (voor wat betreft wegen en industrieterreinen) en het onderhavige wetsvoorstel (voor wat betreft spoorwegen) niet gewijzigd.

Projecten onder de Crisis- en Herstelwet

De voorgestelde wetswijziging, zo antwoord ik op een vraag van de leden van de VVD-fractie, zal een versnelling in de uitvoering van deze projecten teweegbrengen, omdat er minder en snellere beroepsprocedures gelden en de project m.e.r.-procedure wordt verlicht. Dit betekent dat er naar verwachting een tijdswinst wordt geboekt van ten minste een half jaar.

Tenslotte is een aantal vragen gesteld door de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren. In antwoord hierop wil ik benadrukken dat de Chw veel projecten uit «het slop getrokken» heeft. Projecten zijn weer in beweging gekomen, die anders -zonder de bepalingen uit de Chw – nog stil hadden gelegen. Hierdoor heeft de Chw bijgedragen aan het herstel van de economie. De geselecteerde projecten hebben duurzaamheid hoog in het vaandel, zo blijkt uit de projectplannen. Daarbij wordt niet afgeweken van de Europese normen, zoals bijvoorbeeld gesteld in de Habitatrichtlijn en geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet. Het toetsingskader ter bescherming van natuurwaarden van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt voor deze projecten onverkort: van «buiten spel zetten» is dus geen sprake.

De Chw heeft voorzien in aanvullende instrumenten in de Natuurbeschermingswet 1998 om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te realiseren en om ruimte voor ontwikkeling te creëren.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus