

# Nieuwe tijden met de Crisis- en herstelwet

**30** Het troetelkind van Balkenende heeft de eindstreep gehaald. Met de goedkeuring van de Crisis- en herstelwet (CHW) door de Eerste Kamer gaat het omgevingsrecht weer een nieuwe fase in. Nog geen twee jaar geleden trad een totaal nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht staat al voor de deur. De CHW schiet hier tussendoor. De CHW is bedoeld om de economie uit het slop te halen door bouw- en infrastructuurprojecten versneld te kunnen realiseren. De wet zal op 31 maart 2010 in werking treden. In dit artikel worden de meest in het oog springende elementen van de wet toegeelicht.

Mr. A. Kamphuis en mr. S. M. Suárez-Stavenuiter\*

## Opzet

Om de realisatie van bouw- en infrastructuurprojecten te versnellen, bevat de CHW drie verschillende soorten maatregelen:

Snellere procedures voor specifieke projecten

Introductie van nieuwe instrumenten

Wijzigingen in andere wetten

Aangezien de CHW is bedoeld om bij te dragen aan de bestrijding van de economische crisis, is de looptijd van de wet beperkt. Op 1 januari 2014 vervallen de maatregelen die zijn genoemd onder 1 en 2. De wijziging van de andere wetten is wel permanent.

## Snellere procedures

Voor bepaalde specifieke projecten bevat de CHW een versnelde procedure. In de eerste plaats gelden de versnelde procedureregels voor projecten die met naam en toenaam zijn genoemd in een bijlage bij de CHW, zoals de herstructurering van de Noordelijke IJoevers in Amsterdam en de aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam. In de tweede plaats gelden de nieuwe procedureregels voor bepaalde categorieën van projecten. Ook deze categorieën staan in een bijlage bij de CHW. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de aanleg van hoofdwegen en om projecten die voorzien in de bouw van meer dan 20 woningen. Een beetje gebiedsontwikkeling zal dus al onder de procedureregels van de CHW vallen. De (categorieën van) projecten kunnen later nog worden uitgebreid per Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

\* Aike Kamphuis en Sascha Suárez-Stavenuiter zijn advocaten omgevingsrecht bij Lexence, Amsterdam

Een aantal van de meest in het oog springende afwijkende procedureregels wordt hierna besproken. Een eerste wijziging betreft het verbod voor decentrale overheden om beroep in te stellen tegen besluiten van andere overheden. Dit betekent bijvoorbeeld dat als de gemeente Amsterdam zou besluiten tot de aanleg van een bedrijventerrein tegen de grens met de gemeente Amstelveen, deze buurgemeente dat besluit niet kan aanvechten bij de bestuursrechter. Ook het beroepsrecht van andere belanghebbenden bij een besluit wordt beperkt door de introductie van het zogenoemde "relativiteitsvereiste". Tegen besluiten over projecten die onder de CHW vallen, kunnen belanghebbenden alleen beroep instellen als er sprake is van overtreding van (rechts)regels die specifiek strekken tot bescherming van hun belangen. Dit betekent dat het bijvoorbeeld voor een omwonende die geen zicht heeft op het projectgebied lastig zal worden om een bouwproject wegens strijd met de welstandsregels tegen te houden.

Een andere nieuwe procedureregule is het verbieden van de praktijk van het pro forma beroep. Een pro forma beroep is een beroepschrift tegen een overheidsbesluit dat binnen de beroepstermijn van zes weken wordt ingediend bij de rechter zonder inhoudelijke gronden. De rechter geeft vervolgens een extra termijn voor het aanvullen van de inhoudelijke gronden. Dit betekent een vertraging met gemiddeld tenminste vier weken. Bij projecten die vallen onder de CHW is dit niet langer mogelijk. Binnen de beroepstermijn moet de inhoudelijke motivering worden gegeven, anders volgt een afwijzing van het beroep. Bovendien moeten binnen de beroepstermijn ook alle beroepsgronden worden genoemd. Na de zes weken termijn mogen geen nieuwe gronden meer worden aangevoerd.

Behalve de indieners van beroepschriften, moet ook de rechterlijke macht vaart maken als het gaat om procedures tegen CHW-besluiten. De beslistermijn voor rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt verkort tot maximaal zes maanden na afloop van de beroepstermijn. Dit betekent een forse verkorting van de doorlooptijd van juridische procedures die onder de CHW vallen. De gevolgen voor de behandelingstermijn voor procedures die niet vallen onder de CHW laten zich raden. Het is de verwachting dat die procedures langer zullen gaan duren, omdat de rechters voorrang moeten geven aan de CHW-procedures.

## Introductie nieuwe instrumenten

Behalve een snellere procedure voor specifieke projecten, introduceert de CHW ook nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht, waaronder het projectuitvoeringsbesluit (PUB). Het PUB kan alleen

worden genomen voor projecten die betrekking hebben op de bouw van tenminste 12 en ten hoogste 1.500 tot 2.000 woningen, afhankelijk van het aantal toegangswegen naar het projectgebied. Bij AMvB kunnen extra categorieën van projecten worden aangewezen waarvoor een PUB kan worden genomen. Het PUB vervangt de andere vergunningen die normaal nodig zijn om een project te kunnen realiseren, zoals de bouw- of sloopvergunning. Het PUB wordt genomen door de gemeenteraad, die daarbij de toetsingsgronden van de te vervangen vergunningen moet betrekken. Tegen het PUB is rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk.

Een tweede nieuw instrument dat met de CHW wordt geïntroduceerd is het gebiedsontwikkelingsplan (GOP). Een GOP kan alleen worden vastgesteld voor gebieden die zijn aangewezen bij AMvB. Op dit moment is nog niet bekend welke gebieden dit zullen zijn. Als een gebied als ontwikkelingsgebied is aangewezen, is de gemeenteraad verplicht om een GOP vast te stellen. Een GOP geldt als een bestemmingsplan. In het GOP is het mogelijk om de bestaande milieuregels tijdelijk, voor de duur van maximaal 10 jaar, opzij te zetten. Na afloop van de 10 jaar moet er voor worden gezorgd dat alsnog aan alle milieuregels wordt voldaan. Dit instrument zou bijvoorbeeld kunnen worden toegepast bij een bedrijventerrein dat wat betreft geluid "op slot" zit. Daaronder wordt verstaan een bedrijventerrein dat al de maximaal toegestane hoeveelheid geluid produceert. Als op dit terrein fysiek nog wel ruimte is om nieuwe bedrijven te vestigen, kunnen met een GOP de geluidsnormen voor tien jaar worden opgerekt. In het GOP moeten dan maatregelen worden voorgeschreven die er voor zorgen dat na afloop van deze termijn alsnog aan de normen wordt voldaan, zoals de verplichting voor de bestaande bedrijven om geluidsreducerende maatregelen te nemen of de verplichte verplaatsing van een bedrijf dat heel veel geluid produceert.

#### Wijziging andere wetten

De CHW wijzigt tenslotte een groot aantal andere wetten. Deze wijzigingen zijn van uiteenlopende aard. Een belangrijke wijziging betreft de Ontheeningswet. In de eerste plaats bepaalt de CHW dat bij ontheening ten behoeve van de realisatie van een bestemmingsplan het ontheeningsbesluit niet langer door de gemeenteraad, maar bij Koninklijk Besluit door de regering wordt genomen (op voorstel van de gemeenteraad). In de tweede plaats wil de CHW de ontheeningsprocedure loskoppelen van de planologische procedure. Dat wil zeggen dat onder de CHW feitelijk al tot ontheening kan worden overgegaan, terwijl het bestemmingsplan ten behoeve waarvan wordt onteigend, nog niet onherroepelijk is. De Eerste Kamer had hier grote bezwaren tegen. Bij brief van 4 maart 2010 is Balkenende aan deze bezwaren tegemoet gekomen door te schrijven dat na vaststelling van de CHW deze wijziging zal worden teruggedraaid. Totdat de wijziging is teruggedraaid, zal aan de ont-

koppeling in de praktijk geen uitvoering worden gegeven door aan de Koninklijke Besluiten tot onteigening voorwaarden te verbinden.

De CHW wijzigt ook de Wet ruimtelijk ordening (Wro). De verplichte inpassing van het projectbesluit in een bestemmingsplan wordt geschrapt. Een projectbesluit moet op grond van de huidige Wro verplicht worden ingepast in het bestemmingsplan. Zolang die inpassing nog niet is gerealiseerd, kan de gemeente geen leges innen. Wordt de inpassing niet op tijd gerealiseerd, dan vervallen de leges helemaal. Voor veel gemeenten is dit reden om het projectbesluit niet, althans zeer terughoudend, toe te passen. Er zijn zelfs gemeenten die in beleid hebben vastgelegd nooit medewerking aan een projectbesluit te geven. Dat betekent dat grotere afwijkingen van het bestaande bestemmingsplan alleen met een nieuw bestemmingsplan kunnen worden gerealiseerd. Om het systeem weer meer flexibel te maken, zet de CHW een streep door de verplichte inpassing van projectbesluiten.

De CHW wil verder een eind maken aan de discussie over de bruikbaarheid van oude vrijstellingen die zijn aangevraagd of verleend vóór 1 juli 2008. Op basis van deze oude vrijstellingen wordt er in Nederland nog veel gebouwd. De CHW wil aan de hierdoor ontstane onzekerheid een definitief einde maken door alsnog te voorzien in overgangsrecht dat bepaalt dat de oude vrijstellingen nog gewoon toepasbaar zijn.

#### Perspectieven

Er bestaan veel twijfels of de CHW werkelijk zal zorgen voor een snellere realisatie van ruimtelijke en infrastructurele projecten, zoals de bedoeling is. Zo is discussie mogelijk over het effect van de wijzigingen van de procedures voor CHW-projecten. Ook kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit van de nieuwe instrumenten die worden toegevoegd. De ervaring leert immers dat er vaak grote terughoudendheid bestaat bij de toepassing van nieuwe, betrekkelijk ingewikkelde procedures. Tot slot wordt, met name door juristen, ook geklaagd over de juridische kwaliteit van de CHW. In hoeverre kunnen bijvoorbeeld met een GOP werkelijk milieunormen – tijdelijk – opzij worden gezet als het gaat om normen die op Europese richtlijnen zijn gebaseerd?

Al met al zijn er dus genoeg vraagtekens bij de CHW te plaatsen. Binnenkort zal deze wet echter van kracht zijn en krijg je er hoe dan ook mee te maken. Immers, zodra een project voldoet aan de criteria van de CHW, gelden automatisch de nieuwe procedureregels. De CHW creëert ook kansen. Zo kunnen gemeenten straks projectuitvoeringsbesluiten nemen om in één keer grote projecten van de grond te trekken. Met een beetje lef en goeie wil, kan de CHW gunstige perspectieven bieden