

De Crisis- en herstelwet (deel II): een blijvertje!

65

In de vorige editie van *de Gemeentestem*² heeft u in deel I van dit artikel kunnen lezen dat de wetgever de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) als dermate succesvol heeft ervaren, dat hij heeft besloten de wet permanent te maken, dat wil zeggen: voor onbepaalde tijd te verlengen. In het eerste deel is de aandacht uitgegaan naar het toepassingsbereik en de procedurele voordelen van hoofdstuk 1 van de Chw en is de relevante jurisprudentie besproken. In dit deel II gaan wij verder waar we gebleven waren en komen de bijzondere Chw-instrumenten van hoofdstuk 2 aan bod. Daarnaast gaan we in op de wijzigingen die de Chw en de wet tot permanent maken van de Chw hebben aangebracht in diverse andere wetten. Tot slot wordt het overgangsrecht onder de loep genomen. Ook voor dit tweede deel geldt dat wij vooral ingaan op de mogelijkheden die de Chw biedt voor het versneld van de grond krijgen van ruimtelijke projecten.

1. Chw-instrumenten

Naast de vele procesrechtelijke mogelijkheden om besluitvorming in het ruimtelijk domein te versnellen, biedt de Chw ook eigen, vernieuwende instrumenten om ruimtelijke projecten tot uitvoering te brengen. Zonder die instrumenten zouden die projecten niet uitgevoerd kunnen worden. Deze instrumenten, die minder bekendheid genieten dan de procedurele voordelen van hoofdstuk 1, zijn te vinden in hoofdstuk 2 van de wet onder de aanduiding 'bijzondere voorzieningen'. Het gaat achtereenvolgens om: ontwikkelingsgebieden (afdeling 1), innovatieve experimenten (afdeling 2), tijdelijke verhuur van te koop staande woningen (afdeling 5), het projectuitvoeringsbesluit (afdeling 6) en lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (afdeling 7).³ Overheden zien met deze instrumenten hun gereedschapskist om projecten uit het slop te trekken flink aangevuld.

1.1. Ontwikkelingsgebieden

Nederland is een dichtbevolkt land, waar de ruimte schaars is en vele belangen om voorrang strijden: natuur, industrie,

infrastructuur, wonen, enzovoort. De aanspraken op ruimtegebruik nemen alleen maar toe. Dit leidt ertoe dat men bij gewenste ruimtelijke ontwikkelingen aanloopt tegen milieurechtelijke grenzen, vooral wanneer gebouwd wordt in stedelijk gebied. Milieukwaliteitsnormen worden daardoor steeds vaker als knellend ervaren. Vóór de inwerkingtreding van de Chw kwam men dan ook tot de conclusie dat Nederland 'op slot' zit: er is sprake van een impasse tussen gebiedsontwikkeling en milieu.⁴

Met de Chw werd in afdeling 1 van hoofdstuk 2 een nieuw, experimenteel instrument geïntroduceerd dat deze impasse moest doorbreken: het gebiedsontwikkelingsplan. Dit plan, dat in de oude Chw een eigen vaststellingsprocedure kende, vormt een planmatig afwegingskader waarin het lokale bestuur aangeeft hoe binnen een bij het Besluit uitvoering Chw aangewezen gebied – het ontwikkelingsgebied – milieugebruiksruimte vrijgemaakt gaat worden voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.⁵ Met milieugebruiksruimte wordt bedoeld: de binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten.⁶ Met het gebiedsontwikkelingsplan krijgt het bestuur ruimere wettelijke mogelijkheden dan nu het geval is om de benodigde milieugebruiksruimte vrij te maken. Zo kunnen via omgevingsvergunningvoorschriften of algemene regels verdergaande milieueisen worden gesteld aan milieu-inrichtingen⁷ en kunnen nieuwe vormen van compensatie worden ontwikkeld.⁸ Ook kan tijdelijk, voor een periode van maximaal tien jaar, worden afgeweken van de geldende milieunormen.⁹ Dit heeft als voordeel dat niet eerst gewacht hoeft te worden tot het vrijmaken van de milieuruimte is gerealiseerd, maar dat men vooruitlopend hierop al kan starten met de realisatie van de nieuwe ontwikkelingen.

Daarnaast is het mogelijk om in het plan een fasering van de verschillende onderdelen van het plan aan te brengen en een koppeling te maken tussen bepaalde ontwikkelingen en maatregelen. Op die wijze ontstaat de nodige flexibiliteit in de uitvoering en is een voorwaardelijk verband aan te brengen tussen milieubelastende ontwikkelingen en maatregelen die meer milieugebruiksruimte creëren. Zo kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat het pas is toegestaan om

1 Elisabeth C.M. Schippers (1958), Aart Jan van der Ven (1983) en Myrthe C. van der Werf (1985) zijn advocaat bij Pels Rijcken & Droogleeve Fortuijn te Den Haag en maken daar onder meer deel uit van het Crisis- en herstelteam. Zij adviseren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen op gebied van het ruimtelijk bestuursrecht. Zij zijn intensief betrokken bij de besluitvorming over de aanleg van wegen en windmolenparken, de uitbreiding van luchtvaartterreinen, stedelijke en gebiedsontwikkelingen, dijkversterkingen en grote bouwprojecten. Deze zaken zijn mede aanleiding geweest voor inmiddels een reeks van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Crisis- en herstelwet.

2 E.C.M. Schippers, A.J. van der Ven & M.C. van der Werf, 'De Crisis- en herstelwet. Een blijvertje! (deel I)', *Gst.* 2013/55.

3 Hfdst. 2 bevatte in afdeling 3 ook nog een regeling voor radarzonering. Deze is echter ingevolge art. 5.8 Chw op het moment van inwerkingtreding van art. 2.6.9 Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (*Stb.* 2011, 391), dat voorziet in dezelfde regeling, komen te vervallen. Hoewel afdeling 3 nog wel te lezen is op wetten.overheid.nl, is deze dus niet meer in werking.

4 F. de Zeeuw, H. Puylaert & H. Werksma, *Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling*, Delft: TU Delft 2009.

5 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 12.

6 Art. 2.1 lid 1, aanhef en onder a, Chw.

7 Art. 2.3 lid 3, 4 en 5 Chw. Op grond van het laatste lid kunnen bestaande rechten van inrichtingen worden gewijzigd ten behoeve van de milieugebruiksruimte. Het kan dan echter alleen gaan om rechten waarvan gedurende 3 jaar geen gebruik is gemaakt en waarvan naar verwachting ook geen gebruik zal worden gemaakt.

8 Art. 2.3 lid 2, aanhef en onder a, Chw.

9 Art. 2.3 lid 7 Chw en art. 2a Besluit uitvoering Chw. Het laatstgenoemde artikel noemt een aantal milieukwaliteitseisen waarvan in het bestemmingsplan en uitvoeringsbesluiten tijdelijk mag worden afgeweken. Het gaat onder meer om eisen ten aanzien van bodembescherming en geluidhinder. Na de periode van 10 jaar moet alsnog worden voldaan aan deze normen.

woningen te bouwen als eerst een geluidwerende voorziening is aangebracht.¹⁰

In de uitvoeringspraktijk is onduidelijkheid ontstaan over de relatie van het gebiedsontwikkelingsplan met het bestemmingsplan, dat op hetzelfde gebied betrekking heeft. Met het permanent maken van de Chw is het gebiedsontwikkelingsplan daarom als zelfstandig instrument verdwenen en wordt het bijzondere regime voor een ontwikkelingsgebied voortaan direct in het bestemmingsplan geregeld.¹¹ Ook een provinciaal inpassingsplan kan daartoe dienst doen.¹²

In het Besluit uitvoering Chw zijn inmiddels maar liefst 21 gebieden aangewezen als ontwikkelingsgebied.¹³ De aangewezen gebieden zijn van uiteenlopende aard: de Stadshavens Rotterdam, de spoorzone Deventer, de vliegbasis Soest, Zeist en Soesterberg-Noord, maar ook gebiedsontwikkelingsprojecten in middelgrote gemeenten zoals Stichtse Vecht, Veghel en Maasdonk.

De raad van laatstgenoemde gemeente had de eer om het eerste gebiedsontwikkelingsplan vast te stellen, voor het ontwikkelingsgebied Maasdonk Nuland Oost.¹⁴ Het gebiedsontwikkelingsplan heeft inmiddels ongeschonden de eindstreep gehaald en is bij uitspraak van de Afdeling van 1 augustus 2012 onherroepelijk geworden.¹⁵ Het plan maakt, samen met het bestemmingsplan 'Nuland Oost', de herstructurering van een bedrijventerrein en de bouw van 275 woningen in een aangrenzend gebied mogelijk. Het probleem was hier de milieucircel van een bestaand recyclingbedrijf. Die milieucircel lag over een groot deel van het gebied waar de nieuwe woningen waren gepland. Normaal gesproken dient het recyclingbedrijf eerst te worden gesaneerd voordat het bestemmingsplan vastgesteld kan worden. Tussen de gemeente en het bedrijf kon echter geen overeenstemming worden bereikt over een spoedige beëindiging van het bedrijf. Met het instrument van het gebiedsontwikkelingsplan in de hand kon de raad toch doorpakken en het bestemmingsplan vaststellen. In het gebiedsontwikkelingsplan is als maatregel opgenomen dat het recyclingbedrijf voor 31 december 2013 van het bedrijventerrein moet zijn verdwenen. Daartoe zal de gemeente overgaan tot aankoop van het bedrijf; desnoods zal de gemeente de Kroon verzoeken om een onteigeningsbesluit teneinde het bedrijf voor 31 december 2013 te kunnen verwerven.¹⁶ Daarnaast is het plan zo gefaseerd dat de woningen buiten de milieucircel eerst worden gebouwd; de bouw van de woningen binnen de milieucircel start na 31

december 2013, als het recyclingbedrijf is verdwenen. Door deze maatregel en de daaraan gekoppelde fasering is een goede milieukwaliteit gewaarborgd en kan de beoogde woningbouwontwikkeling, ondanks de ontstane impasse, toch doorgang vinden.

In feite waren de maatregelen die de gemeenteraad in de onderhavige situatie heeft getroffen ook mogelijk zonder gebruik te maken van het gebiedsontwikkelingsplan.¹⁷ Met dat instrument in handen heeft de raad er echter wel voor kunnen zorgen dat het recyclingbedrijf zijn passieve houding moest laten varen. Naar verwachting zou het bestemmingsplan anders niet zijn vastgesteld zolang het recyclingbedrijf feitelijk nog niet was verdwenen.¹⁸ Het instrument ten aanzien van ontwikkelingsgebieden vervult dus in ieder geval een functie als breekijzer. Daarmee zijn echter nog lang niet alle mogelijkheden van het instrument benut.

1.2. Innovatieve experimenten

De Chw is van oorsprong eerst en vooral gericht op het bestrijden van de economische crisis en het bevorderen van duurzaam herstel van de economische structuur.¹⁹ Innovatieve ontwikkelingen kunnen daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Dit soort ontwikkelingen stuit soms echter op wettelijke grenzen. Om innovatie juist in tijden van crisis een kans te geven, heeft de wetgever met afdeling 2 van hoofdstuk 2 van de Chw de mogelijkheid gegeven om bij wege van experiment af te wijken van een aantal onnodig belemmerende regels. Van deze mogelijkheid mag alleen gebruik worden gemaakt indien het experiment daadwerkelijk bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan duurzaamheid.²⁰ Het innovatieve project wordt hieraan getoetst voordat het bij het Besluit uitvoering Chw als experiment wordt aangewezen. In dat besluit wordt vervolgens nauwkeurig bepaald welke afwijkingen van wet- en regelgeving zijn toegestaan en voor hoe lang.

Inmiddels zijn 30 innovatieve experimenten aangewezen. Het gaat om zeer diverse projecten: van miniwindturbines in een aantal Utrechtse gemeenten en gebiedsgericht bodembeheer in het stationsgebied van Utrecht tot een ecoglo, een drijvende autarkische recreatiebungalow en een zuigercompressor-windturbinecombinatie (de zogenoemde 'Dutch Rainmaker', die lucht omzet in water) in Leeuwarden. Elk van de experimenten heeft in het Besluit uitvoering Chw zijn eigen artikel, dat voorschrijft van welke regel mag worden afgeweken en voor hoe lang.

Zo is in artikel 3 bepaald dat op een aantal bedrijventerreinen in 7 Utrechtse gemeenten geen omgevingsvergunning benodigd is voor de bouw van een miniwindturbine en dat voor de duur van 10 jaar kan worden afgeweken van de voor windturbines geldende algemene regels in het Activiteiten-

10 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 54.

11 *Stb.* 2013, 144, onderdeel F. Het bestemmingsplan zal dan moeten voldoen aan de eisen van art. 2.3 Chw.

12 Art. 2.3a Chw.

13 Art. 2 lid 1 Besluit uitvoering Chw.

14 Het gebiedsontwikkelingsplan is op 31 mei 2011 vastgesteld, samen met het bestemmingsplan 'Nuland Oost' en het exploitatieplan 'Nuland Oost 2011'. Het gebiedsontwikkelingsplan is opgenomen als hfdst. 1.5 van de toelichting bij het bestemmingsplan en is te raadplegen op ruimtelijkeplannen.nl.

15 ABRvS 1 augustus 2012, nr. 201110080/1/R3, *LJN* BX3299, *M en R* 2013/10, m.nt. Nijmeijer; *BR* 2012/134, m.nt. Bosma (Maasdonk Nuland Oost).

16 Onteigening is mogelijk, omdat het bestemmingsplan voortzetting van het bedrijf ter plaatse niet mogelijk maakt.

17 Zie de annotaties van Nijmeijer en Bosma in respectievelijk *M en R* 2013/10 en *BR* 2012/134.

18 Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2011-2012, Min. IenM, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32 127, nr. 160, p. 12.

19 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 3, p. 2.

20 Art. 2.4 lid 2 Chw.

besluit milieubeheer. Dit verlaagt de drempel voor bedrijven om een windturbine te bouwen, waardoor producenten een afzetmarkt krijgen voor hun innovatieve windturbines. Hoewel uit de laatste Chw-voortgangsrapportage blijkt dat er nog maar weinig miniwindturbines zijn geplaatst, lijkt het experiment toch geslaagd te zijn, aangezien er inmiddels 2 gecertificeerde turbines op de markt zijn en nieuwe aanbieders verwacht worden.²¹

Artikel 6c geeft bijzondere mogelijkheden voor het nieuwbouwproject Nieuwveense Landen in de gemeente Meppel. Dit project moet voorzien in de bouw van circa 4.300 duurzame woningen. De wijk moet een hoge energieprestatie krijgen. Op termijn moet de wijk zelfs energie opleveren door middel van onder meer Warmte-Koude-Opslag (WKO) en zonnepanelen. Om de woningen zo duurzaam mogelijk te krijgen, moeten strengere eisen worden gesteld aan de thermische isolatie van de muren, ramen en deuren van de woningen dan die het Bouwbesluit 2012 voor nieuwbouwwoningen voorschrijft. Ook kan de vergunningaanvrager verplicht worden om een ventilatieprestatiekeuring over te leggen, voordat de woning mag worden bewoond. Op deze manier biedt de Chw uitkomst en kan in Meppel een volledig duurzame wijk worden ontwikkeld.

1.3. Tijdelijke verhuur van te koop staande woningen

Het is sinds het begin van de crisis op de huizenmarkt een veelvoorkomend probleem: huizen raken niet verkocht en komen leeg te staan omdat de eigenaar al een andere woning heeft betrokken. Op grond van hoofdstuk V van de Leegstandwet kunnen woningen in afwachting van verkoop tijdelijk worden verhuurd. Voor inwerkingtreding van de oude Chw was geliberaliseerde verhuur in die situatie echter niet mogelijk. Voor het sluiten van een huurovereenkomst op grond van de Leegstandwet is een vergunning nodig van het college van burgemeester en wethouders. Het college legt in de vergunning de huurprijs vast, op basis van het woningwaarderingssysteem van het Besluit huurprijzen woonruimte.²² Hierdoor konden eigenaren die hun woning in afwachting van verkoop tijdelijk willen verhuren, dat niet tegen een geliberaliseerde huurprijs doen, terwijl zij dat op grond van de reguliere huurprijsregelgeving wel zouden kunnen. De huurprijs kon daarom niet uitkomen boven de zogenoemde liberalisatiegrens (momenteel € 681,02).

Dit vormde een belemmering voor de verhuur van woningen door eigenaren die hun woning als gevolg van de crisis niet verkocht krijgen. Art. 2.8 Chw maakt daar een eind aan door artikel 7:247 BW van toepassing te verklaren op vergunningen voor huur en verhuur van leegstaande woonruimte.²³ De bepaling dat burgemeester en wethouders de maximale huurprijs in de vergunning opnemen, is daardoor niet meer van toepassing. Nu is ook bij tijdelijke verhuur van leegstaande woningen geliberaliseerde verhuur mogelijk. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee het systeem waarin het college van burgemeester en

wethouders de huurprijs vaststelt, in zijn geheel wordt afgeschaft. Gemeenten mogen dan aan de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen geen eigen, extra eisen meer stellen die niet in de Leegstandwet staan.²⁴ Met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt artikel 2.8 Chw te vervallen, aangezien dit artikel dan overbodig wordt.

1.4. Projectuitvoeringsbesluit

Als gevolg van de economische crisis vallen met name in de bouwnijverheidssector harde klappen. Dit heeft een significant negatief effect op de werkgelegenheid. Bij het opstellen van de Chw is gezocht naar een methode om de bouwnijverheid als economisch vitale sector een extra stimulans te geven.²⁵ Deze stimulans is gevonden in de vorm van een nieuw instrument, dat is opgenomen in afdeling 6 van hoofdstuk 2 van de wet: het projectuitvoeringsbesluit. Dit instrument moet zorgen voor vergaande stroomlijning en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures ter realisatie van woningbouwprojecten (van 12 tot 2.000 woningen) en andere projecten van maatschappelijke betekenis.

Het projectuitvoeringsbesluit is een besluit dat ambtshalve of op verzoek²⁶ door de gemeenteraad genomen wordt.²⁷ Het projectuitvoeringsbesluit treedt in de plaats van de besluiten die voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project nodig zijn; denk aan vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en andere bestuursrechtelijke besluiten. De wettelijke voorschriften die dergelijke besluiten vereisen kunnen daartoe buiten werking worden gesteld, op 4 speciaal beschermde wettelijke vereisten na.²⁸ Het in de plaats tredende projectuitvoeringsbesluit zal dus allerlei verschillende toestemmingen bevatten, zoals een toestemming ter vervanging van de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit, maar bijvoorbeeld ook een toestemming in de plaats van een besluit op grond van de Woningwet. Voor zover het projectuitvoeringsbesluit niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan of een beheersverordening, geldt het projectuitvoeringsbesluit als een omgevingsvergunning voor strijdig planologisch gebruik.²⁹ De wettelijk voorgeschreven toetsingskaders dienen in het projectuitvoeringsbesluit te worden toegepast. Deze toetsingskaders zijn door de Chw niet veranderd. Het gaat nu alleen om een integrale belangenafweging die normaal gesproken voor meerdere besluiten afzonderlijk plaats had moeten vinden. Het is dan ook van cruciaal belang dat uit het projectuitvoeringsbesluit of de toelichting daarbij blijkt welke gevolgen aan de uitvoering zijn verbonden en op welke wijze rekening is gehouden met de daarbij betrokken belangen.³⁰ De raad of het college hoeft echter niet te motiveren wat het

21 Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2011-2012, Min. IenM, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32 127, nr. 160, p. 19.

22 *Stb.* 1979, 216

23 Als bedoeld in art. 15 lid 1, onderdeel b, Leegstandwet.

24 Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor in de Eerste Kamer, zie het gewijzigd voorstel van wet: *Kamerstukken I* 2012/13, 33 436, nr. A.

25 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 16.

26 Als de gemeenteraad het verzoek om een projectuitvoeringsbesluit van bijv. een projectontwikkelaar afwijst, dan staat daartegen beroep open.

27 Art. 2.10 lid 1 Chw geeft de mogelijkheid om deze bevoegdheid te delegeren aan burgemeester en wethouders.

28 Zie art. 2.10 lid 2 Chw. De uitzonderingen zijn: de voorschriften op grond van de Flora- en faunawet; hfdst. V par. 3 Monw 1988; art. 6.5 onderdeel c, Waterwet en art. 4.1a en 4.3a Wro.

29 Als bedoeld in art. 2.12 lid 1, onder a, onder 3^o, Wabo. Zie art. 2.12 Chw.

30 Zie art. 2.10 lid 4 en 5 Chw.

belang of de noodzaak is om het projectuitvoeringsbesluit toe te passen.³¹

Gelet op het uitzonderlijke karakter van het projectuitvoeringsbesluit en de mogelijk ingrijpende gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving, kan het instrument slechts voor een beperkt aantal categorieën van projecten worden gebruikt. Afdeling 6 is daarom alleen van toepassing op woningbouwprojecten (van ten minste 12 en ten hoogste 1.500 woningen in geval van 1 ontsluitingsweg en ten hoogste 2.000 nieuwe woningen in geval van 2 ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling) en op een beperkt aantal in artikel 8 Besluit uitvoering Chw genoemde andere categorieën projecten van maatschappelijke betekenis.³² Voor het bepalen van het toepassingsbereik dienen de aantallen woningen van in elkaars nabijheid gelegen projecten bij elkaar opgeteld te worden, om 'opknippen' van projecten te voorkomen.³³ Bij het afbakenen van het toepassingsbereik van afdeling 6 is rekening gehouden met de drempels die in het kader van de luchtkwaliteit en de m.e.r.-(beoordelings)plicht worden gehanteerd.³⁴ Hierdoor is verzekerd dat voor de projecten waarvoor een projectuitvoeringsbesluit wordt genomen geen afzonderlijke toetsing op luchtkwaliteit en m.e.r.-(beoordelings)plicht hoeft plaats te vinden.

Wanneer het project naast woningbouw ook voorziet in bijkomende ontwikkelingen, zoals een school, infrastructuur of winkels, doet dat niet af aan de kwalificatie van het project als woningbouwproject als bedoeld in artikel 2.9 lid 1, onder a, Chw. Bepalend is het aantal woningen dat wordt gerealiseerd.³⁵ Andersom geldt dat wanneer een ander project van maatschappelijke betekenis tevens voorziet in een beperkte mate van woningbouw, dat geen afbreuk doet aan de kwalificatie van het project als project van maatschappelijke betekenis.³⁶ In beide gevallen heeft het projectuitvoeringsbesluit betrekking op alle te realiseren ontwikkelingen.

Toepassing van afdeling 6 resulteert in één integraal besluit, genomen door één bevoegd gezag, met één voorbereidings- en rechtsbeschermingsprocedure. Op de voorbereiding van het projectuitvoeringsbesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.³⁷ Tegen het vastgestelde projectuitvoeringsbesluit staat direct beroep open bij de Afdeling bestuurs-

rechtspraak van de Raad van State.³⁸ In combinatie met de procedurele voordelen van afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw,³⁹ waaronder de kortere beslistermijn van 6 maanden, zorgt deze geconcentreerde besluitvormingsprocedure voor een korte doorlooptijd. De schop kan daardoor snel de grond in. Hier staat tegenover dat wanneer tegen het projectuitvoeringsbesluit beroep wordt ingesteld, het besluit pas in werking treedt wanneer de Afdeling op het beroep heeft beslist.⁴⁰ De wetgever heeft uitdrukkelijk voor deze regeling (die afwijkt van het systeem zoals dat volgt uit de Awb) gekozen vanwege de ingrijpende en onomkeerbare gevolgen die een projectuitvoeringsbesluit kan hebben voor de fysieke leefomgeving en vanwege de korte termijn van 6 maanden na afloop van de beroepstermijn waarbinnen de Afdeling op het beroep moet beslissen.⁴¹ Uit jurisprudentie van de voorzitter van de Afdeling blijkt inmiddels dat het, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, niet mogelijk is om bij wijze van voorlopige voorziening de opschorting op te heffen.⁴²

1.5. *Versnelde uitvoering van lokale en (boven) regionale projecten met nationale betekenis*

In 2008 heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten (Commissie Elverding) haar advies 'Sneller en Beter' uitgebracht.⁴³ Daarin draagt zij verschillende mogelijkheden aan om het besluitvormingsproces van grote infrastructurele projecten structureel te versnellen. Naar mening van de Commissie Elverding valt of staat snellere besluitvorming met investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces, zodat er eerder een breed gedragen besluit ligt. De commissie stelde daarom een gebiedsgerichte verkenningsfase voor. Deze verkenningsfase zou moeten leiden tot een eerdere en ruimere participatie van betrokken overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ten aanzien van alle relevante aspecten. Door de gebiedsgerichte benadering kan de aanleg of verbreding van infrastructuur gecombineerd worden met gebiedsontwikkeling die onder meer de ruimtelijke kwaliteit kan bevorderen. De verkenningsfase moet volgens de commissie afgesloten worden met een politiek breed gedragen voorkeursbesluit waarin nut en noodzaak en onderzochte

31 ABRvS 1 juni 2011, nr. 201100873/1/H1, LjN BQ6814.

32 Het gaat om onderwijsgebouwen, ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingshuizen, psychiatrische inrichtingen, medische centra, poliklinieken en medische kleuterdagverblijven.

33 Art. 2.9 lid 2 Chw. De wet en de toelichting geven geen nadere aanduiding van de term 'in elkaars nabijheid'.

34 Projecten ter realisatie van woningbouwlocaties van 1.500 woningen bij 1 ontsluitingsweg en 3.000 woningen bij 2 ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling zijn in art. 3A.2 (Woningbouwlocaties) Regeling niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteit) aangewezen als projecten die in ieder geval niet in betekende mate bijdragen aan de concentratie van luchtverontreinigende stoffen in de buitenlucht. Daarnaast bepaalt onderdeel D, categorie 11.1 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 dat de bouw van 2.000 of meer woningen binnen de bebouwde kom m.e.r.-beoordelingsplichtig is en geldt ingevolge onderdeel C, categorie 11.1 van die bijlage voor de bouw van 2.000 of meer woningen buiten de bebouwde kom een m.e.r.-plicht.

35 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 17-18.

36 Art. 8 lid 2 Besluit uitvoering Chw.

37 Art. 2.11 Chw.

38 Zo bepaalde art. 2.13 Chw. Sinds de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 is direct beroep tegen het projectuitvoeringsbesluit bij de Afdeling geregeld in art. 8:6 jo. art. 2 van bijlage 2 bij de Awb, waardoor art. 2.13 Chw overbodig is geworden en is komen te vervallen.

39 Die ook op het projectuitvoeringsbesluit van toepassing zijn, zie art. 1.1 lid 1, aanhef en onder c, Chw. Afd. 2 van hfdst. 1 is overigens alleen van toepassing als daadwerkelijk een projectuitvoeringsbesluit genomen is; niet wanneer het project voldoet aan de omschrijving van een project waarvoor een projectuitvoeringsbesluit genomen kan worden, zie ABRvS 20 april 2011, nr. 201008578/1/H1 en 201008827/1/H1, LjN BQ1875 en ABRvS 6 oktober 2011, nr. 201107125/2/R4.

40 Art. 2.14 Chw.

41 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 21.

42 ABRvS (vzr.) 24 februari 2011, nr. 201100873/3/H1, LjN BP8570. De vraag is natuurlijk wanneer sprake is van 'uitzonderlijke omstandigheden' die doorbreking van de opschorting vereisen.

43 Sneller en Beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuur Projecten (Commissie Elverding), april 2008. Via www.rijksoverheid.nl.

alternatieven kunnen worden afgekaart, zodat deze niet in de planvormingsfase nog ter discussie gesteld worden.⁴⁴

Op verzoek van de VNG is de door de Commissie Elverding voorgestelde richtinggevende verkenningfase voor infrastructuurprojecten in afdeling 7 van de Chw verwerkt en toegepast op gebiedsontwikkelingsprojecten in bredere zin.⁴⁵ Het gaat om lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Gedacht kan worden aan grootschalige stadsvernieuwing, herontwikkeling van stationsgebieden, grote woningbouwprojecten en renovatie van bedrijventerreinen. Met de procedure van afdeling 7 mondt de brede verkenningfase uit in een structuurvisie waarmee door alle betrokken overheden uitdrukkelijk wordt ingestemd. Als het gaat om een lokaal project, dan wordt de structuurvisie vastgesteld door de gemeenteraad; gaat het om een (boven)regionaal project, dan stellen gedeputeerde staten de structuurvisie vast.

De structuurvisie bevat onder meer de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en een concretisering daarvan, een beschrijving van de voorgestelde wijze van verwezenlijking (bestaande uit onder meer een overzicht van de te nemen besluiten, een tijdpad, een financiële onderbouwing, een voorlopige opzet van de grondexploitatie en een planschaderisicoanalyse) en een samenvatting van de uitkomsten van het bestuurlijk overleg, waaronder de instemmingsverklaringen van alle betrokken overheden.⁴⁶ Tegen het besluit tot vaststelling van de structuurvisie als bedoeld in afdeling 7 staat, net als tegen andere structuurvisies, geen beroep bij de bestuursrechter open.⁴⁷

Ter uitvoering van de in de structuurvisie voorgestelde wijze van verwezenlijking van het project wordt een projectcommissie ingesteld, waarin de betrokken overheden zijn vertegenwoordigd. Deze commissie, die kan bestaan uit een ambtelijk en een bestuurlijk deel, begeleidt de uitvoering en houdt oog op een tijdige afronding van het project. Ten aanzien van de besluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking van het project wordt verplicht toepassing gegeven aan de gemeentelijke coördinatie-regeling van paragraaf 3.6.1 van de Wro. Dat de coördinatie-regeling wordt toegepast, wordt vermeld in de structuurvisie.⁴⁸ Bepalingen uit een gemeentelijke verordening die de verwezenlijking van het project belemmeren kunnen om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.⁴⁹ Ook zijn ten aanzien van de afdeling 7-projecten de vereenvoudigde beroepsprocedure en de

verlichte m.e.r.-procedure van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing.⁵⁰

De brede verkenningfase is van toepassing op de bij het Besluit uitvoering Chw aangewezen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. De selectie van de projecten vindt plaats in overleg met de betrokken gemeenten, de VNG en het IPO. Tot nu toe zijn 3 projecten aangewezen als lokaal project met nationale betekenis: FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en Stationsgebied Utrecht.⁵¹ Er zijn nog geen projecten aangewezen als (boven)regionaal project. De ervaringen met de 3 lokale projecten laten zien dat het brede draagvlak dat zij in een vroeg stadium hebben verkregen en de actieve betrokkenheid en instemming van de betrokken overheden kunnen bijdragen aan stabiliteit voor de inhoud van de plannen en versnelling tijdens de planuitwerking en de uitvoering.⁵² Is het tijd om deze brede verkenningfase breder toe te passen?

2. Wijziging van wetten

Net als de oude Chw wijzigt de permanente Chw een groot aantal wetten. Reden van deze wijzigingen is dat zij bijdragen aan het doel van de Chw, versnelling van de uitvoering van projecten, en ook na de Chw een positief effect kunnen hebben. In de oude wet werd dit hoofdstuk 3 het permanente deel van de Chw genoemd (de wetten werden immers definitief gewijzigd), tegenover het tijdelijke deel, dat inmiddels dus ook (semi)permanent is. In de permanente Chw zien we de eerdere wijzigingen van wetten natuurlijk niet terug, die zijn immers al doorgevoerd. Hoewel de wetswijzigingen, die zijn bewerkstelligd door de oude Chw, al 3 jaar deel uitmaken van de rechtspraak, is het illustratief voor het doel van de Chw om een aantal van die eerdere wijzigingen te bespreken, naast uiteraard de belangrijkste nieuwe wijzigingen. Wij beperken ons daarbij tot de meest aansprekende, eerst de 'oude' wijzigingen, dan de 'nieuwe'.

2.1. 'Oude' wijzigingen

Zo werd met de oude Chw de Elektriciteitswet 1998 gewijzigd. Om de rijksdoelstelling voor duurzame energie te halen is het realiseren van windmolenparken van groot belang. Om daar tempo in te brengen is de regie in het aanleggen van windmolenparken gelegd bij de provincies. Artikel 3.2 Chw (oud) voorziet in de bevoegdheid voor provinciale staten om een inpassingsplan vast te stellen voor een locatie waar een windmolenpark moet komen. Provinciale staten geven in ieder geval toepassing aan die bevoegdheid wanneer een producent zich bij hen heeft gemeld en de gemeente planologische medewerking aan de realisatie van het windplan heeft geweigerd (artikel 9e Elektriciteitswet 1998). Daarnaast roept artikel 3.2 een verplichte coördinatie-regeling door gedeputeerde staten in het leven bij de uitvoering van windenergieprojecten die meer dan 10 MW

44 Zie p. 13-16 van het rapport *Sneller en Beter*, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, april 2008.

45 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 5, p. 22. De regeling in afd. 7 bouwt voort op het voorstel van de VNG, genaamd 'Versnelling van gemeentelijke projectprocedures. Tempo maken, nieuw samenspel tussen overheden', dat op 10 september 2009 aan de minister-president is aangeboden. Zie www.vng.nl.

46 Zie art. 2.19 lid 2 Chw. Daarnaast moet de structuurvisie voldoen aan de eisen die daaraan in hfdst. 2 van de Wro zijn gesteld.

47 Zie art. 8:5 lid 1 en bijlage 2 bij de Awb.

48 Art. 2.19 lid 2, onder c, Chw.

49 Zie art. 2.21 en 2.22 Chw. In geval van een (boven)regionaal project is de provinciale coördinatie-regeling van par. 3.6.2 Wro van toepassing en kan, naast een gemeentelijke verordening, ook van een provinciale verordening worden afgeweken, zie art. 2.19 lid 2, onder d en e.

50 Zie art. 1.1 lid 1, onder jo. art. 2.3 van bijlage 1 bij de Chw en art. 1.1 lid 2 Chw.

51 Art. 9 Besluit uitvoering Chw.

52 Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, Voortgangsrapportage 2011-2012, Min. IenM, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 32 127, nr. 160, p. 26.

en minder dan 100 MW beslaan (artikel 9f Elektriciteitswet 1998). Voor grotere windenergieprojecten is de rijkscoördinatie-regeling van toepassing (artikel 9b Elektriciteitswet 1998).

De oude Chw voorzag ook in wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998) op een fors aantal onderdelen, met als doel het beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden beter werkbaar te maken voor de praktijk.⁵³ Zo was in artikel 3.8 Chw onder meer voorzien in een separaat regime voor de beoordeling van de gevolgen van een handeling voor de stikstofdepositie, wanneer er per saldo geen toename was van deze depositie.⁵⁴ Dit hield in dat de gevolgen van de handeling qua stikstofdepositie buiten de vergunningverlening op grond van de Nb-wet 1998 konden worden gelaten indien er sprake was van gebruik dat sinds de referentiedatum niet of niet in betekende mate was gewijzigd én per saldo geen toename van stikstofdepositie veroorzaakte. Of, indien er sprake was van een activiteit die na de referentiedatum was begonnen (of gebruik dat na de referentiedatum in betekende mate was gewijzigd), maar waarbij door het treffen van mitigerende maatregelen was verzekerd dat de stikstofdepositie als gevolg van deze handeling per saldo niet zou toenemen. Als referentiedatum gold 7 december 2004.⁵⁵ Dit regime moest meer duidelijkheid bieden over de vergunningplicht bij activiteiten met gevolgen qua stikstofdepositie.

Dat bleek in de praktijk anders uit te pakken. Er ontstond onduidelijkheid over het toepassingsbereik van dit artikel. Zo was er twijfel of bij toepassing van artikel 19kd er nu wel of geen vergunningplicht op grond van artikel 19d Nb-wet 1998 gold, omdat de redactie en de toelichting van het artikel niet met elkaar in overeenstemming waren.⁵⁶ Verder was onduidelijk of de referentiedatum in overeenstemming was met de Habitatrichtlijn, omdat Vogelrichtlijngebieden in het algemeen reeds vóór deze datum waren aangewezen. Ook was niet duidelijk of het artikel bij de vaststelling van (bestemmings)plannen kon worden betrokken. In de jurisprudentie van de Afdeling werd hierover duidelijkheid geschapen. De uitkomst was dat toepassing van artikel 19kd geen uitzondering op de vergunningplicht betekende.⁵⁷ De referentiedatum werd in strijd geacht met de Habitatrichtlijn, voor zover deze bepalingen betrekking hadden op Vogelrichtlijngebieden die vóór 7 december 2004 waren aangewezen.⁵⁸ En bij de vaststelling van plannen kon geen

gebruik worden gemaakt van artikel 19kd, omdat dit artikel alleen betrekking had op projecten.⁵⁹

Met de inwerkingtreding van de wet tot permanent maken van de Chw is artikel 19kd daarom gewijzigd.⁶⁰ Uit de aanhef van het eerste lid van het artikel blijkt nu duidelijk dat bij toepassing van artikel 19kd géén vergunningplicht op grond van artikel 19d Nb-wet 1998 bestaat. Er is volgens het artikel dan geen sprake van significante gevolgen.⁶¹ Verder is in overeenstemming met de jurisprudentie van de Afdeling een nieuwe referentiedatum opgenomen in het derde lid van artikel 19kd, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden.⁶² Ten slotte is artikel 19kd nu ook van toepassing verklaard op plannen.⁶³

De oude Chw heeft in artikel 3.9 ook de Onteigeningswet ingrijpend gewijzigd.⁶⁴ Het doel was uniformering en versnelling van de administratieve en gerechtelijke onteigeningsprocedure.⁶⁵ Eerst de wijzigingen van de administratieve procedure. De Onteigeningswet kent verschillende titels op grond waarvan kan worden onteigend. De belangrijkste zijn titel IIa, onteigening voor infrastructuur, en titel IV, onteigening ten behoeve van de volkshuisvesting. Beide titels kenden een eigen procedureel regime. Zo vindt bij titel IIa onteigening plaats krachtens koninklijk besluit door de Kroon,⁶⁶ terwijl bij titel IV de gemeenteraad tot onteigening besloot en vervolgens de Kroon dat besluit al dan niet goedkeurde. Door die tweetrapsraket duurde de procedure bij titel IV volgens de regering vaak langer.⁶⁷ Om een versnelling te bereiken, is de administratieve onteigeningsprocedure van titel IV gelijkgetrokken met die van titel IIa. Onteigening geschiedt nu ook bij koninklijk besluit op verzoek van de gemeenteraad (artikel 78 lid 1 OW). Verder is belangrijk dat de beslistermijn voor de Kroon is teruggebracht van 9 naar 6 maanden na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit.⁶⁸ Na het koninklijk besluit volgt nog de procedure bij de civiele rechter die uitmondt in een onteigeningsvonnis, de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Ook hier probeerde het wetsvoorstel te versnellen door de bestaande koppeling tussen de planologische en gerechtelijke procedure te

53 Kamerstukken II 2009/10, nr. 3, p. 23.

54 Art. 19kd lid 1 Nb-wet 1998, zoals dat luidde vóór 25 april 2013.

55 Art. 19kd lid 3 Nb-wet 1998, zoals dat luidde vóór 25 april 2013. Dit artikel lid bepaalde dat onder 'referentiedatum' moest worden verstaan 7 december 2004 of, (kort gezegd) de datum waarop een gebied was aangewezen als Vogelrichtlijngebied, dan wel als Natura 2000-gebied, voor zover die datum na 7 december 2004 lag.

56 Uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 19kd kon worden afgeleid dat was beoogd om de vergunningplicht ingevolge art. 19d niet van toepassing te laten zijn op gevallen waarin ten opzichte van de referentiedatum per saldo geen toename plaatsvond van de stikstofdepositie (*Kamerstukken I 2009/10, C, p. 40*). Uit de redactie van art. 19kd, in het bijzonder de aanhef van het eerste lid, volgde echter niet dat voor de in art. 19kd omschreven gevallen de vergunningplicht niet gold.

57 ABRvS 7 september 2011, nr. 201003301/1/R2, r.o. 2.6.2.

58 ABRvS 7 september 2011, nr. 201003301/1/R2, r.o. 2.8.

59 ABRvS (vz.) 21 december 2010, nr. 200907569/3/R2 en ABRvS (vz.) 16 april 2012, nr. 201201394/2/R2.

60 Art. 2.2.1, onderdelen C en D, Wijzigingswet.

61 Art. 19kd lid 1, aanhef luidt: "Onder significante gevolgen als bedoeld in de artikel 19d, eerste lid, en 19j, tweede lid, worden niet verstaan de gevolgen van een handeling, onderscheidenlijk de in een plan voorziene activiteiten, door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:".

62 Voor Habitatrichtlijngebieden geldt als referentiedatum nog steeds 7 december 2004, ofwel indien het gebied later is aangewezen in de zin van art. 4 lid 2 Habitatrichtlijn, deze latere datum. Voor Vogelrichtlijngebieden geldt als referentiedatum de datum waarop het gebied is aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn.

63 In art. 19kd lid 1, onder a, Chw, is na de zinsnede 'de handeling is gebruik dat op de referentiedatum wordt verricht', ingevoegd: 'onderscheidenlijk het plan was van toepassing op de referentiedatum'.

64 Los van de hieronder te beschrijven wijzigingen voorzag de oude Chw in een wijziging van art. 72a OW. Zie hierover: J.S. Procee & M. Rus-van der Velde, 'Het toepassingsbereik van artikel 72a lid 2 Onteigeningswet', *TBR* 2011/149.

65 Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 4 en 28-35.

66 Art. 63-64b OW.

67 *Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 30*.

68 Art. 78 lid 6 OW.

schrappen.⁶⁹ Die koppeling komt er bij titel IV op neer dat de gerechtelijke procedure niet kan worden opgestart totdat het onderliggende planologische besluit onherroepelijk is.⁷⁰ Dat kan voor vertraging zorgen. Het wetsvoorstel trachtte dit probleem op te lossen, zonder resultaat. De Eerste Kamer wilde er namelijk niet aan, waarna de koppeling is hersteld.⁷¹ Mede hierdoor is een veelgehoorde klacht dat de Chw niet tot de gewenste versnelling heeft geleid.⁷²

Artikel 3.17 Chw (oud) voorzag in een aanpassing van de Wet bodembescherming (Wbb),⁷³ doordat de installatie en het gebruik van bodemenergiesystemen (Warmte-Koude-Opslag) onder het bereik van deze wet werden gebracht.⁷⁴ In het bijzonder werd de mogelijkheid in het leven geroepen om een AMvB tot stand te brengen waarin onder meer regels worden gesteld over 'werken ten behoeve van een bodemenergiesysteem'. De datum waarop het, op artikel 8 lid 1 Wbb gebaseerde, Besluit bodemenergiesystemen in werking is getreden, is 1 juli 2013.⁷⁵ Op dat moment is het door de Chw bedoelde stelsel concreet.

Tegen deze achtergrond beogen artikel 15 lid 1, onder e, en artikel 17 lid 2, juncto lid 1 WBB, door tussenkomst van het toekomstige Besluit bodemenergie, 'het belang van het doelmatige gebruik van bodemenergie' te beschermen en het optimale rendement daarvan te bevorderen. Het is de bedoeling dat op deze manier de plaatsing van open WKO-systemen (die in verbinding met het grondwater staan) en gesloten WKO-systemen (waar geen sprake is van een 'open verbinding') zodanig wordt gestuurd, dat de kans op negatieve onderlinge beïnvloeding van deze systemen zo veel mogelijk wordt beperkt.

Ten slotte heeft de oude Chw ervoor gezorgd dat de doorlooptijd voor de toestemmingsprocedures voor de installatie van WKO-installaties werden verkort.

Ook is met de oude Chw de Wet geluidhinder (Wgh) gewijzigd. Allereerst werd de definitie van het begrip 'industrieterrein' verruimd, om gemeenten meer vrijheid te geven bij

het bepalen van de grenzen van zo'n terrein.⁷⁶ Hierbij is ook een wettelijke basis voor de bestaande gemeentelijke praktijk van inwaardse of interne zonering gegeven. Bij deze vorm van zonering wordt in een bestemmingsplan bepaald dat bijvoorbeeld grote lawaaimakers slechts op bepaalde delen van een terrein zijn toegestaan.⁷⁷

Een tweede wijziging van de Wgh zag op industrieterreinen die akoestisch gezien 'op slot' zitten, doordat de geluidsbelasting van de aanwezige inrichtingen de voor dat terrein geldende grenswaarden overschrijdt. Voor zulke terreinen is het college van burgemeester en wethouders verplicht om een geluidreductieplan op te stellen, waarin zij vastleggen hoe zij nieuwe geluidruimte voor het terrein zullen schep-
pen.⁷⁸ Dit plan geeft aan een gemeente vervolgens meer ruimte om een vergunning te verlenen aan een bedrijf dat zich op een terrein wil vestigen of uitbreiden waar de grenswaarden worden overschreden. In de Wabo is namelijk bepaald dat het geluidreductieplan bij vergunningverlening een rol moet spelen.⁷⁹

Deze flexibilisering van het toetsingskader maakt het voor gemeenten mogelijk om een vergunning te verlenen aan een bedrijf dat tot een (kleine) verbetering van de geluidssituatie ter plaatse leidt, ook indien de verbetering op zichzelf niet voldoende is om de bestaande overschrijding van de grenswaarden weg te nemen.⁸⁰ De bedoeling van de wetgever is dat hiermee ook op industrieterreinen die 'op slot' zitten, weer bedrijfsmobiliteit kan plaatsvinden.

2.2. 'Nieuwe' wijzigingen

De permanente Chw voorziet in een aantal nieuwe wijzigingen van diverse wetten. De wijzigingen zijn in de Wijzigingswet gecategoriseerd, in wijzigingen ter vermindering van lasten (paragraaf 2.1), wijzigingen ter verbetering van de besluitvorming (paragraaf 2.2), wijzigingen ter stimulering van ontwikkeling en het wegnemen van knelpunten in de praktijk (paragraaf 2.3) en overige wijzigingen (paragraaf 2.4).

Een voorbeeld van de eerste categorie (vermindering van lasten) is de uitbreiding van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. Via de oude Chw was al zo'n bepaling in de Wet Luchtvaart gekomen.⁸¹ Met de permanente Chw wordt

69 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 33-35.

70 De Kroon verbindt die eis standaard aan de koninklijke besluiten op grond van titel IV. Schrappen van deze koppeling vereist dan ook geen wetswijziging, maar een instructie aan de Kroon. Ook de Wro (art. 3.36b Wro), de Waterwet (art. 5.14) de Tracéwet (art. 21b) en de Spoedwet wegverbreding (art. 16 lid 3) kennen een koppeling waarbij de rechter pas het vonnis uitsprekt zodra het planologische besluit onherroepelijk is of het vonnis pas kan worden ingeschreven zodra het planologische besluit onherroepelijk is. Die artikelen werden geschrapt door respectievelijk art. 3.24 onder D, art. 3.14, art. 3.12 onder C en art. 3.10 onder D.

71 Zie: *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, H en Stb. 2011, 10. Zie hierover verder: A. de Snoo, 'Koppeling onteigening en planologie: terug bij af', *TBR* 2010/174. Opvallend is overigens dat de hiermee verband houdende wijziging van art. 61 Ow wel is ingevoerd.

72 Zie bijv.: E.R. Hijmans & M. Fokkema, 'Kroniek van het grondbeleid', *BR* 2011/113 en C. Visser & C.A.C. Frikkee, 'De Crisis- en Herstelwet en onteigening, versnelling of vertraging?', *TBR* 2012/25.

73 Zie art. 8, 15 en 17 Wbb.

74 Zie daarover uitvoerig: E.H.P. Brans, 'De Crisis- en Herstelwet, Een stimulans voor het gebruik van bodemenergie', *TO* september 2010, p. 75-80; alsmede H.E. Woldendorp, 'De regulering van bodemenergiesystemen (1)', *BR* 2011/84, en (2), *BR* 2011/97.

75 Stb. 2013, 112 (Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen).

76 Art. 3.18, onderdeel A, Chw. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 89.

77 Onder de oude Wgh stuitte deze praktijk op problemen, omdat blijkens de jurisprudentie slechts bedrijven op het gedeelte van het terrein waarop grote lawaaimakers toegestaan waren onder de zoneregels uit de Wgh vielen. Zie ABRvS 29 augustus 2007, nr. 200603048/1, *LJN* BB2500 en ABRvS 13 augustus 2008, nr. 200704749/1, *LJN* BD9931. Met de inwerkingtreding van de oude Chw is aan deze situatie een eind gekomen, zie ABRvS 18 augustus 2010, nr. 200900843/1/R3, *LJN* BN4278, *Gst.* 2011/4, m.nt. Bekooij en Wildeboer; *Men R* 2011/82, m.nt. Claassen-Dales; *TBR* 2010/180, m.nt. Nijmeijer.

78 Zie art. 67 Wgh jo. art. 3.18, onderdeel E, Chw. Dit kan onder meer door geluidruimte weg te halen bij bedrijven die niet al hun ruimte gebruiken.

79 Art. 2.14 lid 1, onder c, onder 3, Wabo.

80 In de jurisprudentie werd tot dusver een strikte lijn gehanteerd, waarbij geen vergunning kon worden verleend aan bedrijven zolang de geldende grenswaarden werden overschreden. Dit gold zelfs indien het betreffende bedrijf zorgde voor een verbetering van de geluidssituatie ter plaatse, zie ABRvS 14 november 2007, nr. 200609294/1, *LJN* BB7797, *JM* 2008/9.

81 Zie art. 3.19 Chw (oud).

de regeling uitgebreid, niet alleen door aanpassing van de regeling in de Wet Luchtvaart (artikel 2.1.12 Chw), maar ook door de regeling toe te voegen aan onder meer de Wet milieubeheer (artikel 2.1.9 onderdeel K). Dit gebeurt in een nieuw artikel 13.5 Wm. Lid 1 bepaalt dat het bevoegd gezag zich bij het geven van een beschikking als bedoeld in artikel 13.1 Wm die wordt genomen met de toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure (artikel 13 lid 1 Wm) in ieder geval mag baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan 2 jaar. Leuk detail is dat lid 2 bepaalt dat de houdbaarheidsregeling niet geldt voor een beschikking die krachtens de Wet bescherming Antarctica wordt genomen. De reden hiervoor is dat de gegevens die ten grondslag liggen aan een dergelijk besluit altijd actueel moeten zijn.⁸² Door de regeling in hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer wordt een groot deel van het omgevingsrecht bediend. Dat voorkomt dat in allerlei specifieke wetten specifieke bepalingen moeten worden opgenomen. In aanvulling op de regeling in de Wet milieubeheer wordt tevens een houdbaarheidsbepaling opgenomen in een nieuw artikel 3.1a Wabo (artikel 2.1.6 Wijzigingswet), waardoor zij ook geldt voor besluiten op grond van de Wabo die niet met de uitgebreide openbare procedure, maar de reguliere procedure worden voorbereid.⁸³ De houdbaarheidsregeling legitimeert het bevoegd gezag uiteraard niet om van verouderde gegevens uit te gaan. De gegevens moeten voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit op te baseren. De regeling voorkomt alleen dat tussen de aanvraag en het ontwerpbesluit of tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit onderzoek moet worden overgedaan louter omdat inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen.⁸⁴ De regeling is ook niet bedoeld om met behulp van een a-contrario-redenering een halt toe te roepen aan het gebruik van oudere maar nog steeds voldoende actuele onderzoeksgegevens. Zo kan een 5 jaar oud bodemonderzoek of archeologisch onderzoek nog prima bruikbaar zijn.⁸⁵ De regeling is een aanwinst voor de praktijk die gebukt ging onder het voortdurend actualiseren van onderzoeken zonder dat dat voor het te nemen besluit van enig belang was. De houdbaarheidsregeling wordt niet toegevoegd aan de Nb-wet 1998, dit vanwege het voorzorgsbeginsel Natura 2000.⁸⁶ De permanente Chw bevat wel andere wijzigingen van de Nb-wet 1998, die hiervoor al zijn aangestipt onder 2.1.

Een voorbeeld van de tweede categorie wijzigingen, ter verbetering van de besluitvorming, is de wijziging van artikel 2.7 Wabo in combinatie met de toevoeging van een nieuw artikel 2.5a aan de Wabo (artikel 2.2.1, onderdelen C en D, Wijzigingswet). Voortaan is het mogelijk om wanneer de activiteit planologisch strijdig gebruik een onlosmakelijke activiteit vormt met een andere omgevingsplichtige activiteit, voor het strijdig gebruik voorafgaand en los van de rest

een aanvraag in te dienen.⁸⁷ Ook wordt een definitie van het begrip 'onlosmakelijke activiteit' aan artikel 1.1 lid 1 Wabo toegevoegd. Artikel 2.5 Wabo biedt de mogelijkheid om gefaseerd voor activiteiten uit een project vergunning aan te vragen. De regeling werd echter in de praktijk als onnodig beperkend ervaren. Zo stond de Wabo er, naar de letter van de wet, aan in de weg om een eerste fase omgevingsvergunning aan te vragen voor planologisch strijdig gebruik om op een bepaalde locatie bijvoorbeeld 100 woningen te realiseren en in een later stadium een afzonderlijke tweede fase omgevingsvergunning aan te vragen voor het bouwen van die woningen. Dit kwam door de plicht van artikel 2.7 lid 1 Wabo dat onlosmakelijk verbonden activiteiten tegelijk moeten worden aangevraagd. Hiermee was onbedoeld een faseringsmogelijkheid verloren gegaan die onder het oude systeem nog wel bestond. Dat wordt met de in de permanente Chw vervatte wijzigingen van de Wabo hersteld. Met de nieuwe constructie wordt het – weer – mogelijk om de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik bij de aanvraag om een omgevingsvergunning waarop het strijdig gebruik betrekking heeft diverse malen 'op te knippen' al naargelang dat voor de uitvoering van het project gewenst is.⁸⁸ Met de wijziging van artikel 2.10 Wabo (artikel 2.2.1, onderdeel E, Wijzigingswet) wordt voorts tot uitdrukking gebracht dat een omgevingsvergunning voor een met planologische regelgeving strijdige bouwactiviteit niet geweigerd kan worden als reeds een omgevingsvergunning strijdig gebruik is verleend. Er kunnen dus meerdere opeenvolgende omgevingsvergunningen voor bouwen worden verleend waardoor het project, waarin de omgevingsvergunning strijdig gebruik voorziet, in fasen kan worden gerealiseerd.

Een andere belangrijke verbetering van de besluitvorming wordt gefaciliteerd door artikel 2.2.1, onderdeel F, onder 2, Wijzigingswet. Dit artikel zorgt ervoor dat artikel 2.12 lid 2 Wabo komt te vervallen. Dit artikellid regelt de tijdelijke planologische afwijking als apart wettelijk instrument. Op de aanvraag daartoe is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Dat maakt het instrument niet echt soepel en snel inzetbaar. Dit wordt nu anders. De figuur van een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking zal worden toegevoegd aan artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, de zogenoemde kruimellijst.⁸⁹ Dit heeft tot gevolg dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing wordt. Dat betekent dat veel sneller op de aanvraag kan worden beslist. In combinatie met deze wijziging zal ook geen maximumtermijn meer worden genoemd (die was tot nu toe 5 jaar). De termijn wordt nog slechts gereguleerd door artikel 2.23 lid 1 Wabo, hetwelk met het oog hierop door middel van onderdeel G van artikel 2.2.1 Wijzigingswet wordt verduidelijkt. In de nieuwe situatie kunnen dus tijdelijke planologische afwijkingen tot 10 jaar en zelfs meer dan 10 jaar worden vergund. Wanneer sprake is van een pe-

82 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 29.*

83 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 27.*

84 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 5.*

85 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 29.*

86 Art. 2.14 lid 1, onder c, onder 3, Wabo.

87 Art. 2.2.1, onderdeel D, Wijzigingswet 33 135.

88 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 31.*

89 Het Bro was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage nog niet gewijzigd.

riode van meer dan 10 jaar zal wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure weer van toepassing zijn.⁹⁰

Tot slot de derde categorie wijzigingen: stimuleren ontwikkeling en wegnemen knelpunten praktijk. Ook hier een paar voorbeelden. Artikel 2.3.2, onderdeel G, Wijzigingswet bijvoorbeeld, dat de experimenteerregeling uit de Wet Luchtvaart voor Schiphol van overeenkomstige toepassing verklaart op de overige burgerluchthavens van nationale betekenis waarvoor een luchthavenbesluit moet worden vastgesteld.

De experimenteerregeling is handig omdat deze luchthavens daarmee kunnen uitproberen of een ander gebruik van de luchthaven tot minder hinder voor de omgeving leidt. Is dat het geval, dan kan vervolgens de procedure tot wijziging van het luchthavenbesluit worden opgestart.⁹¹ Dit voorkomt wijzigingen van het Luchthavenbesluit die bij nader inzien niet het gewenste effect blijken te hebben.

Met inwerkingtreding van de permanente Chw is beroep tegen luchthavenbesluiten voor zover het betreft de luchthavens (van nationale betekenis) Lelystad, Rotterdam en Eindhoven niet meer mogelijk.⁹² Voor Eindhoven geldt dit zowel voor het luchthavenbesluit voor de militaire luchthaven als voor de vergunning voor burgermedegebruik op grond van artikel 10.27 lid 1 Wet luchtvaart. In lijn met de Luchtvaartnota ziet de wetgever de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven als onderdeel van het internationale netwerk van Schiphol. Door dit samenhangende netwerk kan de uitvoering van het Aldersadvies Schiphol worden bevorderd. Tegen die achtergrond is een eenduidig juridisch regime voor deze luchthavens van belang.⁹³ Ten aanzien van de luchthaven Schiphol is beroep tegen het luchthavenin-delingsbesluit en het luchthavenverkeersbesluit voor die luchthaven al langer niet mogelijk. Luchthavenbesluiten voor de andere luchthavens van nationale betekenis zoals Eelde (Groningen) en Maastricht blijven nog wel voor beroep vatbaar. Dat geldt ook voor luchthavenbesluiten voor de regionale luchthavens waarvoor provinciale staten van de provincies bevoegd gezag zijn.

Artikel 2.3.3, onderdeel A, Wijzigingswet bevat een drietal wijzigingen van artikel 3.26 Wro die enkele onduidelijkheden over de verhouding tussen een inpassingsplan en een bestemmingsplan moeten wegnemen, zoals dat een inpassingsplan een uitputtende regeling kan bevatten (en het bestemmingsplan dus kan overschrijven) en dat bij een inpassingsplan kan worden bepaald hoe het zich verhoudt tot de onderliggende bestemmingsplannen. De permanente

Chw voorziet in een nieuw artikel 3.26 lid 5 Wro, dat de opschorting van de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen voor gronden waarop een inpassingsplan betrekking heeft, in de tijd naar voren haalt. De bevoegdheid van de raad is opgeschort vanaf het moment dat het ontwerp van het inpassingsplan ter inzage is gelegd. Dit voorkomt voor de toekomst vragen over de werking van bestemmingsplannen die gedurende de ontwerpfasen van het inpassingsplan zijn vastgesteld of ter inzage hebben gelegen alsmede over de situatie gedurende een schorsing van het inpassingsplan.

3. Het overgangsrecht

De permanente Chw en de daarbij behorende 'quick wins' hebben in beginsel, net als de oude Chw, onmiddellijke werking. Dat houdt in dat op de in artikel 3.1 Wijzigingswet genoemde gevallen na, de permanente Chw direct van toepassing is. Daaraan ligt een aantal gedachten ten grondslag. Allereerst lijkt een rol te spelen dat de Chw uiteindelijk zal opgaan in de nieuwe Omgevingswet. Als de 'quick wins' niet op korte termijn in werking zouden treden, dan had ook wel gewacht kunnen worden op de algehele herziening.⁹⁴ Maar ook het onmiddellijk kunnen profiteren door de uitvoeringspraktijk van de hernieuwde Chw speelt mee, want door onmiddellijke inwerkingtreding konden bestuursorganen hierop anticiperen. Toch is onmiddellijke inwerkingtreding niet in alle gevallen even goed denkbaar. Er wordt daarom in een aantal gevallen voorzien in overgangsrecht om onduidelijkheid bij lopende procedures of reeds vastgestelde besluiten te voorkomen.⁹⁵

Op grond van artikel 3.1 lid 1 Wijzigingswet wordt in overgangsrecht voorzien ten aanzien van gebiedsontwikkelingsplannen in de zin van artikel 2.3 lid 1 Chw (oud). Het oude recht blijft van toepassing op de voorbereiding en de vaststelling van een gebiedsontwikkelingsplan indien het ontwerp daarvan voor het tijdstip van inwerkingtreding ter inzage is gelegd. Een eenmaal vastgesteld gebiedsontwikkelingsplan, wordt, op grond van artikel 3.1 lid 2 Wijzigingswet, voortaan aangemerkt als een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.3 lid 1 Chw zoals dat nu luidt.

Uit het inwerkingtredingsbesluit⁹⁶ volgt dat de hiervoor besproken wijziging ten aanzien van de omgevingsvergunning voor tijdelijk strijdig planologisch gebruik, die is geregeld in artikel 2.2.1, onderdeel F en J, Wijzigingswet, niet direct in werking treedt. De latere inwerkingtreding hangt ermee samen dat eerst de figuur van de tijdelijke planologische afwijking dient te worden opgenomen in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) alvorens artikel 2.12, waar deze figuur thans is geregeld, te schrappen. Dat is op dit moment nog niet gebeurd. Zodra de wijziging van het Bor in werking treedt, zullen ook artikel 2.2.1, onderdelen F en J, Wijzigingswet in werking treden. Als het eenmaal zover is, dan treedt ook artikel 3.1 lid 3 Wijzigings-

90 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 35.*

91 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 42.*

92 Art. 3.3, onder a, onder 1, jo. art. 2.3.4 onder A, van de wet. De Chw wijzigd bijlage 2, hfdst. 1 art. 1 Awb. In dit artikel staan de van beroep uitgezonderde besluiten met betrekking tot luchthavens opgesomd. De nieuwe bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht is op haar beurt met ingang van 1 januari 2013 met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Stb.* 2012, 682 en 684) in werking getreden. Daarom is ten deze art. 3.3, onder a, van toepassing.

Op grond van bijlage 2 hfdst. 1 art. 2 zijn ook andere besluiten ten aanzien van de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven uitgezonderd van beroep.

93 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 45.*

94 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 7, p. 34.*

95 *Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 47.*

96 *Stb.* 2013, 145.

wet, dat voorziet in een overgangsvoorziening, in werking.⁹⁷ Het niet langer van toepassing zijn van de uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft namelijk onder meer gevolgen voor de inspraakmogelijkheid, de rechtsbescherming en de vraag of er een van rechtswege verleende vergunning kan ontstaan wanneer niet tijdig op de aanvraag kan worden beslist. Op aanvragen ingediend voor de datum van inwerkingtreding blijft daarom het oude recht van toepassing.⁹⁸ Het is, kortom, nog even wachten voordat van de soepelere regeling van de tijdelijke planologische afwijking gebruik kan worden gemaakt.

4. Tot slot

In deze tweedelige bijdrage hebben wij een overzicht gegeven van de Chw zoals deze na de Wijzigingswet is komen te luiden. Als we alles in ogenschouw nemen en kijken naar de jurisprudentie die inmiddels (vooral over de procedurele voordelen) is ontstaan, de voortgangsrapportages die zijn opgesteld en onze eigen ervaringen met de Chw-praktijk, kunnen wij concluderen dat de Chw werkt. Projecten zijn uit het slop getrokken, besluitvorming en beroepsprocedures gaan aanmerkelijk vlotter dan voorheen. De Chw heeft daarmee zijn waarde bewezen. Niet alle nieuwe instrumenten zijn al op grote schaal of uit en te na benut, maar dat gaat vast nog komen onder de bezielende leiding van de Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, die de voordelen van de Chw voortdurend onder de aandacht van de bevoegde gezagen en hun adviseurs brengt. Op enig moment zal de Chw opgaan in de Awb en de nieuwe Omgevingswet, maar tot die tijd zal zij naar onze stellige overtuiging nog vele goede diensten bewijzen. En wij houden u daarvan op de hoogte!⁹⁹

97 Art. 3.2 Wijzigingswet hangt hiermee samen en deelt het lot van art. 3.1 lid 3.

98 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 48 Zie ook *Stb.* 2013, 145, p. 3. waar de MvT wordt gecorrigeerd met betrekking tot lid 3 van art. 3.1. Dit artikellid ziet op onderdelen F en J in plaats van de in de memorie genoemde onderdelen A en E van art. 2.2.1.

99 Met dank aan onze support lawyer mr. Janneke G. Verburg en advocaatstagiaire mr. Laura van der Meulen voor hun intensieve ondersteuning bij de research voor en het schrijven van dit artikel. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 2 mei 2013.