

DE CRISIS- EN HERSTELWET IN DE PRAKTIJK

VERSNELLING. TOCH?!

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking getreden. Deze is per die datum direct van toepassing geworden op elk besluit dat aan de in de wet genoemde – ruime – voorwaarden voldoet. De Chw is het ‘kindje’ van premier Balkenende, die werd geïnspireerd door de American Recovery Reinvestment Act van Barack Obama. Maar wat betekent deze wet nu in de m.e.r.-praktijk? In dit artikel vindt u de antwoorden.

Margo Mutsaers en Marian Braakensiek

6

TOETS 02 10

De Crisis- en herstelwet heeft tot doel de economische crisis te bestrijden en een duurzaam herstel van de Nederlandse economie te bevorderen, onder andere door een versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Gelet op dit doel is de kans groot dat elke MER-specialist met deze wet in aanraking komt.

In het kader van dit artikel voert het te ver om een uitputtende beschrijving te geven van de Crisis- en herstelwet. Dit artikel bespreekt de meest in het oog springende procedurele wijzigingen ten aanzien van m.e.r. en de meest ingrijpende geïntroduceerde voorzieningen, te weten het ontwikkelingsgebied en het projectuitvoeringsbesluit. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de koppeling tussen de Crisis- en herstelwet en de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU (Zaak Commissie/Nederland, C-255/08). Daarbij staat de vraag centraal of de Chw wel voldoet aan de Europese m.e.r.-regelgeving.

Inhoud van de wet

De Chw beoogt vooral dat met snelle en zorgvuldige procedures doelgericht wordt gewerkt aan werkgelegenheid door het realiseren van duurzaamheid, bereikbaarheid en (woning)bouw. De belangrijkste benadering in de Chw om dat te bereiken is die waarbij grote infrastructurele en ruimtelijke projecten benoemd worden die hetzij op korte termijn (te weten vóór 2014) opgestart kunnen worden, hetzij al in procedure zijn maar een versnelling kunnen gebruiken. Vervolgens zijn ten aanzien van deze projecten bijzondere bepalingen opgesteld voor het versnellen van de besluit-

vorming en het vereenvoudigen van wettelijke en gerechtelijke procedures. Hierin wordt ook geschaafd aan de m.e.r.-procedure. Deze bepalingen zijn in principe tot 1 januari 2014 van kracht en worden dan ook wel de ‘tijdelijke maatregelen’ van de Chw genoemd. Zie verder ook het kader ‘De projecten’.

De versnelling van de in het kader genoemde projecten wordt bereikt door:

1. bestuurs(proces)rechtelijke maatregelen die besluiten vaker ‘Raad van State-proof’ zullen maken (geldt tot 2014);
2. stroomlijning van de m.e.r.-procedure, doordat niet langer alternatieven onderzocht hoeven te worden en de Commissie voor de m.e.r. niet om advies gevraagd hoeft te worden (geldt tot 2014; zie verderop in dit artikel);
3. bijzondere voorzieningen te bieden in de wet, waardoor nieuwe projecten slagvaardig aangepakt kunnen worden (geldt tot 2014):

DE AUTEURS

Mr. Margo Mutsaers (0162-487597, margo.mutsaers@oranjewoud.nl) en mr. drs. Marian Braakensiek (0513-634527, marian.braakensiek@oranjewoud.nl) zijn beiden werkzaam als omgevingsrechtjurist bij Oranjewoud Ruimtelijke ontwikkeling & Economie.



FOTO: WWW.FLICKR.COM/ERWYN VAN DER MEER.

De Ketelbrug.

DE PROJECTEN

De Chw geldt voor de volgende typen projecten:

1. categorieën van ruimtelijke en infrastructurele projecten, zoals genoemd in bijlage I bij de wet. Op hoofdlijnen betreft het:
 - a. projecten in duurzame energie, zoals de aanleg of uitbreiding van windenergie-installaties, bodemenergiesystemen, warmtekrachtkoppeling;
 - b. gebiedsontwikkeling zoals landschaps-, natuurontwikkeling en recreatieprojecten, in samenhang met infrastructurele projecten op alle overheidsniveaus;
 - c. de bouw van meer dan 20 woningen in een aaneengesloten gebied;
 - d. de herstructurering van woon- of werkgebieden;
2. bij naam genoemde ruimtelijke en infrastructurele projecten, zoals genoemd in bijlage II. Het betreft circa 70 reeds lopende projecten, die zich bevinden in verschillende fasen. Op hoofdlijnen betreft het:
 - a. grote infrastructurele én gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals de Spoorzone Den Bosch, kanaalzone Apeldoorn, Greenport Aalsmeer, Waterdunen Breskens, Zuidelijke aansluiting A2 bij Eindhoven;
 - b. bodembeschermings- en energieprojecten, zoals een biowasmachine, een combinatie van bodemenergie en aanpak bodemverontreiniging in Utrecht;
 - c. waterstaatswerken (zandsuppletie kustlijn Noordzee), luchthavens Twente, Lelystad en Eindhoven (ontwikkelen, dan wel vaststellen gebruiksmogelijkheden), wegenprojecten (onder andere A4, A12, A74, N31);
 - d. renovatie van bruggen op vooral rijkswegen (Brienenoord, Ketelbrug, Muiderbrug);
 - e. wijzigingen aan spoorwegen (onder andere spoorverdubbeling, geluidmaatregelen);
 - f. aanleggen of aanpassing van vaarwegen;
3. bij AMvB aan te wijzen lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (art. 2.18). Per 1 juli 2010 treedt het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet in werking. Daarin worden onder meer de projecten FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en het Stationsgebied Utrecht als zodanig aangewezen.

- a. het gebiedsontwikkelingsplan voor milieuontwikkelingsgebieden;
 - b. innovatieve projecten, waarvoor van diverse milieuwetgeving afgeweken kan worden (projecten nog bij AMvB aan te wijzen);
 - c. het projectuitvoeringsbesluit voor de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten van 12 tot 2000 woningen (per 1 juli 2010 worden per AMvB daaraan toegevoegd diverse zorg- en onderwijsprojecten, zoals onderwijsgebouwen, ziekenhuizen en medische kleuterdagverblijven);
 - d. de structuurvisie 'plus' voor de versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis.
4. definitieve wetswijzigingen die gelden voor alle projecten in het ruimtelijk domein. De belangrijkste wijziging is dat het projectbesluit niet langer op straffe van de legessanctie opgevolgd hoeft te worden door een bestemmingsplan.

M.e.r.-procedure: verlichten en versnellen

De Crisis en herstelwet heeft ook invloed op de m.e.r.-procedure. De versnelling en vereenvoudiging van de m.e.r.-procedure wordt geregeld in één artikel (1.11 Chw). Dit artikel regelt dat (tot 2014) geen beschrijving voor alternatieven hoeft plaats te vinden en dat de Commissie m.e.r. niet in de gelegenheid gesteld hoeft te worden om te adviseren over het opgestelde project-MER, en wel ten aanzien van de concrete, in eerdergenoemde bijlage II bij naam genoemde (grote) projecten en de bij Algemene Maatregel van Bestuur aan te wijzen lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis.

Artikel 1.11 verklaart artikel 7.10 (alternatievenonderzoek) van de Wet milieu-



beheer niet van toepassing op besluiten als genoemd in Bijlage II en de AMvB, waarvoor ingevolge artikel 7 Wm een milieueffectrapport wordt opgesteld. De kenner van artikel 7.2 Wm weet echter dat dit artikel niet alleen betrekking heeft op een project-m.e.r. maar ook op plan-m.e.r.. Het uitsluiten van onderzoek naar alternatieven bij een plan-m.e.r. is in strijd met de Europese m.e.r.-wetgeving. De wetgever motiveert deze keuze door te stellen dat in bijlage II alleen projecten zijn opgenomen waarvoor een project-m.e.r. aan de orde is, en geen plan-m.e.r.. Wij vinden dit echter discutabel. Bijlage II noemt naar ons oordeel namelijk een aantal projecten die ook als plan in de zin van de m.e.r.-wetgeving kunnen worden opgevat (bijvoorbeeld luchthaven Twente). Ons advies is daarom om óók ten aanzien van de projecten waarvoor de wetgever een alternatievenonderzoek in het kader van een project-m.e.r. niet noodzakelijk acht, toch te onderzoeken of het project plan-m.e.r.-plichtig is. Is dat het geval, dan kan naar ons oordeel een alternatievenonderzoek in het kader van het plan-MER niet uitblijven. Hierbij kan overigens de kanttekening worden gemaakt dat het onderzoeken van alternatieven in veel gevallen niet de oorzaak is van vertraging of langdurig onderzoek, maar juist kan bijdragen aan het verbeteren van plannen.

Art. 1.11 regelt verder dat een advies van de Commissie m.e.r. niet meer noodzakelijk is. De bedoeling van de wetgever is versnelling en vereenvoudiging van de m.e.r.-procedure. Een advies van de Commissie m.e.r. leidt in de praktijk echter vaak ook tot versoepeling en stroomlijning van de besluitvorming; hierbij kan de kanttekening worden gemaakt dat de advisering van de Commissie in veel gevallen geen vertragende factor is.

Betekenis voor de praktijk

Voor de bij naam genoemde projecten kan de Chw inderdaad een versnelling en verlichting betekenen. Houd echter wel rekening met de eventuele risico's. Daarnaast biedt de Chw weliswaar mogelijkheden voor vereenvou-

diging, maar de bestuurlijke en maatschappelijke context waarin projecten worden uitgevoerd, wordt door de wet niet veranderd. Om daadwerkelijk versnelling te bewerkstelligen, blijven daadkracht en het verkrijgen van draagvlak noodzakelijk.

Geen beroepsrecht

De regering vindt het niet passend dat bestuursorganen hun geschillen bij de rechter uitvechten; deze moeten worden opgelost via bestuurlijk overleg. Uitgaande van deze staatsrechtelijke fatsoensnorm wordt het beroepsrecht in de Chw beperkt en wel zodanig dat decentrale overheden niet meer kunnen opkomen tegen besluiten van andere overheden (tenzij het besluit tot hen gericht is: zie artikel 1.4). Zo zal een gemeentebestuur geen beroep meer kunnen instellen tegen een provinciaal of rijksinpassingsplan, en kan de provincie niet meer opkomen tegen een gemeentelijk bestemmingsplan of projectbesluit. Aangezien bij ontwikkelingen het beroep tegen het MER rechtstreeks gekoppeld is aan het beroep tegen 'het eerste ruimtelijke plan' dat voorziet in de ontwikkeling, kunnen decentrale overheden dus niet meer in beroep tegen een MER van een andere decentrale overheid.

Betekenis voor de praktijk

Een groot voordeel van deze regeling is dat decentrale overheden bij de uitoefening van aan hen opgedragen bevoegdheden méér dan voorheen hun eigen koers kunnen varen ten opzichte van andere decentrale overheden. Het belangrijkste voordeel van deze regeling is echter meteen ook het belangrijkste nadeel: als decentrale overheid moet je je erbij neerleggen dat een andere (de)centrale overheid haar zin doordrukt. Decentrale overheden kunnen dus alleen nog in bestuurlijk overleg hun belangen behartigen, waarbij zij niet langer een 'stok achter de deur' hebben in de vorm van een beroepsprocedure.

Aan de slag

Hieronder worden de twee meest in het oog springende voorzieningen besproken, waarbij wordt ingegaan op wat deze voorzieningen betekenen voor de m.e.r.-praktijk.

Gebiedsontwikkelingsplan: 'ontwikkelen door herschikken' van milieugebruiksruimte en gevoelige functies

De ervaring leert dat milieunormen, zoals die inzake luchtkwaliteit en geluid, ruimtelijke projecten blokkeren die op de langere termijn voor een duurzame ontwikkeling kunnen zorgen. De milieuwetgeving biedt nagenoeg nooit de mogelijkheid aan bestuurders om gemotiveerd af te wijken van de voorgeschreven milieu(grens)waarden.

Met de bijzondere voorziening 'ontwikkelingsgebied' (artikel 2.3 Chw) wordt bij wijze van experiment aan het bestuur de mogelijkheid geboden om gedurende een periode van tien jaar af te wijken van diverse milieunormen zoals voorgeschreven in onder andere de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet geluidhinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging. Overigens kan de wetgever bij AMvB een maximale afwijking van de milieunorm voorschrijven, om zodoende een nog aanvaardbare milieukwaliteit binnen het gebied te garanderen.

Verder wordt de mogelijkheid geboden om nadere milieueisen aan bedrijven te stellen (eventueel met financiële compensatie) of om nieuwe (strengere) normen te ontwikkelen. Om hiervan gebruik te kunnen maken, dient een (milieu)ontwikkelingsgebied – zijnde bestaand stedelijk gebied of bedrijventerrein – te worden aangewezen. Op deze manier kan tijdelijk de milieugebruiksruimte worden vergroot, waardoor projecten uitvoerbaar worden die dat eerder niet waren vanwege de milieu- en daardoor vaak een faserings- en financieringsproblematiek. Voorwaarden zijn dat de voorziening met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied bijzonder is, bij AMvB is aangewezen en dat niet in strijd wordt gehandeld met Europese regelgeving. Gemeenten die een gebied bij AMvB aangewezen willen krijgen, zullen dus moeten beginnen met een lobby in Den Haag.

Als markant voorbeeld van een ontwikkeling(sgebied) noemt de wetgever de transitie van een bedrijventerrein naar een woonwerkgebied. Tijdens de duur van het experiment (maximaal dus 10 jaar) kan het bestuur milieuruimte vrijmaken, door bijvoorbeeld aan gevestigde bedrijven strengere normen te stellen of maatregelen te laten treffen (zoals het plaatsen van een geluidsscherm), terwijl in diezelfde periode al nieuwe woningen ontwikkeld worden.

Indien een gebied als ontwikkelingsgebied is aangewezen, moet daarvoor door de betreffende gemeente een gebiedsontwikkelingsplan worden opgesteld. Het gebiedsontwikkelingsplan gaat deel uitmaken van een – veelal vigerend – bestemmingsplan. Dat bestemmingsplan en het eventuele bijbehorende exploitatieplan worden overeenkomstig het gebiedsontwikkelingsplan herzien, en tegelijkertijd daarmee vastgesteld. Wanneer de opgenomen ontwikkeling m.e.r.-plichtig is, zal ook voorafgaand aan het gebiedsontwikkelingsplan een m.e.r.-procedure doorlopen dienen te worden.

Gevolgen voor de praktijk

Het gebiedsontwikkelingsplan maakt het mogelijk om in gebieden waar diverse, ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen elkaar raken, ontwikkelingen te realiseren die onder de reguliere (milieu)wetgeving ontoelaatbaar zijn. In een ontwikkelingsgebied kan daartoe gedurende 10 jaar afgeweken worden van milieunormen, om dusdoende het gebied om te vormen tot een nieuwe vorm waarbinnen weer aan de reguliere milieunormen kan worden voldaan. Bestuurders mogen daarbij anticiperen op toekomstige technologische ontwikkelingen, strengere milieunormen of herverdeling van functies. Het gebiedsontwikkelingsplan is daardoor zeer goed in te zetten voor herstructurerings- en transitiegebieden, alsmede voor de gewenste aanleg van nieuwe infrastructuur in bestaand stedelijk gebied. Alertheid blijft echter geboden: het is aan het bestuursorgaan om ervoor te zorgen dat niet in strijd wordt gehandeld met Europese regelgeving.

Projectuitvoeringsbesluit: versnelde realisatie van bouwprojecten

Om de realisatie van woningbouw-, onderwijs- en zorgprojecten te stimuleren, biedt de Chw een nieuw instrument: het projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.9). Een dergelijk besluit maakt het mogelijk om in één integraal besluit zowel een nieuw planologisch regime als (nagenoeg) alle daarvoor benodigde uitvoeringsbesluiten te regelen. Het instrument is geïnspireerd op de Deltawet Grote Rivieren, die in de jaren '90 van de vorige eeuw succesvol leidde tot versnelde dijkverhogingen.

Voor welke projecten toepasbaar?

Het projectuitvoeringsbesluit kan worden toegepast voor woningbouw-, onderwijs en zorgprojecten, al dan niet met de bijbehorende voorzieningen zoals infrastructuur, scholen en winkels. Voor de woningbouwprojec-





Stationsgebied Utrecht.

ten geldt de bevoegdheid vanaf 12 woningen en tot 1500 of 2000 woningen, in geval van één respectievelijk twee ontsluitingsweg(en). De genoemde maximale woningbouwaantallen zijn volgens de wetgever zodanig gekozen dat een projectuitvoeringsbesluit niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig is, en past binnen de ten aanzien van luchtkwaliteit voorgeschreven grenzen (in het Besluit niet in betekenende mate bijdragen). Oplettendheid is echter geboden: de 'vrijstelling' van de m.e.r.-plicht geldt uitsluitend ten aanzien van het aantal woningen: indien een project méér omvat – bijvoorbeeld 2000 woningen, met een winkelcentrum, kantoren en een school – dan zal het projectuitvoeringsbesluit mogelijk wél m.e.r.-plichtig zijn.

Een projectuitvoeringsbesluit kan niet voor alle uitvoeringsvergunning in de plaats treden: zo is onder andere de ontheffing van de Flora- en faunawet uitgesloten (art. 2.10, lid 2). Deze zal afzonderlijk aangevraagd moeten worden bij het daartoe bevoegde gezag. Verder is een projectuitvoeringsbesluit niet mogelijk voor woningbouwprojecten nabij hoofd- (vaar-/spoor) -wegen of wegen waarover vervoer van gevaarlijke stoffen plaatsvindt (zie artikel 2.9, lid 3).

Projectuitvoeringsbesluit en m.e.r.-regelgeving

Zoals bekend hoeft voor activiteiten die onder de 'm.e.r.-drempels' blijven geen m.e.r.(beoordeling) te worden uitgevoerd. Door te kiezen voor harde drempelwaarden, heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen de omvang van een project doorslaggevend te laten zijn voor de milieueffecten. Een ontwikkeling die onder de drempel blijft, kan echter ook door de specifieke locatie of kenmerken ervan aanzienlijke milieueffecten hebben. Op 15 oktober 2009 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaald dat Nederland de m.e.r.-richtlijn op een onderdeel onjuist heeft geïnterpreteerd. De richtlijn eist namelijk dat bij projecten niet alleen gekeken wordt naar de omvang, maar ook naar de kenmerken en de locatie van het project. Ten aanzien van het projectuitvoeringsbesluit in de Chw is inzake woningbouw (wederom) gekozen voor een drempelwaarde voor de omvang van het

project. Volgens de wetgever zijn de genoemde maximale woningbouwaantallen zodanig gekozen dat een projectuitvoeringsbesluit niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig is. Wij zijn echter van mening dat deze drempelwaarde niet altijd in overeenstemming zal zijn met de uitspraak van het Europese hof, omdat immers ook bij het projectuitvoeringsbesluit uitsluitend gekeken wordt naar omvang en niet naar locatie en kenmerken van het project. Ons advies luidt dan ook om bij elke ontwikkeling van enige omvang, waarvoor u een projectuitvoeringsbesluit wilt toepassen, te toetsen of een m.e.r.(beoordeling) niet toch aan te raden is.

Tot slot

De Crisis- en herstelwet heeft als doel om (binnen vier jaar) de economische crisis te bestrijden en een duurzaam herstel van de Nederlandse economie te bevorderen door bouw- en infraprojecten te versnellen. Om dat te bereiken, wordt de m.e.r.-procedure versneld en vereenvoudigd. Ook wordt het mogelijk om ten aanzien van grote woningbouwprojecten tot 2000 woningen één projectuitvoeringsbesluit te nemen dat zowel de planologische regeling als alle uitvoeringsbesluiten omvat. Verder kan binnen een ontwikkelingsgebied gedurende 10 jaar afgeweken worden van diverse omgevingsrechtelijke (grens)waarden.

Volgens de wetgever is dit alles uitvoerbaar binnen de grenzen van de Europese regelgeving. In het voorgaande hebben we aangegeven dat bij dit standpunt nog wel enkele vraagtekens te zetten zijn. Het verdient onze inziens dan ook aanbeveling om bij de toepassing van de Crisis- en herstelwet altijd kritisch te blijven beoordelen of het project voldoet aan Europese milieuwetgeving, waaronder de m.e.r.-richtlijn.

De praktijk leert dat niet zozeer procedures, onderzoeksopgaven en vereisten leiden tot (te) lange doorlooptijden, maar de maatschappelijke en bestuurlijke processen. Gebruik van de mogelijkheden van de Chw kan dan ook alleen succesvol zijn als ook in die processen stroomlijning kan worden georganiseerd. ■