

Vergaderjaar 1992-1993

23 015

## Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

A<sup>1</sup>

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 januari 1993

Bij Kabinetsmissive van 2 juli 1992, no. 92.005809, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

1. Met Uw minister meent de Raad van State dat het, zoals de memorie van toelichting in het inleidende deel zegt, onder omstandigheden mogelijk moet zijn om op efficiënte en effectieve wijze en op het daartoe geëigende niveau knopen door te hakken in de ruimtelijke ordening. Voorkomen moet worden dat het streven naar consensus tussen de verschillende betrokken overheden en betrokken burgers leidt tot jarenlange procedures, zonder dat enig resultaat wordt geboekt.

Daarom zal, wanneer de zaak werkelijk haast heeft, een minder kwetsbaar besluitvormingstracé dan het gebruikelijke begaan moeten kunnen worden. Evenwel, als

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 februari 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 juli 1992, nr. 92.005809, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 januari 1993 nr. W08.92.0284, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. De Raad van State deelt de mening dat het onder omstandigheden mogelijk moet zijn om op efficiënte en effectieve wijze en op het daartoe geëigende niveau knopen door te hakken in de ruimtelijke ordening. Ik ben met de Raad eens dat voorkomen moet worden dat de democratische legitimatie hierbij in het gedrang zou komen of dat de waarborgen van rechtsbescherming en van deugdelijkheid in de ruimtelijke planning niet ten volle tot gelding zouden komen. Ik deel de mening van het College dat tegen een vlucht in een te lichte procedure gewaakt moet worden. Naar mijn mening voldoet het onderhavige wetsvoorstel, zeker zoals het, waar nodig naar aanleiding van de opmer-

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en de memorie van toelichting is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

randvoorwaarde heeft naar het oordeel van de Raad te gelden dat bij het in de memorie van toelichting bedoelde hakwerk niet zoveel spaanders vallen dat de democratische legitimatie – die voor onderwerpen van deze aard reeds lang in een bepaalde vorm gebruikelijk is – in het gedrang komt. Als dat gebeurt, is het middel erger dan de kwaal: het vertrouwen in het democratisch bestel wordt aangetast. Te meer geldt dat als het genomen besluit impliciet inhoudt dat de waarborgen, niet slechts van democratische legitimatie maar ook van rechtsbescherming en van deugdelijkheid in de ruimtelijke planning die met zoveel zorg zijn neergelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) niet ten volle tot gelding komen. Kortom, gewaakt moet worden tegen wat men kan noemen een vlucht in een te lichte procedure.

2. De Raad heeft de zoëven genoemde randvoorwaarde vooropgesteld omdat het voorgestelde artikel 40 WRO – dat met een overigens oneigenlijk taalgebruik als het «Nimby-artikel» kan worden gezien – uit hoofde daarvan bedenkingen oproept. De vrijstellingsbevoegdheid voor de minister en gedeputeerde staten vindt, anders dan de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 37, niet zijn grondslag in een Planologische kernbeslissing (PKB) of een streekplan en evenmin in een instemmingsbesluit van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of enig besluit van Provinciale Staten. De memorie van toelichting bevat (in het onderdeel «Toepassingsbereik Nimby») een uitvoerige beschouwing over de impasses in de besluitvorming die tot toepassing van artikel 40 zouden moeten kunnen leiden doch het is niet zo gemakkelijk, aldus niet ten onrechte de memorie van toelichting, in een wettelijke bepaling te vangen wanneer wel en wanneer niet van een impasse sprake is. Het gevolg is dan ook dat de voorwaarden waaronder het nimby-instrument kan worden ingezet in de wettekst ruim geformuleerd zijn. Deze voorwaarden houden – kort samengevat – het volgende in:

- a. betrokkenheid bovengemeentelijke belangen;
- b. verwezenlijking van het project in de naaste toekomst is noodzakelijk;

kingen van de Raad onder 2 tot en met 17, is aangepast, aan deze uitgangspunten.

2. De aanduiding «nimby» voor de in het wetsvoorstel neergelegde constructie om onder omstandigheden te kunnen interveniëren is inderdaad taalkundig niet fraai; zij is echter wel duidelijk en inmiddels in het spraak- en schrijfgebruik geheel ingeburgerd.

De opvatting van de Raad dat de vrijstellingsbevoegdheid ingevolge het voorgestelde artikel 40 niet haar grondslag vindt in een Planologische Kernbeslissing (PKB) of een streekplan is niet zonder meer juist. Immers «nimby» voorziet ook in vervanging van de uitnodiging ingevolge het «oude» artikel 38 om in het verlengde van een gegeven aanwijzing vrijstelling of vergunning te verlenen.

Er kan dus in voorkomend geval wel sprake zijn van een samenloop met een aanwijzing doch dit is niet noodzakelijk. Algemeen uitgangspunt voor de toepassing van «nimby» is de diepe impasse, waarin de betrokken overheden verzeild zijn geraakt en waaraan in wezen geen nieuwe gezichtspunten of andere nova meer toe te voegen zijn. Er moet dan een knoop worden doorgehakt, in die zin dat een hogere overheid de verantwoordelijkheid overneemt en de impasse doorbreekt door te beslissen tot toepassing van artikel 40 of door te beslissen hiertoe juist niet over te gaan. Deze beslissing zal duidelijk geformuleerd en gemotiveerd moeten worden. Met

c. verder uitstel in de besluitvorming omtrent de verwezenlijking brengt een onevenredig nadeel met zich in verhouding tot het met de tijdige verwezenlijking te dienen belang.

De Raad merkt dienaangaande op dat de onder c genoemde aspecten – het nadeel van uitstel enerzijds en het met een tijdige verwezenlijking te dienen belang anderzijds – niet elkaars tegengestelden zijn. Afweging van deze aspecten tegen elkaar is niet mogelijk.

De onder c genoemde formulering zou kunnen worden gemist. Zij zou ook kunnen worden vervangen door één die overeenkomt met artikel 60a van de Wet op de Raad van State, doch het effect van de formulering zal dan niet groot zijn, omdat – anders dan bij de procedures waarop artikel 60a betrekking heeft – bij de besluitvorming omtrent toepassing van artikel 40 het belang dat wellicht door de onmiddellijke tenuitvoerlegging onevenredig benadeeld wordt niet vertegenwoordigd is. Met andere woorden, artikel 40 zal toegepast kunnen worden steeds wanneer het besluitvormend bestuursorgaan van oordeel is dat aan de hiervoor onder a en b aangeduide voorwaarden is voldaan. De Raad acht dat om de hiervoor uiteengezette reden ongewenst. Hij adviseert een oplossing te zoeken langs de navolgende lijnen.

3. De Raad van advies voor de ruimtelijke ordening heeft in zijn advies van 31 maart 1992 over het zogenaamde nimby-wetje («Wijziging van de WRO inzake het interventie-instrumentarium») een gemotiveerde aanbeveling gedaan (bladzijde 28) om te geraken tot een bijzondere, met waarborgen omklede procedure voor operationele besluitvorming over projecten (in de literatuur pleegt zulk een procedure te worden aangeduid als operationele gebiedsaanwijzing). Zulk een procedure zou het voordeel bieden dat zij gebruikt zou kunnen worden voor alle projecten van bovengemeentelijk belang; de verschillende hier en elders (vergelijk de voorgestelde Tracéwet (Kamerstukken 1992/93, 22 500)) voorgestelde instrumenten kunnen daarbij worden gecombineerd. De Raad geeft in overweging in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan dit voorstel.

de onder a tot en met c voorgestelde criteria is beoogd aan die beslissing structuur te geven. Ik ben het bij nader inzien met de Raad eens dat het criterium onder c geen tegenstelling inhoudt. Ik heb mij beraden omtrent een andere benadering van het met dit criterium beoogde doel. Uiteindelijk is gekozen voor een eenduidige omschrijving van de impasse-situatie: de besluitvorming omtrent de verwezenlijking van het desbetreffend project is vastgelopen. Dit oordeel én het oordeel dat het zo niet langer kan, dat er wat moet gebeuren, is samen met de twee andere criteria nu uitgangspunt voor de toepassing van nimby. Door van deze toepassing Provinciale Staten of de Tweede Kamer in kennis te stellen en voorts door tegen die toepassing beroep open te stellen op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt toch een richtige hantering van het nimby-instrument gewaarborgd. De wettekst en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

3. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage, waarin wordt ingegaan op de aanbeveling van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) in zijn advies van 31 maart 1992 om in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een bijzondere, met waarborgen omklede procedure voor operationele besluitvorming over projecten te introduceren. Deze passage is toegevoegd aan het dereguleringsonderdeel, in verband met de Aanwijzingen voor regelgeving vernoemd tot «Wetgevings-toets», in de memorie van toelichting.

4. Zolang evenwel de in het voorgaande onderdeel van dit advies beoogde oplossing niet is verwezenlijkt, kan een andere oplossing dienen. Wanneer het met toepassing van artikel 40 WRO te nemen besluit niet kan steunen op een PKB of een streekplan moeten de Tweede Kamer onderscheidenlijk Provinciale Staten in de gelegenheid zijn, de beslissing aan zich te trekken overeenkomstig de wijze waarop dit is geregeld voor de gemeenteraad in artikel 19, derde lid, WRO. De Raad merkt in dit verband op dat het leggen en wijzigen van bestemmingen meer gemeen heeft met het geven van een algemeen verbindend voorschrift dan met het geven van een beschikking. Dat is nu juist de reden dat de ruimtelijke planning is ondergebracht bij de vertegenwoordigende organen; voorts is niet voor niets de goedkeuring van PKB's wettelijk gelegd bij de Tweede Kamer. De ingrepen die thans worden voorgesteld worden vrijstellingen genoemd, doch zij komen in feite neer op het wijzigen van bestemmingen. De Raad beveelt aan, in artikel 40 voor te schrijven dat de Tweede Kamer respectievelijk provinciale Staten van het voornemen om vrijstelling te verlenen in kennis worden gesteld en dat dan een bepaald deel van de leden van het vertegenwoordigende orgaan de wens te kennen kan geven, dat dit orgaan door middel van een goedkeuringsrecht beslist. Mocht blijken dat de spoedeisendheid te laat werd onderkend en dat daardoor het bestuur de besluitvorming, zonodig met toepassing van artikel 37, niet tijdig inzette dan zullen de vertegenwoordigende organen daaraan de nodige aandacht besteden. Aldus zal inschakeling van vertegenwoordigende organen niet slechts voorzien in democratische legitimatie; ook wordt een prikkel ingebouwd om het niet zonder goede reden op het nimby-instrument te laten aankomen.

De Raad zal op het voorgestelde artikel 40 nog terugkomen in de hierna volgende artikelsgewijze behandeling. Het artikel ware echter, reeds gelet op alle hier genoemde aspecten, nog eens te bezien.

4. Omtrent het voorstel van de Raad om aan Provinciale Staten en de Tweede Kamer de gelegenheid te geven de beslissing om toepassing van het nimby-instrument aan zich te trekken voor die gevallen waarin een dergelijk besluit geen grondslag vindt in een pkb of streekplan, wordt het volgende opgemerkt. De Raad wijst daarbij op de regeling voor de gemeenteraad als neergelegd in artikel 19, derde lid, van de WRO betreffende de bevoegdheid om een artikel 19 vrijstelling te verlenen.

Het betoog van de Raad van State strekt er toe dat Provinciale Staten en de Tweede Kamer kunnen toezien dat het nimby-instrument niet lichtvaardig wordt gebruikt en dat GS dan wel de minister van VROM zonodig door genoemde vertegenwoordigende organen kunnen worden «teruggefloten». De Raad beveelt aan een betrokkenheid voor die organen te creëren vóórdat het nimby-instrument daadwerkelijk wordt gehanteerd.

Ik deel de visie van de Raad van State dat Provinciale Staten en de Tweede Kamer in de gelegenheid moeten worden gesteld zich, indien zij daartoe aanleiding zien, over de toepassing van het nimby-instrument uit te spreken. Ik kan mij ook voorstellen dat in een bepaald geval niet uitgesloten is dat de nimby-situatie al eens informeel besproken is met Staten- of Tweede Kamerleden. Ik kan mij evenwel minder goed vinden in een betrokkenheid van deze organen die aan de toepassing van het nimby-instrument door GS of de minister vooraf moet gaan, zoals door de Raad wordt gesuggereerd.

Daarbij is van belang dat het nimby-instrument, wanneer dat wordt ingezet zonder dat daaraan een aanwijzing is voorafgegaan, wordt toegepast in een geheel andere situatie, dan waarvan bij een aanwijzing sprake is. Bij een aanwijzing is, wanneer deze niet is gebaseerd op een streekplan of een pkb, voorafgaande betrokkenheid van Provinciale Staten of van de Tweede Kamer voorgeschreven, omdat het bij een aanwijzing nadrukkelijk gaat om een juiste uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleid of van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening dat de totstandkoming van bepaalde gemeentelijke planologische maatregelen vordert. Het gaat dus om de doorwerking van dat provinciaal/nationaal ruimtelijk beleid in het gemeentelijk ruimtelijk

beleid. Daarbij past voorafgaande betrokkenheid van Provinciale Staten of van de Tweede Kamer.

In de nimby-situatie gaat het in beginsel toch om een andere situatie. Het gaat daarbij om het opheffen van (planologische) belemmeringen die aan de realisering van een bepaald concreet project in de weg staan. Wanneer de besluitvorming over dat project in een volstrekte impasse is geraakt en het project met spoed moet worden gerealiseerd, moeten die belemmeringen kunnen worden weggenomen teneinde het project te kunnen realiseren. Van een doorwerking van provinciaal ruimtelijk of nationaal ruimtelijk beleid in gemeentelijk ruimtelijk beleid, zoals boven omschreven, zal in die situatie in het algemeen helemaal geen sprake zijn. Toepassing van het nimby-instrument zal veelal noodzakelijk zijn in ad hoc situaties, waarvoor in de huidige WRO artikel 65 kan worden ingezet. In dat artikel gaat het evenmin om doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid, maar om het opheffen van belemmeringen die in de weg staan aan werkzaamheden, waarvan het algemeen belang vordert dat zij met spoed worden uitgevoerd. Gelet op de situatie, waarin van de toepassing van het nimby-instrument als regel sprake zal zijn, acht ik een betrokkenheid van Provinciale Staten of van de Tweede Kamer voorafgaande aan de toepassing van het nimby-instrument, anders dan uiteraard de normale controlerende bevoegdheid om Gedeputeerde Staten of de regering ter verantwoording te roepen, niet passend. Volledigheids halve wijs ik er op dat in artikel 65 evenmin is voorzien in (voorafgaande) betrokkenheid van de Tweede Kamer.

Ik merk daarbij bovendien nog het volgende op. Een voorafgaande betrokkenheid van Provinciale Staten of de Tweede Kamer bij toepassing van het nimby-instrument gaat onherroepelijk ten koste van de voor een dergelijk interventie-instrument benodigde slagvaardigheid en snelheid. Daarbij dient te worden bedacht dat het nimby-instrument wordt toegepast ten behoeve van de realisering van een project dat geen langer uitstel duldt.

Uit het bovenstaande moge blijken dat ik de suggestie van de Raad van State betreffende een betrokkenheid van Provinciale Staten of de Tweede

Kamer, die aan de toepassing van het nimby-instrument door de minister of GS voorafgaat, niet overneem.

Aangezien ik evenwel de visie van de Raad van State deel dat Provinciale Staten en de Tweede Kamer in de gelegenheid moeten worden gesteld zich, indien zij daartoe aanleiding zien in het kader van hun normale controlerende bevoegdheid, over de toepassing van het nimby-instrument uit te spreken, heb ik het wetsvoorstel aangevuld met een bepaling die op andere wijze dan door de Raad is voorgesteld, in de betrokkenheid van genoemde organen voorziet. Die betrokkenheid is van dien aard dat daarbij geen vertraging optreedt. Dat nu kan worden bereikt door te bepalen dat GS dan wel de Minister van VROM bij toepassing van het nimby-instrument onmiddellijk Provinciale Staten dan wel de Tweede Kamer informeren. Daarbij dient te worden bedacht dat toepassing van het nimby-instrument begint met een verzoek van GS of de minister aan de gemeente om vrijstelling te verlenen van het bestemmingsplan en vergunning(en) te verlenen ten behoeve van de realisering van een bepaald project. Nadat dat verzoek is gedaan krijgt de gemeente maximaal vier weken de gelegenheid om te besluiten of zij aan het verzoek al dan niet gevolg geeft. Aangenomen mag worden dat de gemeente die periode ten volle zal benutten ten behoeve van haar besluitvorming. Concreet betekent dit dat, afgezien van de gemeentelijke besluitvorming, in die maand niets gebeurt. Pas nadat die periode is verstreken, begint de procedure daadwerkelijk te lopen met het terinzageleggen van het verzoek tot het verlenen van vrijstelling. Wanneer nu Provinciale Staten dan wel de Tweede Kamer gelijktijdig met het verzoek van GS of de minister aan de gemeente hierover worden geïnformeerd door toezending van een afschrift van dat verzoek, hebben genoemde organen gedurende die vier weken de gelegenheid zich hierover te buigen. Dat betreft dan elke nimby-toepassing, ongeacht het feit of die toepassing nu wel of niet is gebaseerd op een pkb of streekplan. Wanneer daartoe aanleiding is, kunnen Provinciale Staten of de Tweede Kamer in diezelfde periode GS of de minister ter verantwoording roepen. Het behoeft geen betoog dat ernstige bezwaren van de zijde van

Provinciale Staten of de Tweede Kamer tegen het verzoek van GS of van de minister aan de gemeente, aanleiding zullen kunnen zijn tot een heroverweging door GS of de minister van het door hen gedane verzoek. Zij kunnen eventueel zelfs aanleiding vormen het nimby-verzoek met zoveel woorden in te trekken. Gelet op de stand van zaken op dat moment behoeft dit uit procedureel oogpunt ook niet op bezwaren te stuiten.

Het wetsvoorstel is aangevuld met het voorschrift voor GS of de Minister van VROM inhoudende het gelijktijdig informeren van Provinciale Staten of de Tweede Kamer bij toepassing van het nimby-instrument.

5. Afgaande op het voorgestelde achtste lid van artikel 37 zal de in de voorafgaande leden bedoelde aanwijzing van de minister, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, wanneer daartegen in het kader van de opvolgende bestemmingsplanprocedure bezwaren worden ingediend, getoetst kunnen worden, in het bijzonder aan de grondslag welke volgens het tweede en het vijfde lid gelegen moet zijn in een PKB of streekplan onderscheidenlijk een instemmingsbesluit van de Tweede Kamer of een besluit van Provinciale Staten. In dit verband zijn enkele passages in de memorie van toelichting (algemeen deel onder «Wijziging Nimby-voorstel» en «voorstel tot wijziging van het aanwijzingsinstrument», bladzijde 10, derde tekstblok, en bladzijde 12, tweede alinea) niet geheel volledig, omdat daarin niet tot uitdrukking komt dat in de bestemmingsplanprocedure ook nog bezwaar kan worden gemaakt tegen een aanwijzing die de zoëven bedoelde grondslag te buiten gaat. Een overeenkomstige opmerking valt te maken met betrekking tot de artikelsgewijze toelichting, onderdelen A en C. De toelichting ware met de wettekst in overeenstemming te brengen.

6. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 38 laat de vraag open of de gemeenteraad na het verstrijken van de onder a genoemde termijn nog bevoegd is het bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. In de tekst ware twijfel daaromtrent uit te sluiten.

5. De memorie van toelichting (algemeen deel en artikelsgewijze toelichting) is verduidelijkt op het onderdeel betreffende de rechtsbescherming tegen een bestemmingsplan dat ingevolge een aanwijzing is opgesteld.

6. De suggestie van de Raad om twijfel uit te sluiten over mogelijke bevoegdheid van de gemeenteraad om tot vaststelling of herziening van het bestemmingsplan over te gaan na het verstrijken van de in artikel 38, tweede lid, onder a, genoemde termijn, is overgenomen. Met zoveel woorden is die bevoegdheid in het tweede lid uitgesloten, overigens voor alle in dit lid omschreven situaties.

7. De Raad adviseert om ter wille van de duidelijkheid in het voorgestelde artikel 40, eerste lid, naast artikel 19 ook artikel 19a WRO te noemen.

8. Tegen een besluit als bedoeld in artikel 40 staat beroep ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen open; het negende lid concentreert deze beroepsgang op overeenkomstige wijze als is geschied in artikel 19, tweede lid, WRO en artikel 50, zevende lid, van de Woningwet. Nu in het genoemde wetsvoorstel Voltooiing eerste fase HRO gekozen is voor behandeling van bepaalde beroepen in enige instantie door de Afdeling bestuursrechtspraak verdient het aanbeveling, ook deze beroepen daarbij onder te brengen. Een overeenkomstige opmerking plaatst de Raad bij het voorgestelde artikel 41a. Daar valt bovendien op te merken dat het naar het oordeel van de Raad niet gelukkig is om in de aan de inwerkingtreding van het zoëven genoemde wetsvoorstel (22 495) voorafgaande periode geen aansluiting te zoeken bij de thans in milieuzaken bestaande beroepsmogelijkheden bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Bij een nimby-project zal het niet zelden gaan om een op milieuhygiënisch gebied ingrijpende beslissing voor langere tijd.

9. Opmerkelijk is dat, ingevolge artikel 41, eerste lid, aanhef, het geven van een beschikking kan worden verzocht door gedeputeerde

7. Het voorstel van de Raad om in het voorgestelde artikel 40 niet alleen artikel 19 uit te sluiten maar ook met zoveel woorden ter wille van de duidelijkheid artikel 19a, lijkt mij in de wettekst strikt bezien niet nodig. Artikel 19a heeft immers geen zelfstandige betekenis; het regelt slechts de procedure die bij toepassing van, onder meer, artikel 19 WRO moet worden gevolgd. Wanneer nu artikel 19 niet van toepassing is, komt de vraag omtrent de daarbij te volgen procedure ingevolge artikel 19a, niet aan de orde.

Hier komt nog bij dat de voor de toepassing van «Nimby» voorgescreven procedure expliciet in artikel 40 is opgenomen. Voor misverstanden terzake ben ik dan ook niet zo beducht. Wel heb ik volledigheidshalve de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

8/10. De Raad stelt voor om tegen een besluit als bedoeld in de artikelen 40 en 41a in plaats van een beroep ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen een beroep in enige instantie op de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen conform het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase HRO (22 495). Het onderhavige wetsvoorstel zal naar verwachting inderdaad pas in werking treden na het tijdstip van inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht en de Voltooiing eerste fase HRO; de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen is dan niet meer van toepassing. De suggestie van de Raad om het beroep tegen een besluit ingevolge de artikelen 40 en 41a WRO onder het regime van de Algemene wet bestuursrecht in eerste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak te brengen heb ik gaarne overgenomen. Hetzelfde geldt voor de opmerking van de Raad onder punt 10. Het onderhavige wetsvoorstel is dan ook niet alleen in het daar aangehaalde artikel 41, tweede en derde lid, maar overal waar daartoe aanleiding is, aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht en aan het wetsvoorstel Voltooiing eerste fase HRO. Ook de memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

9. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage, waarin op de rol van de initiatiefnemer wordt ingegaan.



staten respectievelijk de minister. De hiervoor genoemde beschikkingen betreffen alle beschikkingen op aanvraag. Zolang een door een initiatiefnemer in te dienen aanvraag – eventueel, indien vereist, vergezeld van een milieu-effectrapport – niet is ingediend, kan een beschikking niet worden gegeven. De rol van de initiatiefnemer van het project ware in de memorie van toelichting afzonderlijk toe te lichten.

10. Het voorgestelde artikel 41, tweede en derde lid, brengt voor de daar omschreven gevallen de toepassing mee van de in hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer voorgeschreven procedure. Het voornemen bestaat om bij de inwerkingtreding van de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Kamerstukken 22 601), waarbij de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure in de Awb wordt opgenomen, de procedureregels van de Wet milieubeheer te laten vervallen. De Raad gaat ervan uit dat alsdan in artikel 41, tweede lid, WRO – indien dat althans tot wet wordt verheven –, in plaats van hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer, Afdeling 3.4a, Awb wordt genoemd. In de memorie van toelichting ware daarover het nodige mee te delen. In dit licht rijst tevens de vraag of en zo ja in hoeverre de in artikel 40 voorgeschreven procedure bij de inwerkingtreding van de Awb zal worden gehandhaafd. In de toelichting ware daaraan aandacht te schenken.

11. De Wet milieubeheer kent voorts, in hoofdstuk 14, een coördinatieregeling. Ingeval:

1. ten behoeve van een inrichting aanvragen zijn gedaan tot het geven van met elkaar samenhangende beschikkingen;

2. op ten minste een daarvan hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer van toepassing is;

3. een van die aanvragen tot hen is gericht en

4. indien daarom wordt verzocht door een van de beschikkingsbevoegde overheidsorganen en/of de aanvrager zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de inrichting geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen, gehouden een gecoördineerde behandeling van de aanvragen te bevorderen (artikel 14.1, eerste en tweede lid). De gecoördineerde behandeling houdt in gelijktijdige bekendmaking van de diverse

11. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is in de toelichting bij artikel 41 ingegaan op het verband tussen de procedure van het tweede lid van dat artikel en die van de coördinatieregeling van de Wet milieubeheer.

ontwerp-beschikkingen en vervolgens de beschikkingen alsmede het rekening houden met de onderlinge samenhang tussen de aanvragen en de daarop te nemen beschikkingen (artikel 14.3). Deze regeling is ingevolge artikel 41, derde lid, van toepassing indien op de totstandkoming van ten minste een van de beschikkingen hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer van (overeenkomstige) toepassing is. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan.

12. Artikel 41, eerste lid, onder c, maakt het mogelijk dat ten aanzien van de inhoud van de te nemen beschikking bepalingen, gesteld bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap om dwingende redenen buiten toepassing worden gelaten, voor zover het toepassen van die bepalingen een onevenredige belemmering met zich zou brengen voor de verwezenlijking van het project. Gedacht kan daarbij worden aan verbodsbepalingen in ter uitvoering van de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) vastgestelde grondwaterbeschermingsverordeningen. De Raad acht het buiten werking stellen van deze verordeningen een ernstige zaak, gelet op het belang van de bescherming van de bodem. Nader ware te bezien hoe kan worden bereikt dat dat belang niet in de knel komt; in de memorie van toelichting ware aan dit aspect aandacht te geven.

13. Artikel 41, vierde lid, biedt het bestuursorgaan dat het verzoek om medewerking aan de verwezenlijking van het betrokken project heeft gedaan, de bevoegdheid om, na overleg met het bevoegd gezag een bindende aanwijzing te geven ter zake van de inhoud van een beschikking. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur zijn beschikkingen op aanvragen om vergunning ingevolge de wetten waarvoor de Wet milieubeheer in de plaats treedt, gebonden beschikkingen: als het belang van de bescherming van het milieu zich tegen vergunningverlening verzet, moet vergunning worden geweigerd; zo niet dan moet vergunning worden verleend. Deze jurisprudentie is dermate verbreid

12. Uiteraard is het niet de bedoeling noodzakelijke regels van verordeningen van de in artikel 41, eerste lid, onder c, genoemde openbare lichamen buiten werking te stellen. Dit betekent dat bepalingen van bijvoorbeeld provinciale bodembeschermingsverordeningen in beginsel onverkort worden toegepast. Zoals in de toelichting is vermeld gaat het bij deze afwijkingsbevoegdheid echter om regels die met het – al dan niet openlijk blijkende – oogmerk de door het betrokken orgaan niet gewenste voornemens waarop een verzoek tot medewerking betrekking heeft, te frustreren. Zoiets is in het verleden wel gebeurd, onder meer door het opnemen in bestemmingsplannen van met voornemens van andere overheidslichamen strijdige bestemmingen.

Mochten onverhoopt in strijd met de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever ten onrechte bepalingen van verordeningen als door de Raad bedoeld, buiten toepassing worden gelaten, dan kan de rechter ingrijpen.

13. Anders dan de Raad ben ik van mening dat de jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur niet zo begrepen kan worden dat beschikkingen op aanvragen om milieuvergunningen in volle omvang gebonden beschikkingen zouden zijn. Het is immers niet zo dat «het belang van de bescherming van het milieu» een absolute waarde vertegenwoordigt. Ware dat zo, dan zou vrijwel iedere activiteit die door de betrokken vergunningstelsels wordt beheerst, onmogelijk zijn: vrijwel iedere menselijke activiteit brengt een zekere mate van aantasting van het milieu met zich en zou dus in strijd zijn met dat belang. Wel is het zo dat niet om redenen buiten dat belang gelegen, een vergunning mag worden geweigerd; slechts in die zin

dat zij ook zal gelden voor beschikkingen op aanvragen om vergunning ingevolge de Wet milieubeheer. Een bindende aanwijzing is dan in strijd met artikel 41, eerste lid, onder c, dat bepaalt dat ten opzichte van de inhoud van de beschikking in acht wordt genomen hetgeen daarover bij of krachtens de wet is bepaald. In de memorie van toelichting ware aan te geven, welke ruimte voor de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid in het licht van het voorgaande zal bestaan. De Raad vraagt zich af of niet kan worden volstaan met de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 31 van de Wet milieubeheer.

zou wellicht van een «enigermate gebonden» beschikking kunnen worden gesproken.

Het belang van de bescherming van het milieu is een weegbaar belang. Daarbij moet ermee rekening worden gehouden dat dat belang zeer zwaar moet wegen, omdat het milieu de basis verschaft voor het menselijk bestaan. Dit betekent naar mijn oordeel dat als bij de weging blijkt dat het belang van de bescherming van het milieu onaanvaardbare schade zou lijden, de aanvraag om vergunning moet worden geweigerd. Is de schade aanvaardbaar – een constatering die naar tijd en plaats kan verschillen en die bovendien kan afhangen van de mogelijkheid de schade door voorschriften of beperkingen aanvaardbaar te maken – dan zal de vergunning moeten worden verleend, maar moeten zodanige voorschriften en beperkingen worden opgelegd, dat zij – overeenkomstig artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer – tot een redelijk minimum wordt beperkt.

Met de Raad ben ik van oordeel dat het vorenstaande niet alleen zal gelden voor de wetgeving waarop de betrokken jurisprudentie is gebaseerd, maar ook bij toetsing van vergunningaanvragen op grond van de Wet milieubeheer. Bij het geven van een aanwijzing zal daarmee dus rekening moeten worden gehouden, om niet in strijd te komen met artikel 41, eerste lid, onder c. Dat mag overigens ook geen problemen opleveren, omdat het er niet om gaat de betrokken belangen te doorbreken, maar om, met inachtneming van die belangen, tot een snellere afdoening van zaken te komen.

De memorie van toelichting bij artikel 41 heb ik in vorenstaande zin aangevuld.

De aanwijzingsbevoegdheid van de Wet milieubeheer wijkt van deze opzet af: daar is het niet uitgesloten dat in voorkomend geval zonodig een aanwijzing kan worden gegeven, die in strijd is met het belang van de bescherming van het milieu. Volstaan met die mogelijkheid zou – nog ervan afgezien dat zij dan alleen zou gelden voor beschikkingen krachtens de Wet milieubeheer – de strekking van deze regeling te buiten gaan. Ik ben dan ook niet bereid die weg op te gaan.

14. De voorgaande vier opmerkingen van de Raad brengen hem tot de vraag, of niet beter in artikel 41

14. De door de Raad aangeduide variant is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel overwogen. Zij is

een andere benadering kan worden gevolgd. Er mag immers van worden uitgegaan dat de Wet milieubeheer reeds de nodige procedurele, coördinerende en materiële instrumenten bevat voor het tot stand brengen van de voor nimby-projecten vereiste beschikkingen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Daar waar toch veelal zeer wezenlijke besluitvorming omtrent een nimby-project in deze beschikkingen haar beslag krijgt, ligt het voor de hand om artikel 41 van het wetsvoorstel te beperken tot die situaties, waarin niet mede een beschikking waarop de Wet milieubeheer van toepassing is moet worden gegeven. Voor andere situaties zou de Wet milieubeheer de grondslag moeten bieden. Daartoe is slechts een kleine aanpassing van de Wet milieubeheer nodig. Deze variant ware alsnog te overwegen; in de memorie van toelichting ware daarvan verslag te doen.

15. Voor het verlenen van de voor het project vereiste bouwvergunningen is procedureel gezien artikel 41, eerste lid, aanhef, en onder b, van belang. Deze bepaling heeft tot gevolg dat de procedurevoorschriften neergelegd in de herziene Woningwet (de artikelen 41, 46, 47, 49, 50, 51, 52, – de procedurele coördinatie tussen de verlening van een milieuvergunning en de verlening van een bouwvergunning –, 53 en 54) buiten toepassing blijven. Ingevolge artikel 46, eerste en tweede lid, van de Woningwet bedraagt de beslistermijn voor een bouwvergunning maximaal zes maanden (drie maanden verdagingsmogelijkheid van drie maanden). De in artikel 40 van het wetsvoorstel neergelegde procedure bedraagt ruim drie maanden. Wanneer sprake is van een (technisch) gecompliceerde bouw aanvraag, zou deze termijn, nu een verdagingsmogelijkheid ontbreekt, te kort kunnen zijn. De Raad acht de introductie van een verdagingsmogelijkheid hier geboden. Voorts ontbreekt in de in artikel 40 neergelegde procedure een mogelijkheid voor burgemeester en wethouders (dan wel gedeputeerde staten of de minister) om maatregelen te treffen wanneer sprake is van een onvolledige bouw aanvraag. De in de Wet milieubeheer (Stb. 1992, 551) opgenomen procedure voor het verlenen van milieuvergunningen, die op grond van artikel 41, derde lid, van het

niet gekozen omdat daardoor de regeling voor gevallen als waarover het hier gaat, over twee wetten verdeeld zou zijn. Dat zou de overzichtelijkheid niet ten goede komen. Om deze reden is deze variant niet in de toelichting besproken. Het lijkt mij daarom ook niet nodig dat alsnog te doen.

15. Hier wordt gewezen op de mogelijke discrepantie tussen de beslistermijn voor bouwvergunning volgens de nieuwe Woningwet, drie maanden plus verdagingsmogelijkheid van drie maanden en de proceduretermijn bij «Nimby», die ingevolge artikel 40 op ruim drie maanden uitkomt. Bij een technisch gecompliceerde bouw aanvraag zou deze laatste, aldus de Raad, te kort kunnen zijn. De introductie van een verdagingsstermijn ware hier geboden. Voor deze suggestie ben ik niet ongevoelig. Ik heb derhalve artikel 40 op dit punt aangepast. Wat een mogelijke onvolledigheid van de bouw aanvraag betreft, ben ik toch van mening dat het bij de toepassing van het nimby-instrument behoort te gaan om volstrekt uitgekauwde situaties, zgn. panklare aanvragen, waarbij aan de milieuaspecten (MER b.v.) reeds aandacht is besteed en die toch eigenlijk niet meer tot verrassingen in de zin van onvolledigheid van tekeningen kunnen leiden.

Nu een mogelijkheid tot verlenging van de beslissingstermijn in artikel 40 is ingebouwd, bestaat er geen discrepantie meer met de overeenkomstige mogelijkheid voor de milieuvergunning. Daarmee vervalt de noodzaak van een extra toelichting op dat punt.

wetsvoorstel ook voor de bouwvaanvraag moet worden gevolgd indien voor het project tevens (een) milieuvergunning(en) is/zijn vereist, kent een dergelijke regeling wel. Ook daaraan ware aandacht te schenken.

16. De dereguleringsparagraaf acht de Raad onvoldoende. Hiervoor is reeds gebleken dat varianten te bedenken en ten deze ook door adviesorganen aangereikt zijn. Dat het wetsvoorstel geen nieuwe bevoegdheden creeërt is niet juist; dat slechts bestaande bevoegdheden efficiënter worden ingericht, is geen juiste weergave, gelet op de uitbreiding die de aanwijzingsbevoegdheden ondergaan. Gewezen zij op de eerste zin van de paragraaf die aan de dereguleringsparagraaf voorafgaat. De Raad meent dat de toelichting in dit opzicht moet worden aangevuld.

17. In de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 49 WRO (artikel I, onderdeel E) wordt gezegd dat het uitgangspunt bij onderdeel B evenzeer geldt bij de schadevergoeding en voorts dat schade ten gevolge van de toepassing van artikel 40 of artikel 41 in de zin van artikel 49 ook voor vergoeding in aanmerking moet kunnen komen.

De verwijzing naar het uitgangspunt bij onderdeel B doet vermoeden dat het de bedoeling is dat in deze gevallen vergoeding van de schade door het Rijk of de provincie geschiedt. Dit ware in de regeling vast te leggen.

16. De dereguleringsparagraaf is overeenkomstig het gevoelen van de Raad van State aangepast. Hierbij is aandacht besteed aan varianten voor de nimby-constructie als door de Raad onder punt 3 gesuggereerd.

17. Tenslotte wil ik de opvatting van de Raad van State over de aanpassing van artikel 49 nog enigszins weerleggen. Ingevolge het wetsvoorstel is artikel 49 zo uitgebreid dat een door toepassing van het nimby-instrument benadeelde burger ook een beroep kan doen op artikel 49 WRO. Hij wendt zich daartoe tot de gemeente met een verzoek om schadevergoeding. De gemeente beslist hieromtrent ook in eerste aanleg. De benadeelde burger heeft er immers niets mee te maken of het instrument nu door de gemeente, door de provincie of door de minister wordt toegepast: zijn schade wordt er in beginsel niet anders door. Hij heeft dan ook te maken met het normale kanaal voor een dergelijke schadevergoedingsaanvraag: de gemeente. Voor de gemeente valt het verhaal van de door een nimby-verzoek veroorzaakte schade, die aan een derde moet worden uitgekeerd, binnen de termen van artikel 31c (oude tekst), na aanpassing van het wetsvoorstel aan de Algemene wet bestuursrecht, artikel 31b. Juist om twijfel hieromtrent uit te sluiten is de nimby-situatie expliciet in artikel I, onderdeel F, toegevoegd.

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad van State met betrekking tot de memorie van toelichting is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een aantal redactionele verbeteringen van gering belang aan te brengen.

18. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieu-  
beheer,  
J. G. M. Alders

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W08.92.0284 van de Raad van State van 19 januari 1993**

*Memorie van toelichting*

- Punt 217 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ware in acht te nemen.
- Afkortingen dienen in de tekst de eerste maal te worden verklaard.
- De zin op bladzijde 24 inzake het tweede lid van onderdeel c van artikel 41 ware te herredigeren.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel D (artikel 38), ware in plaats van «de grondslag voor het overgaan van die indeplaatstredingsbevoegdheid» te stellen: de grondslag voor die indeplaatstredingsbevoegdheid.