

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en enige andere wetten, staat in het teken van twee belangrijke stelselwijzigingen: de bundeling en uniformering van het omgevingsrecht door middel van de nieuwe Omgevingswet (wet van 23 maart 2016, *Stb.* 2016, 156) en de codificatie en harmonisatie van het nadeelcompensatierecht via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (wet van 31 januari 2013, *Stb.* 2013, 50, hierna: Wns). De stelselwijzigingen in het omgevingsrecht en het nadeelcompensatierecht hangen deels met elkaar samen: hoofdstuk 15 van de Omgevingswet zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet¹ bevat een specifiek op het omgevingsrecht toegesneden nadeelcompensatieregeling die enkele aanvullende regels bevat ten opzichte van de algemene regeling over nadeelcompensatie van titel 4.5 van de Awb.

In verband met de voornoemde stelselwijzigingen beoogt dit wetsvoorstel in de eerste plaats een goede afstemming van de Awb op de nieuwe Omgevingswet te bewerkstelligen. Daartoe wordt voorgesteld de Awb op twee punten te wijzigen. Om te beginnen wordt voorgesteld de huidige regeling in Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten te vervangen door een nieuwe regeling die toepasbaar is voor het hele omgevingsrecht. De bestaande specifieke coördinatieregelingen uit onder meer de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Tracéwet kunnen daarmee komen te vervallen. Verder wordt voorgesteld hoofdstuk 5 van de Awb ('Handhaving') uit te breiden met de mogelijkheid om overtreding van de medewerkingsplicht (artikel 5:20, eerste lid, Awb) bestuurlijk te handhaven.

Voor het overige bevat dit voorstel enkele voorstellen tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb. Nu de algemene nadeelcompensatieregeling van titel 4.5 van de Awb gedeeltelijk samenhangt met de bijzondere nadeelcompensatieregeling van hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, is ervoor gekozen de aanpassingswetgeving die nodig is voor de wetten die niet opgaan in de Omgevingswet in dit wetsvoorstel op te nemen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding voor het voorstel

Bij de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet is aandacht besteed aan de vraag hoe deze wet, die beoogt het omvangrijke terrein van het omgevingsrecht te bundelen en uniformeren, zich zou moeten verhouden tot de Awb, een wet die voor het gehele bestuursrecht algemene regels geeft. In augustus 2011 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar over onder andere deze vraag van voorlichting te dienen. In haar voorlichting van 25 januari 2012 heeft de Afdeling advisering daarop geadviseerd in het streven naar harmonisatie van het omgevingsrecht zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Awb en onnodige bestaande afwijkingen van die wet te schrappen.² In zijn brief van 9 maart 2012 heeft het kabinet geschreven dit advies te zullen volgen.³ Afwijkingen van de Awb worden in beginsel vermeden en waar deze toch noodzakelijk blijken te zijn, zal overeenkomstig de

¹ P.M. Kamerstuknummer van de Invoeringswet Omgevingswet.

² Advies W.14.11.0238/IV, opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 20.

aanbeveling van de Afdeling advisering worden nagegaan of de desbetreffende regel zich leent voor algemene toepassing en dus opneming in de Awb. Het onderhavige wetsvoorstel vormt de weerslag van dit streven.

De aanleiding voor de onderdelen van dit wetsvoorstel die strekken tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen wordt gevormd door de beoogde inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb. Invoering van titel 4.5 Awb brengt met zich mee dat bepalingen in andere wetten waarin geregeld is dat aan een benadeelde die ten gevolge van een bepaalde met name genoemde overheidsmaatregel schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te komen, een vergoeding krijgt toegekend, in principe kunnen vervallen. In deze aanpassing voorziet dit wetsvoorstel.

2.2 Nieuwe coördinatieregeling

Dit onderdeel van het wetsvoorstel strekt ertoe de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten te vervangen door een nieuwe regeling die toepasbaar is in het gehele omgevingsrecht. Evenals de huidige regeling heeft de nieuw voorgestelde regeling een facultatief karakter, hetgeen wil zeggen dat zij bij wettelijk voorschrift of bij besluit van de bevoegde bestuursorganen van toepassing kan worden verklaard op daarbij aan te wijzen besluiten.

De huidige regeling, opgenomen in paragraaf 3.5.3 van de Awb, die deel uitmaakt van afdeling 3.5 Awb (artikelen 3:21 tot en met 3:29) en in werking is getreden op 1 juli 2008, wordt in de praktijk slechts zeer zelden toegepast. Een belangrijke reden hiervoor is het bestaan van specifieke coördinatieregelingen in het omgevingsrecht.

Gelet op het feit dat de coördinatieregeling van afdeling 3.5 nagenoeg niet wordt gebruikt en er in de verschillende specifieke wetten coördinatieregelingen bestaan die op onderdelen afwijken van de Awb, adviseerde de Afdeling advisering in haar voorlichting om te onderzoeken of de coördinatieregelingen uit het omgevingsrecht kunnen worden geharmoniseerd en of deze omgezet kunnen worden in een regeling die zich leent voor algemene toepassing en kan worden opgenomen in de Awb. Gebleken is dat dit mogelijk is. Door bestaande bijzondere bevoegdheden en voorzieningen uit verschillende omgevingsrechtelijke wetten (in het bijzonder de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Elektriciteitswet 1998), zoals doorzettingmacht voor het coördinerend bevoegd gezag, een plek te geven in de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb, kan deze regeling toepasbaar worden gemaakt voor het gehele omgevingsrecht. De nu voorgestelde regeling strekt hiertoe. In de Omgevingswet wordt de nieuwe coördinatieregeling van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten. Zo ontstaat één uniforme procedure voor de voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming van samenhangende besluiten. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid voor de betrokken burgers, bedrijven en overheden.

Om een vergelijking met corresponderende bepalingen uit de huidige afdeling 3.5 Awb, de Wro, de Tracéwet en de Elektriciteitswet 1998 te vergemakkelijken, volgt hieronder een transponeringstabel. In de artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting wordt dieper ingegaan op de afzonderlijke bepalingen van de nieuwe coördinatieregeling.

<i>Nieuwe tekst Awb</i>	<i>Ontleend aan huidige bepalingen</i>
Artikel 3:19	Artikel 3:19 Awb Artikel 3:20 Awb
Artikel 3:20	Artikel 3:21, eerste lid, Awb
Artikel 3:21, eerste lid	Artikel 3:22 Awb
Artikel 3:21, tweede lid	-
Artikel 3:21, derde lid	Artikel 9b, vierde lid, Elektriciteitswet 1998 Artikel 20a, derde lid, Elektriciteitswet 1998 Artikel 39b, derde lid, Gaswet Artikel 141a, derde lid, Mijnbouwwet
Artikel 3:22	Artikel 3:23 Awb
Artikel 3:23, eerste lid	Artikel 3:24, eerste lid en tweede lid, eerste volzin, Awb
Artikel 3:23, tweede lid	Artikel 3:24, tweede lid, tweede volzin, Awb
Artikel 3:23, derde lid	-
Artikel 3:23, vierde lid	Artikel 3:24, vierde lid, Awb
Artikel 3:23, vijfde lid	Artikel 3.31, tweede lid, Wro

	Artikel 20, negende lid, Tracéwet
Artikel 3:24	Artikel 3:25 Awb
Artikel 3:25, eerste lid	Artikel 3:26, eerste lid, Awb Artikelen 3.31, derde lid, onder a, en 3.32 Wro Artikel 20, vierde lid, onderdeel d, van de Tracéwet
Artikel 3:25, tweede lid	Artikel 3:26, tweede lid, Awb
Artikel 3:26	Artikel 3:27 Awb
Artikel 3:27	Artikel 3.34 en 3.36 Wro Artikel 20, zesde en zevende lid, van de Tracéwet
Artikel 3:28	Artikel 3:28 Awb
Artikel 3:29	Artikel 8.3, eerste lid, Wro
Artikel 3:30, eerste lid	-
Artikel 3:30, tweede lid	Artikelen 8.2 en 8.3, eerste lid, Wro Artikel 25 Tracéwet
Artikel 3:30, derde lid	Artikel 3:39, derde lid, Awb
Artikel 3:30, vierde lid	Artikel 3:29, vierde lid, Awb

Voor een goed begrip van de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling is het zinvol kort stil te staan bij de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de huidige regeling. De huidige coördinatie-regeling beoogt een oplossing te bieden voor de problemen waar burgers en bedrijven tegenaan kunnen lopen als voor het verrichten van een activiteit, zoals het starten van een horecabedrijf, meerdere vergunningen of ontheffingen nodig zijn, die soms ook door verschillende bestuursorganen worden verleend. Enkele voorbeelden van deze problemen zijn:

- de aanvrager ontdekt niet of te laat dat hij een vergunningvereiste over het hoofd heeft gezien;
- er ontstaat niet op hetzelfde moment duidelijkheid over de besluiten op de ingediende aanvragen;
- aan besluiten verbonden voorschriften zijn tegenstrijdig;
- bestuursorganen gaan op elkaar zitten wachten.

Deze en andere veel voorkomende problemen worden in de kern veroorzaakt door de ongelijktijdigheid van procedures en besluiten.⁴ Belangrijk onderdeel van de huidige coördinatie-regeling is dan ook de aanwijzing van een coördinerend bestuursorgaan dat een centrale (regie)rol vervult bij het verzorgen en bewaken van samenhang bij de procedures waarop de regeling van toepassing is verklaard. Daarnaast zorgt de huidige coördinatie-regeling voor een stroomlijning van de procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming daartegen. Via een bundeling van beslis- en beroepsmomenten wordt in de regeling gewaarborgd dat niet op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen worden gesteld.

De nieuw voorgestelde coördinatie-regeling bouwt voort op de huidige regeling en beoogt de werking daarvan op een aantal punten te verbeteren. Daartoe worden zoals gezegd enkele bijzondere bevoegdheden en voorzieningen uit de verschillende omgevingsrechtelijke wetten in de huidige coördinatie-regeling geïncorporeerd. Met de nieuw voorgestelde coördinatie-regeling worden met name de volgende doeleinden beoogd:

- versterking van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan;
- verdere stroomlijning van procedures van voorbereiding en rechtsbescherming.

Hierna worden in kort bestek de belangrijkste vernieuwingen ten opzichte van de huidige coördinatie-regeling toegelicht.

⁴ Zie hierover uitgebreider M.S. Beerten, *Afstemming van besluiten. Een onderzoek naar een algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2004. De laatste jaren zijn in het kader van het dereguleringsstreven de nodige maatregelen getroffen om waar mogelijk vergunningen en ontheffingen te bundelen of af te schaffen. Toch kan zich nog altijd de situatie voordoen dat er meerdere overheidstoestemmingen zijn vereist voor het verrichten van een bepaalde activiteit. Zo is voor het starten van een horecabedrijf behalve een omgevingsvergunning ook een vergunning krachtens de Drank- en horecawet en een ontheffing op grond van de APV nodig.

Om te beginnen krijgt het coördinerend bestuursorgaan meer regie over de fasering van de besluitvorming. De huidige coördinatie­regeling schrijft voor dat de te coördineren besluiten zoveel mogelijk gelijktijdig worden aangevraagd (huidige artikel 3:24, eerste lid). Anders dan de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, kent de huidige regeling niet de mogelijkheid om de coördinatie in clusters te laten geschieden, waarbij opeenvolgende coördinatie­procedures plaatsvinden. Zeker bij omvangrijke projecten die in meerdere fasen worden uitgevoerd, is een regeling waarbij alle besluiten tegelijkertijd moeten worden aangevraagd echter niet efficiënt. Het gelijktijdig moeten aanvragen van alle besluiten kan ook om andere redenen onpraktisch zijn. Zo kan het zijn dat de voorbereidingstijd voor een bepaald besluit langer duurt dan voor andere besluiten. Verder zijn er besluiten die slechts tijdelijk van kracht zijn en om die reden later aangevraagd worden. Het voorgestelde artikel 3:21, derde lid, maakt daarom coördinatie in clusters mogelijk. Deze bepaling is ontleend aan de artikelen 9b, vierde lid, en 20a, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Behalve over de fasering van de besluitvorming, krijgt het coördinerend bestuursorgaan ook meer regie over het tempo daarvan. In de verschillende omgevingsrechtelijke wetten is vastgelegd dat de te coördineren besluiten worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidings­procedure van afdeling 3.4 en dat het coördinerend bevoegd gezag in dat geval de beslistermijn voor de te coördineren besluiten bepaalt. Het huidige artikel 3:26, eerste lid, onderdeel f, daarentegen bepaalt dat indien de uniforme openbare voorbereidings­procedure wordt gebruikt voor de voorbereiding van de besluiten, als beslistermijn voor alle besluiten wordt aangehouden die van het besluit waarvoor de langste beslistermijn geldt. Dit verdraagt zich niet met het streven naar zo kort mogelijke besluitvormings­procedures. Het coördinerend bestuursorgaan zal het beste kunnen overzien welke beslistermijn redelijk is. In lijn met de verschillende omgevingsrechtelijke wetten, legt onderdeel h van het nieuw voorgestelde artikel 3:25 daarom vast dat het coördinerend bestuursorgaan de beslistermijn bepaalt. Het voorgestelde onderdeel h is ontleend aan artikel 20, vierde lid, onderdeel d, van de Tracéwet.

Verdere stroomlijning van procedures van voorbereiding en rechtsbescherming wordt bereikt door te voorzien in een gebundelde beroepsgang inzake de gecoördineerde besluiten. Ingevolge de huidige coördinatie­regeling is elk besluit waarop die regeling wordt toegepast afzonderlijk vatbaar voor bezwaar en beroep. Om de daaruit voor bestuur, burger en bestuursrechter voortvloeiende procedurelasten te beperken, bepaalt het nieuw voorgestelde artikel 3:29 dat besluiten die met toepassing van afdeling 3.5 zijn voorbereid als één besluit worden aangemerkt. Zo wordt voorkomen dat over elk besluit aparte procedures kunnen worden gevoerd. De voorgestelde bepaling is ontleend aan artikel 8.3, eerste lid, Wro.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe coördinatie­regeling tot slot betreft het nieuw voorgestelde artikel 3:27. Dit artikel voorziet in een regeling voor indeplaatstreding door het coördinerend bestuursorgaan bij door een bestuursorgaan te nemen besluiten, indien een minister dan wel gedeputeerde staten zijn aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Indeplaatstreding houdt in dat het coördinerend bestuursorgaan zelf een besluit neemt, indien het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan daarbij in gebreke blijft. De voorgestelde bepaling is ontleend aan de Wro (artikel 3.36) en de Tracéwet (artikel 20, zesde en zevende lid).

Indeplaatstreding wordt in drie situaties mogelijk gemaakt. In de eerste situatie heeft het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan in het geheel geen besluit genomen. In de tweede situatie heeft het bestuur niet tijdig een besluit genomen. In de derde situatie heeft het bestuur wel een besluit genomen, maar belemmert dit besluit de goede uitvoering van een eerder genomen besluit, dat geen onderdeel uitmaakt van de coördinatie. De mogelijkheid tot indeplaatstreding in de derde situatie is met name bedoeld voor het geval coördinatie van besluitvorming plaatsvindt met het oog op de uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet (zie hierna § 3.1).

De ratio van de bevoegdheid tot indeplaatstreding is gelegen in het doel van de coördinatie­regeling: het bevorderen van een doelmatige en samenhangende besluitvorming (zie het huidige artikel 3:23). Als een van de betrokken bestuursorganen in gebreke blijft bij het nemen van een besluit en aldus niet de medewerking verleent die voor het welslagen van een doelmatige en samenhangende besluitvorming nodig is, dient het coördinerend bestuursorgaan in het uiterste geval zelf het benodigde besluit te kunnen nemen.

De ervaringen uit het omgevingsrecht hebben geleerd dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding onmisbaar is bij de coördinatie van samenhangende besluiten die zijn vereist voor omvangrijke ruimtelijke projecten zoals de aanleg van een snelweg, windmolenpark of elektriciteitscentrale. Het nationale of provinciale belang dat met dergelijke projecten wordt gediend vergt dat het coördinerend bestuursorgaan kan ingrijpen als door het in gebreke blijven van een van de betrokken bestuursorganen de voortgang van het project of zelfs de afronding daarvan in gevaar

dreigt te komen. Nu de nieuw voorgestelde coördinatie­regeling is bedoeld om toepasbaar te zijn in het gehele omgevingsrecht, kan deze bevoegdheid daarin niet ontbreken.

Indeplaatstreding vormt een *ultimum remedium*. Het spreekt voor zich dat in het kader van een zorgvuldige voorbereiding het coördinerend bestuursorgaan in overleg treedt met de bevoegde bestuursorganen over het voornemen om in de plaats te treden, teneinde een andere, minder ingrijpende oplossing te beproeven. Van belang is verder dat het coördinerend bestuursorgaan bij het nemen van het besluit gebonden blijft aan het voor dat besluit geldende toetsingskader. Indeplaatstreding doorbreekt niet het beginsel dat elke wettelijke regeling die voorziet in het nemen van bepaalde besluiten haar eigen toetsingskader kent (het zogeheten 'specialiteitsbeginsel').⁵

Al met al verwacht de regering dat de hiervoor besproken wijzigingen de bruikbaarheid van coördinatie­regeling zullen doen toenemen. De nieuwe coördinatie­regeling vergemakkelijkt de taak van het coördinerend bestuursorgaan om een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen (voorgestelde artikel 3:22). Het coördinerend bestuursorgaan krijgt meer regie over de fasering en het tempo van het formele besluitvormingsproces. De rechtsbescherming tegen samenhangende besluiten wordt verder gestroomlijnd. Als een van de bevoegde bestuursorganen in gebreke blijft bij het nemen van een besluit kan het coördinerend bestuursorgaan in het uiterste geval 'doorzettingsmacht' uitoefenen.

2.3 Handhaving van de medewerkingsplicht op grond van artikel 5:20 Awb

In haar voorlichting over de herziening van het omgevingsrecht constateerde de Afdeling advisering dat in hoofdstuk 5 Wabo een groot aantal bepalingen zijn opgenomen over toezicht en handhaving die als het ware een brug vormen tussen de Awb en de over verschillende sectorwetten verspreide aanvullende handhabingsbepalingen, zodat er per saldo drie regel­niveaus zijn. Zij adviseerde bij de voorbereiding van de nieuwe Omgevingswet te bezien welke aanvullingen en afwijkingen van de Awb noodzakelijk zijn, en of wellicht de Awb zelf in dit kader aanvulling behoeft. Gebleken is dat met name artikel 5.14 (handhaving van de medewerkings­plicht ex artikel 5:20 Awb) een onderwerp betreft dat zich leent voor algemene regeling in de Awb. Het onderhavige onderdeel van het wetsvoorstel strekt daartoe.

Bij de invoering van artikel 5:20 Awb in 1998 werd het nog voldoende geacht dat bestuursdwang kon worden toegepast indien de bijzondere wetgever daartoe de mogelijkheid had gecreëerd. Daarnaast werd gewezen op de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving op basis van artikel 184 Wetboek van Strafrecht.⁶ Sindsdien heeft de bestuursrechtelijke handhaving, waaronder de bestuursrechtelijke handhaving van de medewerkings­plicht, een hoge vlucht genomen. Zo geven verschillende wetten het bestuur tegenwoordig de bevoegdheid om een overtreding van de medewerkings­plicht van artikel 5:20 te sanctioneren met een last onder bestuursdwang of dwangsom.⁷ Andere wetten geven het bestuur de mogelijkheid een overtreding van de medewerkings­plicht te bestraffen met een bestuurlijke boete.⁸ Ook zijn er wetten die het bestuur de keuze bieden tussen het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.⁹ De bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen wegens overtreding van de medewerkings­plicht is kortom wijdverbreid. Gezien deze ontwikkeling acht de regering de tijd nu rijp voor een algemene regeling van dit onderwerp in de Awb.

2.4 Aanpassing bijzondere nadeelcompensatieregelingen aan titel 4.5 van de Awb

Via de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten is in titel 4.5 van de Awb een algemene regeling opgenomen over nadeelcompensatie. Titel 4.5 van de Awb behelst een codificatie van het *égalité*­beginsel en geeft de belangrijkste materiële en procedurele regels voor de toekenning van nadeelcompensatie. Het *égalité*­beginsel is de belangrijkste grondslag voor

⁵ Zie nader over dit beginsel: R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 399-404.

⁶ PG Awb III, p. 351-356.

⁷ Zie o.a. artikel 66 Kernenergie­wet, artikel 67 Drink- en horecawet, artikel 28a Arbeidsomstandighedenwet, artikel 48b Wet toezicht effectenverkeer 1995, artikel 175 Pensioenwet en artikel 1:79 Wet op het financieel toezicht.

⁸ Zie o.a. artikel 7.12 Mediawet 2008, artikel 48c Wet toezicht effectenverkeer 1995 en artikel 176 Pensioenwet.

⁹ Zie o.a. artikel 175 en 176 Pensioenwet en artikel 1:79 en 1:80 Wet op het financieel toezicht.

een verplichting tot vergoeding van schade door rechtmatig overheidshandelen. In artikel 4:126 Awb heeft het égalitébeginsel een wettelijke basis gekregen. Zowel schade door rechtmatige besluiten als schade door rechtmatige feitelijke handelingen vallen onder het bereik van de regeling van titel 4.5 Awb. Het égalitébeginsel levert geen verplichting op om de schade die het gevolg is van rechtmatig overheidshandelen volledig te vergoeden: alleen onevenredige schade hoeft te worden vergoed. Voor veel overheidshandelingen geldt dat ze worden gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling. De schade ten gevolge van zulke handelingen behoort dan in beginsel tot het normaal maatschappelijk risico.

Door de algemene regeling over nadeelcompensatie van titel 4.5 van de Awb wordt de overzichtelijkheid van het nadeelcompensatierecht vergroot en kunnen de reeds bestaande regelingen worden geharmoniseerd. Titel 4.5 moet echter nog in werking treden. Om die stap te kunnen zetten is vereist dat eerst een aantal bijzondere nadeelcompensatieregelingen in formele wetten worden aangepast.¹⁰ Invoering van titel 4.5 Awb brengt met zich mee dat bepalingen in andere wetten waarin geregeld is dat aan een benadeelde die ten gevolge van een bepaalde met name genoemde overheidsmaatregel schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te komen, een vergoeding krijgt toegekend, kunnen komen te vervallen. Met de algemene codificatie van de rechtsgrondslag voor nadeelcompensatie in titel 4.5 Awb zijn de regelingen die op deze zelfde grondslag zijn terug te voeren immers overbodig geworden. In deze aanpassing voorziet dit onderdeel van het wetsvoorstel.

3. Verhouding tot de Omgevingswet

3.1 De toepassing van de nieuwe coördinatie-regeling in het omgevingsrecht

In paragraaf 16.2.1 van de Omgevingswet zijn bepalingen opgenomen over de toepassing van de nieuwe coördinatie-regeling.

In artikel 16.7 van de Omgevingswet worden gevallen aangewezen waarop de nieuwe coördinatie-regeling van toepassing is. Dat zijn – kort gezegd – de gevallen waarin de aanvragen om de in dat artikel aangeduide omgevingsvergunningen gelijktijdig worden, of moeten worden aangevraagd. Het gaat onder meer om alle op grond van artikel 5.7, tweede lid, aangewezen wateractiviteiten. In het voorgenomen Omgevingsbesluit wordt voor deze gevallen het coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van dit wetsvoorstel aangewezen (zie artikel 8.23 van het Omgevingsbesluit). Voor een aantal van deze gevallen zijn in paragraaf 16.2.2 van de Omgevingswet aanvullende bepalingen voor de coördinatie opgenomen. Deze artikelen zijn een voortzetting van de artikelen 6.27 tot en met 6.29 van de Waterwet en de artikelen 3.16 tot en met 3.23 Wabo. Dezelfde activiteiten zijn aangewezen, dus de praktijk is al gewend om voor die activiteiten te werken met deze regeling.

In artikel 16.8 van de Omgevingswet is bepaald dat op de vaststelling, wijziging of intrekking van een aantal (kern)instrumenten van de wet de coördinatie-regeling kan worden toegepast. Het betreft het omgevingsplan, de waterschapsverordening of omgevingsvergunning, een programma, en een projectbesluit of omgevingsvergunning. Met dit artikel, dat is toegevoegd op grond van een amendement van de leden Veldman en Van Veldhoven,¹¹ wordt zeker gesteld dat genoemde (kern)instrumenten voor een gebied in samenhang kunnen worden toegepast.

Hiernaast is in artikel 16.7 van de Omgevingswet bepaald dat de nieuwe coördinatie-regeling van toepassing is op de besluiten ter uitvoering van een projectbesluit waarvoor dat op grond van artikel 5.45, eerste of tweede lid, van de Omgevingswet is bepaald. Dat brengt mee dat voor de besluiten ter uitvoering van de hoofdinfrastructuurprojecten en de primaire waterkeringen die zijn aangewezen in artikel 5.46 van de Omgevingswet de coördinatie-regeling op grond van de wet van toepassing is. Voor andere projecten kan het bevoegd gezag voor het project bepalen dat de coördinatie-regeling wordt toegepast op besluiten ter uitvoering van het project. De regeling in artikel 5.45 van de Omgevingswet geldt niet alleen voor projectbesluiten die worden genomen op grond van de Omgevingswet, maar ook voor de projectbesluiten die worden genomen op grond van de Elektriciteitswet, de Gaswet en de Mijnbouwwet, waarvoor in de voorgenomen Invoeringswet een regeling is opgenomen. In artikel 5.45, derde lid, van de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit als coördinerend bestuursorgaan optreedt.

¹⁰ Het inwerkingtredingsbesluit van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013, 152) voorzag in inwerkingtreding van de bepalingen over schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, maar nog niet in die van de bepalingen over nadeelcompensatie.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 166.

Dat betekent dat als het bevoegd gezag voor het projectbesluit bepaalt dat de coördinatieregeling zal worden toegepast, geen coördinerend bestuursorgaan hoeft te worden aangewezen.

Indien de coördinatieregeling van toepassing is verklaard op besluiten ter uitvoering van een projectbesluit, is het voor het welslagen van de coördinatie uiteraard van belang dat deze besluiten de goede uitvoering van het projectbesluit niet belemmeren. Indien hiervan onverhoopt toch sprake is, kan het bevoegd gezag op grond van het voorgestelde artikel 3:27, eerste en tweede lid, onderdeel b, van de Awb in het uiterste geval in plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan voorzien in het nemen van een besluit.

Tegen projectbesluiten als bedoeld in paragraaf 5.2.3 van de Omgevingswet zal op grond van artikel 8:6 Awb beroep open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg. Hetzelfde geldt voor besluiten ter uitvoering van een projectbesluit. Het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet wijzigt daartoe hoofdstuk 2 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Voor een nadere toelichting verwijzen wij kortheidshalve naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet. Op beroepen tegen een projectbesluit beslist de Afdeling binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift (artikel 16.87, eerste lid, Omgevingswet). Dit komt overeen met de situatie onder het huidige recht, bijvoorbeeld bij tracébesluiten en inpassingsplannen.

Naast de in de Omgevingswet aangewezen gevallen kan de nieuwe coördinatieregeling natuurlijk ook worden toegepast als de betrokken bevoegde gezagen op grond van artikel 3:20, onderdeel b, een coördinatiebesluit nemen. In die gevallen zal op grond van artikel 3:21, eerste lid, van dit wetsvoorstel in het coördinatiebesluit het coördinerend bestuursorgaan moeten worden aangewezen.

Het coördinatiebesluit is een gezamenlijk besluit van de bestuursorganen die bevoegd zijn tot het nemen van de te coördineren besluiten. Dit kunnen bestuursorganen uit elke bestuurslaag zijn. Ook kan de nieuwe coördinatieregeling worden toegepast op besluiten van verschillende tot één bestuurslichaam behorende bestuursorganen. Al met al biedt de nieuwe coördinatieregeling dezelfde mogelijkheden voor coördinatie van gemeentelijke besluitvorming als de huidige gemeentelijke coördinatieregeling (artikel 3.30 e.v. Wro).

3.2 Verhouding tot nadeelcompensatieregeling van hoofdstuk 15 Omgevingswet

In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de keuzes die zijn gemaakt in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet. Het toepassingsbereik van de Omgevingswet wordt bepaald door het begrip fysieke leefomgeving, en de activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft een zodanig bereik en uitgebreid implementatietraject dat het niet wenselijk is dit traject te verzwaren met twee vlak op elkaar volgende regimes voor vergoeding van schade bij rechtmatige besluiten. Bovendien zal de Omgevingswet aanvullende regels bevatten ten opzichte van titel 4.5 Awb. Deze aanvullende regels worden opgenomen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet. Voor een nadere toelichting hierop verwijzen wij kortheidshalve naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet.¹²

Omdat hiermee voor de wetten die opgaan in de Omgevingswet een meer specifiek op het omgevingsrecht toegesneden stelsel voor nadeelcompensatie ontstaat, wordt in het onderhavige wetsvoorstel geen aanpassing van deze wetten voorgesteld. Het op grond van de hiervoor genoemde wetten bestaande regime voor nadeelcompensatie zal blijven bestaan totdat de Omgevingswet in werking treedt, waarbij die wetten opgaan in de Omgevingswet. Tot die tijd blijven die wetten dus uitgezonderd van de werking van titel 4.5 Awb. Dit om te voorkomen dat enige tijd het nog niet aangevulde regime van de Awb in de plaats zal treden van de huidige nadeelcompensatie- en planschaderegelingen in het omgevingsrecht en kort daarna bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet weer een nieuw regime van kracht wordt. Om dit goed te laten verlopen voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van de inwerkingtredingsbepaling van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (zie artikel IV van dit wetsvoorstel).

Het voorgaande geldt ook voor wetten die weliswaar niet volledig opgaan in de Omgevingswet, maar ten aanzien waarvan via de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat het nadeelcompensatieregime van de Omgevingswet van toepassing wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor

¹² P.M. Kamerstuknr. wv Invoeringswet Omgevingswet + relevante paginanrs. vermelden als het wv Invoeringswet Omgevingswet is ingediend bij TK.

de Waterwet. Ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet komen de artikelen 7.14 e.v. van die wet over schadevergoeding te vervallen. Ook hier gaat het aanvullende nadeelcompensatieregime van de Omgevingswet gelden. Daarnaast zijn er wetten die gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet, waarin het nadeelcompensatieregime niet volledig onder het bereik van de Omgevingswet komt te vallen. Dit betreft met name de Wet luchtvaart en de Wet milieubeheer.

4. Regeldruk en financiële gevolgen

Het belangrijkste onderdeel van dit wetsvoorstel betreft de voorgestelde vervanging van de huidige regeling in de Awb voor de gecoördineerde behandeling van samenhangende besluiten door een nieuwe regeling die toepasbaar is voor het gehele omgevingsrecht. Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft in potentie gunstige gevolgen voor de regeldruk. Een geslaagde toepassing van de nieuwe coördinatieregeling leidt namelijk tot snellere en efficiëntere besluitvormingsprocedures. Voor de betrokken aanvrager betekent dit een vermindering van zijn administratieve lasten. De behandeling van zijn aanvragen neemt dankzij de coördinatie als het goed is immers minder tijd in beslag. Aan de toepassing van de coördinatieregeling zijn voor de aanvrager geen (extra) financiële kosten in de vorm van leges en dergelijke verbonden.

Behalve de aanvrager, hebben ook andere belanghebbenden baat bij toepassing van de coördinatieregeling. Aangezien de coördinatieregeling voorziet in een gebundelde rechtsgang tegen de te coördineren besluiten (zie het voorgestelde artikel 3:29), hoeft een belanghebbende niet tegen elk besluit waarmee hij het oneens is een afzonderlijke procedure te voeren. De hieruit voortvloeiende vermindering van de procedurelasten betekent voor de belanghebbende een vermindering van zijn administratieve lasten.

In hoeverre de zojuist beschreven regeldrukeffecten zich daadwerkelijk zullen voordoen, hangt af van de frequentie waarmee van de coördinatieregeling gebruik zal worden gemaakt. In dit verband is het volgende van belang. Van de huidige coördinatieregeling is bekend dat deze in de praktijk nauwelijks wordt toegepast. Hier zal dankzij de Omgevingswet echter verandering in komen. In de Omgevingswet wordt de nieuwe coördinatieregeling namelijk van toepassing verklaard op daartoe aangewezen besluiten (zie art. 16.7 Omgevingswet). Het (verplichte) gebruik van de coördinatieregeling zal hierdoor toenemen. Bovendien verwacht de regering dat de verbeteringen die de nieuwe coördinatieregeling ten opzichte van de huidige regeling bevat, tot een toename in het vrijwillige gebruik van de regeling zullen leiden (zie hiervoor § 2.2).

Dat de Omgevingswet in bepaalde gevallen toepassing van de coördinatieregeling verplicht stelt, wil overigens nog niet zeggen dat in die gevallen een substantiële regeldrukwinst kan worden verwacht. Op dit moment is in die gevallen namelijk al de toepassing van een specifieke coördinatieregeling voorgeschreven. In dat geval zal de regeldrukwinst naar verwachting per saldo gering zijn. Een en ander betekent dat een eventuele substantiële regeldrukwinst als gevolg van dit voorstel in belangrijke mate afhangt van de mate waarin dit voorstel tot een toename in het vrijwillig gebruik van de coördinatieregeling zal leiden. Het is lastig daarover op voorhand nauwkeurige voorspellingen te doen. Voorzichtigheidshalve gaat de regering er daarom vanuit dat de nieuwe coördinatieregeling regeldrukneutraal zal zijn.

Behalve de nieuw voorgestelde coördinatieregeling bevat dit wetsvoorstel ook een aanvulling van artikel 5:20 Awb met de mogelijkheid om de in het eerste lid vastgelegde medewerkingsplicht te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang (voorgestelde artikel 5:20, derde lid, Awb). Ook dit onderdeel heeft geen noemenswaardige gevolgen voor de regeldruk. Ook leidt dit onderdeel niet tot nieuwe financiële verplichtingen voor burgers en bedrijven.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel enkele voorstellen tot aanpassing of intrekking van bijzondere nadeelcompensatieregelingen met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.5 van de Awb. Ook dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft geen noemenswaardige gevolgen voor de regeldruk en leidt niet tot nieuwe financiële verplichtingen voor burgers en bedrijven.

5. Ontvangen adviezen

In 2014 is de nieuw voorgestelde coördinatieregeling reeds afzonderlijk ter consultatie op internetconsultatie.nl geplaatst en is aan diverse betrokken organisaties om commentaar gevraagd. Daarop zijn consultatiereacties ontvangen van energieleverancier Eneco, de Nederlandse Wind Energie Associatie, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze consultatiereacties worden hierna samengevat.

Eneco heeft met instemming kennis genomen van het voorstel om te komen tot een nieuwe coördinatieregeling in de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op de complexiteit van het bestuursprocesrecht op dit gebied onderschrijft Eneco het belang van de uniformering en

vereenvoudiging van bestaande coördinatieregelingen. Eneco doet enkele technische voorstellen ter verbetering en verduidelijking van het wetsvoorstel.

De Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) vindt het goed dat er gewerkt wordt aan vereenvoudiging en uniformering van bestaande coördinatieregelingen. Wel vraagt de NWEA zich af of de in artikel 3:24 genoemde eis dat alle samenhangende aanvragen binnen zes weken na de eerste aanvraag moeten worden ingediend in alle gevallen handig is. Het kan bij ontwikkeling van windprojecten soms handiger zijn een aantal aanvragen meer te spreiden. De NWEA adviseert daarom in artikel 3:24 op te nemen dat het coördinerend bestuursorgaan op verzoek van de aanvrager een andere termijn kan vaststellen voor het aanvragen van besluiten, op voorwaarde dat dit bevorderlijk is voor de tijdige ontwikkeling en realisatie van het betreffende project. Eneco heeft hetzelfde bezwaar en doet een soortgelijk voorstel.

De Unie van Waterschappen (UvW) is blij met de voorgestelde aanpassing van de coördinatieregeling in de Awb, aangezien deze aanpassing grotendeels in lijn is met afspraken die de waterschappen eerder hebben gemaakt met de minister van IenM in het kader van de Omgevingswet. Wel heeft de UvW een aantal zorgpunten. Ten eerste meent de UvW dat de voorgestelde coördinatieregeling onvoldoende betekenis toekent aan de speciale positie van de waterschappen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het voorgestelde artikel 3:22, tweede lid. Deze bepaling houdt, kort gezegd, in dat bestuursorganen van de centrale overheid of de provincie toepassing van de coördinatieregeling kunnen voorschrijven, indien de bevoegdheid tot het nemen van een of meer van de te coördineren besluiten bij hen berust. De legitimatie van de waterschappen als functionele bestuursvorm schuilt in het waarborgen van de hun toevertrouwde specifieke waterstaatkundige belangen tegenover de belangen van de bestuurslichamen met een open huishouding, aldus de UvW. Dat maakt het in de optiek van de UvW noodzakelijk dat ook het waterschapsbestuur de bevoegdheid krijgt om toepassing van de coördinatieregeling voor te schrijven. Verder vraagt de UvW aandacht voor de regeling van de indeplaatstreding. De UvW wijst erop dat deze regeling ertoe leidt dat het coördinerend bestuursorgaan in bepaalde situaties bevoegd is om bijvoorbeeld alsnog een watervergunning te verlenen nadat een waterschap eerder heeft besloten deze vergunning te weigeren. Dit baart de UvW zorgen, zeker nu het oorspronkelijk bevoegd bestuursorgaan in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt ontnomen een indeplaatstredingsbesluit aan de bestuursrechter voor te leggen. Tot slot wijst de UvW op een aantal onduidelijkheden in de voorgestelde artikelen 3:21, 3:24 en 3:28.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) meent dat een uniforme coördinatieregeling ten behoeve van het fysiek domein specifiek in de Omgevingswet nodig is, maar plaatst vraagtekens bij de keuze om in de Awb een algemene coördinatieregeling op te nemen die ook buiten het omgevingsrecht kan worden toegepast. Volgens de VNG wordt de regeling daardoor in het fysieke domein minder bruikbaar. Ook vindt de VNG dat de regeling onvoldoende aansluit bij de gemeentelijke praktijk in het fysieke domein, waarbij vooral coördinatie plaatsvindt bij eigen besluiten, bijvoorbeeld door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De nieuwe coördinatieregeling lijkt primair geschreven voor besluiten van Rijk en provincie waarbij meerdere bestuurslagen zijn betrokken, aldus de VNG. Verder mist de VNG in de regeling de wederkerigheid tussen overheden om elkaar te kunnen aanspreken. Een gemeente, als coördinerend bestuursorgaan, zou hogere overheden die hun medewerking hebben toegezegd aan een project moeten kunnen dwingen tot nakoming van de door hen aangegane inspanningsverplichting, aldus de VNG. Tot slot stelt de VNG dat de rechtsbescherming van gemeenten en andere belanghebbenden verslechtert in het voorstel. Anders dan in de Wro, voorziet de nieuwe coördinatieregeling niet in beroep in één instantie voor alle besluiten in de coördinatie waarna de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden uitspraak moet doen. De regeling in de Wro versterkt juist de bereidheid om te coördineren en draagt bij aan een efficiënte procesgang.

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde adviezen is het wetsvoorstel op diverse punten aangepast. Het commentaar van Eneco en de NWEA op het vereiste uit artikel 3:24 dat alle samenhangende aanvragen binnen zes weken na de eerste aanvraag moeten worden ingediend, heeft tot een aanvulling van de algemene toelichting geleid. In § 2.2 van de algemene toelichting wordt nu nadrukkelijker voor het voetlicht gebracht dat de nieuwe coördinatieregeling uitgebreide mogelijkheden biedt om de besluitvorming te clusteren. Naar aanleiding van het commentaar van de VNG dat de nieuwe coördinatieregeling niet goed zou aansluiten bij de gemeentelijke praktijk in het fysieke domein en in dat domein tot een verminderde rechtsbescherming van gemeenten en andere betrokkenen zou leiden, is een nieuwe § 3.1 aan de algemene toelichting toegevoegd. In die paragraaf is de beoogde werking van de nieuwe coördinatieregeling in het omgevingsrecht kort uiteen gezet. In dat kader is onder meer uiteengezet dat de nieuwe coördinatieregeling door bestuursorganen uit elke bestuurslaag kan worden toegepast en ook kan worden gebruikt voor het coördineren van besluiten binnen één bestuurslichaam. De regeling biedt in dit opzicht dezelfde

mogelijkheden als de huidige gemeentelijke coördinatie­regeling uit de Wro. De zorgen van de VNG omtrent de verminderde rechts­bescherming zijn geadresseerd door uiteen te zetten dat tegen projectbesluiten, net als in de huidige situatie bij bijvoorbeeld tracébesluiten en inpassingsplannen, beroep in eerste en enige aanleg open zal staan bij de Afdeling en dat de Afdeling op grond van artikel 16.87 van de Omgevingswet binnen zes maanden op het beroep tegen een projectbesluit zal dienen te beslissen. Het technische commentaar van Eneco heeft tot een aanvulling op de artikelsgewijze toelichting van artikel 3:21 geleid. Het commentaar van de UvW en de VNG op de voorgestelde regeling van de indeplaatstreding (artikel 3:28 van het oorspronkelijke wetsvoorstel) heeft mede de aanleiding gevormd voor een wijziging van de wettekst. In het gewijzigde wetsvoorstel is artikel 3:22 geschrapt. Dit betekent dat het gewijzigde wetsvoorstel geen uitzonderingen meer kent op de hoofdregel dat het coördinatiebesluit, bedoeld in artikel 3:20, onderdeel b, een gezamenlijk besluit is van de tot het nemen van de te coördineren besluiten bevoegde bestuursorganen. Op dit punt vindt een terugkeer plaats naar de systematiek van de huidige coördinatie­regeling (zie huidig artikel 3:21, eerste lid). Een belangrijke consequentie van de gemaakte aanpassing is dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding in het gewijzigde wetsvoorstel alleen nog kan worden toegepast, indien toepassing van de coördinatie­regeling wettelijk is voorgeschreven, of op een gezamenlijk coördinatiebesluit van de betrokken bestuursorganen berust. In het eerste geval heeft de opsteller van het wettelijk voorschrift, met goedkeuring van het vertegenwoordigend orgaan (parlement of provinciale staten), bepaald dat de te coördineren besluiten dermate belangrijk zijn en met elkaar samenhangend, dat in het uiterste geval gebruik mag worden gemaakt van de bevoegdheid tot indeplaatstreding. In het tweede geval hebben de bestuursorganen die het coördinatiebesluit hebben genomen van tevoren deze afweging gemaakt. De regering blijft van mening dat de bevoegdheid tot indeplaatstreding een essentiële bevoegdheid is, die niet kan ontbreken in een coördinatie­regeling die toepasbaar beoogt te zijn in het gehele omgevingsrecht. Aan de bevoegdheid zelf heeft de regering dan ook niet willen tornen. De aangebrachte beperking van de reikwijdte ervan komt evenwel in belangrijke mate tegemoet aan de zorgen die door de VNG en de UvW zijn geuit.

6. *Overgangsrecht en inwerkingtreding*

PM.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Afdeling 3.4A

Artikel 3:19

Het voorgestelde artikel 3:19 is gelijk aan het huidige artikel 3:20 in combinatie met het huidige artikel 3:19 van de Awb. Om wetssystematische redenen worden beide bepalingen gebundeld en ondergebracht in een afzonderlijke afdeling 3.4A. Het artikel legt aan bestuursorganen een inspanningsverplichting op om, indien er sprake is van besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten dan wel besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit, te bewerkstelligen dat de aanvrager van een besluit wordt geïnformeerd indien er nog andere besluiten moeten worden aangevraagd om de beoogde activiteit te kunnen uitvoeren. Daarmee blijven inhoud en reikwijdte van deze verplichting ongewijzigd. Het artikel is van toepassing indien een bestuursorgaan een beslissing op een aanvraag neemt en redelijkerwijs kan aannemen dat er nog andere besluiten moeten worden aangevraagd om de door de aanvrager gewenste activiteit te kunnen verrichten. Zoals reeds vermeld in de toelichting bij het huidige artikel 3:20 (Kamerstukken II 2006/07, 30 980, nr. 3, blz. 19-20), strekt de inspanningsverplichting niet verder dan hetgeen redelijkerwijs uit door de aanvrager beschikbare informatie kan worden afgeleid en is zij beperkt tot op aanvraag te nemen besluiten.

B

Afdeling 3.5

Artikel 3:20

De coördinatieregeling zoals die wordt voorgesteld in afdeling 3.5 heeft, net als de thans bestaande paragraaf 3.5.3, een facultatief karakter. Op grond van het voorgestelde artikel 3:20 kan de coördinatieregeling van toepassing worden verklaard bij wettelijk voorschrift dan wel bij besluit van de tot het nemen van besluiten bevoegde bestuursorganen. Nieuw is dat daarvoor de term "coördinatiebesluit" wordt geïntroduceerd. De mogelijkheid tot het nemen van een coördinatiebesluit staat open voor bestuursorganen uit elke bestuurslaag. Niet alleen bestuursorganen behorend tot de centrale overheid, maar ook gedeputeerde staten, gemeentelijke bestuursorganen en waterschapsbesturen kunnen een coördinatiebesluit nemen. Verder is de regeling niet alleen bestemd voor gevallen waarin bestuursorganen die tot verschillende bestuurslagen behoren, tot coördinatie willen overgaan, maar kan zij ook worden gebruikt voor het coördineren van besluitvorming binnen de eigen bestuurslaag. Zo kunnen de gemeenteraad en het college van burgermeester en wethouders van een bepaalde gemeente bijvoorbeeld een wijziging van het bestemmingsplan coördineren met de verlening van een bouwvergunning. De nieuwe coördinatieregeling biedt in dit opzicht dezelfde mogelijkheden als de huidige gemeentelijke coördinatieregeling uit de Wro.

Anders dan de huidige coördinatieregeling, is de reikwijdte van de nieuw voorgestelde regeling niet begrensd tot bepaalde typen besluiten. Op grond van het huidige artikel 3:19 Awb is de huidige afdeling 3.5, die zowel de informatie als de coördinatie omvat, van toepassing op besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en op besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit. In de nieuwe opzet is voor de coördinatieregeling afgezien van een dergelijke reikwijdtebepaling, omdat de reikwijdte van de coördinatie reeds wordt bepaald door het wettelijke voorschrift of het coördinatiebesluit waarin de coördinatieregeling van toepassing wordt verklaard. Om dezelfde reden keert het huidige artikel 3:21, tweede lid, Awb, op grond waarvan de coördinatieregeling niet van toepassing is op fiscale besluiten, besluiten inzake premieheffingen belastingen, sociale premies en zogeheten tenderbesluiten, niet terug in het voorstel. Het voorgaande laat onverlet dat de coördinatieregeling alleen van toepassing kan worden verklaard op besluiten die met elkaar samenhangen. Het doel van de regeling is immers het bevorderen van een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten (zie het voorgestelde artikel 3:22). Uiteraard kan de regeling niet worden gebruikt voor een ander doel, bijvoorbeeld het verkorten van de beroepsgang tegen een of meer van de te coördineren besluiten (zie artikel 3:3 Awb).

Zowel voor de aanvrager als voor de bevoegde bestuursorganen moet duidelijk zijn welke besluiten onder de coördinatie vallen en in welke coördinatieprocedure ze vallen. De voorgestelde systematiek van de artikelen 3:20, 3:21, derde lid, en 3:25 voorziet daarin.

Artikel 3:21

Om de coördinatieregeling goed uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat er een coördinerend bestuursorgaan wordt aangewezen. Het voorgestelde eerste lid, dat overeenkomt met het huidige artikel 3:22 Awb, bepaalt dat het coördinerend bestuursorgaan in het wettelijk voorschrift, bedoeld in artikel 3:20, onderdeel a, dan wel in het coördinatiebesluit (zie artikel 3:20, onderdeel b) moet worden aangewezen. Van het coördinerend bestuursorgaan wordt een actieve houding verwacht, zowel wat betreft het proces als wat betreft de inhoud (zie hierna de toelichting op artikel 3:22). Gelet daarop, is het van belang dat het aan te wijzen bestuursorgaan over voldoende relevante kennis, ervaring en capaciteit beschikt.

De regeling gaat er geenszins van uit dat indien er bestuursorganen van verschillende niveaus bevoegd zijn, dat het bestuursorgaan uit de hoogste bestuurslaag ook het coördinerende bestuursorgaan zal zijn, hoewel dat waarschijnlijk wel vaak het geval zal zijn. Er zijn situaties denkbaar waarin het bestuursorgaan afkomstig uit de hoogste bestuurslaag wel bevoegd is, maar de besluitvorming voornamelijk bij andere bestuursorganen plaatsvindt. Het ligt dan niet voor de hand dat het bestuursorgaan afkomstig uit de hoogste bestuurslaag ook het coördinerende bestuursorgaan is. Het coördinerend bestuursorgaan zal doorgaans het bestuursorgaan zijn dat een project wil uitvoeren. Voor de uitvoering van dat project kan ook een vergunning van de centrale overheid vereist zijn, maar dat hoeft niet meteen tot gevolg te hebben dat dan ook de coördinatie bij de centrale overheid ligt. Gedacht kan worden aan een project van een gemeente

waarvoor een vergunning op grond van de Omgevingswet vereist is waarvoor de Minister van BZK bevoegd gezag is.

Een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 3:22 is dat niet meer een van de "betrokken" bestuursorganen hoeft te worden aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. Daardoor ontstaat meer flexibiliteit, bijvoorbeeld indien er voor een eerder cluster van besluiten al een dergelijk orgaan is aangewezen en het praktisch is om datzelfde orgaan ook in het tweede cluster aan te wijzen, ook al is een bevoegdheid van dat orgaan niet bij het tweede cluster betrokken. Ook biedt de gewijzigde bepaling ruimte om een speciaal coördinatieorgaan op te richten, zoals een schadeschap. In deze gevallen ligt het wel voor de hand om voor de aanwijzing als coördinerend bestuursorgaan de instemming van het aan te wijzen orgaan te verlangen. Dit wordt geregeld in het voorgestelde tweede lid.

Op grond van het voorgestelde derde lid is het mogelijk om bepaalde besluiten (voorshands) uit te zonderen van de gecoördineerde besluitvorming. Reden hiervoor is dat het voor bepaalde besluiten die anders onder de coördinatieregeling zouden vallen, aangewezen is om juist de oorspronkelijke procedure te volgen of om mogelijk te maken dat een bepaald besluit meegaat in een volgende coördinatieprocedure. Het coördinerend bestuursorgaan kan een besluit uitzonderen van de gecoördineerde besluitvorming, indien redelijkerwijs niet valt te verwachten dat toepassing van afdeling 3.5 op een besluit de voortgang van de besluitvorming over de te coördineren besluiten in betekende mate zal versnellen of dat aan deze toepassing anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden. Hierbij kan worden gedacht aan vergunningen voor de uitvoering van een project die pas later in beeld komen zoals uitvoeringsvergunningen die de aannemer nodig heeft om zijn werkzaamheden te kunnen uitvoeren, zoals voor het tijdelijk plaatsen van een hoogwerker of voor een tijdelijk verkeersbesluit.

Artikel 3:22

Dit voorgestelde artikel 3:22 komt overeen met het huidige artikel 3:23 Awb, met dien verstande dat de tekst tekstueel is vereenvoudigd. Op grond van dit artikel is het coördinerende bestuursorgaan verplicht een doelmatige en samenhangende besluitvorming te bevorderen. Dit betekent dat de in de gecoördineerde procedure te zetten stappen zo effectief en efficiënt mogelijk worden georganiseerd, gerekend vanaf de fase van voorbereiding van de besluiten tot en met de fase van rechtsbescherming. Van het coördinerende bestuursorgaan wordt een actieve houding verwacht, zowel wat betreft het proces als wat betreft de inhoud. Voor de betrokken bestuursorganen geldt een plicht om rekening te houden met de (inhoudelijke) samenhang tussen aanvragen en tussen besluiten.

Het tweede lid houdt in een inspanningsverplichting van de bevoegde bestuursorganen om medewerking te verlenen voor het welslagen van de coördinatie.

Artikel 3:23

Het eerste lid verplicht de aanvrager zijn medewerking aan de coördinatie te verlenen door zijn aanvragen in te dienen bij het coördinerend bestuursorgaan. Het betreft een uitzondering op de in artikel 4:1 Awb neergelegde hoofdregel dat aanvragen worden ingediend bij het bevoegde bestuursorgaan. De beslissingsbevoegdheid blijft liggen bij het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegde bestuursorgaan wordt daarom direct op de hoogte gesteld van de ingediende aanvraag. Mocht de aanvrager zijn aanvraag abusievelijk indienen bij het bevoegde bestuursorgaan en niet bij het coördinerend bestuursorgaan, dan is het beslissingsbevoegde bestuursorgaan op grond van artikel 2:3, eerste lid, Awb gehouden om de aanvraag door te zenden naar het coördinerend bestuursorgaan.

Daarnaast bevat het eerste lid een inspanningsverplichting voor de aanvrager om de besluiten zo veel mogelijk gelijktijdig aan te vragen. In bijzondere gevallen kan het aangewezen zijn om uitdrukkelijk gelijktijdige indiening voor te schrijven. Voor die gevallen zal de wetgever desgewenst in de bijzondere wetten een voorziening moeten treffen.

Het huidige artikel 3:24, eerste lid, Awb voorziet er in dat alle aanvragen binnen zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag worden ingediend. Dat wordt ook nu voorgesteld, met dien verstande dat het coördinerend bestuursorgaan kan besluiten van die termijn af te wijken.

Het tweede lid komt overeen met de tweede volzin van het huidige artikel 3:24, tweede lid, Awb. Het derde lid voorziet erin dat aanvragen die later worden ingediend dan de gestelde termijn worden voorbereid in een nieuwe, latere coördinatieprocedure. Het coördinerend bestuursorgaan kan overigens bepalen dat de te laat aangevraagde besluiten wel onderdeel vormen van de gecoördineerde besluitvorming die op dat moment plaatsvindt.

Het vierde lid komt overeen met het vierde lid van het huidige artikel 3:24 Awb.

Het vijfde lid is ontleend aan artikel 3.31, tweede lid, van de Wro en artikel 20, negende lid, van de Tracéwet. Deze bepaling is wenselijk omdat in sommige gevallen een vergunning alleen door de eigenaar van een perceel kan worden aangevraagd. Als de eigenaar een vergunningaanvraag achterwege laat, kan de activiteit waarvoor de vergunning noodzakelijk is in dat geval slechts worden uitgevoerd als het bestuursorgaan de grond of de zaak uiteindelijk in eigendom heeft verkregen (in het uiterste geval door onteigening). Dit kan in de weg staan aan een goede uitvoering van de activiteit. Gelet op het doel van deze bepaling, die als een uiterste middel moet worden gezien, is de toepassing beperkt tot besluiten die strekken tot uitvoering van een eerder door het coördinerend bestuursorgaan genomen besluit. Hierbij moet met name worden gedacht aan zogeheten projectbesluiten.

Artikel 3:24

Om te voorkomen dat het bestuursorgaan al met de behandeling van een aanvraag moet beginnen voordat de andere samenhangende aanvragen zijn ontvangen, is in het artikel bepaald dat de beslistermijn pas begint te lopen zodra alle aanvragen binnen zijn. Deze regel komt overeen met het huidige artikel 3:25 Awb. Omdat de coördinatieprocedure van toepassing is verklaard op grond van artikel 3:20, onderdeel a of b, zal het bestuursorgaan ervan op de hoogte zijn om welke besluiten het gaat. De enige onzekerheid is of de aanvrager de besluiten ook daadwerkelijk aanvraagt. Via goed overleg is die onzekerheid in voldoende mate weg te nemen. In specifieke gevallen bestaat bovendien de mogelijkheid dat het coördinerend bestuursorgaan een besluit aanvraagt op grond van artikel 3:23, vijfde lid.

Het artikel laat onverlet de mogelijkheid om op grond van artikel 4:5, eerste lid, Awb de beslistermijn op te schorten.

Artikel 3:25

Op grond van het voorgestelde artikel 3:25, eerste lid, geldt – net zoals dat nu reeds het geval is (zie huidig artikel 3:26, eerste lid, Awb) – dat indien voor ten minste één van de te coördineren besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, alle besluiten volgens die procedure tot stand dienen te komen. De procedure van afdeling 3.4 Awb treedt in de plaats van de procedures die normaliter voor de voorbereiding gelden krachtens enig wettelijk voorschrift. In het eerste lid worden enkele voorzieningen getroffen voor een uniforme toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure bij gecoördineerde besluitvorming. Deze voorzieningen strekken er met name toe het coördinerend bestuursorgaan een centrale rol te laten vervullen in de voorbereidingsprocedure.

Onderdeel a regelt dat het (ontwerp) van een besluit en de daarbij behorende stukken in ieder geval op het kantoor van het coördinerend bestuursorgaan ter inzage worden gelegd.

In onderdeel b is aan het coördinerend bestuursorgaan een inspanningsverplichting opgelegd om alle (ontwerp)besluiten gezamenlijk voorwerp van (mondelinge) inspraak te laten zijn. In onderdeel c is geregeld dat zienswijzen bij het coördinerend bestuursorgaan worden ingediend. Op grond van onderdeel d kunnen zienswijzen door een ieder naar voren worden gebracht op alle besluiten die onderdeel uitmaken van de coördinatie indien dat voor één van de besluiten is bepaald. Indien een besluit strekt tot uitvoering van een ander besluit kunnen er op grond van het voorgestelde onderdeel e geen zienswijzen worden ingediend over dat andere besluit, als dat andere besluit buiten de betreffende coördinatie valt. Het ligt immers niet in de rede dat in dat geval over die basisbesluiten in de aan de orde zijnde coördinatie wel zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht, terwijl deze basisbesluiten zelf geen deel uitmaken van de coördinatieprocedure.

Onderdeel f strekt ertoe dat ook het initiatief tot het reageren op naar voren gebrachte zienswijzen bij het coördinerend bestuursorgaan wordt gelegd.

Ingevolge onderdeel g moet het coördinerend bestuursorgaan de vereiste kennisgevingen uit afdeling 3.4 en afdeling 3.6 doen aan belanghebbenden en in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, alsmede de aanverwante toezending en mededeling van (ontwerp)besluiten.

Onderdeel h regelt dat de beslistermijn voor het nemen van de te coördineren besluiten door het coördinerend bestuursorgaan wordt bepaald. Hoewel zou kunnen worden aangenomen dat hier sprake is van een voorbereidingsbeslissing in de zin van artikel 6:3 Awb, is zekerheidshalve de beslissing tot vaststelling van de beslistermijn uitdrukkelijk van beroep uitgezonderd door de voorgestelde aanvulling van artikel 8:4 Awb.

Onderdeel i regelt dat er van mededelingen en kennisgevingen tevens moet worden gepubliceerd in de Staatscourant en langs elektronische weg.

Gevolg van deze procedure is dat bij de toepassing van afdeling 3.4 de termijn voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter (ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, Awb is er geen bezwaarschriftprocedure) voor alle besluiten op hetzelfde tijdstip aanvangt. Bij toepassing van afdeling 3.4 Awb is deze termijn in artikel 6:8, vierde lid, Awb gekoppeld aan de datum waarop het desbetreffende besluit ter inzage wordt gelegd. Nu er in artikel 3:26, tweede lid, in wordt voorzien dat alle besluiten gelijktijdig door het coördinerend bestuursorgaan ter inzage worden gelegd, volgt uit onderdeel j, dat de beroepstermijn ook in die gevallen voor alle besluiten gelijktijdig begint, omdat daarin is vastgelegd dat de dag van terinzagelegging door het coördinerend bestuursorgaan bepalend is voor de aanvang van de beroepstermijn.

Anders dan in het huidige artikel 3:26, tweede lid, is in het tweede lid van het voorgestelde artikel 3:25 niet meer opgenomen dat indien afdeling 3.4 niet van toepassing is, de voorbereiding geschiedt met toepassing of overeenkomstige toepassing van afdeling 4.1.2. Die afdeling is in dat geval hoe dan ook van toepassing en het is derhalve niet nodig dat expliciet in de wet op te nemen. Wel moet, net als in het huidige artikel 3:26, tweede lid, worden geregeld dat de relevante coördinatiemechanismen uit het eerste lid ook dan van toepassing zijn.

Artikel 3:26

Het voorgestelde artikel 3:26 is nagenoeg gelijk aan het thans bestaande artikel 3:27 en voorziet erin dat bevoegde bestuursorganen hun beslissing toezenden aan het coördinerend bestuursorgaan, dat vervolgens de besluiten gelijktijdig bekendmaakt en ze – indien van toepassing – gelijktijdig ter inzage legt. Het gaat hier om besluiten die in dezelfde coördinatieprocedure zijn voorbereid. Een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 3:27 is dat in het nieuw voorgestelde artikel expliciet wordt gemaakt dat de bevoegde bestuursorganen de genomen besluiten “zo spoedig mogelijk” doorsturen aan het coördinerend bestuursorgaan, zodat dat bestuursorgaan zijn coördinerende taak zorgvuldig kan uitvoeren. Gelet op de aanvang van de beslistermijn op grond van artikel 3:24 en de in artikel 3:22, eerste lid, neergelegde verplichting voor het coördinerend bestuursorgaan om een gecoördineerde voorbereiding te bevorderen is het van belang dat het coördinerend bestuursorgaan zo spoedig mogelijk kennis heeft van de besluiten die zijn genomen.

Artikel 3:27

Het voorgestelde artikel voorziet in een regeling voor indeplaatstreding door het coördinerend bestuursorgaan bij door een bestuursorgaan op aanvraag te nemen besluiten en ambtshalve te nemen besluiten, indien een minister (eerste lid) dan wel gedeputeerde staten (tweede lid) zijn aangewezen als coördinerend bestuursorgaan. De regeling is ontleend aan de Wro (artikel 3.36) en de Tracéwet (artikel 20, zesde en zevende lid).

De in dit artikel geregelde indeplaatstreding kan drie situaties betreffen:

1. Het bestuursorgaan neemt te laat een beslissing;
2. Het bestuursorgaan neemt geen beslissing;
3. Het bestuursorgaan heeft ter uitvoering van een ander besluit, dat geen onderdeel uitmaakt van de coördinatie, een besluit genomen dat de goede uitvoering van dat andere besluit belemmert. Hierbij kan worden gedacht aan de weigering van een vergunning of een vergunning met zodanige voorschriften dat deze de goede uitvoering van het aan de vergunning ten grondslag liggende besluit belemmert.

De mogelijkheid tot indeplaatstreding in de eerste en tweede situatie is alleen aan de orde als het bevoegde bestuursorgaan in gebreke blijft door niet (tijdig) te beslissen.

De mogelijkheid tot indeplaatstreding in de derde situatie is met name bedoeld voor het geval coördinatie van besluitvorming plaatsvindt met het oog op de uitvoering van een projectbesluit in de zin van afdeling 5.2 van de Omgevingswet (zie hiervoor § 3.1). Dit instrument biedt de mogelijkheid dat met één besluit alle toestemmingen voor een project worden verleend. Het is echter niet altijd doelmatig dat alle voor het project benodigde besluiten worden geïntegreerd in het projectbesluit. Met het oog hierop is voor bepaalde projectbesluiten in een wettelijk voorschrift bepaald dat op uitvoeringsbesluiten de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb van toepassing is, en kan in andere gevallen het bevoegd gezag beslissen dat de besluiten ter uitvoering van dat projectbesluit gecoördineerd worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 Awb. Indien besluiten ter uitvoering van een projectbesluit worden voorbereid met toepassing van de coördinatieregeling, is het voor het welslagen van de coördinatie uiteraard van de belang dat de uitvoeringsbesluiten de goede uitvoering van het projectbesluit niet belemmeren. Mocht dat naar het oordeel van het coördinerend bestuursorgaan wel het geval zijn, dan biedt onderdeel b van het voorgestelde artikel 3:27, eerste en tweede lid, het bevoegd gezag in het uiterste geval de

mogelijkheid in plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan te voorzien in het nemen van een besluit.

De indeplaatstreding strekt zich ook uit tot het optreden in bezwaar, beroep en hoger beroep (vgl. ABRvS 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1700). Teneinde dit buiten twijfel te stellen, is dit expliciet neergelegd in de voorgestelde artikelen 3:28, eerste lid, derde volzin, en 3:30, vijfde lid. Het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan blijft voor het overige wel bevoegd. Door de indeplaatstreding treden geen wijzigingen op inzake de bevoegdheid tot handhaving van het bij indeplaatstreding genomen besluit of van de bevoegdheid het besluit te wijzigen of in te trekken als hiervoor na verloop van tijd aanleiding bestaat. Hiertoe blijft dus het oorspronkelijk tot het nemen van het besluit bevoegde bestuursorgaan steeds bevoegd.

De indeplaatstreding van het voorgestelde artikel 3:27 Awb is geen apart besluit. Op dit punt wordt de praktijk van de Tracéwet en de Wro en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie gecontinueerd (zie ABRvS 5 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0564).

Het spreekt voor zich dat in het kader van een zorgvuldige voorbereiding het coördinerend bestuursorgaan in overleg treedt met de bevoegde bestuursorganen over het voornemen om in de plaats te treden. Anders dan in de Wro en de Tracéwet is dit hier niet uitdrukkelijk bepaald, omdat een dergelijk overleg vaste praktijk is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen en voortvloeit uit het in artikel 3:2 Awb neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel. Het reguliere afwegingskader voor het te nemen besluit is uiteraard van toepassing bij indeplaatstreding.

De regeling van het voorgestelde artikel 3:27 moet overigens niet worden gezien als een instrument bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht, maar als een instrument ter bevordering van het besluitvormingsproces bij samenhangende besluiten.

Artikel 3:28

Dit artikel komt grotendeels overeen met het huidige artikel 3:28 Awb. Nieuw is de derde volzin van het eerste lid, waarin in verband met de indeplaatstredingsbevoegdheid in het nieuw voorgestelde artikel 3:27 wordt geregeld dat het coördinerend bestuursorgaan in dat geval bevoegd is tot het nemen van beslissingen op bezwaar of administratief beroep.

Verder wordt in het tweede lid een aanvulling ten opzichte van het huidige artikel 3:28, tweede lid, voorgesteld, te weten dat de bevoegde bestuursorganen "zo spoedig mogelijk" hun beslissingen op bezwaar aan het coördinerend bestuursorgaan toesturen. Een soortgelijke aanvulling is ook in artikel 3:26 opgenomen, zoals hierboven toegelicht. Dit stelt het coördinerend bestuursorgaan in staat zijn coördinerende taak optimaal uit te voeren.

Artikel 3:29

Dit artikel is ontleend aan artikel 8.3, eerste lid, van de Wro en voorziet in een gebundelde beroepsgang inzake de gecoördineerde besluiten.

Artikel 3:30

Dit artikel is deels ontleend aan het huidige artikel 3:29 Awb en deels aan artikel 25 van de Tracéwet en de artikelen 8.2 en 8.3 van de Wro. Het artikel regelt de relatieve en absolute competentie van de bestuursrechters die in beroep en hoger beroep te oordelen hebben over besluiten die onder de coördinatieregeling vallen en voorziet in een bundeling van de rechtsbeschermingsprocedures.

Het eerste lid ziet op de situatie dat tegen alle gecoördineerde besluiten beroep openstaat bij de rechtbank. In dat geval staat tegen alle besluiten beroep open bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft. Het verschil met het huidige artikel 3:29, eerste lid, is dat de bevoegdheid van rechtbank en dus bestuursrechtspraak in twee instanties, wordt beperkt tot die gevallen waarin voor alle gecoördineerde besluiten beroep in twee instanties geldt. Dit is dus de omgekeerde regel van hetgeen nu in artikel 3:29 staat. Deze omkering wordt voorgesteld met het oog op het tegengaan van al te grote vertraging als gevolg van beroep in twee instanties in die gevallen waarin volgens de geldende wetgeving tegen een of meer van de gecoördineerde besluiten beroep in één instantie openstaat. Wel blijft net als nu het geval is in het vierde lid een verwijzingsmogelijkheid bestaan voor die gevallen waarin de bestuursrechter van oordeel is dat toch beroep in twee instanties aangewezen is.

Uit het tweede lid volgt dan dat indien tegen één van de besluiten beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tegen alle besluiten beroep open staat bij die bestuursrechter. In voorkomend geval kan dit ook de Centrale Raad van Beroep of het College van

Beroep voor het bedrijfsleven zijn, zoals ook nu is geregeld in artikel 3:29, tweede lid. Voor hoger beroep geldt hetzelfde op grond van het derde lid.

C

Wijziging artikel 5:20

Het toe te voegen derde lid schept een algemene bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang bij overtreding van de medewerkingsplicht op basis van het eerste lid. Deze bevoegdheid wordt in handen gelegd van het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. Het desbetreffende bestuursorgaan kan in plaats daarvan aan de overtreder ook een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32, eerste lid).

De voorgestelde bepaling staat er niet aan in de weg dat de bijzondere wetgever, in aanvulling op het derde lid, overtreding van de medewerkingsplicht sanctioneert met een bestuurlijke boete.

D

Wijziging artikel 8:4

Met de voorgestelde wijziging in artikel 8:4, eerste lid, Awb wordt in de eerste plaats bereikt dat geen bezwaar en beroep open staat tegen een besluit om afdeling 3.5 van toepassing te verklaren (coördinatiebesluit) en een besluit om een specifiek besluit buiten de coördinatie te laten of door te schuiven naar een volgende coördinatie. Hiermee worden bestuursrechtelijke procedures over procedures, die niet de inhoud van de te nemen besluiten betreffen, voorkomen. Ook het vantoepassingsverklaringsbesluit inzake de huidige coördinatie-regeling is in het huidige artikel 8:4, eerste lid, onder e, Awb van beroep uitgesloten. De voorgestelde wijziging sluit daar dus op aan. Eveneens wordt buiten twiifel gesteld dat geen bezwaar en beroep openstaat tegen de beslissing van het coördinerend bestuursorgaan om, indien afdeling 3.4 Awb op de te coördineren besluiten van toepassing is, de beslistermijn vast te stellen (artikel 3:25, eerste lid, onderdeel h). Hierdoor wordt voorkomen dat louter procedurele beslissingen voorwerp worden van bezwaar en beroep. Het nieuw voorgestelde vijfde lid sluit uit dat tegen een door het coördinerend bestuursorgaan overeenkomstig artikel 3:27 in de plaats gesteld besluit beroep kan worden ingesteld door het bestuursorgaan dat oorspronkelijk bevoegd was dat besluit te nemen. Deze voorziening komt overeen met de artikelen 124f, derde lid, van de Gemeentewet en 121f, derde lid, van de Provinciewet.

ARTIKEL II

In het huidige artikel 49e van de Kernenergiewet is de mogelijkheid van nadeelcompensatie bij bestuurlijke maatregelen onder deze wet omschreven. Ook worden procedurele voorschriften gegeven. De algemeen geformuleerde grondslag voor nadeelcompensatie en voorschriften voor toekenning kunnen vervallen, omdat titel 4.5 Awb hierin voorziet.

Artikel 49e bevat daarnaast nog enkele bijzondere bepalingen, die in aanvulling op titel 4.5 Awb kunnen blijven bestaan. Zo wordt voor de diverse soorten maatregelen bepaald welk orgaan bevoegd is tot het stellen van nadere regels voor toekenning van een vergoeding ingeval de vaststelling van de schade onredelijk lang zou duren of onevenredig kostbaar zou zijn voor de belanghebbende. Ook de hierbij geformuleerde voorwaarde dat van dergelijke toekenning alleen sprake kan zijn onder de voorwaarde dat de belanghebbende voor het toegekende bedrag de rechten die hij ter zake van de door hem geleden schade tegenover derden heeft, overdraagt aan het bestuursorgaan dat de vergoeding toekent, blijft bestaan.

ARTIKEL III

Artikel 18.9, vijfde lid, van de Telecommunicatiewet kan vervallen. Dit betreft volledig nadeelcompensatie en wordt voortaan ingevuld door titel 4.5 Awb.

ARTIKEL IV

Bij de totstandkoming van de Wns is voorzien dat een gefaseerde inwerkingtreding van de regeling voor nadeelcompensatie nodig zou kunnen zijn. Daarom wordt in de Wns de mogelijkheid geboden om bestaande regelingen voor nadeelcompensatie voor enige tijd te laten voortbestaan. Inmiddels is de Wns al een aantal jaar oud en is duidelijk geworden dat er vooral behoefte is aan een inwerkingtreding van de Wns op een manier die rekening houdt met de komst van de Omgevingswet, waarin talrijke wetten die voorschriften over nadeelcompensatie bevatten opgaan. Er bestaat gezien het tijdsverloop sinds de totstandkoming van de Wns geen aanleiding meer om gebruik te maken van een mogelijkheid om beleidsregels over nadeelcompensatie die niet in overeenstemming zijn met titel 4.5 Awb te laten voortbestaan, aangezien bestuursorganen zich reeds lange tijd hebben kunnen voorbereiden op deze titel.

In artikel IV van dit voorstel wordt de inwerkingtredingsbepaling van de Wns daarom zo aangepast dat het mogelijk wordt om bij koninklijk besluit specifiek te bepalen voor welke wetten titel 4.5 nog niet in werking treedt en voor welke handelingen en besluiten van bestuursorganen dus nog geen nadeelcompensatie onder de algemene regeling kan worden verzocht. De wetten die dat koninklijk besluit zullen worden vermeld, zijn in ieder geval de wetten die (zullen) opgaan in de Omgevingswet.

ARTIKEL V

Deze bepaling bevat het benodigde overgangsrecht in verband met de nieuw voorgestelde coördinatieregeling. Het eerste lid waarborgt dat vóór de inwerkingtreding van de nieuwe coördinatieregeling aangevraagde besluiten worden afgehandeld overeenkomstig de huidige coördinatieregeling. Het eerste lid gaat oftewel uit van eerbiedigende werking. De keuze voor eerbiedigende werking is ingegeven door de verschillen tussen de huidige en de nieuw voorgestelde coördinatieregeling, waarbij met name de bevoegdheid tot indeplaatstreding in het oog springt. Als het uitgangspunt van onmiddellijke werking zou worden gehanteerd, zou dit tot gevolg hebben dat als onder de vigeur van het oude recht tot coördinatie is besloten, het coördinerend bestuursorgaan na inwerkingtreding van deze wet onmiddellijk over de bevoegdheid tot indeplaatstreding beschikt. Nu deze (ingrijpende) bevoegdheid ten tijde van het besluit om tot coördinatie over te gaan nog niet bestond, is dit een onwenselijke consequentie.

Het tweede lid bevat overgangsrecht voor de situatie dat de eerste aanvraag voor een reeks te coördineren besluiten onder de vigeur van de huidige coördinatieregeling is ingediend en de laatste aanvraag na de inwerkingtreding van deze wet en binnen zes weken na indiening van deze eerste aanvraag wordt ingediend of, indien toepassing is gegeven aan het derde lid van het huidige artikel 3:24, binnen de door het coördinerend bestuursorgaan gestelde termijn. Wanneer voor deze situatie niet in overgangsrecht wordt voorzien, brengt het uitgangspunt van onmiddellijke werking met zich mee dat alle aanvragen volgens de bepalingen van de nieuwe coördinatieregeling moeten worden afgewikkeld. Dit is om de redenen die hiervoor zijn genoemd niet wenselijk. Het tweede lid bepaalt daarom dat alle aanvragen in deze situatie worden afgehandeld overeenkomstig de huidige coördinatieregeling.

Het overgangsrecht van dit artikel V geldt onverminderd hoofdstuk 11 van de Invoeringswet Omgevingsrecht. Dit hoofdstuk bevat een overgangsrechtelijke regeling voor de wetten die geheel of gedeeltelijk opgaan in de nieuwe Omgevingswet. Het betreft onder meer de Waterwet, de Wabo, de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Wet milieubeheer. Deze wetten bevatten bijzondere coördinatieregelingen. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen deze coördinatieregelingen worden vervangen door de nieuw voorgestelde coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. Hoofdstuk 11 van de Invoeringswet Omgevingswet regelt voor deze situatie de overgang van het oude naar het nieuwe recht. Voor een toelichting op dit overgangsrecht verwijzen wij korthedshalve naar de memorie van toelichting bij hoofdstuk 11 van de Invoeringswet Omgevingsrecht.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister voor Rechtsbescherming,