

De Minister voor Rechtsbescherming
en
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Utrecht, 17-05-2018
Referentie: MDE/mro/180517.011
Contactpersoon: Marga Robesin

Reactie natuur- en milieuorganisaties op concept Wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en het nieuwe nadeelcompensatierecht

Algemeen

Het wetsvoorstel breidt de coördinatieprocedure zoals die nu op verschillende wijze in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Tracéwet is opgenomen, op uniforme wijze uit tot het gehele bestuursrecht. Wij, Natuur & Milieu, Milieudefensie, de provinciale natuur- en milieufederaties, Waddenvereniging, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, LandschappenNL en SoortenNL, vragen ons af of alle consequenties daarvan zijn overzien, mede in het licht van veranderingen die hiernaast in de Omgevingswet worden doorgevoerd.

Een verbrede toepassing van de coördinatieprocedure heeft gevolgen voor de zorgvuldigheid van de voorbereiding van besluiten en de rechtsbescherming voor organisaties en burgers als derdenbelanghebbenden. Wij vragen daarom uw aandacht voor een aantal vragen die het voorstel oproept. Daarna gaan we in op de mogelijke negatieve gevolgen en doen we voorstellen voor wijzigingen van het concept wetsvoorstel die naar onze mening noodzakelijk zijn om deze gevolgen te voorkomen of te beperken, zodat het huidige niveau van participatie en rechtsbescherming behouden blijft. Overigens zijn wij het eens met de voorgestelde beperkte reikwijdte van een vérgaande bevoegdheid als indeplaatstreding.

Vragen:

- 1) Waarom wordt het wetsvoorstel niet verwerkt in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet? Alsdan is een samenhangende behandeling beter gewaarborgd.
- 2) Artikel 3.20 a) regelt de (verplichte) toepassing van de coördinatieprocedure bij wettelijk voorschrift. Wordt dit in de Invoeringswet Omgevingswet geregeld? Zo ja, welke wijzigingen zijn er voorzien ten opzichte van de huidige (wettelijk) verplichte toepassing?
- 3) Waarom is in het voorgestelde artikel 3:22 lid 1 de formulering "voorbereiding van besluiten" gekozen, in plaats van de huidige formulering "besluitvorming" (art. 3:23 Awb)?
- 4) Waarom is in het voorgestelde artikel 3:22 lid 2 gekozen voor de formulering "welslagen van de coördinatie" gekozen, in plaats van de huidige formulering "doelmatige en samenhangende besluitvorming" (art. 3:23 Awb)?

Voorstellen:

1) Volkomen discretionaire verkorting beslistermijn komt bovenop verkortingen o.g.v. de Omgevingswet: langste beslistermijn moet bepalend blijven

Op grond van het voorgestelde artikel 3:25 lid h bepaalt het coördinerend bestuursorgaan de termijn waarin besluiten worden genomen, en kan daarbij afwijken van de in art. 3:18 Awb gestelde termijn. Dit is anders dan de huidige regeling in art. 3:26 Awb, waarin de langste termijn van de te coördineren besluiten wordt aangehouden.

De voorgestelde wijziging is ontleend aan het huidige artikel 20 lid 4 onderdeel d Tracéwet, waarbij echter de consequenties van het doortrekken hiervan onvoldoende doordacht zijn. Zo zijn bij de Tracéwet in het algemeen geen complexe milieuvergunningen betrokken, zoals die voor RIE inrichtingen. En ook niet, of slechts bij uitzondering, besluiten waarvoor op grond van EU-regelgeving of het verdrag van Aarhus de 6-maanden beslistermijn van de uitgebreide procedure is voorgeschreven.

Voor al deze besluiten gaat nu gelden dat die met het wetsvoorstel in een kortere termijn moeten worden voorbereid, bij besluit van het coördinerend bestuursorgaan, dan de thans geldende 6-maanden beslistermijn. Deze nu voorgestelde analoge toepassing aan de Tracéwet gaat daarom ten koste van een zorgvuldige voorbereiding.

Tevens wordt het besluit om de beslistermijn te verkorten uitgezonderd van beroep door de wijziging van artikel 8:4 lid 1 onderdeel e Awb. Met dit al is sprake van een forse ingreep in voorbereidingstermijnen van vaak complexe en omstrede besluiten.

Het is al zo – en dat willen wij nadrukkelijk onder de aandacht brengen – dat in de Omgevingswet het toepassingsbereik van de uitgebreide procedure wordt beperkt. Die beperking wordt nu in het kader van art. 3:25 lid h Awb in het wetsvoorstel nog verder doorgevoerd. Op deze wijze wordt ook een effectieve werking van het EU gemeenschapsrecht ondergraven.

Wij dringen er daarom met kracht op aan het huidige art. 3:26 lid onderdeel f Awb te handhaven, mede om de toch al significante verkorting van beslistermijnen op grond van de Omgevingswet niet – via de coördinatieprocedure – voor nog meer besluiten te laten doorwerken.

2) Verkorting beslistermijn kan willekeurig: een Procrustesbed voor het maatschappelijk draagvlak

De coördinatieprocedure kan volgens het wetsvoorstel, net als nu, bij wettelijk voorschrift worden opgelegd. Nieuw is dat het Rijk als coördinerend bestuursorgaan bij het bepalen (verkorten) van de beslistermijn volkomen discretionair kan handelen.

Uit de praktijk is bekend dat het eenzijdig opleggen van de Rijkscoördinatieprocedure (RCR) vaak tot grote maatschappelijke weerstand leidt. Die weerstand zal er zeker niet minder op worden als daar de volkomen discretionaire bevoegdheid bij komt om beslistermijnen te verkorten.

Des te dringender ons bovenstaande pleidooi om de langste termijn als verplichte maatstaf te handhaven.

3) Openbare kennisgeving coördinatiebesluit nodig voor balans met omgeving: daarbij duidelijkheid geven over burgerparticipatie

Niet is geregeld dat het coördinatiebesluit o.g.v. artikel 3:19 niet alleen aan de aanvrager, maar ook aan de omgeving wordt bekend gemaakt. Daardoor kan het voor de omgeving “als een donderslag bij heldere hemel” komen. Dit is niet bevorderlijk voor het maatschappelijk draagvlak.

Bovendien is het oogmerk van het wetsvoorstel een vergrote toepassing van de coördinatieprocedure. In meer situaties zal er dan sprake zijn van gecoördineerde terinzagelegging, en gelijktijdige en gecoördineerde beroepsprocedures. Dit verhoogt de druk op derde-belanghebbende maatschappelijke organisaties en burgers om tijdig zienswijzen en beroepschriften in te dienen. Het is dus des te belangrijker dat (vroeg) burgerparticipatie serieus wordt opgepakt, om een balans tussen de belangen van de initiatiefnemer en de omgeving te handhaven.

Daarom is de verplichting tot het geven van een openbare kennisgeving noodzakelijk, waarbij tevens moet worden aangegeven of en hoe burgerparticipatie zal plaats vinden.

4) Doorwerking Crisis- en Herstelwet verhelderen

Onduidelijk is of en hoe het buiten de orde verklaren van pro forma bezwaar- en beroepschriften o.g.v. de Crisis- en Herstelwet zal doorwerken. Op grond van het voorgestelde art. 3:29 Awb worden de gecoördineerde besluiten voor de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter als één besluit aangemerkt. Werkt de onmogelijkheid van pro forma dan door naar het hele besluit, of alleen naar de delen van het besluit waar op de Crisis- en Herstelwet van toepassing is? Het laatste zou, gezien de toch al opgevoerde druk op derden-belanghebbenden, het geval moeten zijn.

Dit dient in een toe te voegen wetsartikel te worden verhelderd.

5) Terecht indeplaatsstreding alleen bij gezamenlijk of wettelijk verplicht coördinatiebesluit

Indeplaatsstreding (art. 3:27) is een vérgaande bevoegdheid. Het mag niet meer dan een ultimum remedium zijn, onder meer omdat de consequentie kan zijn dat een overheidslaag met minder relevante deskundigheid een besluit neemt. Wij zijn het daarom eens met het advies van UvW en VNG om wat dit betreft de huidige systematiek van de coördinatieregeling te handhaven.

Wij zijn benieuwd naar uw reactie op onze vragen en hopen dat u onze wijzigingsvoorstellen zult overnemen, zodat de kwaliteit van de besluitvorming door dit wetsvoorstel niet zal verminderen.

Hoogachtend,
Natuur & Milieu



Marjolein Demmers
Directeur

Mede namens Milieudefensie, de provinciale natuur- en milieufederaties, Natuurmonumenten, Waddenvereniging, Vogelbescherming Nederland, LandschappenNL en SoortenNL.