

Bijlage 3 – Versnellen van procedures woningbouwprojecten

1. VOORSTEL WETTEKST

Artikel I

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de zinsnede over de Omgevingswet, onder verwijdering van de punt aan het slot van onderdeel m, een onderdeel toegevoegd, luidende:

n. een besluit dat is aangewezen op grond van artikel 16.87a, eerste lid.

Artikel III

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

[...]

I

Artikel 16.71, derde lid, vervalt.

J

Artikel 16.77b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt "omgevingsvisie en programma" vervangen door "omgevingsvisie, programma, projectbesluit en besluit voor aangewezen projecten".
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Bij de bekendmaking van een projectbesluit, een besluit tot uitvoering van een projectbesluit of een besluit voor een op grond van artikel 16.87a aangewezen categorie projecten wordt de bijzondere regeling over het aanvoeren van gronden van het beroep, bedoeld in artikel 16.86, vermeld.

K

In artikel 16.86, derde lid, wordt "artikel 16.71, derde lid," vervangen door "artikel 16.77b, derde lid,".

L

Aan artikel 16.87 wordt, onder vernummering van het eerste tot en met het derde lid tot het tweede tot en met vierde lid, een lid ingevoegd, luidende:

1. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelt beroepen tegen een projectbesluit, tegen een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 en tegen een besluit ter uitvoering van een projectbesluit met toepassing van artikel 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

M

Artikel 16.87a wordt vernummerd tot artikel 16.87b.

N

Na artikel 16.87 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16.87a (procedurele versnellingen bij bepaalde categorieën projecten)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor een daarbij aangegeven termijn besluiten voor daarbij te bepalen categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering is gewenst vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen, worden aangewezen waarop de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid, ook van toepassing zijn.

[...]

P

In de bijlage, onder A, wordt in alfabetische volgorde ingevoegd:

participatie: het in een vroegtijdig stadium gelegenheid bieden aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen te worden betrokken bij de voorbereiding van besluitvorming over een project of activiteit.

2. VOORSTEL MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

[...]

1.3 Kader en analyse

[...]

Zoals in het programma Woningbouw is beschreven, wordt ingezet om met wettelijke en niet-wettelijke maatregelen de doorlooptijd van het proces van initiatief tot realisatie van woningbouwprojecten te versnellen en de mogelijkheden voor het verkorten van het planproces te benutten.¹ In 2022 is onderzoek gedaan naar vertragingfactoren en versnellingsmogelijkheden bij woningbouwontwikkeling, zowel in de planvormingsfase, de besluitvormingsfase als de fase van bezwaar en beroep.² Uit de onderzoeken blijkt dat vooral veel vertraging ontstaat bij de planvorming. Maar ook in de fase van bezwaar en beroep is versnelling mogelijk. Veel van de geïnterviewde versnellingsmogelijkheden, onder meer genoemd in de rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen³, kunnen worden gerealiseerd binnen de bestaande wettelijke kaders en vergen dus geen wetwijziging. Daarnaast zijn er versnellingsmogelijkheden die een wetwijziging vergen. Dit wetsvoorstel bevat een aantal voorstellen om versnellingen aan te brengen in de beroepsprocedure (zie paragraaf 3.1.9). Ook zijn voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving die een principiële heroverweging van het stelsel kunnen vergen of erg complex zijn. Deze voorstellen vergen meer tijd en nader onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid. Deze voorstellen zijn niet in dit wetsvoorstel opgenomen, maar zullen zo nodig via een nieuw wetstraject worden doorgevoerd.

¹ Zie programma woningbouw, <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/programma-woningbouw>. Zie ook plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw, bijlage bij brief van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 18 januari 2023. Kamerstukken II, 2022/23, 32847, nr. 993.

² Rebel: Rode dradenrapport "Versnellen proces woningbouwontwikkeling", SITE: Versnellen voorfase gebiedsontwikkeling, Stec: Onderzoek naar versnellen juridische bestemmingsplanprocedures, Fakton: Parallele planning Woningbouwversnelling - Prototype voor een nieuwe manier van werken. Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedures in bezwaar en beroep. In opdracht van het Ministerie van BZK en het Ministerie van EZK heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar versnellingsmogelijkheden in de fase van bezwaar en beroep.

³Rijksuniversiteit Groningen: Versnelling van rechtsbescherming in het omgevingsrecht: de procedures in bezwaar en beroep. In opdracht van het Ministerie van BZK en het Ministerie van EZK heeft de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar versnellingsmogelijkheden in de fase van bezwaar en beroep.

[...]

3. Wijzigingen van wetgeving ten behoeve van regie op de volkshuisvesting

[...]

3.1.9 Versnellen van procedures van woningbouwontwikkeling

Zoals in paragraaf 1.3 (aanleiding en achtergrond) is beschreven, lopen woningbouwprojecten onder meer vertraging op vanwege de lange doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen om de doorlooptijden van beroepen te kunnen verkorten.

Naar analogie van de Crisis- en herstelwet (Chw) voegt dit wetsvoorstel een grondslag aan de Omgevingswet toe om bij amvb tijdelijk besluiten voor categorieën van projecten te kunnen aanwijzen, waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Op deze bij amvb aangewezen categorieën van projecten zal een aantal procedurele versnellingen van toepassing worden, te weten:

- vervanging van het huidige beroep in twee instanties (bij de rechtbank en vervolgens bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) door beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten;
- uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak binnen zes maanden;
- versnelde behandeling van beroep en
- geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn.

Niet iedere categorie projecten komt voor aanwijzing in aanmerking. Er moeten zwaarwegende maatschappelijke belangen aanwezig zijn, die toepassing van deze procedurele versnellingen aanwijzing rechtvaardigen. Voor de aanwijzing van de categorie projecten te worden gemotiveerd waarom de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Bij de aan te wijzen besluiten voor categorieën projecten kan worden gedacht aan woningbouwprojecten van een bepaalde omvang, bijvoorbeeld de bouw van ten minste twaalf woningen in een aaneengesloten gebied.⁴ Gelet op het forse woningtekort, beschouwt de regering de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten van zwaarwegend maatschappelijk belang. Voorts moet ook bij amvb worden aangewezen op welke besluiten voor categorieën projecten de procedurele versnellingen van toepassing zijn, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning of een omgevingsplan. Daarnaast is het uitsluitend mogelijk om tijdelijk categorieën projecten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. In de amvb moet dan ook een termijn worden opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen artikelsgewijze toelichting bij onderdeel N (artikel 16.87a (nieuw)).

3.1.9.1 Beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor bepaalde besluiten voor woningbouwprojecten

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is beroep in twee instanties het uitgangspunt. Besluiten waar beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) openstaat, zijn opgesomd in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb. Hier worden onder meer bestemmingsplannen en tracébesluiten aangewezen (straks onder de Omgevingswet gaat het om omgevingsplannen en projectbesluiten).

Voor de bij amvb aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten zal – in afwijking van de hoofdregel – beroep in eerste en enige aanleg open staan bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Hiermee kan een aanzienlijke versnelling worden gerealiseerd. De beroepsgang bij de rechtbank vervalt, waardoor eerder sprake is van een onherroepelijke omgevingsvergunning voor de aan te

⁴ Zie artikel 1, eerste lid, in samenhang met bijlage II, onder 3.1, Chw.

wijzen projecten. Zoals al beschreven wordt hiermee afgeweken van het uitgangspunt van rechtsbescherming in twee instanties. In de parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet⁵ is als argument gehanteerd dat beroep in één instantie gerechtvaardigd is als de rechtmatigheid van een besluit de voorwaarde is voor de rechtmatigheid van een daarop gebaseerd besluit. Zo vormt bijvoorbeeld een omgevingsplan het kader voor de verlening van omgevingsvergunningen.

Het huidige tijdsgewricht vraagt om heroverweging van deze eerder gemaakte keuzes. De huidige woningcrisis is gediend bij de (versnelde) realisatie van specifieke projecten. Als zwaarwegende maatschappelijke belangen een versnelde uitvoering van bepaalde categorieën projecten vereisen, kunnen die maatschappelijke belangen een keuze rechtvaardigen om tijdelijk te voorzien in beroep in één instantie.

Rechtsbescherming bij één feitelijke rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationale eisen.⁶ Daarbij blijft laagdrempelige rechtsbescherming bestaan in ofwel de vorm van bezwaar, ofwel in de vorm van een zienswijze. Op die manier heeft de burger de mogelijkheid om bij het bevoegd gezag in verweer te komen en behoudt het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het herstellen van fouten in besluiten alvorens de beroepsgang plaatsvindt.

3.1.9.2 Uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden

De huidige regeling in de artikelen 1.6 tot en met 1.9 van de Chw geldt onder meer voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, die de bouw van ten minste 12 woningen in een aaneengesloten gebied of de herstructurering van woon- en werkgebieden mogelijk maken (categorie 3.1 van bijlage I bij de Chw). Voor die gevallen geldt momenteel dat de bestuursrechter in beginsel binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn een uitspraak doet. Daarbij behandelt de bestuursrechter het beroep met toepassing van afdeling 8.2.3 Awb (versnelde behandeling) en is met het oog op versnelling van procedures voorzien in een regeling die geen nieuwe gronden toelaat die zijn ingediend na de beroepstermijn en pro-forma beroep uitsluit.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de Chw te vervallen, met inbegrip van de daarin opgenomen procedurele versnellingen. Alleen voor een projectbesluit⁷ geldt op grond van de Omgevingswet een termijn van zes maanden waarbinnen de Afdeling bestuursrechtspraak een uitspraak moet doen.⁸ Ook geldt uitsluitend voor projectbesluiten dat het indienen van nieuwe gronden na afloop van de beroepstermijn – en pro-forma beroep – niet mogelijk is. Op de bij amvb aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten zullen deze versnellingen weer van toepassing worden.

3.1.9.3 Versnelde behandeling van beroep

De Awb kent de mogelijkheid van een versnelde behandeling van beroep (afdeling 8.2.3 Awb). De bestuursrechter kan bepalen dat een zaak, als deze spoedeisend is, versneld wordt behandeld. Bij een versnelde behandeling heeft de bestuursrechter de mogelijkheid de omvang van het vooronderzoek te beperken en procedurele termijnen te verkorten. De bestuursrechter beschikt over vrijheid om een zaak al dan niet versneld te behandelen. De wetgever kan voor specifieke gevallen de versnelde procedure voorschrijven. De spoedeisendheid is dan vooraf gegeven en hoeft niet meer per geval te worden vastgesteld. In de Chw is hier toepassing aan gegeven, bijvoorbeeld voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarmee woningbouwprojecten mogelijk worden gemaakt van ten minste 12 woningen. Op de aan te wijzen

⁵ Kamerstukken, 2013/23, 33118, 33962, 34986.

⁶ O.a. artikelen 6 en 13 EVRM, artikel 47 Hv EU en Verdrag van Aarhus.

⁷ En op grond van artikel 5.55 van de Omgevingswet (gemeentelijk project van publiek belang) tevens voor een omgevingsplan dat is voorbereid met de zogenoemde projectprocedure.

⁸ Artikel 16.71 Omgevingswet.

besluiten voor categorieën van projecten zal de versnelde behandeling van beroep ook van toepassing zijn.

3.1.9.4 Geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn

Een bezwaar- of een beroepschrift moet de gronden van het bezwaar of beroep bevatten (artikel 6:5, eerste lid, onder d, Awb). Ingeval een bezwaar- of beroepschrift deze gronden niet bevat, moet de indiener van een bezwaar- of beroepschrift in de gelegenheid worden gesteld om binnen een gestelde termijn (bijvoorbeeld vier weken) het bezwaar- of beroepschrift alsnog aan te vullen (artikel 6:6, onder a, Awb). Dit betekent dat het mogelijk is om binnen de beroepstermijn van zes weken beroep in te stellen, maar zonder daarbij (alle) beroepsgronden op te nemen. Een zogenaamd pro-forma beroep. De mogelijkheid van een pro-forma bezwaar- en beroepschrift kan dus leiden tot een langere doorlooptijd in een bezwaar- en beroepsprocedure.

In de Chw is met het oog op versnelling van beroepsprocedures voorzien in een regeling die geen nieuwe gronden toelaat die zijn ingediend na de beroepstermijn en pro-forma beroep uitsluit. Ook de Tracéwet kent een bepaling die beroepsgronden beperkt tegen vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten. Onder de Omgevingswet geldt eveneens voor beroep tegen een projectbesluit of een uitvoeringsbesluit daarvan dat niet met een pro-forma beroepschrift binnen de beroepstermijn kan worden volstaan. Deze procedurele versnelling wordt eveneens van toepassing op de bij amvb aan te wijzen besluiten voor categorieën van projecten.

[...]

3.1.10 Begripsbepaling van participatie

Participatie wordt van groot belang geacht in Nederland. Met participatie kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, individueel of georganiseerd, direct of indirect, betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid en de kans krijgen om daarop invloed uit te oefenen.⁹

Er zijn vele vormen en niveaus van participatie, van informeren en inspraak tot meebeslissen. Om enkele noemen:¹⁰

- Bij inspraak stellen overheden, voordat zij een beslissing nemen, relevante partijen (omwonenden, ondernemers en belangengroepen) – vaak aangeduid als “stakeholders” – in de gelegenheid daarover hun opvatting te geven;
- Bij deliberatie nodigen overheden burgers uit voor uitvoerig overleg en discussie over voorliggende politieke keuzes;
- Bij burgerinitiatieven, ook wel “doe-democratie” genoemd, nemen burgers – alleen of samen met of gesteund door overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven – daarbij zelf initiatieven om hun straat of wijk te beheren of bijvoorbeeld hun zorg te regelen.

In de praktijk zetten overheden een grote verscheidenheid aan vormen van participatie in om burgers bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van hun beleid te betrekken.

Participatie is onder de Omgevingswet een belangrijke pijler. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie in het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Het goed betrekken van burgers biedt de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium draagvlak te creëren, eventuele bezwaren tegen een project boven tafel te krijgen en in algemenere zin de opvattingen van de omgeving te betrekken in het voorbereidings- en besluitvormingstraject. Participatie in de voorbereidingsfase van een project of activiteit draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming en kan op termijn ook tijdwinst opleveren.

⁹ ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: mei 2018.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36210.

De Omgevingswet en onderliggende regelgeving – het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling – bevatten regels over participatie in het kader van de toepassing van diverse beleids- en juridische instrumenten uit die wet. Artikel 10.2, tweede lid, van het Omgevingsbesluit bevat bijvoorbeeld een motiveringsplicht in verband met vroegtijdige publieksparticipatie bij het omgevingsplan. Ook voor de aanvraag om een omgevingsvergunning zijn regels over het verstrekken van gegevens over participatie opgenomen.¹¹ Daarnaast kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.¹² In de kennisgeving van het voornemen om een projectbesluit vast te stellen moet worden aangegeven op welke wijze burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken.¹³

Naast participatie in het kader van juridische instrumenten waarmee toestemming wordt gegeven voor een activiteit of project (op een bepaalde locatie) – via omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit – is participatie in het stelsel van de Omgevingswet ook voorgeschreven bij de voorbereiding van een omgevingsvisie of een programma¹⁴ (beleidsdocumenten) en bij de voorbereiding van regelgeving op decentraal of nationaal niveau: waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en gedelegeerde rijksregelgeving.¹⁵

Participatie als bedoeld in deze bepalingen van de Omgevingswet vindt plaats voorafgaand aan de formele totstandkomingsprocedures van het beleidsdocument, het besluit of de regelgeving. Voor de formele inspraak die onderdeel uitmaakt van deze totstandkomingsprocedure wordt onder de Omgevingswet bij beleidsdocumenten en besluiten in veel gevallen gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals geregeld in afdeling 3.4 Awb. Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet is uitgebreid ingegaan op de rol van participatie bij de verschillende instrumenten uit die wet.¹⁶ Daaruit volgt dat participatie in de context van de Omgevingswet bij de toepassing van eerdergenoemde beleids- en juridische instrumenten ziet op het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van het besluit. In deze vorm worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in een vroegtijdig stadium betrokken voorafgaand aan een eventuele formele inspraakprocedure. Daarmee heeft het begrip participatie binnen bedoelde bepalingen van het stelsel van de Omgevingswet een beperktere reikwijdte dan de participatie waar het wetsvoorstel versterking participatie op decentraal niveau op ziet.¹⁷ In dat wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de gemeenteraad en andere decentrale volksvertegenwoordigende organen bij verordening regels kunnen stellen over participatie bij de uitvoering of evaluatie van beleid.¹⁸

In de Omgevingswet is nu evenwel geen omschrijving opgenomen wat onder participatie wordt verstaan in de zin van eerdergenoemde bepalingen van deze wet. Wel is in de begrippenlijst van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet een omschrijving van een participatieve aanpak opgenomen: het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.¹⁹ Hiermee worden bedoeld burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en (bestuurders van) overheden. Onduidelijkheid over wat in bedoelde gevallen onder participatie wordt verstaan kan verkeerde verwachtingen wekken en daardoor later in proces juist leiden tot

¹¹ Artikel 7.4 van de Omgevingsregeling.

¹² Artikel 16.55, zesde en zevende lid, van de Omgevingswet, artikel 7.4 Omgevingsregeling.

¹³ Artikel 5.47, tweede lid van de Omgevingswet in samenhang met artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit

¹⁴ artikelen 10.7 en 10.8 van het Omgevingsbesluit.

¹⁵ Artikelen 10.3a-10.3b van het Omgevingsbesluit.

¹⁶ Nadere memorie van antwoord, Kamerstukken I 2019/20, 34986, S, p. 24-31; nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken I 2019/20, 34986, W, p. 32-33 en 35.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36210.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36210.

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 389.

(extra) bezwaar- en beroepsprocedures en daarmee ook tot langere doorlooptijden van woningbouwprojecten of andere maatschappelijk belangrijke projecten in de fysieke leefomgeving. De regering ziet mogelijkheden om door het opnemen van een omschrijving van participatie in de Omgevingswet onduidelijkheden hierover (deels) weg te nemen.

In de voorgestelde omschrijving van het begrip participatie is inhoudelijk aangesloten bij de omschrijving van een participatieve aanpak uit de memorie van toelichting bij de Omgevingswet en is in de formulering aansluiting gezocht bij bepalingen over participatie in het stelsel van de Omgevingswet. Hierbij gaat het om het in een vroegtijdig stadium gelegenheid bieden aan burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen te worden betrokken bij de voorbereiding van besluitvorming over een project of activiteit. Het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen is in het belang van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten. Het doel van participatie is breder dan uitsluitend het inventariseren van de verschillende betrokken belangen. Ook strekt het tot het ophalen van andere inbreng, zoals informatie over de omgeving van het voorgenomen project of activiteit. Door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen vroegtijdig bij de besluitvorming te betrekken, wordt de kwaliteit van besluitvorming vergroot.

[...]

4. Verhouding tot nationale regelgeving en hoger recht

[...]

4.7 Toegang tot de rechter

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om bij amvb besluiten voor daarbij te bepalen categorieën projecten aan te wijzen waarvan de versnelde uitvoering gewenst is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Op die aangewezen besluiten zijn verschillende procedurele versnellingen van toepassing, waaronder beroep in één feitelijke instantie in plaats van in twee feitelijke instanties. Rechtsbescherming in de vorm van beroep in één feitelijke rechterlijke instantie voldoet, net als beroep in twee instanties, aan de internationale randvoorwaarden voor rechtsbescherming. In dit kader zijn het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) van belang. Het recht van belanghebbenden om een besluit van een bestuursorgaan bij de rechter ter discussie te kunnen stellen, blijft echter gewaarborgd.

De artikelen 6 en 13 van het EVRM zijn van belang voor het gegarandeerde recht op toegang tot de rechter. Uit artikel 6 van het EVRM volgt dat er een recht is op toegang tot een onafhankelijke rechter. Deze bepaling vereist echter geen rechtsbescherming in meerdere feitelijke instanties. In het huidige omgevingsrechtelijke stelsel zijn er dan ook verschillende besluiten, zoals het bestemmingsplan, waartegen beroep in één feitelijke rechterlijke instantie openstaat. Ook uit artikel 47 van het Handvest en de artikelen 6 tot en met 9 van het Verdrag van Aarhus volgt niet een recht op rechtsbescherming in twee feitelijke rechterlijke instanties.

[...]

4.11 Raakvlakken met voorgenomen wetgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming is een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Awb in verband met de versterking van de waarborgfunctie van de Algemene wet bestuursrecht (Wet versterking waarborgfunctie Awb). Dit wetsvoorstel richt zich onder meer op het vergroten van de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht en de overheid meer "responsief" te maken. Daartoe

worden onder andere voorstellen gedaan tot het expliciteren dat de motivering bij een besluit begrijpelijk moet zijn voor de belanghebbende(n), het verruimen van de bezwaar- en beroepstermijn voor bepaalde besluiten, het vergroten van de ruimte om een bezwaar of beroep bij termijnoverschrijding toch ontvankelijk te verklaren en het voorschrijven dat het bestuur bij een ingediend bezwaar eerst contact opneemt om te onderzoeken of er een informele oplossing voor het bezwaar kan worden gevonden. Mensen krijgen ook meer mogelijkheden om fouten te herstellen en stellingen voor de bestuursrechter alsnog aannemelijk te maken.

De voorstellen tot het versnellen van procedures, zoals opgenomen in voorliggend wetsvoorstel, staan niet met voornoemde voorstellen op gespannen voet. Zo zal de voorgestelde verruiming van de bezwaar- en beroepstermijn vooral in tweepartijengeschillen gelden en daarmee niet voor omgevingsrechtelijke besluiten. De andere voorstellen uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb gelden onverkort voor het omgevingsrecht. De onderdelen uit het voorliggend voorstel die moeten leiden tot versnelling doen niet af aan de toegang tot rechtsbescherming in het algemeen of de voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb in het bijzonder. Zij worden alleen tijdelijk ingezet, zolang hier wegens zwaarwegende maatschappelijke belangen aanleiding toe bestaat, en hebben tot doel de procedure bij de rechter te bekorten. Dit wetsvoorstel bevat geen voorstellen tot versnelling van de bezwaarfase.

[...]

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I Algemene wet bestuursrecht

In artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb zijn de besluiten opgenomen waartegen beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verschillende besluiten op grond van de Omgevingswet zijn al in artikel 2 opgenomen, zoals bijvoorbeeld besluiten op grond van afdeling 5.2 en een besluit ter uitvoering van een projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2. Met dit artikel wordt voorgesteld om artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb uit te breiden met een besluit dat is aangewezen op grond van artikel 16.87a, eerste lid, van de Omgevingswet. Dit zijn besluiten voor categorieën projecten waarvan de versnelde uitvoering wenselijk is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen die voor een bepaalde termijn bij algemene maatregelen worden aangewezen, en waarop de procedurele versnellingen uit de artikelen 16.86 en 16.87 van toepassing zijn.

Hierbij kan worden gedacht aan bepaalde voor een project benodigde omgevingsvergunningen, zoals de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en voor een omgevingsplan activiteit voor een woningbouwproject van ten minste 12 woningen. Ook kan het voorkomen dat voor een op grond van artikel 16.87a, eerste lid, van de Omgevingswet aangewezen besluit reeds beroep in één instantie geldt. Bijvoorbeeld een omgevingsplan dat woningbouw mogelijk maakt, omdat dat besluit al is opgenomen in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb. In dat geval maakt de aanwijzing voor de inrichting van de rechtsbescherming tegen dat besluit geen verschil. Omdat het wenselijk is dat ook voor andere benodigde besluiten, zoals omgevingsvergunningen, zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de uitkomst van het beroep, is gekozen voor beroep in één instantie.

Voor niet aangewezen besluiten blijft beroep in twee instanties gelden, tenzij de aanvrager verzoekt op een dergelijk besluit te besluiten in samenhang met besluiten die wel op grond van dit artikellid zijn aangewezen. Bijvoorbeeld wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit die niet is aangewezen samen wordt aangevraagd met een omgevingsvergunning voor een activiteit die wel is aangewezen op grond van dit artikellid. In dat geval geldt beroep in één instantie. Als een niet-aangewezen omgevingsvergunning los wordt aangevraagd, blijft beroep in twee instanties gelden. Hiermee kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak met veel beroepen tegen verschillende besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle benodigde

besluiten los van elkaar worden aangevraagd. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.9.

[...]

Artikel III Omgevingswet

[...]

Onderdelen I en J (artikelen 16.71 en 16.77b Omgevingswet)

Met deze onderdelen wordt geregeld dat bij de bekendmaking van zowel een projectbesluit als een besluit voor een op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen categorie projecten de bijzondere regeling uit artikel 16.86 voor het aanvoeren van gronden van beroep wordt vermeld. Voor het projectbesluit is dit thans nog geregeld in het derde lid van artikel 16.71. Bij nader inzien kan dit ook voor het projectbesluit beter worden geregeld in het artikel dat gaat over de bekendmaking, te weten artikel 16.77b. Voor een nadere toelichting op het vermelden van de bijzondere regeling voor het aanvoeren van beroepsgronden bij het projectbesluit, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 16.71, derde lid, in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3, p. 274).

De voorgestelde formulering is ontleend aan artikel 16.71, derde lid, welke weer is ontleend aan de artikelen 11 en 12 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Op alle bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluiten voor categorieën projecten zijn direct na inwerkingtreding van die algemene maatregel van bestuur de procedurele versnellingen uit de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid (nieuw), van toepassing. Het is daarom van belang dat voor rechters, bestuursorganen en appellanten direct duidelijk is dat het gaat om een besluit dat is aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw) en waarop derhalve de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Een specifieke rechtsmiddelenverwijzing bij besluiten die zijn aangewezen op grond van artikel 16.87a (nieuw) draagt bij aan een goede toepassing van de procedurele versnellingen.

Onderdeel K (artikel 16.86 Omgevingswet)

Met dit onderdeel wordt een verwijzing aangepast. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de onderdelen I en J van artikel III.

Onderdeel L (artikel 16.87 Omgevingswet)

Er wordt een nieuw eerste lid ingevoegd waarmee wordt geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak beroepen tegen een projectbesluit, tegen een besluit over goedkeuring als bedoeld in artikel 16.72 en tegen een besluit ter uitvoering van een projectbesluit moet behandelen met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.3.

Onderdeel M (artikel 16.87a)

Voorgesteld wordt om artikel 16.87a over administratief beroep bij een omgevingsvergunning voor een jachtactiviteit te vernummeren tot artikel 16.87b, zodat het nieuw voorgestelde artikel 16.87a dat terugverwijst naar de artikelen 16.86 en 16.87 direct volgt op voornoemde artikelen.

Onderdeel N (artikel 16.87a (nieuw))

Het voorgestelde artikel 16.87a biedt een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten waarop de procedurele versnellingen in de fase van beroep uit de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid (nieuw), van toepassing zijn. Aan het aanwijzen van besluiten voor categorieën projecten zijn twee voorwaarden verbonden. Ten eerste dient bij de aanwijzing een termijn te worden bepaald. Dit artikel biedt dus uitsluitend de mogelijkheid om tijdelijk categorieën projecten aan te wijzen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Ten tweede dient voor de aanwijzing van de categorie projecten te worden gemotiveerd waarom de versnelde uitvoering gewenst is

vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen. Niet iedere categorie projecten komt dus voor aanwijzing in aanmerking.

Naast de categorieën projecten moeten ook de daarvoor benodigde besluiten worden aangewezen waarop de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Hiermee kan worden gespecificeerd op welke besluiten de procedurele versnellingen van toepassing zijn. Wanneer als categorie projecten bijvoorbeeld – als voortzetting van de huidige categorie 3.1 van bijlage I bij de Chw – de bouw van ten minste 12 woningen wordt aangewezen, kunnen daarvoor als besluiten worden aangewezen het omgevingsplan en de omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit. Op niet aangewezen besluiten zijn de procedurele versnellingen niet van toepassing, tenzij de aanvrager verzoekt op zijn aanvraag te besluiten in samenhang met besluiten die wel op grond van dit artikel zijn aangewezen. Bijvoorbeeld wanneer een omgevingsvergunning voor een activiteit die niet is aangewezen samen wordt aangevraagd met een omgevingsvergunning voor een activiteit die wel is aangewezen op grond van dit artikel. In dat geval zijn de procedurele versnellingen wel van toepassing. Als een niet aangewezen omgevingsvergunning los wordt aangevraagd, zijn de artikelen 16.86, eerste en derde lid, en 16.87, eerste tot en met derde lid (nieuw), niet van toepassing. Hiermee kan worden voorkomen dat de Afdeling bestuursrechtspraak met veel losse besluiten voor hetzelfde project wordt geconfronteerd, omdat alle benodigde besluiten los van elkaar worden aangevraagd.

Door het van toepassing verklaren van artikel 16.86, eerste en derde lid, wordt geregeld dat ook voor op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen besluiten voor categorieën projecten geen nieuwe beroepsgronden kunnen worden ingediend na afloop van de beroepstermijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.4. Met het van toepassing verklaren van artikel 16.87, eerste lid (nieuw), wordt geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak beroepen tegen een op grond van artikel 16.87a (nieuw) aangewezen besluit moet behandelen met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Awb (versnelde behandeling). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.3. Daarnaast wordt door het van toepassing verklaren van artikel 16.87, tweede en derde lid (nieuw), geregeld dat de Afdeling bestuursrechtspraak ook op beroepen tegen een op grond van dit artikel aangewezen besluit moet beslissen binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.9.2.

[...]

Onderdeel P (bijlage, onder A, Omgevingswet)

Voorgesteld wordt om een begripsbepaling op te nemen van het begrip "participatie". Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij paragraaf 3.1.10.