

Versnelling besluitvorming over complexe projecten - niet alleen in Nederland een hot issue!

Citation for published version (APA):

Backes, C. W., Chevalier, E., Eliantonio, M., Jansen, A. M. L., Poortinga, M. A., & Seerden, R. J. G. H. (2010). Versnelling besluitvorming over complexe projecten - niet alleen in Nederland een hot issue! *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 58-66.

Document status and date:

Published: 01/01/2010

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Versnelling besluitvorming over complexe projecten - niet alleen in Nederland een hot issue!

Ch.W. Backes, ,, E. Chevalier, ,, M.E. Eliantonio, ,, A.M.L. Jansen, ,, M.A. Poortinga, ,, R.J.G.H. Seerden, datum 01-03-2010

Datum

01-03-2010

Auteur

Ch.W. Backes, ,, E. Chevalier, ,, M.E. Eliantonio, ,, A.M.L. Jansen, ,, M.A. Poortinga, ,, R.J.G.H. Seerden

Vakgebied(en)

Ruimtelijk bestuursrecht / Bijzondere onderwerpen

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Wetgeving

KA32127 art. 2.3, lid 12; KA32127 art. 2.13; Awb art. 8.72;

Onder leiding van het ministerie van Justitie wordt momenteel gekeken naar mogelijkheden om door aanpassing van de structuur en uitgangspunten van het algemene bestuurs(proces)recht te komen tot substantiële versnelling van besluitvormingsprocedures. Nu vindt die discussie niet alleen in Nederland plaats. In deze bijdrage wordt gekeken naar buitenlandse ervaringen en instrumenten die ook voor Nederland interessant zijn.

1 Inleiding

De besluitvormingsprocedures over grote projecten in Nederland duren vaak lang en zijn complex. Dit leidt tot ergernis in de praktijk, onder andere bij de uitvoering van infrastructuurprojecten. Naar oorzaken en oplossingen zijn verschillende studies gedaan. In april 2008 bracht de 'Commissie Elverding' haar advies 'Sneller en beter' uit over versnelling van besluitvormingsprocedures van infrastructuurprojecten. De meeste aanbevelingen van deze Commissie zijn overgenomen door het kabinet. Dit heeft geleid tot aanpassing van de Tracéwet en tot introductie van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. De problemen spelen echter niet alleen bij besluitvormingsprocedures over infrastructuur, maar treden bij meer grote projecten op. In het kader van het project 'Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein' wordt daarom onder leiding van het Ministerie van Justitie gekeken naar de mogelijkheden om door aanpassing van de structuur en uitgangspunten van het algemene bestuurs(proces)recht te komen tot substantiële versnelling van besluitvormingsprocedures, in het bijzonder ten behoeve van procedures betreffende grote projecten in het ruimtelijk domein. De versnellingsdiscussie vindt niet alleen plaats in Nederland, maar ook in de ons omringende landen. Ook het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet (hierna aangeduid als Chw) bevat afwijkingen van algemeen bestuursrechtelijke normen die tot een versnelling van procedures moeten leiden. Veel van de in het buitenland opgedane ervaring zou bij de verdere vormgeving en ontwikkeling van de Chw een belangrijke rol kunnen spelen. Naast en na de Chw zal het denken over fundamentele wijzigingen van het bestuurs(proces)recht echter doorgaan. Een blik over de grens kan ook daarvoor winstgevend zijn. De belangrijkste vraag is daarbij uiteindelijk of wijzigingen in het bestuurs(proces)recht daadwerkelijk zullen leiden tot versnelling en welke prijs daarvoor wordt betaald. Met andere woorden, hoe is de beoogde versnelling te bereiken met respectering van rechtsstatelijke en overige juridische waarborgen (waarbij o.a. te denken valt aan inspraak, toegang tot de rechter en finale geschilbeslechting)? In het onderzoek hebben wij dan ook niet alleen gekeken naar wetgeving, jurisprudentie en literatuur, maar ook vele gesprekken gevoerd met bij de besluitvorming betrokken partijen (ambtenaren, rechters, milieubeweging, advocaten) over de voor- en nadelen van de versnellingsinstrumenten in de praktijk. Gezien de zeer korte onderzoeksperiode in de zomermaanden 2009 ging het echter slechts om een quick scan die verdiept zou moeten worden indien men bepaalde ideeën en instrumenten ook voor Nederland interessant vindt. Wij menen dat daar deels aanleiding toe bestaat.

2 Enkele algemene vergelijkende opmerkingen

In Duitsland lijkt de discussie het meest overeen te komen met die in Nederland. Alleen, in Duitsland heeft deze discussie door de opgaven die bestonden als gevolg van de hereniging, ruim vijftien jaar eerder plaatsgevonden en is thans sprake van een zekere consolidatie. Een nieuwe Chw, althans een wet welke mede betrekking heeft op het bestuurs(proces)recht, is in Duitsland thans niet aan de orde. In Frankrijk daarentegen zijn - mede door de invloed van het internationale en het

Europese recht - elementen in de besluitvorming en het procesrecht die een goede participatie van particulieren waarborgen in de afgelopen decennia juist uitgebreid en wordt van een 'democratisering' van het besluitvormingsproces gesproken, hetgeen ten minste op het eerste gezicht tot een verlenging van de procedures heeft geleid. De ingewikkeldheid van het Franse recht wordt in Frankrijk veel meer als een probleem gezien dan de wellicht lange duur van procedures. Pas zeer recentelijk is ook de versnelling een aandachtspunt geworden. In het Verenigd Koninkrijk speelt de discussie omtrent lange procedures wel een belangrijke rol. Een belangrijk verschil met Nederland, Duitsland en Frankrijk is dat de discussie zich bijna uitsluitend beperkt tot het bestuursrechtelijk besluitvormingstraject. Met betrekking tot de rechtsbescherming speelt in het Verenigd Koninkrijk nauwelijks een versnellingsdiscussie. Wel speelt er nadrukkelijk een discussie of de feitelijke toegang tot de rechter, vooral met het oog op het kostenrisico voor appellanten, aan de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke eisen voldoet.^[4] Een algemene observatie in alle onderzochte landen is, dat besluitvorming over complexe, politiek omstreden, projecten met gevolgen voor vele betrokkenen gewoon veel tijd in beslag neemt. Hoewel veel versnellingsmaatregelen effecten kunnen sorteren, moet men, zo leert ons rechtsvergelijkend onderzoek, met name bij complexe projecten voldoende tijd incalculeren om tot kwalitatief goede besluiten te komen. Een andere algemene conclusie is dat een verandering van de juridische spelregels lang niet de enige, en vaak niet de voornaamste manier is om versnelling van procedures te bereiken. Als (sterk) vertragende factor werden door vele respondenten onder andere genoemd veelvuldige beleidswijzigingen tijdens het besluitvormingstraject, ontbrekend budget en te weinig ambtelijke capaciteit. Te late of foutieve omzetting van EG-richtlijnen, bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn, heeft volgens buitenlandse respondenten tot 'extreme' vertraging van sommige projecten geleid. Toch is de politieke discussie, in het bijzonder in de parlementen, beperkt tot veranderingen in het bestuurs(proces)recht, meer in het bijzonder op een beperking van de inspraak- en beroepsmogelijkheden van burgers en milieuorganisaties.^[5] Ook in andere landen blijft overigens het hardnekkig gerucht te bestaan dat (te) lange bestuurlijke en gerechtelijke procedures een negatieve factor zijn bij investeringsbesluiten van ondernemingen, in het bijzonder multinationals. Ook in Duitsland blijkt uit onderzoek dat dit niet juist is.^[6]

3 De bestuurlijke besluitvormingsprocedures

3.1 Een uitgebreidere voorprocedure (enquête publique, public inquiry)

Zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk kennen bij complexe projecten uitgebreide voorbereidingsprocedures met een brede consultatie- en onderzoeksfase voordat het bestuursorgaan voor een concreet ontwerp kiest. Dat komt sterk overeen met voorstellen die de Commissie Elverding heeft gedaan.^[7] De in Frankrijk voorgeschreven 'enquête publique' en de 'public inquiry' procedure in het Verenigd Koninkrijk zijn uitgebreider en vermoedelijk tijdrovender dan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. Op zich zou dat pleiten tegen een nader onderzoek van de buitenlandse procedures. De gedachtevorming in Nederland is op dit moment immers gericht op een op verantwoorde wijze verkorten van procedures en niet op een verlenging en uitbreiding. Toch is de langere duur van de fase van enquête publique en de public inquiry wellicht uiteindelijk niet bepalend voor de gehele duur van de besluitvorming. Daarop kan duiden dat de enquête publique wordt afgesloten met een verklaring van openbaar nut, waardoor in het onteigeningsspoor het openbaar nut van het project vast te staan. Daardoor zou in de latere fase van de besluitvorming en de uitvoering van een project weer tijd kunnen worden bespaard. Daarbij zou ook het, voor Nederland ongebruikelijke, feit dat deze procedures niet door het uiteindelijk tot vergunningverlening bevoegd gezag zelf worden geleid, maar door een 'onderzoekscommissaris', nadere aandacht behoeven.

Zeer recent is het toepassingsbereik van de public-inquiryprocedure en de enquête-publiqueprocedure beperkt om versnelling te bewerkstelligen. Niettemin zijn de buitenlandse voorbeelden, in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Elverding, interessant genoeg om ze nog eens onder de aandacht te brengen en om de beslissing van de Nederlandse regering om de brede voorprocedure niet te reguleren, nog eens te heroverwegen. Interessant is ook dat de tijd die de inspraak voor het publiek in beslag neemt, thans slechts een gering deel uitmaakt van de totale lengte van de totstandkomingsprocedure voor infrastructuurmaatregelen. Uit onderzoek van de Sachverständigenrat für Umweltfragen bleek dat het om niet meer dan 5-6% gaat.^[8] Het beeld dat hiervan in het publiek debat bestaat, is en blijft echter anders, ook in Nederland.

3.2 Beter management besluitvorming

In alle drie de landen werd benadrukt, dat veel tijd kan worden gewonnen door een goed en actief management van de procedures. Daaronder valt bijvoorbeeld de invoering van procedureadviseurs, de invoering van 'aanvraagconferenties' of het opstellen van checklijsten, die kunnen helpen om de documenten behorend bij de aanvraag direct volledig in te dienen. Overigens laat het Duitse voorbeeld zien dat hiervoor niet perse wetgeving nodig is. De wettelijke bepalingen over dergelijke maatregelen, de par. 71a-71e VwVfG zijn inmiddels weer vervallen. In de literatuur was bekritiseerd dat deze bepalingen overbodig zouden zijn, omdat in de praktijk dergelijke maatregelen toch al werden toegepast en dat de bepalingen eerder tot een verdere juridisering zouden leiden.^[9] Ramsauer spreekt in zoverre van 'symbolischer Gesetzgebung'.^[10]

Nadere aandacht zou in dit verband kunnen uitgaan naar de 'Code of Practice on Consultation of the Cabinet Office's Regulatory Impact Unit', een handleiding met 'key principles' voor een goed verloop van procedures. Onze indruk is dat, vergeleken met de introductie van nieuwe wettelijke maatregelen en het streven om de participatierechten van particulieren en eventueel milieuorganisaties te beperken, het belangrijke aspect van een goede organisatie van het totstandkomingsproces, in het bijzonder de vroege en brede inspraak, in de discussie in Nederland onderbelicht is gebleven. Voor sommige deelnemers aan het politieke proces zijn zulke maatregelen minder aantrekkelijk, aangezien de rol van de wetgever, en dus ook van de kamerleden, bij hun invoering vaak minder prominent is. Dat verandert echter niets aan het feit dat zulke veranderingen net zo effectief als of zelfs effectiever kunnen zijn dan veranderingen van het materiële en procedurele bestuursrecht.

3.3 Integrale besluitvorming

Een bijzonder aandachtspunt is het Duitse Planfeststellungsverfahren (par. 72 e.v. Verwaltungsverfahrensgesetz) waarmee in Duitsland veel positieve ervaring is opgedaan. Voor grotere infrastructurele werken wordt één bestuursorgaan aangewezen, dat in één besluit beslist over alle publiekrechtelijke vereisten voor de vaststelling en uitvoering van een project. Aan het besluit gaat een grondige procedure met bindende termijnen vooraf waarin alle belanghebbenden en dat alle publiekrechtelijke organen die gewoonlijk een voor de toelating en uitvoering van het project noodzakelijk besluit moeten nemen hun belangen en standpunten naar voren moeten brengen. Overigens wordt de korte duur van de inspraaktermijnen voor burgers door sommigen bekritiseerd en rechtsstatelijk bedenkelijk genoemd. Bij complexe projecten is het voor burgers en milieuorganisaties nauwelijks mogelijk binnen de inspraaktermijn grondig kennis te nemen van het dossier en alle bezwaren naar voren te brengen. Het missen van een punt is cruciaal omdat later beroep in zoverre is uitgesloten.^[11]

De Planfeststellungsbehörde houdt vervolgens rekening met alle voorgedragen belangen en bezwaren. Daardoor moet verzekerd worden dat de deskundigheid van alle bevoegde organen goed wordt gebruikt en alle belangen goed afgewogen worden. Het Planfeststellungsbeschluss heeft niet alleen tot gevolg dat geen enkel ander bestuursrechtelijk toestemmingsbesluit meer genomen hoeft te worden, maar heeft zelfs gevolgen voor een mogelijk noodzakelijke onteigeningsprocedure. Met het Planfeststellungsbeschluss staat de noodzaak van het project ook voor de onteigeningsprocedure vast. Een belangrijk verschil met de in het wetsvoorstel Chw voorgestelde procedure voor middelgrote woningbouwprojecten (art. 2.9 e.v. Chw) is, dat de wettelijke regelingen die een vergunning of een ander toestemmingsvereiste inhouden ingevolge de regeling over het Planfeststellungsverfahren niet buiten toepassing worden verklaard, maar dat alle noodzakelijke toestemmingen gegeven worden door één bestuursorgaan in het Planfeststellungsbeschluss. Dit besluit vervangt de andere vergunningen dus niet, maar integreert deze. Daardoor wordt voorkomen dat strijd met Europeesrechtelijke vereisten ontstaat. Om strijd met het Europees recht te vermijden, gelden met betrekking tot de in het wetsvoorstel Chw voorziene procedure voor middelgrote bouwprojecten talrijke beperkingen. De in het wetsvoorstel Chw gemaakte uitzonderingen beperken het integrale karakter en de bruikbaarheid van de voorgestelde procedure sterk. Met betrekking tot het Duitse Planfeststellungsverfahren zijn dergelijke uitzonderingen op het integrale karakter voor Europeesrechtelijke vergunningvereisten of bepaalde milieunormen niet nodig, omdat de desbetreffende wettelijke regelingen gewoon toegepast worden, zij het dat een ander bestuursorgaan dan gewoonlijk beslist. In deze procedure is het overigens ook mogelijk om voor bepaalde bestuursorganen een soort 'vetorecht' in te ruimen. Het Planfeststellungsbeschluss wordt dan nog steeds genomen door één orgaan, maar slechts met instemming van een ander bestuursorgaan.

De integratie van verschillende vergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gaat al een stap in de richting van een dergelijke integrale vergunningenprocedure. Vergeleken met het Planfeststellungsverfahren is de Wabo een hooguit halfslachtige oplossing en bovendien uiterst gecompliceerd. De Wabo-vergunning treedt immers slechts in de plaats van een aantal vergunningen en heeft niet tot gevolg dat met het rechtskracht verkrijgen van deze vergunning aan alle publiekrechtelijke vereisten wordt voldaan. De Wabo kent bovendien, als ik goed geteld heb, niet minder dan 136 artikelen, terwijl de regeling van het Planfeststellungsverfahren, het VwVfG, voldoende heeft aan zeven artikelen. Daardoor is de wettelijke constructie veel eenvoudiger en helderder. Gemeenschappelijk aan beide regelingen is dat heel wat vergunningvereisten opgaan in één besluit dat wordt genomen na doorlopen van één procedure, waartegen één rechtsbeschermingsvoorziening openstaat. De Wabo integreert echter niet alle vergunningvereisten. Alles wat met water te doen heeft, is buiten de Wabo gebleven. Ook heeft de Wabo slechts betrekking op uitvoeringsbesluiten, terwijl in een Planfeststellungsbeschluss gelijktijdig ook wordt beslist over de planologische grondslag (bijvoorbeeld een tracébesluit en de aanpassing van het bestemmingsplan). De integratie gaat dus veel verder, de vereenvoudiging en versnelling ook. Bovendien kan ook, anders dan straks bij de Wabo, geen twijfel ontstaan wat nog wel en wat niet onder het Planfeststellungsbeschluss valt. Met het nemen van het Planfeststellungsbeschluss staat immers vast dat aan alle publiekrechtelijke toestemmingsvereisten is voldaan.

De Chw zou een ultieme kans bieden om bij wijze van experiment ervaring op te kunnen doen met een dergelijke

procedure. Rechtsbescherming tegen het integraal projectbesluit zou in eerste en enige instantie bij de Raad van State open moeten staan. De introductie van een dergelijke procedure, in combinatie met rechtsbescherming in één instantie tegen het integrale projectbesluit, zou tot een zeer aanzienlijke verkorting van de proceduretijd moeten kunnen leiden, maar wel op basis van een zorgvuldige procedure. De positieve beoordeling van de Duitse regeling in de praktijk is naar onze mening voldoende aanleiding om de introductie van een dergelijke procedure, ten minste bij wijze van experiment, in Nederland te overwegen.

4 Rechtsbescherming

4.1 Eén rechterlijke instantie

Zowel in Frankrijk als in Duitsland bestaat bij complexe projecten, in het bijzonder bij grote infrastructuurmaatregelen en in afwijking van het gewone kader, rechtsbescherming in slechts in één instantie bij de hoogste bestuursrechter. Die maatregel versnelt het totale besluitvormingsproces aanzienlijk. In Frankrijk is dat al sinds de jaren vijftig zo, in Duitsland is deze uitzondering op de gewone gang van zaken geïntroduceerd als een versnellingsmaatregel, die naar schatting van Duitse respondenten waarschijnlijk de grootste procedureversnellende werking teweeg heeft gebracht. Opvallend is dat het proces in Nederland juist in de tegenovergestelde richting verloopt. Nederland kende van oorsprong rechtsbescherming direct bij de Raad van State als standaard. In Nederland is echter vanaf het midden van de jaren negentig bestuursrechtelijke rechtsbescherming in twee instanties ingevoerd. Met het in werking treden van de Waterwet en de Wabo, gepland voor 2010, wordt deze ontwikkeling met een belangrijke stap voortgezet, nu dit ook voor milieubesluiten gaat gelden. Vanaf dan staat bij alle geschillen in het milieu- en ruimtelijke-ordeningsrecht over een 'omgevingsvergunning', rechtspraak in twee instanties open (rechtbank, ABRvS). Een belangrijke uitzondering hierop geldt echter voor (gecoördineerde) uitvoeringsbesluiten op grond van art. 20 lid 2 Tracéwet, waartegen rechtstreeks beroep bij de Raad van State mogelijk is. Zonder principieel te willen pleiten voor rechtspraak in één instantie, zou onzes inziens overwogen moeten worden rechtsbescherming met betrekking tot alle besluiten die nodig zijn voor (bepaalde) grote en complexe projecten, ook buiten het toepassingsbereik van de Tracéwet, te bundelen en te beperken tot één instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de Chw is dit (in art. 2.3 lid 12 en art. 2.13) gebeurd voor 'ontwikkelingsgebieden' en de versnelde uitvoering van bouwprojecten, maar de vraag is of dat ruim genoeg is. Zo is naast de vergunning op grond van art. 2.9 e.v. Chw voor de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten bijvoorbeeld in voorkomende gevallen nog een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig waartegen toch weer beroep in twee instanties open staat. Indien een integraal projectbesluit wordt geïntroduceerd, zoals hiervoor in par. 3.3 aanbevolen, kan het voorzien in rechtsbescherming in één instantie daaraan gekoppeld worden. De verdere verschuiving van rechtspraak in één naar rechtspraak in twee instanties, zou bovendien als aanleiding gebruikt kunnen worden om de functie en de zin van het hoger beroep nog eens opnieuw te overdenken. Te overwegen ware of het zinvol is een beperking van de beroepsmogelijkheid voor te schrijven, zoals bijvoorbeeld in Duitsland in par. 124 lid 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (niet zo restrictief) en par. 132 lid 2 VwGO (restrictiever) is gebeurd. Een dergelijke expliciete regeling van beroepsgronden zou voor het Nederlandse recht en vooral voor rechtzoekende burgers niet alleen meer duidelijkheid verschaffen, maar zou ook aan een procedureversnelling kunnen bijdragen.

In Duitsland wordt veel gediscussieerd over de vraag of een hoogste rechter toegerust is om in eerste instantie over bestuursrechtzaken te beslissen. Door het bestaan van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) is dat in Nederland geen of nauwelijks een thema. Uiteraard kunnen ook rechters in andere landen zich laten voorlichten door deskundigen. De deskundige wordt dan doorgaans gevraagd te antwoorden op bepaalde technische of anderszins wetenschappelijke vragen. De StAB daarentegen doet, als hij gevraagd wordt, een omvattend onderzoek naar de feiten en de daarmee samenhangende technische normstelling. Dat helpt de rechter, met name als hij in (eerste en) enige instantie oordeelt en zelf niet de middelen en ruimte heeft om een uitgebreid feitenonderzoek te doen. Een ten minste voorlopige conclusie hieruit voor Nederland is dat als men ter versnelling van procedures bij grote, complexe projecten de rechtsmacht van de Raad van State als eerste en enige instantie wil behouden, instandhouding van een instituut zoals de StAB voor de hand ligt.^[12]

4.2 Beperking beroepsmogelijkheden

4.2.1 Beperking van de beroepsmogelijkheden voor particulieren tot subjectief-publiekrechtelijke rechten, respectievelijk invoering van een relativiteitsvereiste

In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (en de allermeeeste andere lidstaten, voor zover wij weten behoudens Duitsland, Oostenrijk en Polen) geldt voor de toegang tot de rechter een in sterke mate met Nederland overeenkomend criterium van belanghebbendheid als een entree tot de bestuursrechterlijke rechtsbescherming. In Duitsland zijn de beroepsmogelijkheden echter beperkt tot schending van rechtsnormen die aan de appellatant een subjectief-publiekrechtelijk

recht toekennen. Dat principe geldt echter niet voor zover een appellant in zijn eigendomsrechten beperkt wordt. In Nederland is in de afgelopen jaren over de introductie van een relativiteitsvereiste gediscussieerd. Art. 1.9 Chw bevat een dergelijke bepaling. Hetzelfde geldt voor het (nog niet ingediende) wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht. De Nederlandse voorstellen zijn enerzijds minder strikt dan de Duitse, omdat in Nederland niet vereist zal zijn dat een appellant zich op een publiekrechtelijk recht kan beroepen. De Nederlandse regeling is anderzijds ook weer restrictiever dan de Duitse en Oostenrijkse regeling, omdat de daar voorziene uitzondering voor besluiten die een beperking van iemands eigendom tot gevolg hebben, in Nederland niet zal gelden. Bij de toepassing van het relativiteitsvereiste in het Nederlandse recht zou getoetst moeten worden of internationale verdragen ter bescherming van de eigendom (art. 1 Eerste protocol EVRM jo. art. 6 EVRM) het zonder meer toelaten dat een burger bepaalde onrechtmatige beperkingen van zijn eigendom moet dulden omdat de geschonden norm geacht wordt niet zijn belangen te beschermen. De introductie van het relativiteitsbeginsel is een principiële wijziging van het rechtsbeschermingssysteem die ten minste gedeeltelijk wordt ingevoerd om, door minder klagers en minder gronden die kunnen worden aangevoerd, de rechtsbeschermingsfase te verkorten. In de Duitse literatuur en in de gevoerde gesprekken werd erop gewezen dat de beperking van rechtsbescherming tot de bescherming van subjectief-publiekrechtelijke rechten een tegenstelling vormt met de aanpak en het denken van het Hof van Justitie EG, hetgeen tot fricties leidt. In de literatuur wordt ondertussen uitvoerig bediscussieerd of het Duitse stelsel op grond van EG-rechtelijke eisen gemodificeerd moet worden en of de noodzakelijke veranderingen van principiële aard zijn of niet. Een principiële EG-onwettigheid wordt weliswaar overwegend niet gezien, de verschillen tussen de stelsels leiden echter volgens velen bij toepassing van Duits recht tot veel moeilijkheden en rechtsonzekerheid.^[13] Wat een subjectief-publiekrechtelijk recht is, kan niet meer enkel nationaal worden bepaald, maar wordt gedeeltelijk bepaald door de rechtspraak van het HvJ EG. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Chw wordt dit probleem onderkend en vermeld dat Europeesrechtelijke bepalingen een ruim beschermingsbereik (kunnen) hebben en de rechtstreekse werking van EG-recht gewaarborgd moet blijven.^[14] Bovendien heeft de, na de tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel Chw opgenomen, versie van het relativiteitsvereiste een verhoudingsgewijs milde redactie. Vernietiging van een met het recht strijdig besluit dient alleen dan achterwege te blijven als de geschonden rechtsregel 'kennelijk' niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Daarmee moet, aldus de regering, voorkomen worden dat de rechter over de toepassing van het relativiteitsbeginsel 'regelmatig prejudiciële vragen moet stellen'.^[15] Dat neemt niet weg dat het vaak niet eenvoudig is het beschermingsbereik van rechtsnormen af te bakenen. Dat geldt voor het Europese, maar ook voor het Nederlandse recht. De Duitse wetgever heeft tijdens de totstandkoming van wetgeving vaak een opvatting te kennen gegeven over de vraag wie een wettelijke bepaling beoogt te beschermen, nu de wetgever wist dat dat van oudsher een belangrijke vraag is. De Nederlandse wetgever, voor wie deze vraag tot nu toe niet heeft gespeeld, heeft dergelijke aanwijzingen doorgaans niet gegeven. De rechter kan de ruimte die het woordje 'kennelijk' biedt, wellicht gebruiken om strijd met het Europees en internationaal recht te vermijden en ook de discussie daarover uit de weg te gaan. Of de 'milde redactie' van art. 1.9 Chw daartoe voldoende ruimte biedt, zal echter moeten worden afgewacht. Beter zou het onzes inziens zijn (geweest) om toepassing van het relativiteitsbeginsel van een verplichting tot een rechterlijke bevoegdheid te maken, zoals Van Ettehoven dit heeft voorgesteld tijdens een rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Chw.

4.2.2 Beperking van de beroepsmogelijkheden voor milieuorganisaties tot rechtsnormen die subjectief publiekrechtelijke rechten toekennen

In Duitsland zijn de beroepsmogelijkheden van milieuorganisaties ingevolge het Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz beperkt tot normen die subjectief-publiekrechtelijke rechten aan particulieren verlenen. Ook in Nederland gaan enkele stemmen op om het Duitse 'voorbeeld' te volgen teneinde het beroepsrecht van milieuorganisaties zoveel mogelijk te beperken. Daar kleeft echter een hoog risico aan dat men daarmee in strijd komt met het Verdrag van Aarhus en de bepalingen uit de M.e.r.- en de IPPC-richtlijn die dienen ter omzetting van deze internationaalrechtelijke verplichtingen in Europees recht. Het Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster heeft hieromtrent prejudiciële vragen gesteld.^[16] Het OVG Schleswig heeft geoordeeld dat het 'Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz' wat dat betreft in strijd is met internationaal en Europees recht.^[17]

4.2.3 Beperking van de beroepsrechten van overheden

Een volgende mogelijkheid om procedures in te korten, is beknotting van het beroepsrecht van overheden. Een beperking van bezwaar- en beroepsmogelijkheden van overheidsorganen werd in Nederland al door de Commissie Elverding voorgesteld en is thans opgenomen in art. 1.4 wetsvoorstel Chw. Overigens stelt de memorie van toelichting dat art. 1.4 (slechts) betrekking zou hebben op door de centrale overheid genomen besluiten.^[18] Dat is uit de voorgestelde wetstekst echter niet op te maken. Vooralsnog gaan wij er dus van uit dat de memorie van toelichting onjuist is en de beperking van het beroepsrecht van niet tot de centrale overheid behorende overheidsorganen en -lichamen geldt ten aanzien van alle besluiten die onder de Chw vallen. In Duitsland heeft altijd al een dergelijke beperking bestaan.^[19] Ze is tot op zekere hoogte een logisch gevolg van de beperking van beroepsmogelijkheden tot het geldend maken van subjectief-publiekrechtelijke rechten en de eenzijdige gerichtheid van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming op het ongedaan maken van de inbreuk op rechten van een individu. In zoverre strookt art. 1.4 wetsvoorstel Chw ook met art. 1.9 van dit wetsvoorstel (met de daarin opgenomen relativiteitsvereiste). Het is echter onwaarschijnlijk dat de beoogde versnelling hiermee bereikt wordt. De

gevallen waarin uitsluitend decentrale overheidsorganen en geen enkele particulier of milieuorganisatie beroep aantekent tegen een besluit ter toelating van een project, zijn vrij zeldzaam. Mocht het beroepsrecht worden uitgesloten, dan kunnen (en zullen) decentrale overheidsorganen in de toekomst bovendien ongetwijfeld proberen beroep door particuliere belanghebbenden of milieuorganisaties te entameren en te faciliteren. Dat laat zich niet verbieden. Nog belangrijker is echter dat het voorstel waarschijnlijk tot een aanzienlijke verlenging van de proceduretijd kan leiden. De memorie van toelichting meent dat decentrale overheidsorganen wel rechtsbescherming moeten blijven houden voor zover hun eigendomsrechten in het geding zijn. Dat zal bij vele projectbesluiten gauw het geval zijn. Nu art. 1.5 wetsvoorstel Chw dienaangaande geen uitzondering bevat, zullen zij zich daarvoor tot de burgerlijke rechter moeten wenden.^[20] Daar staan voor decentrale overheidsorganen in beginsel drie instanties ter beschikking. Het schrappen van de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheid zou dus leiden tot een verdubbeling van rechtsgangen, met het gevaar van uiteenlopende uitspraken, maar vooral ook tot een enorme 'uitbouw' van de mogelijkheden van decentrale overheidsorganen om, mochten zij dat willen, de uitvoering van een projectbesluit op te houden. Mocht de voorgestelde regeling uiteindelijk tot een vertraging van de besluitvorming leiden, dan is een nadere blik over de grens naar Duitsland, waar veel ervaring en weinig onzekerheden bestaan met betrekking tot het uitsluiten van het beroepsrecht van overheden, zinnig. Kritische stemmen hebben wij hierover in Duitsland niet kunnen vinden. De vraag is overigens waarom art. 1.4 wetsvoorstel Chw slechts voor de niet tot de centrale overheid behorende rechtspersonen geldt. In het Duitse recht geldt een dergelijke beperking niet.

4.3 Verhoging van proceskosten

Een andersoortige maatregel die een dam kan vormen tegen het lichtzinnig, frequent of massaal aanspannen van gerechtelijke procedures, is de verhoging van proceskosten. In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zijn de kosten en het kostenrisico voor een beroep tegen bijvoorbeeld een vermoedelijk onwettig tracébesluit in Nederland laag. In Duitsland zijn de kosten calculeerbaar door het hanteren van een puntensysteem. Dat geldt ook voor de proceskosten van de tegenpartij. De kosten zijn wel aanzienlijk (ca. € 4900 tot € 8700 alleen al voor de procedure bij het Bundesverwaltungsgericht). In het Verenigd Koninkrijk zijn de griffierechten laag (vergelijkbaar met Nederland), maar wordt men bij verlies van het geding veroordeeld in de kosten van de tegenpartij. Deze kosten zijn moeilijk te calculeren en kunnen zeer hoog zijn, bijvoorbeeld 25 000 pond. In theorie zou overwogen kunnen worden om de kosten voor gerechtelijke procedures in Nederland aanzienlijk te verhogen en daarbij aansluiting te zoeken bij het Duitse of het Engelse model. Dat zou kunnen leiden tot minder beroepen. Hoewel dit uiteindelijk natuurlijk een politieke beslissing is, menen wij dat dit geen aanbevelenswaardige manier is om een procedureversnelling te bereiken. Rechtsbescherming mag geen luxegoed worden en alleen nog voor solvante burgers en organisaties mogelijk zijn. Daarom zou een aanzienlijke verhoging van de proceskosten in ieder geval gepaard moeten gaan met voldoende voorzieningen voor een tegemoetkoming in de proceskosten voor financieel minder daadkrachtigen. Of dan weer het doel van een vermindering van het aantal procedures door het verhogen van de proceskosten (voldoende) wordt bereikt is de vraag. Invoering van het Engelse (en Ierse) systeem, waarbij geen of nauwelijks griffierechten worden geheven, maar een niet calculeerbaar proceskostenrisico bestaat, is, voor zover het om besluiten gaat die onder het Verdrag van Aarhus of EG-richtlijnen 85/337/EEG (milieu-effectrapportage) of 96/61/EG (IPPC) vallen, niet mogelijk.^[21]

4.4 Reparatie- en irrelevantiebepalingen, art. 6:22 en 8:72 lid 3 Awb en de bestuurlijke lus

Het Nederlandse recht bevat vergaande mogelijkheden om vormfouten die tot onrechtmatigheid van een beschikking zouden kunnen leiden, bij de beslissing over de aangevraagde vernietiging buiten beschouwing te laten. Momenteel is een wetsontwerp in voorbereiding,^[22] om deze mogelijkheden uit te breiden naar inbreuken op materieelrechtelijke bepalingen. Ook het wetsvoorstel Chw bevat in art. 1.5 een dergelijke bepaling. Na de inwerkingtreding van de Chw beschikt het Nederlandse recht over een reparatie- respectievelijk irrelevantiebepaling, die potentieel veel verder gaat dan het equivalent in bijvoorbeeld het Duitse recht (par. 45 en 46 VwVfG). Hier bovenop komt de, volgens het wetsontwerp, onbeperkte mogelijkheid om de juridische effecten van een vernietigde beschikking in stand te houden (art. 8:72 lid 3 Awb) en de recentelijk ingevoerde mogelijkheid tot gebruikmaking van de bestuurlijke lus. Toch lijkt het de overweging waard om de uitvoering van de besproken bepalingen in de praktijk in Nederland en Duitsland eens nader te bekijken. Frankrijk lijkt wat dat betreft minder perspectief te bieden, omdat de oplossingsmogelijkheden daar veel beperkter zijn en, ten minste door de regering, als te knellend worden ondervonden. In de onderbouwing van het wetsvoorstel Chw wordt beklemtoond dat van de mogelijkheden om geen consequenties te verbinden aan vormfouten onvoldoende gebruik wordt gemaakt. Het schijnt ook dat de opvattingen over de vraag wat een vormvoorschrift is in Duitsland en Nederland gedeeltelijk uit elkaar lopen. Een nadere vergelijking, bijvoorbeeld in de vorm van een wetenschappelijk begeleide workshop waaraan Duitse, wellicht ook Franse, en Nederlandse rechters en eventueel rechters uit andere landen deel zouden nemen, zou een beter begrip mogelijk maken voor de gedeeltelijk verschillende eigen perceptie van de rol van bestuursrechters bij het oplossen van geschillen.

4.5 Uitbreiding van de uitspraakmogelijkheden van bestuursrechters, andere soorten van beroepsmogelijkheden en dicta

Vooral door de geïnterviewde Duitse bestuursrechters werd gesteld dat het voor een effectieve en definitieve oplossing van bestuursrechtelijke geschillen belangrijk is dat verschillende soorten verzoeken mogelijk zijn. Ook acht men aldaar van belang dat de rechter, ook nog tijdens het proces, kan aanmoedigen tot het indienen van secundaire verzoeken en dienovereenkomstige uitspraken kan geven. Zo kan in het kader van een procedure tot vernietiging van een beschikking als een subsidiair verzoek ook de verplichting tot toevoeging van een bepaald voorschrift aan een bestaande beschikking (dus een Verpflichtungsantrag) of een veroordeling tot een bepaald handelen gevraagd worden. De ondervraagde rechters zijn nadrukkelijk van mening dat deze veelvoud van verzoeken essentieel is voor de mogelijkheden bestuursrechtelijke strijdigheden definitief te beëindigen.^[23] Als bijvoorbeeld duidelijk wordt dat met de belangen van een bepaalde appellant, bijvoorbeeld extra geluidsbescherming, niet voldoende rekening werd gehouden, terwijl het Planfeststellungsbeschluss verder rechtmatig is, dan kan de appellant, op aanraden van de rechter, verzoeken om het bestuur te verplichten tot het vaststellen van een 'Planergänzungsbescheid'. Daarin wordt bijvoorbeeld voorzien in een geluidswerende constructie. De rechter kan dan aan dit verzoek voldoen en het beroepschrift tot vernietiging voor het overige afwijzen. Het Planfeststellungsbeschluss wordt dan bekrachtigd, ook al is het gedeeltelijk onrechtmatig. Voor het bevoegde gezag is dit een voordeel, aangezien het beroepschrift hoofdzakelijk wordt afgewezen en het Planfeststellungsbeschluss niet herzien hoeft te worden. Direct na de uitspraak is er een besluit met formele rechtskracht dat uitgevoerd kan worden. Voor de appellant is dit een voordeel, aangezien hij een directe titel heeft tot het nemen van een besluit, eventueel binnen een voorgeschreven termijn, dat zijn belangen waarborgt. De tijdsbesparing, ten opzichte van een situatie waarin uitsluitend vernietiging van een bestreden 'Verwaltungsakt' mogelijk is, kan in een enkel geval meerdere jaren bedragen, aangezien een nieuwe besluitvormingsprocedure, met eventuele aansluitende beroepsmogelijkheden, wordt vermeden. Volgens geïnterviewden heeft het BVerwG, dat vanwege versnellingswetgeving over veel infrastructurele maatregelen in eerste instantie oordeelt, een zeer actieve en bemiddelende rol ontwikkeld. In de mondelinge verhandelingen wordt appellanten niet zelden geadviseerd om hun verzoek tot vernietiging van een besluit uit te bouwen met verscheidene andere verzoeken, die dan, bij afwijzing van het verzoek in hoofdzaak, worden toegewezen.^[24] Op deze manier kan een op maat gesneden oplossing voor conflicten worden gezocht, die wezenlijk tot de versnelling van de administratieve procedure kan bijdragen.

Het is aan te raden om te onderzoeken of het Nederlandse procesrecht op dit onderdeel niet zou moeten worden aangepast. Een principiële uitbreiding van het arsenaal aan soorten rechtsmiddelen zou denkbaar zijn en is ook al om andere redenen overwogen.^[25] Naar onze mening is het echter ook denkbaar een dergelijke aanpassing zonder principiële uitbreiding van de verschillende soorten rechtsmiddelen, welke door sommigen als te weinig passend in het Nederlandse bestuurs(proces)recht wordt afgewezen.^[26] Mogelijkerwijs zouden enige behoedzame aanpassingen aan art. 8:72 lid 1 en 4 Awb daarvoor, voor zover het alleen gaat om het doel van procedureversnelling, al volstaan. De thans al bestaande of nieuw te scheppen mogelijkheden voor de rechter om het bestuur te verplichten bepaalde besluiten te nemen of zelf in de zaak te voorzien moeten een nadrukkelijker plaats in het bewustzijn van procespartijen krijgen. Thans al zijn de wettelijke mogelijkheden van de bestuursrechter om zelf te voorzien volgens de letter van de wet ruimer dan de, tot een recent verleden, vaak restrictieve praktijk doet vermoeden.^[27] Zelf voorzien is in sommige gevallen ook mogelijk bij besluiten waarbij het bestuur nog enige discretionaire bevoegdheid bezit.^[28] De letter van art. 8:72 lid 4 (en het toekomstige art. 8:72 lid 3 zoals dat thans is voorzien in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel wijziging bestuursprocesrecht) biedt wellicht ook nog ruimte voor verdere ontwikkeling door de rechter zelf.^[29] Te overwegen is echter of niet toch een signaal van de wetgever belangrijk is. Een (nog) duidelijkere^[30] opdracht van de wetgever dienaangaande zou niet alleen meer duidelijkheid en rechtszekerheid^[31] scheppen, maar ook als het gewenste signaal kunnen werken. Denkbaar zou bijvoorbeeld zijn dat bepaald zou worden dat een rechter op verzoek van een partij verplicht is om na te gaan of het geschil niet gedeeltelijk of helemaal definitief kan worden beslecht door zelf in de zaak te voorzien. Materieel komt dit in sterke mate overeen met de in het Duitse recht bekende Verpflichtungsklage, formeel blijft het Nederlandse stelsel van vernietigingsberoep echter gehandhaafd. Een dergelijke clause zou de mogelijkheden voor de procespartijen kunnen vergroten om ook nog tijdens de zitting te zoeken naar een definitieve oplossing voor het conflict dat aanleiding vormt voor het concrete geschil. Vaak wordt tijdens de behandeling van een beroepszaak duidelijk op welke punten een besluit onrechtmatig is. Soms is het dan mogelijk dat een appellant en het verwerende bestuursorgaan het erover eens kunnen worden hoe deze onrechtmatigheid uit de wereld zou kunnen worden geholpen. Een dergelijke reparatie zou de bestuursrechter dan direct door vaststelling van het gewijzigde besluit moeten kunnen bevestigen om daarmee het geschil ter plekke definitief te beslechten. De hier voorgestelde figuur zou men kunnen zien als een versnelde bestuurlijke lus ter zitting en zonder tussenuitspraak.^[32]

Dat alles lijkt mogelijk zonder de letter van art. 8:72 lid 1 aan te passen. Ook indien ter zitting gehandeld wordt zoals hiervoor beschreven zou immers een beroep tenminste deels gegrond (kunnen) worden verklaard. Te overwegen is echter of de rechter in de toekomst de mogelijkheid moet krijgen om een beroep wel gegrond te verklaren, het besluit echter niet (ook niet gedeeltelijk) op te heffen, maar uitsluitend te bepalen dat het bestuur een aanvullend besluit moet nemen of een bepaald aanvullend voorschrift aan het besluit moet verbinden. De rechter zou deze aanvulling ook zelf voorziend in de uitspraak kunnen vaststellen. Daarmee zou kunnen worden bereikt dat recht wordt gedaan aan de gerechtvaardigde belangen van de appellant, onder omstandigheden zelfs zonder dat deze appellant daarvoor nog afhankelijk is van een

volgens besluit van het bestuursorgaan. Gelijkzeitig zou het aangevochten besluit van kracht blijven met als gevolg dat het bestuur een rechtsgrondslag blijft houden en met de feitelijke uitvoering van het besluit kan worden begonnen. Een dergelijke mogelijkheid kan hier slechts heel grof worden aangeduid, maar verdient onzes inziens wel een verdere discussie. Daarbij zal de relatie tot de mogelijkheden om een besluit te vernietigen, zijn rechtsgevolgen echter in stand te laten en tot de door het wetsvoorstel wijziging bestuursprocesrecht beoogde herziening van art. 8:72 lid 3 Awb goed doordacht moeten worden. Aandacht zou daarbij ook moeten uitgaan naar art. 8:69 Awb. Het is niet bij voorbaat duidelijk welke mogelijkheden dit artikel biedt om in te gaan op tijdens de zitting opgekomen mogelijkheden het geschil definitief te beslechten die, bij een strikte interpretatie, geen betrekking hebben op de onderdelen van het besluit die zijn aangevochten, maar bijvoorbeeld een nieuw, aanvullend besluit tot gevolg hebben.

Ook een algemene wettelijke clausule die de rechter zou verplichten om na te gaan welke mogelijkheden van een definitieve beslechting van het geschil hij heeft, zou als signaal in bovenbedoelde zin kunnen werken. Daarmee zou recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak gecodificeerd worden.^[33]

5 Afsluitende opmerkingen

De lange duur van besluitvorming en beslechting van geschillen inzake grote, complexe projecten is een breed gedeelde zorg. Na de versnellingsmaatregelen in sectorale wetgeving, zoals de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, wordt de schijnwerper thans gericht op wijzigingen in het algemeen bestuurs- en bestuursprocesrecht. Rechtsvergelijkend onderzoek kan hierbij goede dienst bewijzen. Daarbij gaat het niet alleen om het identificeren van versnellingsmogelijkheden, maar ook om de vraag hoe een kwalitatief hoogwaardige besluitvorming kan worden gewaarborgd en welke ervaringen met versnellingsmaatregelen in de praktijk zijn opgedaan. Door de gevolgen van de hereniging is met name in Duitsland in de afgelopen twintig jaar veel versnellingswetgeving ontwikkeld, toegepast en geëvalueerd. In Frankrijk en Engeland valt op dat daar aan een brede voorbereidingsprocedure een veel belangrijkere plaats toekomt dan in Nederland. Dat komt overeen met een van de belangrijkste voorstellen van de Commissie Elverding. Opvallend is dat het rapport van de Commissie Elverding op dit punt tot nu toe geen vervolg heeft gekregen. Het lijkt de moeite waard om hier toch nog een keer grondig over na te denken en daarbij de ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk te betrekken. Uit het Duitse recht, zoals dat in de afgelopen twintig jaar is ontwikkeld en toegepast, lijken talrijke interessante elementen kunnen worden gedestilleerd. Hoewel rechtssysteem en cultuur verschillen en het niet gaat om een overname van Duitse wetgeving in Nederland, biedt het Duitse recht onzes inziens wel een aantal ideeën om de besluitvorming te versnellen zonder de kwaliteit aan te tasten en de waarborgen voor de burger te verminderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Planfeststellungsverfahren en de (nog) ruimere mogelijkheden van de rechter om geschillen definitief te kunnen beslechten. Dat geldt echter niet voor alle Duitse versnellingsmaatregelen. Juist de combinatie van verschillende maatregelen heeft naar opvatting van velen in Duitsland geleid tot een zeer gevoelige beperking van de rechten van burgers. De vraag wordt gesteld of dat wenselijk is en ook of het nodig is om het beoogde doel van snellere besluitvorming te bereiken.^[34] Maar ook bij de verdere ontwikkeling en praktische toepassing van recent, met name door de Chw, in de Nederlandse wetgeving ingevoerde wetgeving kunnen de met soortgelijke instrumenten al bestaande ervaringen in Duitsland nuttig zijn.

Afsluitend zij nog opgemerkt dat thans een groot aantal wettelijke maatregelen in behandeling is en in dit rapport daarenboven nog een aantal maatregelen worden voorgesteld, die leiden tot een (nog) verdere subjectivering van het bestuursprocesrecht. Dat geldt o.a. voor de introductie van het relativiteitsvereiste, het uitsluiten van het beroep voor niet tot het Rijk behorende overheden, de uitbreiding van art. 6:22 Awb en de hiervoor besproken denkbare wijzigingen van art. 8:72 Awb. Deze maatregelen dienen niet alleen elk voor zich te worden overwogen, maar in hun totaliteit te worden beschouwd. Op een gegeven moment kan bijvoorbeeld de vraag rijzen of een dermate sterke subjectivering van het bestuursprocesrecht, mede uit Europeesrechtelijk oogpunt, gewenst is. Ook kan de vraag rijzen of objectieve rechtmatigheidscontrole dan niet met andere middelen, die de besluitvorming niet vertragen, zou moeten of kunnen worden gewaarborgd.

Voetnoten

[3]

Dit artikel berust voor een belangrijk deel op het onderzoeksrapport 'Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken' dat geschreven is in opdracht van het WODC door de Universiteit Maastricht. Het rapport is op 26 november 2009 toegezonden aan beide Kamers van de Staten Generaal en is te raadplegen op de site van het WODC, <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/stroomlijning-en-versnelling-besluitvormingsprocedures.aspx>. Het zal in boekvorm verschijnen bij Boom Juridische Uitgevers.

[1]

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, *Sneller en beter*, april 2008.

[2]

Kamerstukken II 32 127.

[3]

Zie nader Ch.W. Backes, 'Crisistijden voor de waarborgfunctie van het bestuursrecht? De algemeen bestuursrechtelijke aspecten van de Crisis- en herstelwet', *M en R* 2009.

[4]

Zie in dit verband ook HvJ EG 16 juli 2009, zaak C-427/07, waarin het Hof Ierland veroordeelt omdat het kostenrisico voor appellanten niet beperkt is, alsmede de klacht tegen Engeland en Wales die aanhangig is bij het Aarhus Compliance Committee.

[5]

Kritisch hierover, alsmede over de effectiviteit van veel versnellingsmaatregelen: 'Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltverwaltung unter Reformdruck', *Erich Schmidt Verlag* 2007.

[6]

W. Ewer, 'Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung - gesetzgeberischer Aktionismus mit kontraproduktiver Wirkung', *Zeitschrift Für Gesetzgebung* 1998, S. 47 ff und SRU, *Umweltverwaltung unter Reformdruck*, *Erich Schmidt Verlag* 2007, Rd. 244 ff.

[7]

Yvonne Salfischberger, *Sneller en beter*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum, p. 13 e.v.

[8]

SRU, 'Umweltverwaltung unter Reformdruck', *Erich Schmidt Verlag* 2007, Rd. 267.

[9]

So. F.O. Kopp, 'U. Ramsauer, VwVfG, Kommentar', 10. Aufl., München 2008, par. 71a, Anm. 7.

[10]

F.O. Kopp, 'U. Ramsauer, VwVfG, Kommentar', 10. Aufl., München 2008, par. 71a, Anm. 7.

[11]

S. bijv. SRU, 'Umweltverwaltung unter Reformdruck', *Erich Schmidt Verlag* 2007, Rd. 292.

[12]

Een argumentum a contrario ligt hier niet voor de hand. Ook bij rechtsbescherming in twee instanties kan, zo bewijst de Nederlandse ervaring, de mogelijkheid om de StAB opdracht te geven voor een expertrapport, doorgaans zeer zinvol zijn.

[13]

Zie bijvoorbeeld W.F. Spieth u. M. Appel, 'Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz', *NuR* 2009, p. 312 ff.

[14]

Kamerstukken II, 32 127, nr. 3, artikelsgewijze toelichting op art. 1.9.

[15]

Kamerstukken II, 32 127, nr. 8, toelichting onderdeel C.

[16]

OVG Münster 27. Maart 2009, C-115/09, *Natur und Recht* 2009, p. 369 e.v.

[17]

OVG Schleswig, 12. Maart 2009, *Natur und Recht* 2009, p. 498 e.v., vooral p. 500.

[18]

Chw, *Kamerstukken II*, 32 127, nr. 3, p. 42 (MvT).

[19]

Zie hiervoor het geval van de nieuwe taak van luchthaven Laarbruch/Weeze, waarin het BVerwG een Nederlandse gemeente (Bergen, Limburg) bezwaarrecht toekende. 'BVerwG 16 oktober 2008', *NuR* 2009, p. 408 e.v. In de zaak was het bezwaar niet alleen toelaatbaar maar misschien ook gegrond. Dat is echter nog niet definitief beslist. Deze uitspraak is namelijk ook een goed voorbeeld van de (door het BVerwG nog niet beantwoorde) vraag wanneer een procedurefout in de vorm van een ten onrechte niet uitgevoerde m.e.r. tot een opheffing van een beslissing kan leiden en wanneer niet.

[20]

Aldus ook expliciet de *Kamerstukken II*, 32 127, nr. 3, p. 44 (MvT).

[21]

HvJ EG 16 juli 2009, zaak C-427/07, *AB* 2009, 397 (*Ierland*; m.nt. Backes).

[22]

Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, zie bijvoorbeeld

http://www.pgawb.nl/html/pgawb/WebHelp/PGAWB/Losse_wijzigingen/Wet_aanpassing_bestuursproces_recht.htm.

[23]

Zie ook Ch.W. Backes, *Suum cuique*, Den Haag 2009, p. 48 e.v.

[24]

Daar zouden de rechters voor een gedeelte het verzoek zelf formuleren en de appellant aanraden: 'Het beste formuleert u uw verzoek als volgt: ...'

[25]

Zie bijvoorbeeld *VAR-Commissie Rechtsbescherming, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: BJU 2004, p. 71 e.v., R.J.N. Schlössels, *Het besluitbegrip en de draad van Ariadne*, Den Haag 2003, en Ch.W. Backes, *Suum cuique*, Den Haag 2009, p. 52 e.v.

[26]

Zie bijvoorbeeld *VAR-Commissie rechtsbescherming, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: BJU 2004, p. 77 en D.J. Daalder, 'Laten we het besluit gewoon maar houden', *RMThemis* 1998, p. 192 e.v.

[27]

Zie over de recente ontwikkelingen dienaangaande echter J.A.M. van Angeren, 'Zelf voorzien in stroomversnelling', *JBplus* 2009, p. 257 e.v. Zie ook ABRvS 11 februari 2009, *AB* 2009, 224 (m.nt. Ortlep) e.v.a.

[28]

Zie nader J.A.M. van Angeren, 'De rechter als bestuurderplaatsvervanger', *JBplus* 2007, p. 16 e.v.

[29]

Kritisch hierover echter A.M.L. Jansen, 'Een oneigenlijk gebruikt nevendictium', *JBplus* 2008, p. 188 e.v.

[30]

Immers, ook thans wordt erkend dat voor de rechter een 'effectiviteitbeginsel' geldt op grond waarvan de rechter optimaal gebruik dient te maken van zijn wettelijke bevoegdheden ten einde een geschil effectief en finaal te beslissen; zie bijvoorbeeld Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht* (veertiende druk), Den Haag 2008, p. 570.

[31]

Zie A.M.L. Jansen, 'Een oneigenlijk gebruikt nevendictium', *JBplus* 2008, p. 188 e.v.

[32]

Daarmee onderscheidt deze manier van werken zich uiteindelijk toch aanzienlijk van de bestuurlijke lus (en is ook aanzienlijk sneller).

[33]

Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 december 2008, 200802431/1 en ABRvS 12 augustus 2009, *AB* 2009, 368 (m.nt. De Waard); zie hierover ook J.A.M. van Angeren, 'Zelf voorzien in stroomversnelling', *JBplus* 2009, p. 257 e.v.

[34]

Zie vooral SRU, 'Umweltverwaltung unter Reformdruck', *Erich Schmidt Verlag* 2007, Rd. 322.