

Stibbe

Het bestuursrechtelijke jaar 2018 in blogs



Amsterdam

Brussels

Dubai

London

Luxembourg

New York

Inleiding

De bestuursrechtadvocaten van Stibbe bloggen regelmatig over actuele onderwerpen op het gebied van het bestuursrecht en het omgevingsrecht. In dit e-book zijn voor u de belangrijkste bestuursrechtelijke blogs over 2018 gebundeld. Deze blogs geven een goed beeld van de ontwikkelingen uit het afgelopen jaar. Veel van deze ontwikkelingen zetten zich voort in 2019 waarbij er wat ons betreft drie in het oog springen:

1. Vorig jaar vroeg de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met regelmaat om een conclusie van de staatsraad advocaat-generaal over fundamentele bestuursrechtelijke vraagstukken. Bijvoorbeeld over de bestuurlijke waarschuwing, het belanghebbendebegrip en afgeleid belang, bestemmingsplannen en schaarse rechten. Deze trend zet zich dit jaar ongetwijfeld voort.
2. Daarnaast signaleren wij dat de bestuursrechter bestuursbesluiten steeds indringender toetst. Daarbij is de betekenis van het evenredigheidsbeginsel aan een opmars bezig die de komende tijd steeds meer vorm zal krijgen.
3. Tot slot zet de aandacht voor de energietransitie en klimaat zich onverminderd door. Op de valreep van 2018 is de Klimaatwet door de Tweede Kamer aangenomen en is een ontwerp-Klimaatakkoord gepresenteerd. De invulling van het Klimaatakkoord en de concrete maatregelen en verplichtingen voor onder meer bedrijven die daaruit voortvloeien, worden dit jaar duidelijker.

Naast deze drie belangrijke ontwikkelingen hebben ook tal van andere actualiteiten plaatsgevonden binnen het bestuurs- en omgevingsrecht. Wilt u dus graag worden bijgepraat over dé juridische ontwikkelingen in deze rechtsgebieden, dan nodigen wij u graag uit voor ons Actualiteitenseminar op donderdag 24 januari 2019. Hieronder treft u het programma aan en aanmelden gaat eenvoudig via [deze link](#).

Wij wensen u veel leesplezier. Mocht u vragen hebben, neemt u dan gerust contact met ons op. De contactgegevens van onze advocaten vindt u achterin dit e-book.

Namens de bestuursrechtadvocaten van Stibbe,



Aaldert ten Veen



Jan Reinier van Angeren



Tom Barkhuysen



Anna Collignon



Tijn Kortmann

Programma Actualiteitenseminar 24 januari 2019

12.30-13:00 uur Ontvangst met lunch

13:00-13:45 uur Opening en actualiteiten Omgevingswet (Jan Reinier van Angeren en Anna Collignon)

13:45-14:30 uur Workshopronde 1, keuze uit de volgende twee workshops:

- Algemeen bestuursrecht (Tom Barkhuysen)
- Ruimtelijke ordeningsrecht (Jan van Oosten)

14:40-15:25 uur Workshopronde 2, keuze uit de volgende twee workshops:

- Handhaving, toezicht en bestuurlijke boetes (Christien Saris)
- Milieurecht (Valérie van 't Lam)

15:25-16:00 uur Pauze

16:00-16:45 uur Workshopronde 3, keuze uit de volgende twee workshops:

- Schadevergoeding en nadeelcompensatie (Tijn Kortmann)
- Natuurbeschermingsrecht (Erwin Noordover)

16:45-17:00 uur Afsluiting

17:00-18:00 uur Borrel

Inhoudsopgave



Algemeen bestuursrecht

Een nieuwe coördinatieregeling in de Awb	7
Wettelijke regeling voor nadeelcompensatie binnenkort van kracht?	10
Oplegging bestuurlijke sanctie bij schending medewerkingsplicht wordt geregeld in de Awb	12
De Afdeling neemt afscheid van het begrip marginale toetsing: een nieuwe stap richting meer rechtsbescherming?	14
Centrale Raad van Beroep verduidelijkt publieke-taakjurisprudentie ten behoeve van het bestuursorgaanbegrip	17
Afdeling: wél rechtsbescherming mogelijk tegen de bestuurlijke waarschuwing. Inzicht in de gevolgen voor de handhavingspraktijk	20
Eerste ervaringen met ‘meedenkers’ in het bestuursrecht: op naar een wettelijke regeling voor de amicus curiae	22
Het belanghebbendebegrip als toegangsvraagstuk: conclusie raadsheer A-G over ‘afgeleid belang’	24
Wat wordt in het digitale tijdperk bedoeld met ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’ (artikel 8:42 Awb)? Een belangrijke Hoge Raad uitspraak van 4 mei 2018.	27
Afdeling bestuursrechtspraak verfijnt toetsingskader voor geautomatiseerde besluitvormingsprocessen (AERIUS).	30
Het beginsel van gelijke kansen geldt ook bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen	33
Bijzondere omstandigheden bij dwangsominvordering en verhaal van bestuursdwangkosten. Conclusie staatsraad A-G verzacht formele rechtskracht.	35
Hoe is de bestuurlijke handhaving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vormgegeven?	38
De Wet terugvordering staatssteun is op 1 juli 2018 in werking getreden. Wat is het sanctieregime van het staatssteunrecht?	41

Inhoudsopgave



Omgevingsrecht

Het Europese PAS-arrest: een programmatische aanpak is toelaatbaar, maar PAS op!	45
Gemeentelijke milieuzones en de harmonisatie ervan	60
Wat houdt de Klimaatwet in en wat is de verhouding tot het Klimaatakkoord?	70
De gewijzigde Klimaatwet; wat staat er in?	73
Het Klimaatakkoord: sectortafel mobiliteit	77
Het Klimaatakkoord: sectortafel elektriciteit	81
Het Klimaatakkoord: sectortafel industrie	84
Onze advocaten	88

Algemeen bestuursrecht



Een nieuwe coördinatieregeling in de Awb

Op dit moment is de coördinatie van samenhangende besluiten versnipperd over diverse wetten. De wetgever heeft de invoering van de Omgevingswet aangegrepen om ook op dit vlak de zaken te stroomlijnen. In de Algemene wet bestuursrecht komt een nieuwe afdeling “Coördinatie van samenhangende besluiten”. In deze blog vat ik de hoofdlijnen van deze nieuwe regeling samen en plaats ik enkele kanttekeningen.

Het wetsvoorstel past overigens tevens enkele wetten aan met het oog op de invoering van de algemene regeling over nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Awb. Ik ben daarop in een afzonderlijk blogbericht ingegaan. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een algemene bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de medewerkingsplicht als bedoeld in artikel 5:20 Awb. Zie daarover dit Stibbeblogbericht.

Huidige situatie

Coördinatie van samenhangende besluiten, zoals een bestemmingsplan, vergunningen en subsidies voor één project, is bedoeld om de besluitvorming rond zo’n project te versimpelen en te stroomlijnen. De overheid die op dit moment wil gaan coördineren heeft al meteen een lastige start: de toepasselijke regelgeving is over allerlei plaatsen verspreid. Zo bevat zowel de Awb (afdeling 3.5) als de Wro (afdeling 3.6) als de Wabo (paragraaf 3.5) bepalingen over coördinatie en zijn er specifieke bepalingen in bijzondere wetten opgenomen, zoals de E-wet 1998 (art. 9b) de Gaswet (art. 39b), de Mijnbouwwet (art. 141a) en de Tracéwet (art. 20). Bedenkt men vervolgens dat de regeling in de Awb facultatief is en niet erg populair lijkt, dan is het toe te juichen dat de wetgever eerst zelf eens de coördinatie-handschoen heeft opgepakt.

Het voorstel

De consultatieversie die de Minister van Rechtsbescherming heeft vrijgegeven voor inspraak (tot 18 mei 2018) voorziet in een nieuwe afdeling 3.5 Awb “Coördinatie van samenhangende besluiten”. Deze komt in de plaats van de huidige afdeling 3.5 Awb (Samenhangende besluiten) en van afdeling 3.6 Wro (Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid) en van paragraaf 3.5 Wabo (Coördinatie met de voorbereiding van watervergunningen). Doelstelling is – naast uniformering – het versterken van de regierol van het coördinerend bestuursorgaan en verdere stroomlijning van de voorbereiding van samenhangende besluiten en van de rechtsbescherming die tegen die besluiten openstaat.

Reikwijdte

De nieuwe coördinatieregeling wordt toegepast als dit is bepaald bij wettelijk voorschrift of bij besluiten van de betrokken bevoegde bestuursorganen. Het wettelijk voorschrift hoeft niet van het rijk afkomstig te zijn: een provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening kan ook de basis voor coördinatie vormen. Een inhoudelijke beperking van de reikwijdte kent de regeling niet meer: theoretisch is het zelfs mogelijk om besluiten te coördineren die inhoudelijk gezien geen enkele samenhang vertonen. Het huidige artikel 3:19 Awb, dat coördinatie koppelde aan het verrichten van een bepaalde activiteit,

keert in de nieuwe regeling niet terug. Omdat tegen het besluit om te gaan coördineren ook geen beroep openstaat, wordt de betrokken overheden hier alle vrijheid gelaten bij de keuze van de te coördineren besluiten. Volgens de toelichting is echter wel vereist dat het doel van de coördinatie een doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten is.

In hoofdstuk 16 van de Omgevingswet staan de bepalingen die coördinatie in bepaalde gevallen verplicht stellen. Kort samengevat gaat het om wateractiviteiten (voortzetting van art. 6.27 t/m 6.29 Waterwet en par. 3.5 Wabo), besluiten ter uitvoering van hoofdinfrastructurele projecten en primaire waterkeringen (voortzetting van art. 20 Tracéwet en par. 5.2 Waterwet), andere aangewezen project-besluiten en de vaststelling, wijziging of intrekking van kerninstrumenten uit de Omgevingswet (facultatief). De verplichte coördinatie op grond van de E-wet, G-wet en M-wet wordt geregeld in de Invoeringswet Omgevingswet.

Versterking regie en stroomlijning

Ten opzichte van de huidige regeling krijgt het coördinerende bestuursorgaan twee nieuwe bevoegdheden. Ten eerste kan het de besluitvorming faseren ofwel clusteren. Ten tweede kan het zelf bepalen binnen welk tijdvak de samenhangende aanvragen ingediend moeten worden en welke beslistermijn geldt voor een cluster besluiten. Zo wordt een einde gemaakt aan de huidige situatie, waarin een besluit met een lange beslistermijn (bijvoorbeeld een uov-besluit) de hele besluitvorming kan ophouden. Daarvoor is overigens wel nodig dat de andere betrokken bestuursorganen zich aan de gestelde termijnen houden. Het coördinerend bestuursorgaan is immers niet bevoegd om deze besluiten zelf te nemen, behoudens de zo dadelijk te bespreken regeling van de indeplaatsstelling.

De regierol van het coördinerend bestuursorgaan brengt verder mee dat dit bestuursorgaan als ‘loket’ fungeert. Bij hem worden de aanvragen ingediend, hij stuurt deze zo nodig door, hij legt stukken ter inzage, bij hem worden zienswijzen ingediend, hij stelt betrokkenen in de gelegenheid op die zienswijzen te reageren en hij maakt de genomen besluiten gelijktijdig bekend.

Indeplaatsstelling

Een gevoelig onderwerp is altijd de indeplaatsstelling. De bestaande regelingen kennen vaak de mogelijkheid dat een hoger bestuursorgaan de bevoegdheid van een onwillig lager bestuursorgaan naar zich toe kan trekken en in diens plaats zelf het benodigde besluit kan nemen. Denk aan de verlening van omgevingsvergunningen door GS ter uitvoering van een inpassingsplan. Deze bevoegdheid keert in de nieuwe regeling terug. Zij komt toe aan de Minister of gedeputeerde staten als coördinerend bestuursorgaan, waarbij GS echter niet bevoegd zijn tot indeplaatsstelling van besluiten die op rijksniveau genomen moeten worden. Gemeenten en waterschappen krijgen de bevoegdheid tot indeplaatsstelling niet. Anders gezegd: indeplaatsstelling werkt horizontaal, of verticaal naar beneden, maar niet naar boven. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft daar een punt van gemaakt, want, zo zegt zij, als coördinatie is gebaseerd op een afspraak tussen bestuursorganen van provincie en gemeente (vrijwillige coördinatie dus) en het college van B en W treedt op als coördinerend bestuursorgaan, waarom heeft dat college dan niet ook de bevoegdheid om in plaats van provinciale bestuursorganen besluiten te nemen? Van de provincie mag bij coördinatie op basis van wederzijdse instemming commitment worden verwacht in de uitvoering, aldus de VNG. Ook de Unie van Waterschappen heeft zorgen geuit over de regeling van de indeplaatsstelling. De UvW vindt het gevaarlijk als een hogere overheid een watervergunning kan verlenen die eerder door een waterschap is geweigerd. Temeer, nu

dat waterschap de mogelijkheid is ontzegd om tegen dat indeplaatsstellingsbesluit op te komen bij de bestuursrechter. De Minister is op deze kritiek helaas niet echt ingegaan. Hij volstaat met de opmerking dat het vereiste van een wettelijke regeling of een gezamenlijk besluit waarborgt dat er steeds voldoende (democratisch) draagvlak is voor deze doorzetmacht van hogere overheden.

Daarmee ontwijkt de Minister de discussie over de autonomie van lagere overheden. De toelichting vermeldt dat indeplaatsstelling niet moet worden gezien als een instrument van interbestuurlijk toezicht. Dat is opmerkelijk, want het ontbreken van de mogelijkheid van beroep tegen het indeplaatsstellingsbesluit wordt gemotiveerd met een verwijzing naar artikel 124f Gemeentewet. Dat artikel heeft wel degelijk betrekking op indeplaatsstelling als instrument van interbestuurlijk toezicht.

Rechtsbescherming

Ook bij bezwaar en beroep tegen samenhangende besluiten staat het coördinerende bestuursorgaan centraal. Bij hem worden bezwaarschriften ingediend, hij zorgt voor toezending aan de bevoegde bestuursorganen, hij zamelt de beslissingen op bezwaar in en maakt deze gelijktijdig bekend. Opvallend is dat de behandeling van de bezwaarschriften niet wordt gecentraliseerd. Zo blijft de situatie bestaan dat er voor één project in principe door elk betrokken bestuursorgaan afzonderlijk een hoorzitting wordt georganiseerd. Dat lijkt mij een gemiste kans, want hoe moeilijk is het om in zo'n geval één hoorzitting te organiseren waarbij vertegenwoordigers van alle bestuursorganen vertegenwoordigd zijn?

Voor de rechtsbescherming bij de bestuursrechter kiest de wetgever voor een middenweg tussen de huidige regelingen in de Awb respectievelijk de Wro. Beide regelingen voorzien in een gebundeld beroep bij één rechterlijke instantie, maar de keuze voor die instantie verschilt. Onder de huidige Awb is de bevoegdheid van de rechtbank hoofdregel. Alleen als tegen geen van de samenhangende besluiten beroep openstaat bij de rechtbank, is de Afdeling, het CBb of de Centrale Raad van Beroep bevoegd. In de nieuwe regeling wordt voorgesteld om rechtstreeks beroep bij een van deze hoogste rechters open te stellen, zodra tegen minstens één van de samenhangende besluiten rechtstreeks beroep openstaat bij deze hoogste rechter. Tegen de combinatie van een omgevingsplan met omgevings-vergunningen zal dus rechtstreeks beroep openstaan bij de Afdeling. Dat gaat verder dan de huidige regeling van afdeling 3.5 Awb maar minder ver dan de huidige regeling van afdeling 3.6 Wro, want onder die regeling staat altijd rechtstreeks beroep open bij de Afdeling, ook als dat voor geen van de samenhangende besluiten geldt. De VNG vindt dit een verslechtering, maar de Minister merkt fijntjes op dat de coördinatieregeling niet kan worden gebruikt voor een ander doel dan doelmatige en samenhangende voorbereiding van besluiten, bijvoorbeeld het verkorten van de beroepsgang. Mij zijn inderdaad voorbeelden uit de praktijk bekend waarin het verkorten van die beroepsgang (en daarmee het ontnemen van een instantie aan burgers) het enige doel leek te zijn van een gemeentelijk coördinatie-besluit.

Alles overziend

Alles overziend lijkt mij deze nieuwe regeling ontegenzeggelijk een verbetering. Niettemin zijn er enkele kansen gemist en zal het succes in de praktijk afhankelijk blijven van de bereidheid van de betrokken overheden om een stapje extra te zetten.



Tijn Kortmann

Wettelijke regeling voor nadeelcompensatie binnenkort van kracht?

Uitgestelde inwerkingtreding, we kennen het van de Omgevingswet. Op 26 april 2016 in het Staatsblad verschenen, maar de inwerkingtreding is al een paar keer en recent opnieuw uitgesteld, nu tot 1 januari 2021. Maar er is nog een belangrijke wet die al ruim vijf jaar in de ijskast staat: titel 4.5 Awb, een algemene regeling voor nadeelcompensatie. Het is nog koffiedik kijken, maar er zijn signalen dat de regering nu toch echt werk wil gaan maken van inwerkingtreding van deze regeling.

Waarom zit titel 4.5 Awb in de ijskast?

Titel 4.5 Awb (Nadeelcompensatie) is als onderdeel van de Wet nadeelcompensatie en schade-vergoeding bij onrechtmatige besluiten op 15 februari 2013 in het Staatsblad verschenen. Het andere onderdeel van die wet, titel 8.4 Awb (Schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten) is op 1 juli 2013 in werking getreden, maar de invoering van titel 4.5 Awb is tot nader order uitgesteld. De reden daarvan is dat er nog een stevige portie aanpassingswetgeving nodig is om de diverse nadeelcompensatieregelingen in de bijzondere wetten in lijn te brengen met de algemene titel 4.5 Awb. Dat zou eenvoudig kunnen zijn (alle bijzondere regelingen schrappen) ware het niet dat binnen een aantal departementen weerstand is tegen de opzet van titel 4.5 Awb. Het eerste artikel van deze titel (artikel 4:126 Awb) beperkt het recht op nadeelcompensatie namelijk niet tot een lijst van specifieke besluiten, zoals bijvoorbeeld in het planschaderecht gebruikelijk is, maar koppelt het recht op nadeelcompensatie – heel algemeen – aan de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een bestuursorgaan. Bij de aanpassingswetgeving ligt dus telkens een keuze voor. Aansluiten bij het open systeem van titel 4.5 Awb of bij het gesloten systeem van het planschaderecht? Die keuze blijkt niet zo eenvoudig. Harmonisatie is goed, maar sommigen vrezen dat het open systeem van artikel 4:126 Awb tot een stortvloed van nadeelcompensatieclaims gaat leiden.

De Omgevingswet

De beoogde regeling voor nadeelcompensatie in de Omgevingswet (afdeling 15.1) heeft de zaak niet eenvoudiger gemaakt. Het ministerie van (toen nog) Infrastructuur en Milieu koos begin 2017 namelijk voor een opzet die op belangrijke onderdelen afwijkt van titel 4.5 Awb en voorrang zou krijgen. Omdat nadeelcompensatie juist in het omgevingsrecht veel voorkomt, zou titel 4.5 Awb daarmee enorm aan betekenis inboeten. Daar is weer veel kritiek op gekomen van nadeelcompensatiespecialisten. Ik verwijs naar een recente blog van Berthy van den Broek (Universiteit Utrecht). Zij zet de moeizame verhouding tussen deze belangrijke toekomstige nadeelcompensatieregelingen (titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet) helder uiteen. Haar inschatting is dat geen van beide nadeelcompensatieregelingen op korte termijn in werking zal treden.

Wijzigingswet Awb

De nieuwe minister van Rechtsbescherming zit echter niet stil. Hij heeft onlangs een voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in consultatie gebracht die de inwerkingtreding van de nadeelcompensatieregeling van titel 4.5 Awb een stapje dichterbij brengt. De nadeelcompensatieregelingen in bijzondere wetten die door titel 4.5 Awb overbodig zijn geworden worden geschrapt. Verder maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de algemene nadeelcompensatieregeling van titel 4.5 Awb alvast in werking te laten treden, maar daarbij een uitzondering te maken voor de omgevingsrechtelijke wetten waarop de speciale nadeelcompensatieregeling van afdeling 15.1 van de Omgevingswet op van toepassing zal worden. Anders gezegd, titel 4.5 Awb wordt klaargestoomd voor invoering vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De toelichting bij het wetsvoorstel zegt dat op een aantal plaatsen ook met zoveel woorden. Hoewel het zal gaan om een afgeslankte regeling (het omgevingsrecht doet immers niet mee) zal de invoering van titel 4.5 Awb toch een historisch moment markeren.

Het wetsvoorstel voorziet overigens tevens in de stroomlijning van de coördinatie van samenhangende besluiten. De nieuwe coördinatieregeling is toepasbaar voor het gehele omgevingsrecht. Ik heb de nieuwe coördinatieregeling besproken in een afzonderlijk blogbericht. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een algemene bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de medewerkingsplicht als bedoeld in artikel 5:20 Awb. Zie daarover dit Stibbeblogbericht.

Komt titel 4.5 Awb binnenkort uit de ijskast?

Zoals gezegd, het is nog koffiedik kijken, maar één ding is zeker. Met de wijzigingswet die de nieuwe minister in procedure heeft gebracht, worden de nadeelcompensatieregelingen van titel 4.5 Awb en afdeling 15.1 Omgevingswet 'ontkoppeld'. Voor de inwerkingtreding van de algemene regeling van de Awb hoeft dus niet langer te worden gewacht totdat alle aanpassingen in de omgevingsrechtelijke wetgeving uitgediscussieerd zijn. Natuurlijk, de regering heeft nog steeds de mogelijkheid om titel 4.5 Awb in de ijskast te laten tot de Omgevingswet in werking treedt, maar nodig is het niet meer. Het kan dus snel gaan, vanaf nu!



Tijn Kortmann

Oplegging bestuurlijke sanctie bij schending medewerkingsplicht wordt geregeld in de Awb

Op 17 januari 2018 is de [internetconsultatie](#) van start gegaan in verband met de inwerkingtreding van de [Omgevingswet](#). Deze consultatie heeft ook gevolgen voor de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dit blogbericht bespreken wij de voor de toezicht- en handhavingspraktijk belangrijke wijziging ter handhaving van de medewerkingsplicht in artikel 5:20 Awb. Deze wijziging voorziet in een algemene regeling op grond waarvan een bestuursorgaan een bestuurlijke sanctie in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kan opleggen als een burger, bedrijf of instelling niet of onvoldoende meewerkt aan een vordering van een toezichthouder. Het gevolg van deze wetswijziging is dat dezelfde handhavingsbevoegdheden wegens het niet naleven van de medewerkingsplicht in bijzondere wetten zullen worden ingetrokken. Daarmee voorziet de wetswijziging in harmonisatie van de handhavingsbevoegdheden die nu nog her en der in bijzondere wetgeving is neergelegd.

Het wetsvoorstel voorziet overigens tevens in de stroomlijning van de coördinatie van samenhangende besluiten. De nieuwe coördinatieregeling in de Awb is besproken in een afzonderlijk [blogbericht](#). Het wetsvoorstel past verder enkele wetten aan met het oog op de invoering van de algemene regeling over nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Awb. Ook hieraan is aandacht besteed in een apart [blogbericht](#).

Medewerkingsplicht: artikel 5:20 lid 1 Awb

Op grond van [artikel 5:20 lid 1 van de Awb](#) is een ieder verplicht om alle medewerking te verlenen aan een toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het gaat om een medewerkingsplicht. De gevraagde medewerking moet evenredig zijn en daarvoor moet een redelijke termijn worden gesteld.

Handhaving medewerkingsplicht: bijzondere wetten

Op dit moment biedt de Awb geen algemene bevoegdheid voor bestuursorganen om bestuurlijke sancties (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete) op te leggen indien niet of onvoldoende wordt meegewerkt bij de uitoefening van de bevoegdheden van een toezichthouder. Wel geldt dat bestuursorganen in tal van bijzondere wetten dergelijke bevoegdheden hebben. Voorbeelden daarvan zijn onder meer te vinden in de financiële wetgeving. De AFM kan op grond van de Wet op het financieel toezicht ([artikel 1:79 Wft](#), [1:80 Wft](#)) een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen bij schending van de medewerkingsplicht. De Minister van SZW kan voor schending van de medewerkingsplicht op grond van de Arbeidsomstandighedenwet een last onder dwangsom opleggen ([artikel 28b Arbowet](#)) en de Autoriteit Persoonsgegevens een last onder bestuursdwang op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming ([artikel 16 UAVG](#)).

Wetswijziging: nieuw artikel 5:20 lid 3 Awb

De wetswijziging voorziet erin dat in de Awb een algemene bevoegdheid wordt gecreëerd op grond waarvan bestuursorganen bij de niet naleving van de medewerkingsplicht een last onder bestuursdwang kunnen opleggen. Daartoe wordt een derde lid aan artikel 5:20 Awb toegevoegd. Overigens kan het bestuursorgaan er ook voor kiezen om in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom op te leggen (artikel 5:32 Awb). Dat betekent dat de wetgever het vooralsnog niet mogelijk maakt om bestuursorganen de algemene bevoegdheid te geven om een bestuurlijke boete op te leggen bij schending van de medewerkingsplicht.

Gevolgen wijziging

Wij verwachten dat de voorgestelde wijziging van artikel 5:20 Awb op weinig weerstand zal stuiten. Wat kan er immers op tegen zijn dat in de Awb een algemene regeling wordt voorzien die bestuursorganen de bevoegdheid geeft om met een last onder dwangsom of bestuursdwang op te treden wanneer de medewerkingsplicht geschonden wordt? Het gevolg daarvan zal zijn dat bijzondere regelingen, zoals de financiële toezichtwetgeving en de privacywetgeving, die op dit moment voorzien in de mogelijkheid om met een last onder dwangsom of bestuursdwang op te treden zal worden ingetrokken. Uiteraard blijft het mogelijk om de niet naleving van de medewerkingsplicht ook met een bestuurlijke boete te sanctioneren. Die bevoegdheid moet dan volgen uit de bijzondere wet die daarin moet (blijven) voorzien.



Christien Saris



Jan Reinier van Angeren



Tom Barkhuysen

De Afdeling neemt afscheid van het begrip marginale toetsing: een nieuwe stap richting meer rechtsbescherming?

Inleiding

In het voorjaar van 2018 heeft de Raad van State zijn jaarverslag 2017 gepubliceerd. In hoofdstuk 4 van het jaarverslag 2017 wordt ingezoomd op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling). De Afdeling geeft in het algemene deel van de paragraaf 'Ontwikkelingen' aan dat zij afscheid heeft genomen van het begrip 'marginale toetsing' en dat zij voortaan niet meer de termen 'beoordelings- en beleidsvrijheid' gebruikt, maar 'beoordelings- en beleidsruimte' van bestuursorganen.

In dit blogbericht lichten wij eerst deze diep in het Nederlandse bestuursrecht verankerde begrippen kort toe. Vervolgens bespreken wij de aanleiding voor het (gedeeltelijk) loslaten van deze begrippen. Tot slot staan wij stil bij de mogelijke gevolgen van deze ontwikkeling voor de rechtsbescherming.

Opmars en terugtrek van de wetgever: marginale toetsing

Op steeds meer terreinen neemt de overheidsbemoeienis toe. De wetgever is echter niet in staat om voor alle denkbare situaties exact aan te geven wat toegestaan, verplicht of verboden is. Daarom beperkt de bestuursrechtelijke wetgeving zich nogal eens tot het scheppen van algemene bevoegdheden, die door het bestuur in concrete gevallen – in meer of mindere mate – naar eigen inzicht worden ingevuld en uitgeoefend.

Van oudsher is betoogd dat, indien de democratisch gelegitimeerde wetgever bewust beoordelings- en/of beleidsvrijheid toekent aan een bestuursorgaan en zelf dus terugtreedt, de ondemocratisch benoemde bestuursrechter het bestreden besluit in dat geval marginaal (terughoudend) moet toetsen. Al zijn er andere, in de ogen van de bestuursrechter 'betere' besluiten mogelijk, dan nog stelt de bestuursrechter zich terughoudend op. De bestuursrechter is in dit soort geschillen geen scheidsrechter, maar een grensrechter. Alleen indien de bestuursrechter van oordeel is dat geen redelijk bestuursorgaan in de gegeven omstandigheden tot het bestreden besluit had kunnen komen, grijpt hij in.

Beoordelingsvrijheid

Bij beoordelingsvrijheid draait het om de vraag of aan de voorwaarden voor rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid in een concreet geval is voldaan en daarmee of het bestuur bevoegd is. Indien de wetgever bewust vage begrippen – bijvoorbeeld 'nationale belangen' of 'goede ruimtelijke ordening' – gebruikt, dan komt aan het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toe. Tenzij uit de aard van de bevoegdheid, de wetstekst of de wetsgeschiedenis voortvloeit dat niet bedoeld is om beoordelingsvrijheid te scheppen, kan het bestuursorgaan in dit soort gevallen naar eigen inzicht een redelijke, met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur strokende, uitleg aan vage normen geven.

Beleidsvrijheid

Indien is voldaan aan de voorwaarden voor rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid, maar het bestuursorgaan de keuze heeft om al dan niet gebruik te maken van die bevoegdheid, is er sprake van beleidsvrijheid. Of er bij een bevoegdheid sprake is van beleidsvrijheid, is vaak eenvoudig af te leiden uit het gebruik van de woorden ‘kan’ en ‘kunnen’. Zie bijvoorbeeld artikel 3.28, eerste lid, Wro: *“Indien sprake is van nationale belangen kan Onze Minister (...) een inpassingsplan vaststellen.”* Uit het woord ‘kan’ valt af te leiden dat de minister, anders dan bij een gebonden bevoegdheid het geval is, zelf mag bepalen of hij zijn bevoegdheid gebruikt.

Een belangrijk verschil met beoordelingsvrijheid betreft de rol van de evenredigheidstoets (artikel 3:4, tweede lid, Awb) die alleen bij beleidsvrijheid een rol speelt. Bij beoordelingsvrijheid gaat het namelijk om de invulling van de norm. Daar komt geen evenredigheidstoets bij kijken. Bij beleidsvrijheid kan het bestuursorgaan beleid voeren bij het inzetten van zijn bevoegdheden. Dat houdt per definitie in dat er keuzes gemaakt moeten worden en er dus een belangenafweging plaatsvindt. Daarbij zal het bestuursorgaan het ene belang laten prevaleren boven het andere belang. Als er sprake is van beleidsvrijheid, dan toetst de rechter deze door het bestuursorgaan gemaakte evenredigheidsafweging in de regel marginaal.

Aanleiding voor de (gedeeltelijke) afschaffing van deze begrippen

In een blogbericht uit 2015 werd reeds, naar aanleiding van de kritiek op de marginale toetsing, een revolutie in het bestuursrecht bespeurd. De Afdeling bleek niet ongevoelig voor deze kritiek. In haar jaarverslag 2015 liet zij blijken dat de kritiek haar had bereikt en gaf zij voorbeelden van uitspraken waarin de evenredigheid van overheidsbesluiten indringender door de Afdeling was getoetst.

De noodzaak van een meer indringende toetsing bleef op de agenda van de Afdeling staan. Zij gaf in haar jaarverslag 2016 aan dat zij op bepaalde terreinen overheidsbesluiten indringender zou gaan toetsen.

Begin 2018 was de (verdere) opmars van de evenredigheid het onderwerp van een nieuw blogbericht. Daarin werd deze ontwikkeling toegejuicht, omdat het evenredigheidsbeginsel een belangrijk instrument biedt aan de bestuursrechter om tot een rechtvaardig oordeel te komen.

In het jaarverslag 2017 geeft de Afdeling aan dat zij *“is afgestapt van het gebruik van de term ‘marginale toetsing’, die een te vrijblijvende opstelling van de rechter suggereert. De termen ‘beleidsvrijheid’ en ‘beoordelingsvrijheid’ zijn vervangen door ‘beleidsruimte’ en ‘beoordelingsruimte’, met als overkoepelende term ‘beslissingsruimte’. De sinds jaar en dag gebruikte term ‘vrijheid’ wordt niet meer gebruikt, omdat deze verwarrend kan zijn. Geen enkel gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid is geheel vrij, maar steeds gebonden aan de regels van het recht. Met de termen ‘beleidsruimte’ en ‘beoordelingsruimte’ bedoelt de Afdeling bestuursrechtspraak hetzelfde als voorheen met de termen ‘beleidsvrijheid’ en ‘beoordelingsvrijheid’.”*

Beoordeling en gevolgen voor de rechtsbescherming

Het valt toe te juichen dat de Afdeling de term 'marginale toetsing' niet meer gebruikt. Deze term suggereert immers ten onrechte dat de rechter slechts minimale rechtsbescherming biedt of slechts terughoudend aan het recht toetst. Het loslaten van dit begrip kan daarmee een signaal vormen naar lagere rechters, maar ook naar bestuursorganen, dat de rechter steeds effectieve rechtsbescherming moet bieden. Tegelijk moet er voor worden gewaakt dat het blijft bij semantiek en er in de feitelijke toetsing niets verandert.

Hoewel de Afdeling aan de begrippen beoordelings- en beleidsruimte dezelfde betekenis toekent als aan beoordelings- en beleidsvrijheid, is ook dit besluit van de Afdeling positief. Hiermee laat de Afdeling blijken dat geen enkel bestuursorgaan de volledige vrijheid heeft om te beoordelen of aan de voorwaarden voor rechtmatige uitoefening van een bevoegdheid in een concreet geval is voldaan, of de volledige vrijheid heeft zijn bevoegdheid al dan niet te gebruiken. Elke bevoegdheid is gebonden aan de regels van het recht. De bestuursrechter zal toetsen of het bestuursorgaan zich aan deze regels heeft gehouden.

Wel is het zaak dat in het kader van de nu geïntroduceerde begrippen nu ook wordt gewerkt aan een voorspelbare toetsingsdoctrine zodat vooraf duidelijk is hoeveel ruimte het bestuur al dan niet krijgt van de rechter bij de invulling van vage normen of het afwegen van belangen.



Tom Barkhuysen



Kharazm Rahimian

Centrale Raad van Beroep verduidelijkt publieke-taakjurisprudentie ten behoeve van het bestuursorgaanbegrip

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) verduidelijkt in een uitspraak van 15 augustus 2018 zijn publieke-taakjurisprudentie over de vraag wanneer een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een besloten vennootschap, een bestuursorgaan is als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit is van belang, omdat op besluiten van een bestuursorgaan de Awb van toepassing is. Zo moet een bestuursorgaan voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is de bestuursrechter de bevoegde rechter om besluiten te toetsen.

Verduidelijking

Deze uitspraak is in het bijzonder van belang omdat de CRvB zich daarin expliciet aansluit bij de grote-kameruitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 september 2014 waarin de Afdeling de publieke-taakjurisprudentie met het oog op de afbakening van het bestuursorgaanbegrip in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb heeft verduidelijkt. Zie ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394 (Stichting Platform31) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379 (Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio). Zie hierover een eerder Stibbe-blogbericht.

Lange tijd was onduidelijk of de CRvB zich bij die grote-kameruitspraken heeft aangesloten. De onduidelijkheid daarover werd vergroot toen de CRvB onlangs in een uitspraak van 21 maart 2018 (ECLI:NL:CRVB:2018:1189) met toepassing van zijn ‘oude’ Argonaut-uitspraak (CRvB 31 maart 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV8198) oordeelde dat FMMU Advies BV (FMMU), de opvolgster van Argonaut BV, bij het nemen van beslissingen op verzoeken om toekenning van een hoog pkb een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Een verwijzing naar de grote-kameruitspraken van de Afdeling over de publieke-taakjurisprudentie bleef opmerkelijk genoeg achterwege. Daardoor bleef ongewis of de CRvB zich al dan niet bij die verduidelijkte Afdelingsrechtspraak heeft aangesloten. In de annotaties bij deze uitspraak werd de CRvB opgeroepen de onduidelijkheid hierover weg te nemen (Gst. 2018/105, m.nt. N. Jak; AB 2018/230, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman; JB 2018/95, m.nt. J.A.F. Peters). In de uitspraak van 15 augustus 2018 heeft de CRvB helderheid gebracht door de uitspraak van 21 maart 2018 te ‘verduidelijken’ en uitdrukkelijk aansluiting te zoeken bij de grote-kameruitspraak van de Afdeling van 17 september 2014. Die keuze komt de rechtseenheid ten goede. Vermeldenswaard is dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven zich inmiddels ook bij de grote-kameruitspraak heeft aangesloten in een uitspraak van 27 november 2018 over Taxi Centrale Schiphol.

Inhoudelijke en financiële vereiste

In navolging van de '17 september 2014' uitspraken van de Afdeling, overweegt de CRvB dat ingevolge artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon een bestuursorgaan is als dat orgaan met openbaar gezag is bekleed. Daarvoor is bepalend of aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend. Openbaar gezag kan in beginsel slechts bij wettelijk voorschrift worden toegekend. Als een daartoe strekkend wettelijk voorschrift ontbreekt, is een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel geen bestuursorgaan. Bij organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, kan zich evenwel een uitzondering op deze regel voordoen, waardoor die organen toch bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb zijn. Deze uitzondering doet zich voor als aan twee cumulatieve vereisten is voldaan.

Het eerste vereiste is dat de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (het inhoudelijke vereiste). Het tweede vereiste is dat de verstrekking van deze uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derde of meer, wordt gefinancierd door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb (het financiële vereiste).

FMMU Advies BV

In deze uitspraak staat de vraag centraal of FMMU bij het nemen van beslissingen op verzoeken om toekenning van een hoog pkb een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder b Awb. Nu FMMU niet op grond van de wet over openbaar gezag beschikt, rijst de vraag of zij met toepassing van de publieke-taakjurisprudentie als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. Daarvoor is dus bepalend of FMMU aan het hiervoor genoemde inhoudelijke en financiële vereiste voldoet.

De CRvB oordeelt dat dat inderdaad het geval is. Wat betreft het inhoudelijke vereiste overweegt de CRvB dat FMMU met de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (minister), de Dienstverleningsovereenkomst tot indicatiestelling van hoog persoonlijk kilometerbudget bovenregionaal vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking (Dienstverleningsovereenkomst) heeft gesloten, op basis waarvan FMMU met ingang van 1 december 2014 de bevoegdheid heeft om te beslissen op een aanvraag om toekenning van het recht op een hoog pkb. In het als bijlage bij deze dienstverleningsovereenkomst opgenomen en door de minister goedgekeurde Indicatieprotocol Hoog Persoonlijk Kilometer Budget (Indicatieprotocol), zijn de toekenningscriteria voor een hoog pkb en de wijze van taakuitoefening beschreven. FMMU is op grond van de dienstverleningsovereenkomst gehouden overeenkomstig het Indicatieprotocol te handelen. Wijziging van het Indicatieprotocol zonder toestemming van de minister is niet geoorloofd. In de Dienstverleningsovereenkomst is opgenomen dat de minister FMMU aanwijzingen kan geven met betrekking tot de wijze waarop FMMU aan de beoordelingscriteria invulling geeft bij haar onderzoek, welke aanwijzingen de FMMU steeds moet opvolgen.

Over het financiële vereiste overweegt de CRvB dat degene die gebruik maakt van een Valys-pas een financieel voordeel geniet dat geheel ten laste komt van de rijksbegroting. De kosten van de indicering door FMMU komen eveneens ten laste van deze begroting.

Het voorgaande brengt met zich dat FMMU een bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Dat concludeerde de CRvB ook in de uitspraak van 21 maart 2018, die zoals gezegd ook over FMMU ging. Dit betekent dat de verduidelijkte jurisprudentie van de CRvB voor FMMU niet tot een ander oordeel over haar bestuursorgaankarakter heeft geleid.



Niels Jak

Afdeling: wèl rechtsbescherming mogelijk tegen de bestuurlijke waarschuwing. Inzicht in de gevolgen voor de handhavingspraktijk

In een uitspraak van 2 mei 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een bestuurlijke waarschuwing een appellabel besluit is indien die is gebaseerd op een wettelijk voorschrift. Daarbij geldt dat die waarschuwing een voorwaarde moet zijn om bij een volgende overtreding een sanctie (boete, last onder dwangsom etc.) te kunnen opleggen. Dat betekent dat degene die met een dergelijke waarschuwing wordt geconfronteerd daartegen met bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kan opkomen. Daarmee volgt de Afdeling de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven waarover wij eerder een blog schreven. In dit blogbericht bespreken wij de gevolgen van deze voor de handhavingspraktijk belangrijke uitspraak.

Gevolgen voor de handhavingspraktijk

Een wettelijke waarschuwing wordt voortaan dus als een appellabel Awb-besluit beschouwd, als die voorwaarde is voor een daarop volgende sanctie (boete, bevel etc.). Dat betekent dat een bedrijf of burger aan wie zo'n waarschuwing wordt gericht daartegen met bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kan opkomen. In de uitspraak van 2 mei 2018 ging het om een waarschuwing op grond van de Arbeidsomstandighedenwetgeving. Omdat bij een volgende overtreding een bevel tot stillegging van het werk kon worden opgelegd, is de waarschuwing een Awb-besluit, volgens de Afdeling.

Zijn alle kansen verkeken als degene die met een wettelijke waarschuwing te maken krijgt daar niet (tijdig) tegen opkomt?

De waarschuwing staat vast indien de belanghebbende daartegen niet (tijdig) opkomt en kan op een later moment, namelijk bij een daarop volgende sanctie, niet meer ter discussie worden gesteld. Wel kunnen feiten en omstandigheden die aanleiding hebben gegeven voor de waarschuwing in de procedure tegen de daarop volgende sanctie ter discussie worden gesteld. Ook daarin volgt de Afdeling de conclusie van de staatsraad A-G. Burgers en bedrijven staan dan ook niet geheel met lege handen als zij eerst opkomen tegen een op de waarschuwing volgende sanctie.

Kan ook tegen niet-wettelijke waarschuwingen worden opgekomen?

Die vraag is in de uitspraak van 2 mei 2018 onbeantwoord gebleven. Het ging daarin namelijk enkel om een wettelijke waarschuwing. Voor niet-wettelijke waarschuwingen – dat wil zeggen: waarschuwingen die op beleidsregels en interne richtsnoeren zijn gebaseerd – denken wij dat onder omstandigheden ook sprake kan zijn van een appellabel besluit. Bijvoorbeeld wanneer het bestuursorgaan middels de waarschuwing invulling geeft aan open normen. Zie hierover ons blogbericht bij de genoemde conclusie van de staatsraad A-G die de nodige handvatten biedt.

Tip voor de praktijk

De ontvanger van een wettelijke waarschuwing die het voorportaal is van een daarop volgende sanctie kan een bezwaarschrift indienen tegen de waarschuwing nu duidelijk is dat dit een appellabel besluit is. Of ook niet-wettelijke waarschuwingen appellabel zijn, staat, zoals gezegd, nog niet vast. Om het zekere voor het onzekere te nemen kan er voor gekozen worden ook tegen dergelijke waarschuwingen op tijd een bezwaarschrift in te dienen.



Christien Saris



Niels Jak

Eerste ervaringen met ‘meedenkers’ in het bestuursrecht: op naar een wettelijke regeling voor de *amicus curiae*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft voor het eerst gebruik gemaakt van de figuur *amicus curiae*. Bij wijze van experiment heeft de Afdeling een ieder de mogelijkheid gegeven te reageren op vragen die aan staatsraad advocaat-generaal Widdershoven zijn gesteld ten behoeve van een conclusie over de bestuurlijke waarschuwing. Deze conclusie hebben wij in een apart blogbericht besproken. In dit blogbericht bespreken wij enkele observaties bij het experiment met de *amicus curiae* en komen wij op basis daarvan tot de conclusie dat een wettelijke regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor de hand ligt.

Meedenkers in het bestuursrecht: een unicum

Voorafgaand aan de conclusie over de bestuurlijke waarschuwing heeft de Afdeling de vraagstelling aan de staatsraad A-G op haar website gepubliceerd en een ieder in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Dat betekent dat ook andere instanties of personen die niet bij deze zaak zijn betrokken hun mening of advies hierover konden uitbrengen. De staatsraad A-G is verzocht om de reacties van deze zogenoemde meedenkers (*amicus curiae*) bij zijn conclusie te betrekken. Dat is een unicum in het bestuursrecht. Niet eerder hebben anderen dan partijen de mogelijkheid gehad om hun licht te laten schijnen over de vragen aan de staatsraad A-G. Uiteindelijk zijn blijkens de conclusie 25 reacties binnengekomen uit onder meer wetenschap, advocatuur, bedrijfsleven en van overheidsinstanties.

Eerste observaties experiment

De introductie van meedenkers in deze zaak is een eerste experiment. Daarbij zij opgemerkt dat wij in de vraagstelling van de Afdeling noch in de conclusie hebben gezien op welke (wettelijke) grondslag dit experiment is gebaseerd. Wellicht is daarbij gedacht aan artikel 8:45 lid 1 Awb (in samenhang met artikel 8:108 lid 1 Awb). Uit dit artikel blijkt dat de bestuursrechter ook anderen dan partijen kan verzoeken inlichtingen te geven of onder hen berustende stukken in te zenden. Deze bepaling laat echter alleen ruimte om gericht informatie te vragen van bepaalde instanties of personen. Voor een uitnodiging aan een ieder zoals in deze zaak lijkt genoemd artikel evenwel geen grondslag te bieden.

De experimentele opzet roept ook andere vragen op. Zo rijst de vraag of en zo ja hoe de reacties van meedenkers (al dan niet met naam en toenaam) openbaar gemaakt kunnen worden. Een andere vraag is bijvoorbeeld of en zo ja hoe de meedenkers op de conclusie mogen reageren.

In de conclusie kiest de staatsraad A-G er expliciet voor om niet met naam en toenaam te verantwoorden in hoeverre bepaalde standpunten zijn ontleend aan of geïnspireerd op een bepaalde reactie. Daarvoor is bepalend dat niet is gecommuniceerd dat de ingezonden reactie met naam en toenaam in de openbare conclusie zal worden vermeld. De meedenkers hoefden daarop dan ook niet

bedacht te zijn. Daarnaast is niet uitgesloten dat sommige meedenkers het niet op prijs zouden stellen als hun naam en standpunt openbaar zouden worden gemaakt. Wel geeft de staatsraad A-G een generieke verantwoording van de betekenis van sommige reacties en verwijst hij ook geregeld geanonimiseerd naar één of meerdere reacties. De staatsraad A-G wijst er terecht op dat deze werkwijze niet volledig transparant is. De professionele achtergrond van de meedenkers en hun mogelijke belang daarbij blijven op deze manier namelijk in het midden. Er valt dan ook wat voor te zeggen dat de meedenkers en hun reacties in het vervolg openbaar worden gemaakt.

Op naar een wettelijke regeling

Het betrekken van meedenkers in procedures is voor de rechtsvorming van groot belang en juichen wij dan ook toe. Aan de andere kant laat dit experiment ook zien dat er behoefte bestaat aan vastlegging van de nodige procedurele regels, bijvoorbeeld over de vraag of de ingediende reacties met naam en toenaam worden genoemd en of de meedenkers de gelegenheid (moeten) krijgen op de conclusie te reageren. Wij denken daarbij aan een wettelijk verankerde regeling in de Algemene wet bestuursrecht, zoals in de literatuur ook wel wordt bepleit. Daarbij zou inspiratie kunnen worden ontleend aan al bestaande wettelijke bepalingen waarin voor bepaalde gevallen de mogelijkheid bestaat anderen dan partijen bij de zaak te betrekken. De vraag is wat in de Awb een geschikte plaats is voor zo'n regeling. Wanneer gebruik van de *amicus curiae* net zoals in dit geval wordt beperkt tot de situatie waarin een conclusie wordt gevraagd, dan zou artikel 8:12a Awb (over het nemen van conclusies) voor de hand liggen. Ook de behandeling in een grote kamer kan aangrijpingspunt zijn (art. 8:10a Awb). Wordt evenwel een ruimere inzet beoogd, dat wil zeggen los van een conclusie of een zaak die door een grote kamer wordt behandeld, dan is een algemene bepaling meer op haar plaats.

In aanvulling op een wettelijke regeling zouden nadere regels vastgelegd kunnen worden in de procesregeling van de hoogste bestuursrechters. Daarin kunnen bijvoorbeeld praktische regels worden opgenomen over de manier van indiening van de reacties en bevestiging van (tijds) ontvangst.

In het najaar van 2018 is verschenen het rapport over het evaluatie-onderzoek naar de toepassing van de figuur van de *amicus curiae* bij de Afdeling bestuursrechtspraak.



Christien Saris



Niels Jak

Het belanghebbendebegrip als toegangsvraagstuk: conclusie raadsheer A-G over ‘afgeleid belang’

In zijn conclusie van 7 november 2018 formuleert raadsheer advocaat-generaal Widdershoven vijf vuistregels die richtinggevend zouden moeten zijn bij het leerstuk van ‘afgeleid belang’ in het kader van het belanghebbendebegrip in de Algemene wet bestuursrecht (art. 1:2 lid 1 Awb).

Belanghebbendebegrip en afgeleid belang

Het leerstuk van afgeleid belang houdt in dat een persoon niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb kan worden aangemerkt als hij slechts indirect, dus niet rechtstreeks, via het belang van een ander, door een besluit in zijn belangen wordt geraakt. Een standaardvoorbeeld is de situatie waarin een subsidie van een werkgever wordt ingetrokken. De werknemers zijn dan doorgaans geen belanghebbende. Hun belangen lopen parallel aan die van de werkgever en zij worden uitsluitend via hun arbeidsovereenkomst met de werkgever door de intrekking geraakt. Wanneer iemand niet als belanghebbende wordt aangemerkt, staan er voor hem geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen als bezwaar en beroep open tegen het besluit. Hij kan dan alleen nog terecht bij de burgerlijke rechter.

Conclusie ook van belang buiten het sociaal domein

De (grote kamer van de) Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft de raadsheer A-G om een conclusie gevraagd over de toepassing van het leerstuk van het afgeleid belang in algemene zin en in het bijzonder in het sociaal domein. Aanleiding daarvoor is ten eerste een zaak over de vraag of een zorgverlener belanghebbende is bij een besluit van het college van burgemeester en wethouders gericht aan een van zijn cliënten. De cliënt mag volgens het besluit zijn persoonsgebonden budget niet meer bij hem besteden omdat de zorg van onvoldoende kwaliteit zou zijn. Een tweede zaak gaat over een verzekeringsmaatschappij en de vraag of zij belanghebbende is bij een besluit waarbij een arbeidsongeschiktheidsuitkering aan een werknemer is toegekend. De werkgever van de werknemer was bij de verzekeringsmaatschappij verzekerd tegen het risico van arbeidsongeschiktheid van haar werknemers. De werkgever was op het moment van het besluit failliet en daardoor niet meer in staat de uitkering te betalen. Hoewel deze twee zaken specifiek zien op het sociaal domein, heeft de CRvB gevraagd om ook in te gaan op het afgeleid belang in algemene zin. Daarom is de conclusie van de raadsheer A-G ook van belang voor toepassing van het leerstuk buiten het sociaal domein.

Vijf vuistregels

De raadsheer A-G onderschrijft de huidige rechtspraak van de drie hoogste bestuursrechters over afgeleid belang op hoofdlijnen, maar hij constateert ook dat zij niet op een lijn zitten. De CRvB is dogmatisch het strengst, de Afdeling is het minst streng en het CBB zit dicht bij de Afdeling dan bij de CRvB. Verder signaleert de raadsheer A-G dat de toegepaste nuanceringsen niet altijd even consistent en voorspelbaar worden toegepast. Gelet hierop formuleert hij vijf vuistregels die de rechtspraak nader kunnen structureren, verhelderen en hier en daar verruimen.

1. Afgeleid belang is niet aan de orde als de derde in kwestie een zelfstandig eigen belang heeft dat bij het besluit rechtstreeks betrokken is. Een dergelijk eigen belang kan in een andere hoedanigheid bestaan, maar bijvoorbeeld ook vanwege de reële mogelijkheid dat de derde in een aan een zakelijk of fundamenteel recht ontleend eigen belang wordt geschaad.
2. Afgeleid belang moet de derde niet worden tegengeworpen als zijn belang bij een besluit materieel niet parallel loopt met dat van de eerstbetrokkene.
3. Afgeleid belang moet de derde niet worden tegengeworpen als de betrokkenheid van zijn rechts- of belangpositie bij het besluit een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt.
4. Afgeleid belang kan aan de derde worden tegengeworpen als zijn belang parallel loopt met dat van de eerstbetrokkene en zijn belang uitsluitend via een contractuele relatie met de eerstbetrokkene bij dat besluit betrokken is.
5. In plaats van de verwevenheidscorrectie die in de rechtspraak van de Afdeling thans soms wordt toegepast om de bestuurder/enig aandeelhouder als belanghebbende aan te merken als alleen hij en niet de vennootschap zelf beroep tegen het besluit heeft ingesteld, moet dat beroep worden toegerekend aan de vennootschap.

Het belanghebbendebegrip als toegangsvraagstuk

Het springt positief in het oog dat de raadsheer A-G het belanghebbendebegrip vooral benadert als toegangsvraagstuk. Dit komt vooral tot uitdrukking door het zogenaamde ‘congruentievereiste’ als ankerpunt te positioneren. Dit houdt in dat een derde door de bestuursrechter als belanghebbende bij een besluit moet worden aangemerkt – en dus niet als afgeleid belanghebbende buiten de deur moet worden gehouden – als dat besluit in beginsel jegens hem onrechtmatig kan zijn in de zin van artikel 6:162 BW en derhalve aan het relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW wordt voldaan.

Dit ankerpunt houdt verband met de rechtsmachtverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter en beoogt te voorkomen dat te strikte hantering van de leer van afgeleid belang door de bestuursrechter ertoe leidt dat de derde voor een doeltreffende rechtsbescherming tegen het besluit moet en kan uitwijken naar de burgerlijke rechter. Dit kan leiden tot tegenstrijdige rechtspraak tussen de bestuursrechter en civiele rechter over hetzelfde besluit en is bovendien in strijd met de gedachte dat de bestuursrechter speciaal is ingesteld om de rechtmatigheid van besluiten te beoordelen, aldus de raadsheer A-G.

In het licht van het voorgaande past ook de opmerking van de raadsheer A-G dat hij de wens dat de kring van belanghebbenden beperkt moet blijven geen heel sterk argument acht voor de strikte toepassing van de leer van afgeleid belang. Integendeel, gelet op de toegangsfunctie van het belanghebbendebegrip zou de bestuursrechter naar onze mening bij de interpretatie van artikel 1:2 lid 1 Awb steeds moeten betrekken waarom het gerechtvaardigd is dat een rechtszoekende geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming zou toekomen en zijn heil zou moeten zoeken bij de burgerlijke rechter.

Ketenbesluitvorming

Een aspect dat de raadsheer A-G in algemene zin buiten beschouwing heeft gelaten, is de problematiek van de ketenbesluitvorming. Deze problematiek doet zich voor in de zaak over de verzekeringsmaat-

schappij, waarbij sprake is van een uitkeringsbesluit en een toekomstig verhaalsbesluit. De vraag die hier speelt, is of de verzekeringsmaatschappij moet opkomen tegen het besluit over de uitkering, of dat hij het besluit moet afwachten waarbij de uitkering op haar wordt verhaald. De raadsheer A-G heeft deze problematiek niet in algemene zin behandeld, maar alleen in de specifieke context van de zaak over de verzekeringsmaatschappij. De reden daarvoor is dat dit aspect op zich niets te maken heeft met het leerstuk van afgeleid belang en een omvangrijke problematiek betreft. Mogelijk dat dit thema nog eens aan de orde komt in een separaat conclusieverzoek.

Te ver verwijderd verband

Het begrip ‘afgeleid’ belang moet niet verward worden met de gevallen waarin het verband tussen het besluit en de gestelde belangenschending te ver verwijderd is. Het gaat hier om een ander aspect van de component ‘rechtstreekse betrokkenheid’ zoals bedoeld in artikel 1:2 lid 1 Awb. Een voorbeeld is de uitspraak over een onderneming die een hengelsportzaak exploiteerde. De onderneming had bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aangewend tegen een besluit om een vergunning te verlenen aan beroepsvissers voor het vissen met maximaal 2.500m staand want. Door het vissen met staand want binnen het gebied door beroepsvissers is het voor sportvissers de laatste jaren niet langer aantrekkelijk om in het gebied op zeebaars te vissen. Hierdoor komen er minder sportvissers in de winkel en daalt de omzet. De rechtbank oordeelde dat er sprake was van een afgeleid belang, maar de Afdeling oordeelde dat dit niet relevant is. Het gaat erom, aldus de Afdeling, dat het belang van de hengelsportonderneming als in een te ver verwijderd verband staand belang wordt aangemerkt niet wegens de relatie met de beroepsvissers, maar wegens een te ver verwijderd verband tussen het gestelde geschade belang en het bestreden besluit. Zie ABRvS 21 maart 2018, [ECLI:NL:R-VS:2018:952](#).

Uit de rechtspraak blijkt niet duidelijk welke criteria de bestuursrechter toepast om te oordelen wanneer sprake is van een ‘te ver verwijderd verband’. Het zou dus goed zijn als de hoogste bestuursrechters eens op een rijtje zetten welke factoren in aanmerking moeten worden genomen om te beoordelen of een verband tussen het gestelde geschade belang en het bestreden besluit te ver verwijderd is. Het zou interessant zijn geweest als de raadsheer A-G ook daarover zijn licht had (kunnen) laten schijnen.

Zie hierover de nog te verschijnen bijdrage van Jan Reinier van Angeren, ‘Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat. Bevordert dit begrip een slagvaardige en efficiënte procedure om te bepalen wie toegang heeft tot de bestuursrechter?’, in: Tom Barkhuysen e.a. (red.), 25 jaar Awb. *In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.



Jan Reinier van Angeren



Niels Jak

Wat wordt in het digitale tijdperk bedoeld met ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’ (artikel 8:42 Awb)? Een belangrijke Hoge Raad uitspraak van 4 mei 2018

Het bestuursorgaan is verplicht in een procedure ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’ aan de bestuursrechter toe te sturen. De Hoge Raad heeft op 4 mei 2018 uitgelegd wat dit voor stukken zijn, mede in het licht van de digitalisering. Wij signaleren deze uitspraak, omdat deze naar onze indruk bepalend gaat zijn voor de toepassing van artikel 8:42 Awb.

Inleiding

Artikel 8:42 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) strekt ertoe dat een bestuursorgaan binnen vier weken na verzending van de beroepsgronden de op die zaak betrekking hebbende stukken bij de bestuursrechter indient. De achterliggende gedachte van deze bepaling moge duidelijk zijn: voor een adequate beoordeling van de voorgelegde kwestie is het nodig dat de bestuursrechter (en de wederpartij) een volledig dossier kan bestuderen en dat alle betrokken procespartijen van hetzelfde procesdossier uitgaan. Deze stap in de procedure maakt onderdeel uit van het vooronderzoek van de bestuursrechter (artikel 8:42 Awb is dan ook opgenomen in Afdeling 8.2.2 van de Awb, genaamd ‘Vooronderzoek’).

Er bestaat al de nodige jurisprudentie over wat wordt bedoeld met het wettelijke formulering ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’. De Hoge Raad heeft bij uitspraak van 4 mei 2018, [ECLI:N-L:HR:2018:672](#) een nadere uitleg gegeven aan dit begrip, mede onder verwijzing naar een eerder arrest d.d. 10 april 2015, [ECLI:NL:HR:2015:874](#). De uitspraak van 4 mei 2018 betreft een fiscale kwestie. Gelet op het voorlichtende karakter van de uitspraak gaan wij ervan uit dat de uitleg van de Hoge Raad breed wordt gedragen (en met de andere hoogste bestuursrechters is afgestemd) en dat de uitspraak aldus bepalend gaat zijn voor toepassing van artikel 8:42 Awb in alle bestuursrechtelijke zaken. Ook mede in het licht van de voortschrijdende digitalisering. Dat laatste is echter pas met zekerheid te stellen als ook de andere (hoogste) bestuursrechters gelegenheid hebben gehad zich uit te laten over de toepassing van artikel 8:42 Awb.

Hoge Raad 4 mei 2018

De Hoge Raad benoemt het bestaan van artikel 8:42 Awb en geeft het doel ervan weer, namelijk “te waarborgen dat een geschil over een door de inspecteur genomen besluit wordt beslecht op basis van alle relevante feitelijke gegevens die aan de inspecteur ter beschikking staan, zodat de belanghebbende zich daarover kan uitlaten en de rechter daarmee bij zijn beoordeling rekening kan houden” (r.o. 3.4.1.).

- Vervolgens benoemt de Hoge Raad puntsgewijs welke stukken wel of juist niet tot ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’ behoren.
- Het gaat om alle stukken die de inspecteur ter raadpleging ter beschikking staan of hebben gestaan en die van belang kunnen zijn voor de beslechting van de (nog) bestaande geschilpunten. Het gaat nadrukkelijk dus niet om stukken die zich bij derden bevinden, aldus de Hoge Raad. In dat verband is volgens de Hoge Raad niet relevant of de inspecteur die laatste categorie stukken wel of niet kent.
- De hiervoor bedoelde stukken kunnen ook zijn stukken die pas in de loop van het beroep of hoger beroep ter beschikking van de inspecteur zijn gekomen. Deze dienen dan onverwijld aan de rechter te worden toegezonden. Hiermee maakt de Hoge Raad duidelijk dat de plicht voor het bestuursorgaan tot toezending van de op de zaak betrekking hebbende stukken doorlopend van aard is.
- Tot de stukken die aan de rechter moeten worden toegezonden, behoren ook de stukken die de inspecteur wel ter beschikking staan of hebben gestaan, maar die hij niet heeft gebruikt ter onderbouwing van zijn besluit. Daarentegen hoeven niet te worden toegezonden de stukken die zien op een onderdeel van het besluit dat niet wordt bestreden.
- Het gaat om toezending van de gehele stukken; voor zover bijvoorbeeld alleen een passage uit een stuk betrekking heeft op de zaak, dient toch het stuk integraal aan de rechter te worden toegezonden.

Een ‘stuk’ als bedoeld in artikel 8:42 Awb beperkt zich niet tot papieren stukken, maar betreft ook “in elektronische vorm vastgelegde, op de zaak betrekking hebbende gegevens” (r.o. 3.4.3). In dit verband moet echter niet gedacht worden aan softwareprogramma’s of systemen die dergelijke bestanden kort gezegd dragen. De Hoge Raad overweegt dat ten aanzien van “gegevens die worden opgeslagen, bewerkt, verwerkt of beheerd in systematische gegevensverzamelingen (databases) [heeft] te gelden dat zij in beginsel alleen op de zaak betrekking hebben voor zover zij van belang en raadpleegbaar zijn met het oog op de aan de orde zijnde zaak.” In de voorliggende zaak had de inspecteur overgelegd een printscreen (schermprent) van een deel van een veel groter bestand bestaande uit gegevens van circa zeventigduizend belastingplichtigen. Dat is aldus gedaan conform de hiervoor weergegeven uitleg door de Hoge Raad. Zou het om “een in een computersysteem opgeslagen tekstbestand – zoals een brief of een rapport –” gaan, dan moet dat bestand “in zijn geheel als één stuk worden aangemerkt”, aldus de Hoge Raad.

Wordt niet aan artikel 8:42 Awb voldaan door het bestuursorgaan, dan is het – conform artikel 8:31 Awb – aan de rechter zelf daaruit de gevolgtrekkingen te maken die hem geraden voorkomen. In die zin heeft de rechter de ruimte het verzuim voorbij te laten gaan, aldus de Hoge Raad. Als daarover niet aanstonds wordt beslist, dan dienen de procespartijen zich daarover volgens de Hoge Raad wel eerst te kunnen uitlaten.

Conclusie: duidelijke handvatten

Naar ons idee geeft de Hoge Raad een duidelijke uitleg van het begrip ‘de op de zaak betrekking hebbende stukken’. Hij geeft een staccato opsomming van vijf onderdelen, die daarna nog verder zijn verdiept ten aanzien van het gebruik van digitale bestanden. In die zin lijkt er weinig interpretatie mogelijk te zijn van de uitleg door de Hoge Raad van artikel 8:42 Awb. Dat is te waarderen uit oogpunt rechtszekerheid. Tegelijk kan het vanuit het oogpunt van een adequate motivering van een besluit nodig zijn om wel inzage te geven in de werking van gebruikte computersystemen en algoritmen zoals de PAS-uitspraak d.d. 17 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1259](#) van de Afdeling laat zien (zie [hier](#) het blog over deze uitspraak). Maar dat is een andere grondslag dan artikel 8:42 Awb.



Tom Barkhuysen



Machteld Claessens

Afdeling bestuursrechtspraak verfijnt toetsingskader voor geautomatiseerde besluitvormingsprocessen (AERIUS)

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in haar belangwekkende uitspraak van 18 juli 2018 over de Blankenburgverbinding haar toetsingskader voor geautomatiseerde besluitvorming door middel van het softwaresysteem AERIUS verfijnd.

Voorkomen van ongelijkwaardige procespositie

AERIUS is een geautomatiseerd hulpmiddel om efficiënte besluitvorming mogelijk te maken in het kader van activiteiten die gepaard gaan met uitstoot van stikstof. In de uitspraak van 18 juli 2018 gaat het om toepassing van AERIUS ten behoeve van een onderzoek ('Passende beoordeling stikstofdepositie') van de minister van Infrastructuur en Waterstaat om de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van het gebruik van de zogenoemde Blankenburgverbinding, een nieuwe autosnelweg ten westen van Rotterdam, te bepalen. Natuurmonumenten en anderen betogen dat de verkeers- en weggegevens die zijn gebruikt voor deze 'Passende beoordeling stikstofdepositie' onvoldoende kenbaar zijn.

In een eerdere uitspraak van 17 mei 2017 heeft de Afdeling een toetsingskader geformuleerd voor de beoordeling van geautomatiseerde besluitvorming door middel van AERIUS. In die uitspraak gaat het om het gebruik van AERIUS in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Afdeling onderkent in die uitspraak het risico van ondoorzichtigheid van besluitvorming als gevolg van het gebruik van AERIUS. Een gebrek aan inzicht in de gemaakte keuzes en gebruikte gegevens en aannames kan ertoe leiden dat een *ongelijkwaardige procespositie* van partijen ontstaat, omdat zij niet kunnen controleren op basis waarvan tot een besluit wordt gekomen. Vanuit het perspectief van partijen kan sprake zijn van een "black box", aldus de Afdeling.

Ter voorkoming van een ongelijkwaardige procespositie en om reële rechtsbescherming mogelijk te maken, heeft de Afdeling als norm geformuleerd dat de minister verplicht is om uit eigen beweging de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames bij het gebruik van AERIUS volledig, tijdig en op een passende wijze beschikbaar te stellen. Zie daarover ons eerdere blogbericht over de uitspraak van 17 mei 2017. In haar uitspraak van 18 juli 2018 heeft de Afdeling deze norm in rechts-overweging 23 verfijnd. Wij lichten dat hierna verder toe.

Standaardinvoergegevens en 'maatwerk' invoergegevens

AERIUS wordt gebruikt voor het bepalen van de emissie van stikstof uit een bron, de verspreiding door de lucht en de depositie op nabijgelegen Natura-2000 gebieden. Daarbij maakt het systeem enerzijds gebruik van *standaardinvoergegevens*, zoals de kaart van de stikstofgevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden en de basiskaart met door het RIVM berekende achtergronddepositie

van stikstof in Nederland, en van vaste rekenmodules (Operationeel Prioritaire Stoffen Model (OPS) en – met name bij verkeer en vervoer – van de Standaard Rekenmethode 2 (SRM2)). De concentratiebijdrage van het wegverkeer wordt daarbij berekend op basis van brongegevens (emissies wegverkeer, locatie en oriëntatie rijbanen, weghoogte en kenmerken afschermende constructies) en brononafhankelijke gegevens (meteorologische condities, terreinruwheid en brondepletie). Anderzijds maakt het programma bij de berekening van de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden tevens gebruik van ‘maatwerk’ invoergegevens, dat wil zeggen gegevens die door de gebruiker zelf moeten worden ingevoerd. Daarbij gaat het om brongegevens, de sector gegevens over het te verwachten wegverkeer (type weg, wegvakken, verkeersintensiteiten van de te onderscheiden categorieën motorvoertuigen), de mate van congestie, de geldende snelheidslimiet en eventueel de samenstelling van het (eigen) wagenpark).

Keuzen ‘maatwerk’ invoergegevens moeten worden overgelegd

In de uitspraak van 18 juli 2018 overweegt de Afdeling dat de minister inzichtelijk moet maken op welke ‘maatwerk’ invoergegevens het besluit is gebaseerd. De ‘maatwerk’ invoergegevens moeten worden overgelegd als op de zaak betrekking hebbende stukken als bedoeld in artikel 8:42 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent volgens de Afdeling niet dat alle kaarten en tabellen met gegevens per wegvak in of met het besluit moeten worden overgelegd of ter beschikking worden gesteld. Voldoende is dat in of met het besluit duidelijk is gemaakt welke keuzen bij de invoer zijn gemaakt ten aanzien van de ‘maatwerk’ invoergegevens.

In beginsel geen verplichting om standaardinvoergegevens over te leggen

Vervolgens overweegt de Afdeling dat de gebruikte standaardinvoergegevens niet zonder meer verplicht uit eigen beweging hoeven te worden overgelegd. Dat betekent dus een nuancering ten opzichte van de algemene norm zoals geformuleerd in de uitspraak van 17 mei 2017.

Verdergaande beschikbaarstelling op verzoek

Hiervoor werden de hoofdregels weergegeven voor het ter beschikking stellen van de ‘maatwerk’ invoergegevens en de standaardinvoergegevens. Belanghebbenden kunnen de minister evenwel verzoeken om beschikbaarstelling van (informatie over) standaardgegevens dan wel van de maatwerkgegevens in de vorm zoals ingevoerd. De minister moet die informatie dan ter beschikking stellen. Het verzoek van belanghebbenden moet zijn gespecificeerd en tijdig in de procedure worden gedaan. Doet men dat niet dan loopt men het risico dat de gegevens pas na de 10 dagentermijn van artikel 8:58 lid 1 Awb worden verstrekt en het in strijd met de goede procesorde is om de stukken alsnog aan het dossier toe te voegen.

Uit de uitspraak van 18 juli 2018 blijkt dat Natuurmonumenten en anderen pas laat in de procedure hebben verzocht om de volledige ‘maatwerk’ invoergegevens, waardoor die gegevens pas na het verstrijken van de 10 dagentermijn zijn verstrekt. Nu dat niet aan de minister kan worden verweten, faalt de beroepsgrond van Natuurmonumenten en anderen dat de minister de gegevens in de vorm zoals ingevoerd ter beschikking had moeten stellen.

Algorithmic accountability

De verfijning in onderhavige uitspraak van de normen waaraan geautomatiseerde besluitvorming moet voldoen, past in een bredere discussie die momenteel volop wordt gevoerd over *algorithmic accountability*. Het gaat er hier om dat geautomatiseerde, op algoritmes gebaseerde, besluitvorming zoveel mogelijk onafhankelijk controlebaar en transparant moet zijn (zie de bijdrage in het Advocatenblad van de Algemeen deken van de Nederlandse orde van advocaten, Bart van Tongeren, over Algoritmes in de rechtsstaat). Inspiratie hiervoor kan onder meer worden ontleend aan de *disclosure*-bepalingen die voor geautomatiseerde besluitvorming zijn opgenomen in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Zo moet de betrokkene actief (en ook op verzoek) worden geïnformeerd over het gebruik van geautomatiseerde besluitvorming (art. 13 lid 2 aanhef en onder f AVG; art. 14 lid 2 aanhef en onder g AVG; art. 15 lid 1 aanhef en onder h AVG). Daarbij moeten in ieder geval nuttige informatie over de onderliggende logica, alsmede het belang en de verwachte gevolgen van de verwerking voor de betrokkene worden verstrekt. Zie verder het Stibbeblogbericht over de gevolgen van de AVG voor geautomatiseerde besluitvorming door de overheid.



Tom Barkhuysen



Niels Jak

Het beginsel van gelijke kansen geldt ook bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen

Bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen door het bestuur moet op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare middelen mee te dingen. Deze toepassing van het gelijkheidsbeginsel gaat zo ver dat onder omstandigheden het rechtszekerheidsbeginsel ervoor moet wijken. Dit blijkt uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juli 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:2310](#)).

De casus: technische problemen op het webportaal

Geobox heeft een subsidie aangevraagd bij het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant. Deze aanvraag is afgewezen en het hiertegen gerichte bezwaar en beroep zijn ongegrond verklaard.

Op grond van de subsidieregeling konden subsidies worden aangevraagd worden via een webportaal vanaf 10 mei 2016. Er was een subsidieplafond vastgesteld en de gelden zouden worden verdeeld op volgorde van binnenkomst van de subsidieaanvragen.

Geobox en anderen wilden op 10 mei 2016 een aanvraag indienen, maar het webportaal heeft technische problemen. Volgens het college konden daardoor niet alle aanvragers hun aanvraag op het door hen gewenste tijdstip indienen, waardoor aanvragers geen eerlijke en gelijke kansen hebben gekregen om een gunstige plaats in de rangorde te bemachtigen. De geregistreerde indieningstijdstippen geven geen goed beeld van de rangorde indien het systeem wel naar behoren had gefunctioneerd.

Omdat het subsidieplafond dreigde te worden overschreden, is om 12.00 uur besloten dat de rangschikking zou worden bepaald door middel van loting door een notaris. Hierover is om 12.00 uur op het webportaal een bericht geplaatst. In dit bericht staat dat aanvragers die hun aanvraag die dag zagen stranden in het systeem, alsnog in de gelegenheid worden gesteld hun aanvraag tot uiterlijk 23.59 uur die dag per e-mail in te dienen of persoonlijk af te geven of te bezorgen.

Geobox is bij de loting op plaats 222 geëindigd in de rangschikking en viel daarmee buiten het subsidieplafond. Op 19 juli 2016 is de subsidieregeling gewijzigd waardoor de loting een wettelijke grondslag heeft gekregen. Aan de wijziging is terugwerkende kracht toegekend tot en met 10 mei 2016. Volgens Geobox heeft het college hiermee in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel gehandeld.

De Afdeling: gelijke kansen in het subsidierecht

Op 2 november 2016 heeft de Afdeling geoordeeld dat bij de verdeling van schaarse vergunningen er in het Nederlandse recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op

het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. Meer over deze uitspraak kunt u in [dit blog](#) lezen.

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling voor het eerst expliciet dat deze rechtsnorm ook geldt bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen.

De Afdeling: toelaatbare inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel

De Afdeling oordeelt daarnaast dat uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeit dat de regels voor het verdelen van de subsidie voorafgaand aan het aanvraagtijdstip vastgesteld en bekend gemaakt dienen te worden. Een wijziging met terugwerkende kracht past daar niet in.

In dit geval zou de onverkorte toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel evenwel een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel inhouden. Door de technische problemen was geen eerlijke rangschikking op basis van volgorde van binnenkomst mogelijk die recht deed aan het beginsel van gelijke kansen voor alle aanvragers. Het college is daarom volgens de Afdeling terecht tot loting overgegaan. Daarmee hebben alle aanvragers weer gelijke kansen gekregen. Door terugwerkende kracht aan de wijziging van de regeling toe te kennen is de loting van een juridische grondslag voorzien.

Afronding

Deze uitspraak is om twee redenen interessant.

Ten eerste staat nu buiten twijfel dat de bestuursorganen bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen het gelijkheidsbeginsel in acht moeten nemen en dus gelijke kansen moeten bieden aan potentiële aanvragers.

Ten tweede blijkt uit de uitspraak dat als er tijdens de verdeelprocedure problemen ontstaan deze zo moeten worden opgelost dat de gelijke kansen van de aanvragers centraal staan. Het waarborgen van die gelijke kansen prevaleert zelfs boven het rechtszekerheidsbeginsel.



Tom Barkhuysen



Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden)

Bijzondere omstandigheden bij dwangsominvordering en verhaal van bestuursdwangkosten. Conclusie staatsraad A-G verzacht formele rechtskracht

Een bestuursorgaan moet bij de invordering van een verbeurde dwangsom of het verhaal van de kosten van bestuursdwang rekening houden met alle relevante omstandigheden. Dat kunnen ook omstandigheden zijn die zien op het oorspronkelijke handhavingsbesluit waarbij de last is opgelegd. Onder andere moet rekening worden gehouden met bijzondere omstandigheden, zoals de financiële positie van de belanghebbende en de samenloop van herstelsancties. Dit blijkt uit een conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel van 4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1152](#).

Achtergrond

De zaak gaat over handhaving vanwege onregelmatig vervoer en opslag van afval. Door zowel de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als de gemeente is een last onder dwangsom opgelegd. Uiteindelijk is het afval door bestuursdwang verwijderd en verbrand. Vervolgens is de staatssecretaris overgegaan tot invordering van de verbeurde dwangsom en verhaal van kosten van de bestuursdwang. Appellant voert aan dat de staatssecretaris rekening had moeten houden met de omstandigheid dat betaling van de geldelijke lasten zal leiden tot faillissement of tot levenslange afbetaling. Daarnaast acht hij het disproportioneel dat geen rekening wordt gehouden met de samenloop van de twee dwangsommen.

Centrale vraag

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de staatsraad A-G kort gezegd verzocht om de vraag te beantwoorden in welke omstandigheden invordering van een verbeurde dwangsom of verhaal van kosten van bestuursdwang gematigd of achterwege gelaten moet worden.

Conclusie staatsraad A-G op hoofdlijnen

- Als hoofdregel geldt dat kosten van bestuursdwang moeten worden verhaald en dat verbeurde dwangsommen ingevorderd moeten worden.
- Het bestuursorgaan moet bij invordering en verhaal rekening houden met alle relevante omstandigheden, dus ook bijzondere omstandigheden.
- Er is minder aanleiding om van kostenverhaal af te zien dan van dwangsominvordering. Beide verschillen namelijk in karakter en effect. Invordering van een ineffectief gebleken dwangsom, met name als de kosten al verhaald zijn of kunnen worden verhaald, dient feitelijk geen herstel meer, maar (generale) preventie en geloofwaardigheid van overheidshandhaving. Kostenverhaal daarentegen is altijd onderdeel van concreet herstel; het is wezenlijk schadevergoeding van schade uit onrechtmatige daad.

- Kostenverhaal moet onder meer en onder omstandigheden gematigd of achterwege gelaten worden (i) bij ontbreken van of geringe verwijtbaarheid, (ii) bij onredelijk hoge of duidelijk onnodige kosten, (iii) als de overtreder ten onrechte geen of onvoldoende kans heeft gehad om zelf de overtreding te beëindigen, (iv) als bij de bestuursdwang fundamentele rechten van de overtreder zijn geschonden, (v) als het niet voldaan zijn aan de last (mede) aan de overheid ligt, (vi) als het bestuursorgaan heeft toegezegd dat (deels) niet zal worden verhaald of een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt, (vii) als het verdedigingsbeginsel is geschonden, (viii) bij duurzaam financieel onvermogen op of onder het bestaansminimum, of (ix) bij temporele cumulatie van herstelsancties.
- Dwangsominvordering moet onder meer en onder omstandigheden gematigd of achterwege gelaten worden als (i) sprake is van overmacht, (ii) het niet (geheel) aan de last voldaan zijn mede aan de overheid ligt, (iii) het bestuursorgaan heeft toegezegd dat (deels) niet zal worden ingevorderd of een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt, (iv) invordering misbruik van bevoegdheid zou zijn of (v) materieel wel aan de last voldaan is en het bestuursorgaan zich op een procedureel punt excessief formalistisch opstelt, (vi) sprake is van duurzaam financieel onvermogen op of onder het bestaansminimum, of (vii) twee herstelsancties temporeel cumuleren.
- Het is aan de belanghebbende om bijzondere omstandigheden naar voren te brengen.
- De bestuursrechter moet intensief op proportionaliteit toetsen.

Relativering van de formele rechtskracht

Het komt dikwijls voor dat de overtreder niet opkomt tegen de oplegging van de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, maar eerst bij invordering en verhaal zijn bezwaren naar voren brengt. Uit de conclusie volgt dat wanneer in de invorderingsfase gerede twijfel rijst over de rechtmatigheid van de lastoplegging, kwesties over de oplegging van de last aan de orde kunnen worden gesteld met het oog op de beoordeling van de redelijkheid van invordering en verhaal. Dit vormt in wezen een relativering van de formele rechtskracht van het besluit waarbij de last is opgelegd. Daarin staat deze conclusie niet alleen. We zien dat de Afdeling de laatste tijd vaker genegen is om op grond van het evenredigheidsbeginsel de uitwerking van de formele rechtskracht te verzachten (ABRvS 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2547](#); ABRvS 18 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2768](#), [JG 2018/2](#), m.nt. T. Barkhuysen & A. Span; ABRvS 21 maart 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:962](#)). Daarmee lijkt de Afdeling een nieuwe koers te varen.

Betekenis voor de praktijk

Wanneer de Afdeling de conclusie van de staatsraad A-G volgt, brengt dat voor de praktijk met zich dat stilzitten in de fase van lastoplegging niet betekent dat de kansen tegen de invordering en verhaal zonder meer verkeken zijn. De conclusie geeft een catalogus aan argumenten die tegen invordering en verhaal kunnen worden ingebracht. Dit kunnen dus zelfs argumenten zijn die zien op de lastoplegging en we zullen in de praktijk waarschijnlijk vaker gaan zien dat zulke argumenten worden ingeroepen. Hierbij moet overigens wederom een onderscheid worden gemaakt tussen dwangsominvordering en kostenverhaal. Er zal zelden aanleiding zijn om kostenverhaal te beperken naarmate het laten lopen van een procedure tegen de lastoplegging minder verschoonbaar was. Maar nu invordering van ineffectief gebleken dwangsommen vooral afschrikking (en geen schadevergoeding) dient en tot voordeel voor het bestuursorgaan leidt met de geur van ongerechtvaardigde verrijking als de onherroepelijk geworden last materieel niet deugde (en de kosten al verhaald zijn of kunnen worden), kan invordering van een dwangsom die materieel misplaatst geacht kan worden eerder disproportioneel zijn, aldus de staatsraad A-G.

Uitkomst zaak

Voor de onderhavige zaak concludeert de staatsraad A-G dat de invordering van de dwangsom moet worden gematigd, omdat die enige tijd heeft samengelopen met de door de gemeente opgelegde dwangsom. Tot een uitspraak van de Afdeling zal het echter niet meer komen, omdat het beroep is ingetrokken.



Tom Barkhuysen



Niels Jak

Hoe is de bestuurlijke handhaving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) vormgegeven?

Op 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in werking getreden. De verordening heeft rechtstreekse werking in het Nederlandse rechtssysteem. Het gevolg daarvan is dat de Nederlandse privacywaakhond, de Autoriteit Persoonsgegevens, een scala handhavingsinstrumenten op grond van de AVG kan inzetten om naleving van de privacywetgeving te bevorderen. Naast de AVG is ook de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) op 25 mei 2018 in werking getreden. De UAVG geeft nadere uitvoering aan de AVG die op sommige aspecten aan lidstaten ruimte laat om bepaalde aspecten nader te regelen. De UAVG bevat in aanvulling op en ter uitvoering van de AVG onder meer een aantal belangrijke voorschriften die zien op handhaving. Als gevolg van de inwerkingtreding van de AVG en de UAVG is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) niet meer van toepassing. In dit blogbericht zullen wij een aantal vragen die in de praktijk spelen over bestuurlijke handhaving onder de AVG en UAVG nader bespreken.

Welke instantie is in Nederland bevoegd tot handhaving van de AVG?

De AVG bepaalt dat iedere lidstaat van de Europese Unie één of meer toezichthouders moet oprichten, die belast zijn met het toezicht op de Verordening (artikel 51, eerste lid, AVG). In Nederland is dit de Autoriteit Persoonsgegevens (artikel 6, tweede lid, UAVG).

Welke handhavingsinstrumenten heeft de Autoriteit Persoonsgegevens op grond van de AVG en UAVG?

De AVG vergroot en verzwakt het arsenaal aan handhavingsinstrumenten dat de Autoriteit Persoonsgegevens thans op grond van de Wbp heeft. De AVG biedt de toezichthouder de mogelijkheid om zogeheten 'corrigerende maatregelen' (artikel 58, tweede lid, AVG) op te leggen. Daarnaast biedt de UAVG de Autoriteit Persoonsgegevens ook de mogelijkheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (artikel 16 UAVG).

Onder 'corrigerende maatregelen' in de AVG vallen onder meer:

- waarschuwing
- berisping
- administratieve geldboete, oftewel een bestuurlijke boete
- tijdelijke of definitieve verwerkingsbeperking (waaronder een verwerkingsverbod)
- intrekking van certificaten
- opschorting van gegevensstromen naar een ontvanger in een derde land.

De UAVG 'vertaalt' de term 'corrigerende maatregelen' met uitzondering van de waarschuwing als 'bestuurlijke sancties' in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 14, vierde lid, UAVG). Dat betekent dus dat de bepalingen uit de Awb die zien op de bestuurlijke sancties ook van toepassing zijn op de desbetreffende corrigerende sancties in de AVG. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de cumulatie van corrigerende sancties (artikel 5:6 Awb) en dat deze sancties preventief kunnen worden opgelegd (artikel 5:7 Awb).

Is de Autoriteit Persoonsgegevens verplicht om handhavend op te treden?

De (U)AVG verplicht de Autoriteit Persoonsgegevens niet om handhavend op te treden. Bovendien verplicht deze wetgeving de Autoriteit niet om voor een bepaald handhavingsinstrument (bijvoorbeeld een boete of last onder dwangsom) te kiezen. Het gaat om discretionaire bevoegdheden die de toezichthouder ruimte laten om zelf handhavingsbeleid te bepalen en in dat kader prioriteiten te kiezen.

Het zou vanwege de rechtszekerheid van betrokken partijen goed zijn wanneer de Autoriteit Persoonsgegevens in beleidsregels duidelijk maakt onder welke omstandigheden zij handhavend zal optreden en in welke gevallen zij van een bepaald instrument gebruik zal maken.

Hoe hoog zijn de boetes die de Autoriteit Persoonsgegevens maximaal kan opleggen?

De AVG biedt de Autoriteit Persoonsgegevens de bevoegdheid om hoge boetes op te leggen wegens specifieke inbreuken op de AVG. Artikel 83 AVG voorziet in de sanctionering met boetes in twee categorieën overtredingen:

Type overtreding

Overtreding van bepalingen die zien op o.a. verwerking van persoonsgegevens, medewerkingsplicht, beveiliging van de verwerking, melding datalek, aanwijzing functionaris gegevensbescherming (art. 83, vierde lid, AVG)

Maximale boete

€ 10.000.000. Of 2% van de wereldwijde jaaromzet, in het geval deze hoger is dan de boete.

Type overtreding

Overtreding van bepalingen over o.a. niet naleven van bevel APn verwerking van bepaalde persoonsgegevens, doorgiften van persoonsgegevens, overdraagbaarheid van gegevens, recht op gegevenswisseling/rectificatie (art. 83, vijfde en zesde lid, AVG)

Maximale boete

€ 20.000.000. Of 4% van de wereldwijde jaaromzet, in het geval deze hoger is dan de boete.

Of de Autoriteit Persoonsgegevens daadwerkelijk maximale boetes zal gaan opleggen, is de vraag. Het gaat daarbij om maatwerk. De hoogte van de boete zal in elk geval afhangen van verschillende omstandigheden, zoals de aanwezigheid van opzet, het zijn van *first offender*, het behaalde financieel voordeel etc. (artikel 83, tweede lid, AVG). Ook het evenredigheidsvereiste speelt daarbij een belangrijke rol (artikel 3:4 lid 2 en artikel 3:46 Awb).

Wie kan worden geconfronteerd met handhaving?

De Autoriteit Persoonsgegevens kan handhavend optreden tegen degene tot wie de normen zich in de AVG richten. Dat zijn de ‘verwerkingsverantwoordelijke’ (artikel 4, zevende lid, AVG), de ‘verwerker’ (artikel 4, achtste lid, AVG), en de ‘vertegenwoordiger van de niet in de Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker’ (artikel 4, zeventiende lid, AVG). Dat betekent dat elke onderneming, overheidsinstelling of natuurlijk persoon normadressaat van de AVG kan zijn en dus met handhaving kan worden geconfronteerd.

Welke bestuursrechtelijke rechtsbescherming staat open tegen sancties van de Autoriteit Persoonsgegevens?

Een belanghebbende kan zich tegen een door de Autoriteit Persoonsgegevens opgelegde bestuurlijke sanctie verweren. Alvorens een sanctie wordt opgelegd, wordt eerst een ontwerpbesluit opgesteld waartegen een zienswijze mogelijk is. Wordt een sanctie opgelegd, dan kan daartegen een bezwaarschrift bij de Autoriteit Persoonsgegevens worden ingediend. Tegen het besluit op bezwaar van de Autoriteit Persoonsgegevens staat beroep bij de rechtbank open in eerste aanleg en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is sprake van een spoedeisende situatie dan kan een voorlopige voorziening hangende bezwaar, beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter worden ingediend. De bestuursrechter kan daarbij prejudiciële vragen stellen aan het HvJ EU. Na afronding van de nationale procedure kan de vraag naar de rechtmatigheid van de sanctie onder het EVRM aan het EHRM worden voorgelegd.

Schort de indiening van bezwaar of beroep de werking van een bestuurlijke sanctie op?

Nee, tenzij het gaat om een bestuurlijke boete. Net als onder de Wbp gaat de UAVG er vanuit dat het indienen van een bezwaarschrift bij de Autoriteit Persoonsgegevens en een beroepschrift bij de rechtbank tegen de opgelegde bestuurlijke boete schorsende werking heeft. De bestaande regeling in de Wbp is daarmee in de UAVG gehandhaafd. Dat betekent dat de boete in afwachting van de procedure bij de Autoriteit Persoonsgegevens en in beroep bij de rechtbank niet hoeft te worden betaald (artikel 38 UAVG). Voor andere bestuurlijke sancties, zoals de berisping of het verwerkingsverbod, geldt geen schorsende werking; daarvoor zou eventueel een voorlopige voorziening uitkomst kunnen bieden.

Zal de Autoriteit Persoonsgegevens na 25 mei 2018 meteen boetes uitdelen?

Minister Dekker van Rechtsbescherming heeft op 8 maart 2018 in een debat met de Tweede Kamer gezegd dat de Autoriteit Persoonsgegevens niet direct boetes zal gaan uitdelen als op 25 mei 2018 de nieuwe privacyregels in werking treden. Dat zal voor bedrijven, overheden en instellingen mogelijk een opluchting zijn. Volgens Dekker zal de Autoriteit Persoonsgegevens zich de eerste maanden vooral richten op voorlichting. Echter, de Autoriteit Persoonsgegevens is onafhankelijk toezichthouder dus afgewacht moet worden hoe deze opmerking in de praktijk zal uitwerken.



Christien Saris



Steven Bastiaans

De Wet terugvordering staatssteun is op 1 juli 2018 in werking getreden. Wat is het sanctieregime van het staatssteunrecht?

Op 1 juli 2018 is de langverwachte Wet terugvordering staatssteun in werking getreden. Deze wet voorziet in een nationale grondslag voor bestuursorganen om onterecht toegekende staatssteun te kunnen terugvorderen. Deze wet is essentieel voor de overheidspraktijk en ontvangers van overheids-gelden. In dit blog wordt een uitleg gegeven van staatssteun en de nieuwe wetgeving, inclusief een aantal onvolkomenheden in de nieuwe wet.

Inleiding

De Wet terugvordering staatssteun voorziet in een nationale bevoegdheidsgrondslag voor bestuursorganen om, waar aan de orde, verleende staatssteun terug te vorderen. Het gaat daarbij niet alleen om het bedrag dat een overheidsinstantie bij wijze van steun heeft verstrekt, maar ook om terugvordering van de rente over dat staatssteunbedrag. De vereiste grondslag voor terugvordering van rente over het staatssteunbedrag ontbreekt tot op heden in Nederlandse wetgeving en heeft in het verleden voor de nodige problemen gezorgd (zie bijv. ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9416, r.o. 2.9).

Het sanctieregime van het staatssteunrecht in een notendop

Voor een goed begrip van de nieuwe wet wordt hierna eerst in een notendop uitgelegd wat staatssteun is.

Het is op grond van Europees recht voor overheden in beginsel verboden staatssteun te verstrekken aan ondernemingen, tenzij de staatssteun is aangemeld bij en is goedgekeurd door de Europese Commissie.

Staatssteun moet rechtmatig én verenigbaar zijn. De rechtmatigheid heeft betrekking op de procedure: de steun is onrechtmatig als deze niet eerst is aangemeld bij de Europese Commissie en/of nog niet door de Commissie is goedgekeurd (de 'standstill-verplichting'). Staatssteun wordt pas goedgekeurd indien deze naar zijn aard en inrichting verenigbaar is met de Europese interne markt. Het Europees recht bepaalt hoe aan dit vereiste te voldoen. Gelet op dit stelsel kan het voorkomen dat staatssteun wel verenigbaar is, maar niet rechtmatig. Deze beide kwalificaties hebben verschillende gevolgen:

- Onrechtmatige staatssteun? Er moet rente over de te vroeg verleende staatssteun worden betaald door de ontvanger ervan (de 'onrechtmatigheidsrente').
- Onverenigbare staatssteun? De gehele steun moet worden teruggevorderd.

De nationale rechter is bevoegd te beoordelen of de verleende staatssteun rechtmatig is en heeft geen bevoegdheid met betrekking tot de vraag of de staatssteun verenigbaar is. Die bevoegdheid komt in eerste instantie dus toe aan de Europese Commissie. Zij besluit bij beschikking:

- Een positieve beschikking: de staatssteun is verenigbaar met de interne markt. Voor zover de steun al voor deze beschikking zou zijn verstrekt, is het aan de nationale (rechterlijke) instantie om de onrechtmatigheidsrente terug te vorderen.
- Een negatieve beschikking: de steun is niet verenigbaar met de interne markt. De steun moet worden teruggevorderd. Indien de steun reeds is verstrekt, beslist de Commissie verder dat er onrechtmatigheidsrente moet worden betaald.

Er bestaat tot op heden geen expliciete nationale bevoegdheidsgrondslag voor bestuursorganen om staatssteun en rente terug te vorderen

Zoals gezegd ontbreekt er in nationale wetgeving een expliciete bevoegdheidsgrondslag voor bestuursorganen om ten onrechte verleende staatssteun én de onrechtmatigheidsrente terug te vorderen. Met enige creativiteit leest de bestuursrechter tot op heden in artikel 108 lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een bevoegdheidsgrondslag om tot terugvordering van staatssteun over te gaan en daarnaast een ongeschreven nationale grondslag op basis waarvan het bestuursorgaan in kwestie tot terugvordering over kan gaan. Voor zover de staatssteun op basis van een overeenkomst is verstrekt, kan de burgerlijke rechter die (gedeeltelijk) nietig verklaren en is er daarmee sprake van een gedane onverschuldigde betaling.

Terugvordering van de onrechtmatigheidsrente is tot nu toe vaak (al dan niet terecht) niet aan de orde geweest. In de Inleiding van dit blogbericht aangehaalde uitspraak uit 2006 is geoordeeld dat het ongeschreven recht hiertoe geen grondslag biedt.

De Wet terugvordering staatssteun: een expliciete bevoegdheidsgrondslag

De Wet terugvordering staatssteun voorziet voor een belangrijk deel in de hiervoor geschetste lacune. Echter, zij lost deze niet helemaal op.

De wet regelt dat het 'bestuursorgaan dat het aangaat' (artikel 1) naar aanleiding van een besluit van de Europese Commissie de staatssteun en/of de rente terugvordert. Het bestuursorgaan doet dit door het nemen van een 'beschikking tot betaling' (artikel 3). De te betalen geldsom kan worden ingevorderd met een dwangbevel (artikel 5 lid 2). Voor zover er geen sprake is van een Commissiebesluit, is het bestuursorgaan eveneens gehouden 'een door hem gegeven beschikking' te wijzigen en is er rente verschuldigd, indien die in strijd met de regels van het staatssteunrecht is vastgesteld (artikel 7 leden 1 en 2). Wanneer de staatssteun voortvloeit uit een overeenkomst 'naar Nederlands recht' en die staatssteun ongedaan moet worden gemaakt, kan er sprake zijn van een verplichting tot betaling van rente (artikel 7 lid 4).

Het valt op dat in de situatie waarin er géén Commissiebesluit voorhanden is, de wet alleen in een expliciete verplichting tot terugvordering voorziet bij staatssteun die voortvloeit uit een (publiekrechtelijke) beschikking. De wetgever heeft het – o.i. ten onrechte – niet nodig geacht een dergelijke expliciete verplichting te creëren voor de situatie waarin de staatssteun op een andere manier is toegekend, in het bijzonder via een (privaatrechtelijke) overeenkomst. Dat laatste is overigens in principe

irrelevant voor de toepasselijkheid van de Europese staatssteunregels. De wetgever gaat ervan uit dat het (civiele) recht voldoende instrumenten biedt om overeenkomsten die in strijd zijn met het staatssteunrecht te beëindigen of te wijzigen, al dan niet door de zaak voor te leggen aan de rechter.

Een andere onvolkomenheid in de wet is dat er geen expliciete bevoegdheidsgrondslag is gecreëerd tot terugvordering van rente in de situatie waarin er wél een positieve Commissiebeschikking voorligt (en het dus verenigbare steun betreft) maar vaststaat dat de steun onrechtmatig is verleend. Dergelijke terugvordering kan mogelijk op artikel 7 lid 2 van de wet gebaseerd worden.

Conclusie

De wet is een belangrijke en broodnodige toevoeging aan de regels van het staatssteunrecht. Het staatssteunrecht zal nu in de praktijk nog meer aandacht moeten krijgen om problemen achteraf, met ultimo een terugvordering van het staatssteunbedrag én de rente, te voorkomen. Het zou wenselijk zijn als de wet nog naar aanleiding van de hiervoor genoemde kritiekpunten zal worden aangepast, maar er is niet de illusie dat dit spoedig zal gebeuren.

Over de Wet terugvordering staatssteun schreef mr. A.A. Al Khatib een artikel in de Gemeentestem (Gst. 2018/2).



Tom Barkhuysen



Ali al Khatib



Machteld Claessens

Omgevingsrecht





Het Europese PAS-arrest: een programmatische aanpak is toelaatbaar, maar PAS op!

Op 7 november 2018 heeft het Europese Hof van Justitie de prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak beantwoord over de toelaatbaarheid onder de Habitatrichtlijn van het Programma Aanpak Stikstof. De eerste reacties op dit arrest bevatten twijfels over de houdbaarheid van het PAS: het houden van vee wordt moeilijker en PAS-vergunningen kunnen niet worden verleend of moeten worden ingetrokken.

Een nadere eerste lezing van het arrest leert dat de mogelijke gevolgen voor het PAS mee kunnen vallen. Als uitgangspunt is een programmatische aanpak onder de Habitatrichtlijn principieel toelaatbaar, anders dan criticasters al jaren roepen. Wel vereist een dergelijk programma een onderbouwing gelijk aan de eisen gesteld bij verlening van een natuurvergunning voor een specifiek project. Dit betreft dus een milieutechnisch vraagstuk: op basis van welke maatregelen en effecten daarvan kan de conclusie worden getrokken dat het PAS voldoet aan de gestelde eisen? Dit is de hamvraag voor de Nederlandse bestuursrechter: voldoet het Nederlandse stikstofbeleid zondermeer of verdient de onderbouwing in de passende beoordeling aanpassing en verbetering? Laten we praktisch en voorzichtig positief blijven en aannemen dat deze onderbouwing is te geven.

Dit blogbericht geeft de aanleiding en de achtergrond van het arrest weer, en een eerste analyse.

Aanleiding

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 17 mei 2017 zogenoemde prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Afdeling bestuursrechtspraak wil van het Hof van Justitie weten of het PAS in overeenstemming is met de Europese Habitatrichtlijn en dus juridisch houdbaar is. In een aantal procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak hebben appellanten namelijk aangevoerd dat het PAS in strijd is met de Europese Habitatrichtlijn.

Wat is het PAS?

Het PAS bevat een beoordelingskader voor activiteiten die stikstofneerslag veroorzaken op nabijgelegen, beschermde Natura 2000-gebieden. Stikstofneerslag heeft negatieve gevolgen voor natuurwaarden die daar gevoelig voor zijn. Het PAS is ontwikkeld om maatregelen te nemen om de (gevolgen van de) stikstofneerslag af te laten nemen én om ruimte te geven aan bestaande en nieuwe economische ontwikkelingen. Het PAS voorziet in een toestemmingsregime voor activiteiten die stikstofneerslag veroorzaken op Natura 2000-gebieden. Het gaat daarbij niet alleen om ontwikkelingen in de veehouderijsector, maar bijvoorbeeld ook om nieuwe woonwijken, de aanleg van wegen en de uitbreiding van industriële activiteiten.



Inhoud van de vragen

De prejudiciële vragen zijn gesteld in twee verschillende uitspraken. Eén uitspraak gaat over veehouderijen, waarvoor op basis van het PAS natuurvergunningen zijn verleend. In die uitspraak wordt onder meer gevraagd of het PAS op grond van de Europese Habitatrichtlijn mag worden gebruikt voor vergunningverlening. De andere uitspraak gaat over het weiden van vee en het bemesten van gronden, waarvoor vanwege het PAS niet langer een natuurvergunning nodig is. De Afdeling bestuursrechtspraak wil van het Hof van Justitie weten of deze activiteiten op basis van de Europese Habitatrichtlijn zonder vergunning mogen worden toegestaan.

Het arrest van 7 november 2018

Het arrest van het Hof kan kort als volgt worden weergegeven, waarbij we niet ingaan op de vragen over beweiden en bemesten:

- Artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn moet zo worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.

Oftewel: een programmatische aanpak is toegestaan, mits is verzekerd dat de passende beoordeling die hieraan ten grondslag ligt wetenschappelijk deugt. Het is aan de Afdeling bestuursrechtspraak om dit te beoordelen.

- Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet zo worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.

Oftewel: het is toegestaan om activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht, indien op grond van een passende beoordeling is verzekerd dat die activiteiten niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden leiden. Ook dit zal door de Afdeling bestuursrechtspraak moeten worden beoordeeld.

- Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet zo worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.



Oftewel: in het kader van een passende beoordeling mag géén rekening worden gehouden met de positieve effecten van maatregelen die ten tijde van de beoordeling nog niet vaststaan. Het is daarbij de vraag hoe dit moet worden geïnterpreteerd wat betreft de mate waarin de maatregelen al moeten zijn uitgevoerd. Zo heeft het Hof in dit arrest overwogen: *“Het is echter zo dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.”* Hieruit kan worden afgeleid dat het niet nodig is dat de maatregelen ten tijde van de besluitvorming al zijn uitgevoerd, als de voordelen maar vaststaan.

Het gevolg voor het PAS

Dit arrest heeft geen formeel gevolg voor de toepassing van het PAS. Welke gevolgen dit arrest voor het PAS heeft, moet door de Afdeling bestuursrechtspraak worden bepaald. De Afdeling bestuursrechtspraak zet de behandeling van de zaken, waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld, voort. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een persbericht vermeld er naar te streven om in het eerste kwartaal van 2019 een zitting te houden in de zaken waarin de vragen zijn gesteld. Andere zaken die zijn aangehouden in verband met deze vragen, zullen daarna worden pas afgedaan. Vervolgens moet de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doen en uiteindelijk duidelijkheid geven over het PAS: wij verwachten dit niet eerder dan medio 2019.

Een eerste analyse

Laten we positief beginnen; een programmatische aanpak is principieel toelaatbaar en past binnen de systematiek van de Europese Habitatrichtlijn. Dat is winst, want er gingen ook stemmen op dat de programmatische aanpak op zichzelf zou behoren te stuiten op Europees rechterlijke bezwaren. De discussie over deze vermeende strijdigheid en de daarbij horende stelling dat in het kader van elke vergunningprocedure een passende beoordeling van de ecologische effecten van een specifiek project een vereiste is, is nu beslecht. Ook de discussie dat altijd een vergunning is vereist en er dus geen ruimte is voor een vergunning vrije-systematiek, al dan niet met een meldingsplicht is ook beslecht, en wordt in principe toelaatbaar geacht.

Daarmee zijn we er echter nog niet. Het Hof formuleert eisen waaraan een programmatische aanpak zoals het PAS moet voldoen, meer specifiek de eisen voor de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt. Dit betreft primair de vraag of deze passende beoordeling geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen. Voor het antwoord op die vraag is onder meer van belang welke positieve effecten van welke maatregelen in de passende beoordeling betrokken mogen worden. Uit het arrest kan worden afgeleid dat deze positieve effecten mogelijk betrokken kunnen worden als deze effecten vaststaan, met name door een uitwerking van de wijze waarop deze positieve effecten tot stand zullen worden gebracht en de wetenschappelijke kennis voldoende is om de positieve effecten met zekerheid in kaart te brengen of te kwalificeren.



Als we de kaders van het arrest leggen over het PAS, rijst de vraag of alle maatregelen die in de passende beoordeling bij het PAS aan dit kader voldoen. Het is zelfs zeer aannemelijk dat meerdere maatregelen met een hoog innovatief of experimenteel karakter, dan wel maatregelen met een (te) hoge verwachtingswaarde en waarover besluitvorming ter verzekering daarvan nog aanstaande is, niet (zonder meer) mogen worden meegenomen. Als deze maatregelen (deels) afvallen, vermindert ook de ruimte aan stikstofdepositie die via het PAS kan worden uitgegeven aan bestaande en nieuwe economische ontwikkelingen. En los van de mate waarin de positieve effecten van maatregelen kunnen worden betrokken, moet de passende beoordeling ook in totaliteit voldoen aan de geformuleerde eisen. Dit alles is nu aan de Afdeling bestuursrechtspraak om te beoordelen.

Hoe nu verder tot de uitspraak van de Afdeling?

Helaas is het nog even wachten op definitieve duidelijkheid door middel van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, maar niettemin is het thans aan het Ministerie van LNV om het huiswerk te maken door te bezien wat nog wel en wat niet meer past binnen de criteria van het Europese Hof.

Mogelijk kunnen nieuwe maatregelen worden toegevoegd aan het PAS zowel ten aanzien van specifieke maatregelen voor het PAS als autonome maatregelen – uiteraard dienen ook van deze maatregelen de te verwachte voordelen vast te staan en dienen deze te worden meegenomen in een passende beoordeling bij het PAS. Wellicht kunnen ook uitkomsten van de verschillende Klimaattafels die nodig zijn in het kader van de energietransitie en als bijkomend effect een vermindering van de stikstof-uitstoot zullen hebben, worden meegenomen.

Op de korte termijn is het gewenst dat het Ministerie van LNV komt met een groslijst van maatregelen onder het huidige PAS die de toets der kritiek wel doorstaan. Op basis daarvan kan worden bepaald of en, zo ja, welke ruimte voor bestaande en nieuwe economische ontwikkelingen er over blijft. Het terstond niet meer verlenen van PAS-vergunningen door verschillende College van Gedeputeerde Staten van Provincies is daarmee een wellicht voor de korte termijn begrijpelijke, maar zeker ook te ongenueanceerde benadering. Hopelijk kan het Ministerie van LNV snel meer duidelijkheid geven over de resterende ruimte voor toekenning van stikstofdepositie.

De impact van het arrest op individuele projecten, die nog niet zijn vergund, valt dan ook nog te bezien. Dat hangt in de eerste plaats af van de visie van het Ministerie van LNV over de na dit arrest nog resterende ruimte, maar daarnaast kan de initiatiefnemer van een individueel project natuurlijk altijd nog een eigen passende beoordeling opstellen en ten grondslag leggen aan zijn vergunningaanvraag. Anders dan onder de PAS heeft hij, tenzij significante effecten geheel ontbreken, wel een vergunning nodig, maar de onzekerheid over de PAS omzeilt hij hier mee. De vergunningverlening behoeft dus niet per se tot stilstand te komen.

Ten slotte ook geruststellende woorden voor al houders van vergunningen die onherroepelijk zijn geworden. Velen daarvan zijn verleend voor of zonder de hulp van het PAS, zoals bijvoorbeeld de kolencentrales op de Maasvlakte. De vraag of die vergunningen kunnen, of moeten, worden ingetrokken wordt niet anders met dit PAS-arrest.



Conclusie: het lijkt mee te vallen, maar er ligt voldoende werk

Laten we eerst onze zegeningen tellen, met de erkenning dat de programmatische aanpak toelaatbaar is. Dat is pure winst voor het Nederlandse stelsel. Vervolgens geldt dat de maatregelen die mogen meetellen om de ruimte voor toelaatbare ontwikkelingen te bepalen kritisch tegen het licht moeten worden gehouden en waarschijnlijk moeten worden aangevuld met nieuwe maatregelen. Echter, de snelle conclusie dat er geen ruimte meer is om vergunningen met toepassing van het PAS te verlenen, is te voorbarig. Weliswaar is voorzichtigheid geboden, maar niettemin kan per project worden beoordeeld welke ruimte voor vergunningverlening resteert. Op de middellange termijn, en dus voordat de Afdeling bestuursrechtspraak zich verder over de lopende procedures gaat buigen, zal bijvoorbeeld met behulp van de in- en output van de Klimaattafels een pakket van adequate maatregelen tot de mogelijkheden behoren. Komt tijd, komt raad!



Jan Reinier van Angeren



Anna Collignon



Erwin Noordover



Valerie van 't Lam



Jan van Oosten



Actualiseringsplicht bestemmingsplannen vervalt, maar enkele vragen blijven

Op 17 april 2018 heeft de Eerste Kamer de Wet afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen aangenomen. De wet is op 1 juli 2018 in werking getreden en voorziet in de afschaffing van de verplichting om bestemmingsplannen en beheersverordeningen die elektronisch raadpleegbaar zijn binnen een periode van 10 jaar steeds opnieuw vast te stellen.

De wet beoogt te anticiperen op de Omgevingswet; voor het omgevingsplan zal namelijk ook geen actualiseringsplicht gelden. Daarnaast maakt het wetsvoorstel capaciteit vrij bij gemeenten om zich te richten op het opstellen van een omgevingsplan.

Parlementaire behandeling

Tijdens de parlementaire behandeling zijn door de Tweede Kamer en Eerste Kamer diverse vragen gesteld.

Zo is de vraag opgeworpen in hoeverre burgers of ondernemers nog kunnen opkomen tegen bestemmingsplannen of voorgenomen wijzigingen daarin. In de nota naar aanleiding van het verslag antwoordt de minister dat het vervallen van de generieke plicht om een bestemmingsplan te actualiseren, gemeenten niet de bevoegdheid ontnemt om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Burgers of ondernemers kunnen daartoe ook altijd een verzoek blijven doen. Het wetsvoorstel verandert niets aan de daarbij behorende rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers en ondernemers. Een aandachtspunt betreft voorts het gevolg van het wetsvoorstel voor instructieregels of aanwijzingen die pas bij een eerstvolgende herziening van een bestemmingsplan hoeven te worden doorgevoerd. Ook daarvoor geldt dat iemand die belang heeft bij een bepaalde aanpassing een verzoek kan indienen om een bestemmingsplan in overeenstemming met een instructieregel te brengen. Tegen een afwijzing van dat verzoek staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Ook de verhouding tot de Omgevingswet is aan de orde gekomen. Onder andere is de vraag gesteld of het nu niet het moment is om bestemmingsplannen te actualiseren zodat ze zoveel mogelijk in lijn kunnen worden gebracht met de Omgevingswet en eenvoudig kunnen worden omgevormd tot een omgevingsplan. Volgens de minister maakt het wetsvoorstel ruimte vrij voor gemeenten om zich te richten op de Omgevingswet, maar kunnen huidige bestemmingsplannen daarmee nog niet worden gelijkgetrokken. Een bestemmingsplan wordt immers vastgesteld onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening en kan daarom nog niet aan de eisen van de Omgevingswet voldoen, aldus de minister.

Verder zijn vragen gesteld over de transitieperiode voor het opstellen van het omgevingsplan. De lengte van de termijn – 10 jaar – vormt een punt van zorg. Volgens de minister is een lange termijn nodig gelet op de omvangrijke klus om de bestaande bestemmingsplannen om te vormen tot een



omgevingsplan. Van onduidelijkheid over de toepasselijke regelgeving zal gedurende de transitieperiode overigens geen sprake zijn, aldus de minister. Het geldende omgevingsplan – dat aanvankelijk zal bestaan uit alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen gezamenlijk en nog niet zal zijn aangepast aan de nieuwe wettelijke vereisten – zal raadpleegbaar blijven via het Digitaal stelsel Omgevingswet.

In aansluiting hierop is in de memorie van antwoord ingegaan op de digitale ontsluiting van de bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege opgaan in het omgevingsplan. De minister merkt hierover op dat zolang bestemmingsplannen die op www.ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar zijn gesteld en in de overgangsfase nog deel uitmaken van een omgevingsplan, via een ‘overbruggingsfunctie’ naast het nieuwe deel van het omgevingsplan raadpleegbaar blijven.

De parlementaire behandeling heeft niet tot een wijziging van het wetsvoorstel geleid. Het wetsvoorstel is in beide kamers bij hamerstuk aangenomen.

Uitvoerbaarheidstoets en Wet voorkeursrecht gemeenten

Het springt in het oog dat aan twee belangrijke aspecten geen aandacht is besteed tijdens de parlementaire behandeling. Het gaat hier om de koppeling van de planperiode van 10 jaar met enerzijds de uitvoerbaarheidstoets (art. 3.1.6 lid 1 sub f Besluit ruimtelijke ordening) en anderzijds de Wet voorkeursrecht gemeenten. Zie hierover meer uitgebreid een eerder Stibbe [blogbericht](#) over het wetsvoorstel.



Tijn Kortmann



Niels Jak



Verzwaarde motiveringseisen voor brancheringsregels in bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan in Appingedam staat op het perifeer gelegen gebied Woonplein alleen volumieuze detailhandel toe, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. Door reguliere, niet-volumieuze detailhandel ter plaatse niet toe te staan, wil de gemeenteraad voorkomen dat er leegstand in het winkelgebied in het centrum ontstaat en daarmee dat de leefbaarheid in het centrum wordt aangetast. Op 20 juni 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak geoordeeld dat het bestemmingsplan in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn. De gemeenteraad heeft namelijk onvoldoende onderbouwd dat er daadwerkelijk een minder leefbaar centrumgebied zal ontstaan als reguliere detailhandel zich op een perifere locatie vestigt. Die onderbouwing moet namelijk bestaan uit “een analyse met specifieke gegevens”. Zonder die analyse kan de Afdeling niet beoordelen of de gemeenteraad redelijkerwijs de conclusie kon trekken dat de brancheringsregels evenredig zijn, dat wil zeggen “niet verder gaan dan nodig zijn om het beoogde doel te bereiken en of dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt”.

Uit deze uitspraak volgt dat de Dienstenrichtlijn zelfstandige motiveringseisen stelt aan ruimtelijke besluiten die beperkingen stellen aan de uitoefening van een dienstenactiviteit, zoals detailhandel.

Aan de uitspraak van de Afdeling ging een arrest van het Hof van Justitie vooraf. Hierna zullen wij het oordeel van het Hof van Justitie en de Afdeling kort weergegeven.

Antwoord op de prejudiciële vragen

Op 30 januari 2018 oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op detailhandel en dat ook Nederlandse ondernemers een beroep kunnen doen op de richtlijn. Een uitgebreidere samenvatting van dit arrest is in dit eerdere Stibbeblog te lezen.

Het Hof van Justitie oordeelde dat een planregel in een bestemmingsplan een “eis” is die moet voldoen aan de voorwaarden die worden genoemd in artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn. De planregel – die reguliere detailhandel op het Woonplein verbiedt – vormt immers een territoriale beperking aan de vestigingsmogelijkheden voor dienstverrichters. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat een dergelijk beperkend voorschrift aan drie voorwaarden moet voldoen:

- non-discriminatoir,
- noodzakelijk – dat wil zeggen gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, en
- evenredig – dat wil zeggen dat de eisen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel niet met andere minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Of aan deze drie voorwaarden werd voldaan, liet het Hof ter beoordeling aan de Afdeling. De uitspraak van 20 juni 2018 bevat nu deze beoordeling.



Het oordeel van de Afdeling

In de uitspraak gaat de Afdeling puntsgewijs de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn langs.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang

Met betrekking tot de noodzakelijkheidseis verwijst de Afdeling allereerst naar de overweging van het Hof van Justitie dat de bescherming van het stedelijk milieu (het voorkomen van leegstand) een dwingende reden van algemeen belang kan vormen.

Door middel van branchering in het perifere winkelgebied beoogt de gemeenteraad een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De Afdeling oordeelt dat het nastreven van deze doelen nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspercentage aan winkelruimte in het stadscentrum. Het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zijn dan ook noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu en vormen een dwingende reden van algemeen belang die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.

Aan deze voorwaarde van noodzakelijkheid is daarmee voldaan.

Evenredigheid: coherent en systematisch

De Afdeling stelt voorop dat voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist is dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

Het betoog van appellanten dat op twee andere locaties buiten het centrum winkelcentra zijn ontwikkeld waarin wordt voorzien in eerste levensbehoeften en dat daarom het verbod van reguliere detailhandel op het Woonplein strijdig is de het vereiste van het coherent en systematisch nastreven van het beoogde doel, slaag niet. De Afdeling overweegt daartoe dat functies van deze winkelcentra niet vergelijkbaar zijn met de functie van het Woonplein en het centrum van Appingedam. Dat op deze locaties andere regels voor vestiging gelden dan op het Woonplein, betekent dan ook niet dat de raad het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het centrum niet coherent en systematisch nastreeft.

Evenredigheid: de geschiktheid van de maatregel

De Afdeling gaat vervolgens in op de vraag hoe een gemeenteraad in zijn bestemmingsplan moet motiveren dat de planregel geschikt en evenredig is. Hiertoe worden eerst drie arresten van het Hof van Justitie geciteerd.

Vervolgens constateert de Afdeling dat de brancheringsregeling in het bestemmingsplan geschikt wordt geacht om leegstand te voorkomen op basis van de veronderstelling dat als de branchering op het Woonplein wordt losgelaten, dit tot gevolg heeft dat in het centrum van Appingedam gevestigde of nog niet in Appingedam gevestigde reguliere detailhandel zich zal vestigen op het Woonplein,



hetgeen zal leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrumgebied. De Afdeling acht het op zichzelf mogelijk dat deze op algemene ervaringsregels gebaseerde veronderstelling opgaat.

Het lijkt volgens de Afdeling mogelijk dat – al dan niet als onderdeel van een pakket aan andere maatregelen – een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels en anderzijds het behoud van de dynamiek en het oorspronkelijk karakter en daarmee de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt echter dat het aan de regulerende overheid is om de effectiviteit van de maatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.

Deze analyse met specifieke gegevens is niet door de raad verricht. De raad heeft zich namelijk alleen op algemene ervaringsregels beroepen, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden ter plaatse van het Woonplein op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum van Appingedam aannemelijk worden gemaakt.

Hoe had de raad aan zijn bewijslast kunnen voldoen?

Volgens de Afdeling had de gemeenteraad bijvoorbeeld “resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in Appingedam, in ogenschouw kunnen nemen.”

Daarbij had de raad rekening kunnen houden met beschikbare (onderzoeks)gegevens over de effecten van detailhandelsbeleid in krimpregio's, zoals de regio waarin Appingedam is gelegen, en – indien voorhanden – meer in het bijzonder de effecten van branchering in dergelijke regio's.

Bij gebreke van deze gegevens kan de Afdeling niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de in het plan opgenomen brancheringsregeling geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en verdere leegstand in het binnenstedelijk gebied van Appingedam te voorkomen. De Afdeling geeft de raad zes maanden de tijd om dit onderzoek alsnog te verrichten.

Evenredigheid: niet verder dan nodig

Een maatregel moet niet alleen geschikt zijn. Een maatregel mag ook niet verder gaan dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel mag niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

Nu de geschiktheid van de maatregel niet is onderbouwd, kan de Afdeling ook deze voorwaarde niet beoordelen. Enerzijds twijfelt de Afdeling of uitsluitend door het treffen van andere maatregelen die bijdragen aan een aantrekkelijk centrum, en die voornamelijk betrekking hebben op de inrichting van de openbare ruimte, de beoogde aantrekkelijke mix aan winkels in combinatie met aanvullende horeca en culturele voorzieningen in het centrum kan worden behouden of bereikt. Anderzijds kan volgens de Afdeling zonder de nog door de raad op te stellen analyse, niet worden uitgesloten dat



leegstand in het centrum ook kan worden voorkomen met een minder beperkende brancheringsregeling of met andere minder beperkende maatregelen. Bij gebreke aan die analyse met specifieke gegevens kan de Afdeling ook niet beoordelen of de brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is.

Afronding

De Afdeling stelt de gemeenteraad in de gelegenheid om de evenredigheid van de brancheringsregels alsnog voldoende te motiveren. Hiervoor is dus een nadere analyse met specifieke gegevens nodig. Deze analyse moet onderbouwen dat de brancheringsregeling voldoet aan de geschiktheidseisen en de eis van de minst beperkende maatregel. Mocht uit de analyse blijken dat een minder beperkende brancheringsregeling of een andere minder beperkende maatregel voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn, dan zal de gemeenteraad het bestemmingsplan moeten wijzigen.

De uitspraak laat zien dat op gemeenteraden een nieuwe, verzwaarde motiveringsplicht rust als in een bestemmingsplan brancheringsregels worden opgenomen. De Afdeling geeft een eerste handvat voor de bewijslast die op gemeenteraden rust. Gemeenten zullen onderzoek moeten doen naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek in ogenschouw nemen. Het is nu afwachten welk onderzoek Appingedam gaat verrichten en of dit onderzoek in de einduitspraak de toets van de Afdeling kan doorstaan. Die einduitspraak zal dan ook meer duidelijkheid geven over de indringendheid van de toetsing van de Afdeling aan die door de raad opgestelde analyse.



Jan Reinier van Angeren



Jan van Oosten



Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden)



In bestemmingsplannen worden in beginsel geen schaarse rechten toebedeeld

Een bestemmingsplan, een provinciaal of rijksinpassingsplan is geen besluit dat schaarse rechten toebedeelt. Datzelfde geldt in de regel voor omgevingsvergunningen. Dat staat in de conclusie van staatsraad-advocaat- generaal Widdershoven van 6 juni 2018. De conclusie is niet bindend, maar een advies aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De conclusie van de advocaat-generaal wordt echter meestal door de Afdeling gevolgd. Mede omdat we betrokken zijn bij deze procedure, zal hierna worden volstaan met een samenvatting van de kern van de (80 pagina's tellende) conclusie.

Aanleiding

Nederland zet in op windenergie. Daarvoor heeft het Rijk aan alle provincies een taakstelling opgelegd met een minimum aantal MW dat gerealiseerd moet worden. De provincie Flevoland heeft aan deze opgave uitvoering gegeven door beleid vast te stellen. Dit beleid komt neer op “opschalen en saneren” en houdt in dat een groot aantal bestaande kleine en over het landschap versnipperde windturbines moeten worden gesloopt en worden vervangen voor nieuwe turbines. Met minder, maar grotere turbines kan dan meer MW worden opgewekt. Daarnaast heeft de provincie gebieden voor de nieuwe windturbines aangewezen met als doel de landschappelijke kwaliteit te verbeteren. Om dit integrale doel van opschalen én saneren te bereiken is in provinciaal beleid de wens neergelegd om te werken met “één initiatiefnemer”. Uiteindelijk is een Rijksinpassingsplan vastgesteld en een omgevingsvergunning verleend. Deze maken de bouw van 91 nieuwe turbines mogelijk onder de voorwaarde dat 221 bestaande turbines worden gesaneerd. Tegen deze ruimtelijke besluiten zijn beroepschriften ingediend. Hierin is onder meer betoogd dat sprake is van een besluit waarin schaarse rechten worden toebedeeld en dat voor het bevoegd gezag daarom een verplichting bestaat om mededingingsruimte te bieden en bijzondere verdelingsregels gelden.

Hoofdregel: in ruimtelijke besluiten worden geen schaarse rechten toebedeeld

De advocaat-generaal concludeert dat een gemeentelijk bestemmingsplan, een provinciaal of rijksinpassingsplan, een uitwerkingsplan, een wijzigingsplan en een provinciale ruimtelijke verordening in beginsel geen besluiten zijn die schaarse rechten toebedelen.

Wel kunnen zij het gebruik van de gronden territoriaal en kwantitatief beperken. Als deze beperkingen betrekking hebben op een dienst als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, dan volgt uit het Appingedam-arrest dat dit ‘verdachte’ eisen zijn en moeten kunnen worden gerechtvaardigd. Zij moeten daarom niet-discriminatoir zijn en evenredig in het licht van een dwingende reden van algemeen belang. Wie meer wil weten over het Appingedam-arrest verwijs ik naar het blog ‘Belangrijke uitspraak voor het omgevingsrecht: Dienstenrichtlijn is van toepassing op detailhandel in goederen’.



Ook omgevingsvergunningen zijn in de regel geen besluiten die een schaars recht toebedelen, omdat zij doorgaans alleen kunnen worden aangevraagd door degene die over de grond kan beschikken en er voor de vergunning dus niet meer gegadigden kunnen zijn dan vergunningen. De beschikbare locaties zijn beperkt, niet het aantal vergunningen. De advocaat-generaal geeft hiervoor het volgende sprekende voorbeeld over de carport van zijn buurman:

“Daarbij merk ik, wellicht ten overvloede, op dat een partij door te stellen dat zij ook belangstelling heeft om een te vergunnen project uit te voeren, niet kan bewerkstelligen dat de omgevingsvergunning die voor dat project wordt verleend, een vergunning is die schaarse rechten toedeelt. Zou men dat accepteren dan kan elke omgevingsvergunning schaars worden gemaakt door het indienen van een (kansloze) aanvraag door een andere burger. Dat geldt bij wijze van spreken dan ook voor de vergunning voor bouwen van een carport door mijn buurman, die ik ‘schaars’ zou kunnen maken door voor diezelfde carport ook een vergunning aan te vragen (en mij aldus als gegadigde op te werpen). Die aanvraag zal uiteraard niet worden gehonoreerd, maar zou dan bewerkstelligen dat de verlening competitief moet plaatsvinden. Dat is natuurlijk absurd. Bij een locatiegebonden vergunning als een omgevingsvergunning is een partij pas gegadigde als deze over die locatie kan beschikken.”

Het voorgaande betekent dat volgens de advocaat-generaal het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht zoals wij dat kennen, kan blijven bestaan. Het criterium van een goede ruimtelijke ordening zal doorslaggevend blijven om te bepalen welk gebruik op gronden toelaatbaar is.

De uitzonderingen nader beschouwd

In bijzondere situaties kan een omgevingsvergunning of een wijzigingsplan wél een besluit zijn dat een schaars recht toekent. De advocaat-generaal geeft hiervan drie voorbeelden.

1. Een bestemmingsplan voorziet in rechtstreekse bouwtitels, maar het aantal toegestane bouwwerken is gemaximeerd en er kunnen voor het realiseren van die bouwwerken meer gegadigden dan dat maximum zijn.

Dit kan in twee situaties het geval zijn:

1. De situatie Alphen aan de Rijn: als een bestemming een maximaal aantal woningen of andere bouwwerken toestaat op een perceel dat in eigendom is van meer eigenaren dan dat maximum, zonder dat de exacte locatie van de bouwtitels is aangegeven.
2. De situatie Oosterveld: als een bestemming voor een bepaald gebied meer functies toestaat die procentueel zijn gemaximeerd en er meer gegadigden kunnen zijn die die bouw mogelijkheden kunnen realiseren, omdat zij over een kavel of locatie kunnen beschikken.

Daarnaast kan ook in een provinciale verordening een maximumstelsel voor de verlening van vergunningen zodanig worden vormgegeven dat voor een vergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan meer gegadigden kunnen zijn dan vergunningen. Dit was het geval in de uitspraak Havenbedrijf over Noord-Hollandse windturbines.

In deze situaties vloeit het vergunningenplafond voort uit het bestemmingsplan en kunnen vergunningen alleen op volgorde van binnenkomst worden verdeeld.



Met het oog op het transparantievereiste zal wel bijvoorbeeld op een website inzicht moeten worden geboden in het aantal vergunningen dat al is verleend (en dus van de resterende bouwtitels). Een vergunning voor bouwen op grond van een rechtstreekse bouwtitel kan niet tijdelijk worden verleend.

2. Er is een hoge mate van verbondenheid tussen een omgevingsvergunning voor binnen- of buitenplanse afwijking van een bestemmingsplan en een schaarse exploitatievergunning

In de gemeente Helmond is een dergelijke schaarse omgevingsvergunning gecreëerd door een koppeling aan te brengen tussen de ruimtelijke toestemming en de schaarse exploitatievergunning die op grond van de APV vereist was voor een speelautomatenhal.

In dit geval moet het bestuur voor de start van de procedure een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de omgevingsvergunning of het voornemen tot het vaststellen van een wijzigingsplan, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria. De bekendmaking van die informatie geschiedt bij voorkeur in het elektronische gemeenteblad. De beschikbaarheid van de vergunning of het voornemen kan ook via de gemeentelijke website bekend worden gemaakt. De vergunningen kunnen worden verdeeld op volgorde van binnenkomst, maar ook op basis van een vergelijkende toets. In dat geval moeten ruimtelijke relevante toetsingscriteria worden gehanteerd, die voor de aanvragers voldoende duidelijk zijn om hun aanvraag daarop af te stemmen. De omgevingsvergunning voor afwijking moet tijdelijk worden verleend.

3. De wijzigingsbevoegdheid wordt gebruikt om de door de wet gemaximaliseerde milieugebruiksruimte te verdelen over meer gegadigden

Een voorbeeld van milieugebruiksruimte is het zonebeheerplan of een geluidverdeelplan voor een gezoneerd industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder (Wgh). Op grond van de Wgh moet in een bestemmingsplan voor een industrieterrein rondom dat terrein een zone worden vastgesteld. Buiten die zone mag de cumulatieve geluidbelasting van alle bedrijven te samen de waarde van 50 dB(A) niet te boven gaan (art. 40 Wgh). In de zaak Papendrecht heeft de Afdeling geoordeeld dat de verdeling van de totale geluidruimte over de verschillende bedrijven op een gezoneerd industrieterrein in een zonebeheerplan of een geluidverdeelplan als bindend onderdeel in een bestemmingsplan kan worden opgenomen. Voorstelbaar is dat er op enig moment binnen de zone geluidruimte vrijvalt als gevolg van het vertrek van een bedrijf of doordat de geluidruimte van een bestaand bedrijf vrijwillig of anderszins wordt beperkt. Als gevolg hiervan zal het plan in zoverre gewijzigd worden en staat het bevoegd gezag voor de vraag hoe die vrijgevallen geluidruimte moet worden verdeeld over de zittende bedrijven.

Voor deze situatie geldt voor de verdeelregels hetzelfde als bij het vorige voorbeeld. Er is echter één belangrijk verschil en dat is dat tijdelijke vaststelling niet mogelijk is.



Afronding

Als de Afdeling de conclusie van de advocaat-generaal overneemt dan zullen de gevolgen voor de huidige ruimtelijke ordeningspraktijk beperkt zijn. De huidige wijze van het vaststellen van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen hoeft niet te veranderen. De hoofdregel is immers dat bij ruimtelijke besluiten geen schaarse rechten worden toebedeeld.

Toch is het mogelijk dat de conclusie wel indirect gevolgen zal hebben voor de praktijk. Uit de conclusie blijkt immers dat bestuursorganen ervoor kunnen kiezen om hun ruimtelijke plannen zo vorm te geven dat er schaarste ontstaat. De advocaat-generaal geeft concrete voorbeelden van deze mogelijkheden en de eisen waaraan voldaan moet worden. Door deze mogelijkheden zo concreet onder de aandacht te brengen, kunnen bestuursorganen geïnspireerd worden om voor een van deze situaties te kiezen. De conclusie kan zo toch bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de verdeling van schaarse (omgevings)vergunningen.

Inmiddels heeft de Afdeling op 19 december 2018 in de onderhavige zaak uitspraak gedaan.



Tom Barkhuysen



Annemarie Drahmman (Universiteit Leiden)



Gemeentelijke milieuzones en de harmonisatie ervan

In dit blogbericht staan de milieuzones centraal. We leggen uit wat milieuzones zijn, hoe de milieuzones in Nederland zijn geregeld en hoe het nieuwe beleid voor de harmonisatie van de milieuzones eruit ziet. We doen de aanbeveling om de gemeentelijke milieuzones op een centrale plek te ontsluiten, zodat voor iedereen inzichtelijk is waar milieuzones zijn en welke regels daar gelden voor welke voertuigen.

Wat is een milieuzone?

Een milieuzone is een gebied waar specifiek aangegeven voertuigen met een bepaalde 'leeftijd' of Euroklasse (de Europese emissiestandaard voor voertuigen) niet langer welkom zijn. Oudere voertuigen stoten meer fijnstof (roet) en stikstofdioxide uit. Door deze voertuigen te weren, heeft het bevoegd gezag een instrument om de luchtkwaliteit in dat gebied te verbeteren. Tegelijkertijd wordt de inzet van schone(re) voertuigen gestimuleerd.

Hoe wordt een milieuzone ingesteld?

Het instellen van een milieuzone is een gemeentelijke aangelegenheid. Bevoegd gezag voor het instellen van een milieuzone is het college van burgemeester en wethouders (college van B&W). Het college van B&W kan zelf bepalen of het een milieuzone wil instellen en zo ja, voor welk gebied. Een milieuzone kan uitstrekken van een enkele straat (zoals in Maastricht) tot het centrumgebied (zoals in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) tot de hele bebouwde kom (zoals in Amsterdam vanaf 2020 voor autobussen en touringcars). Als het college van B&W een milieuzone wenst in te stellen, neemt het een verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 15). Tegen een verkeersbesluit staat bezwaar en beroep open.

Het college van B&W beoordeelt bij het instellen van een milieuzone of het een proportionele maatregel is om de luchtkwaliteit in dat gebied te verbeteren. In het verkeersbesluit motiveert het college van B&W zijn beslissing om een milieuzone in te stellen. Het college van B&W weegt daarbij alle relevante belangen tegen elkaar af. Hierbij kan gedacht worden aan de leefbaarheid van het gebied, dat kan verbeteren met de instelling van de milieuzone doordat luchtverontreiniging en geluidshinder voor bewoners beperkt worden. Maar ook economische belangen spelen een rol. Zo zal met een milieuzone het gebied minder goed bereikbaar zijn voor bewoners en ondernemers. Eigenaar van voertuigen die door de milieuzone het gebied niet meer in mogen krijgen te maken met economisch verlies doordat ze hun voertuigen (vervroegd) moeten afschrijven.

Naast het nemen van een verkeersbesluit voor het instellen van een milieuzone stelt het college van B&W beleid vast, zoals onder welke voorwaarden ontheffing verleend kan worden. Met een ontheffing mag een specifiek voertuig dat niet aan de voorwaarden van de milieuzone voldoet toch de milieuzone betreden. Er kan een dagontheffing of een langdurige ontheffing aangevraagd worden. In de meeste gemeenten kan ontheffing verleend worden vanwege medische redenen, voor oldtimers en op grond van de hardheidsclausule.



Welke typen milieuzones zijn er?

Het instellen van een milieuzone is dus een gemeentelijke aangelegenheid. Het college van B&W kan zelf bepalen voor welke voertuigen het een milieuzone wil instellen. Bij het instellen van een milieuzone moet het college van B&W de volgende elementen bepalen:

1. Voor welk type voertuig geldt de milieuzone, zoals vrachtwagens, bestelwagens of personenauto's,
2. Voor welk type motor geldt de milieuzone, zoals dieselmotors of benzinemotors, en
3. Vanaf welke 'leeftijd' van het voertuig (Euroklasse of datum eerste toelating) geldt de milieuzone.

Er zijn dus verschillende typen milieuzones mogelijk. Op dit moment zijn de milieuzones slechts beperkt geharmoniseerd. Enkel voor het instellen van een milieuzone voor vrachtwagens is een bepaling opgenomen in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (artikel 86d). Hierbij geldt dat dit alleen kan voor dieselvrachtwagens die niet voldoen aan Euroklasse IV. Voor overige voertuigen geldt momenteel geen harmonisering. Hierdoor kunnen verschillende gemeenten verschillende regels vaststellen voor hun milieuzones.

Dit is ook wat er in de praktijk gebeurt. Verschillende gemeentes hebben verschillende milieuzones voor bijvoorbeeld bestelwagens en personenauto's. Zo mogen in de milieuzone van de gemeente Utrecht geen bestelwagens op diesel van voor 1 januari 2001 komen, terwijl in de milieuzone van de gemeente Amsterdam 1 januari 2000 als peildatum gehanteerd wordt. Voor dieselvrachtwagens – waar wel een uniform stelsel geldt – zit de variatie vooral in het (lokale) ontheffingenbeleid.

Om aan deze weinig overzichtelijke situatie een einde te maken, worden de milieuzones vanaf 2020 geharmoniseerd, waarover meer in paragraaf 6.

Door het bestaan van verschillende milieuzones komt de vraag op of verschillende milieuzones niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Op deze manier worden gelijke gevallen, bijvoorbeeld diesel-personenauto's, op ongelijke wijze behandeld. Zij mogen immers de ene (milieu)zone wel betreden en de andere niet. In de eerder verschenen Stibbeblogberichten De harmonisering van milieuzones, Afdeling bestuursrechtspraak laat de Utrechtse milieuzone in stand en De verstadstatelijking van Nederland wordt hier dieper op ingegaan.

Hoe herken je een milieuzone op straat?

Een milieuzone kun je op straat herkennen aan het verkeersbord met een duiding voor welke voertuigen de milieuzone geldt. Deze verkeersborden zullen bij de buitenste grenzen van de milieuzone staan. Naast een verkeersbord staan er soms ook strepen en/of een tekst op de weg.

Juridisch (en verkeerskundig) gezien is het verkeersbord een combinatie van een verkeersbord met onderborden, zoals geregeld in het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden hoe zij de milieuzone met verkeers- en onderborden kenbaar maken. Momenteel is alleen voor vrachtwagens een standaard verkeersbord voorgeschreven, maar een gemeente kan het ook met andere borden aangeven. Met welke borden de milieuzone wordt aangegeven, wordt in het verkeersbesluit vastgelegd.



Laten we als voorbeeld de verkeersborden nemen van de milieuzones in de gemeenten Amsterdam en Utrecht, zie ook onderstaande afbeeldingen:

- Met het verkeersbord wordt het verbod aangegeven, namelijk voor welk type voertuigen de milieuzone geldt. De gemeenten Amsterdam en Utrecht gebruiken het verkeersbord met de geslotenverklaring “gesloten voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen”.
- Met de onderborden wordt een nadere duiding gegeven over het verbod, namelijk dat het alleen voor het type voertuig dat op diesel rijdt geldt en alleen voor het type voertuig van een bepaalde Euroklasse of leeftijd.
- Omdat de reikwijdte van een milieuzone – zoals de naam het al aangeeft – een zone/gebied is, moet het verkeersbord een zonale (gebiedsdekkende) toepassing krijgen. Dit wordt aangegeven (met een onderbord) met de tekst “zone” of “milieuzone”.
- Met het pictogram van een camera wordt aangegeven dat handhaving van de milieuzone plaatsvindt middels cameratoezicht.

De gemeente Amsterdam combineert een aantal verschillende milieuzones in één verkeersbord. Met de onderborden wordt aangegeven dat de milieuzone geldt voor vrachtwagens, bestelwagens, bussen, touringcars en taxi's, voor zover deze voertuigen op diesel rijden en voor zover deze voertuigen ouder dan zijn dan een bepaalde leeftijd of niet voldoen aan een bepaalde Euroklasse. De gemeente Amsterdam heeft overigens ook een milieuzone voor brom- en snorfietsen. Deze milieuzone is qua omvang veel groter en worden op de grenzen van die milieuzone met een apart bord aangegeven.



Herkenbaarheid milieuzones in gemeente Amsterdam.

De gemeente Utrecht geeft de milieuzone voor vrachtwagens en voor personenauto's met verschillende verkeersborden weer. Ter duiding van de milieuzone voor vrachtwagens wordt het ingevolge het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 standaard voorgeschreven verkeersbord gebruikt. Het is een geslotenverklaring verkeersbord met het woord “milieuzone”. Op het eerste gezicht kan je denken dat de milieuzone voor alle vrachtwagens geldt, ongeacht het type motor (dus mogelijk zelfs voor elektromotors/elektrische vrachtwagens) en ongeacht hun Euroklasse. Uit het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 volgt echter dat dit verkeersbord alleen geldt voor dieselvrachtwagens die niet voldoen aan Euroklasse IV. Je moet dit maar net weten. Dit verkeersbord – hoewel wettelijk voorgeschreven – is daarom niet erg gebruikersvriendelijk voor de weggebruiker.



De milieuzone voor personenauto's wordt in de gemeente Utrecht – naast het verkeersbord met de geslotenverklaring “gesloten voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen” – aangegeven met een onderbord waarin verduidelijkt wordt dat het verbod geldt voor dieselauto's van voor 1 januari 2001.



Herkenbaarheid milieuzones in gemeente Utrecht

Hoe worden milieuzones gehandhaafd?

Er wordt op verschillende manieren gecontroleerd of het voertuig dat de milieuzone betreedt wel aan de regels van de milieuzone voldoet. Gemeenten werken vooral met camera's die automatisch de kentekens van alle voertuigen lezen (*automatic number plate recognition*). Na het scannen van het kenteken van een Nederlands voertuig haalt het systeem uit het Kentekenregister van de RDW de gegevens over de leeftijd of de Euroklasse van het (Nederlandse) voertuig en checkt het systeem of het betreffende voertuig aan de vereisten voldoet van de milieuzone (gegevens van buitenlandse kentekens kunnen momenteel niet opgehaald worden uit een systeem). Als dit niet het geval is, wordt er een boete opgelegd. Dit systeem werkt vrijwel geheel geautomatiseerd.

Naast handhaving middels het cameratoezicht vindt handhaving (handmatig) plaats met handhavers en de politie.

Hoe gaat het geharmoniseerde stelsel van Milieuzones eruit zien?

Momenteel kunnen dus verschillende gemeenten verschillende regels vaststellen voor hun milieuzones waarbij tevens per gemeente kan verschillen hoe de milieuzone precies op straat aangegeven wordt. Dit is weinig overzichtelijk voor de weggebruiker.

Vanaf 2020 – onder voorbehoud van tijdige vaststelling van benodigde wet- en regelgeving – worden de milieuzones dan ook geharmoniseerd. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in haar kamerbrief van 29 juni 2018 haar beleid voor harmonisatie van de milieuzones uiteengezet. Deze kamerbrief is een vervolg op haar kamerbrief van 5 april 2018, waarover het Stibbeblogbericht De harmonisering van milieuzones verscheen.

De voorgenomen harmonisatie van de milieuzones heeft als doel om te komen tot een standaardstelsel van milieuzones, met standaard verkeersborden, zodat het begrijpelijk is voor de weggebruiker.



Daarnaast worden de belangen van de weggebruiker en het belang van een goede luchtkwaliteit in balans gebracht.

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de voorgenomen harmonisatie van milieuzones:

- Gemeenten kunnen – net als nu – kiezen of zij een milieuzone in willen stellen.
- Voor personenauto's op diesel, bestelwagens op diesel en vrachtwagens komt een geharmoniseerd stelsel, waarbij aangesloten wordt bij de Euroklasse van de voertuigen.
- Er komt geen geharmoniseerd stelsel voor andere typen voertuigen, zoals personenauto's op benzine, bussen, taxi's en scooters. Dit blijft een gemeentelijke aangelegenheid.
- Voor personenauto's op diesel en bestelwagens op diesel kunnen gemeenten kiezen uit twee typen milieuzones: een strengere variant en een minder strenge variant. De milieuzones worden met voorgeschreven kleuren (geel / groen / blauw) aangegeven.
- Er komt een standaardverkeersbord met onderbord om de milieuzones voor dieselpersonenauto's, dieselbestelwagens en vrachtwagens aan te geven.
- De te harmoniseren milieuzones worden stapsgewijs strenger. Dit loopt samen met de ontwikkelingen van het wagenpark: de voertuigen worden steeds schoner.
- De Staatssecretaris heeft met de gemeenten afgesproken dat als zij vooruitlopend op de harmonisatie een nieuwe milieuzone in willen stellen zij al volgens dit geharmoniseerde stelsel zullen gaan werken.
- De Staatssecretaris verkent ten slotte de mogelijkheden van één loket voor ontheffingen met wederzijdse erkenning tussen gemeenten.



Een overzicht van de milieuzones na harmonisatie ervan is hieronder weergegeven.

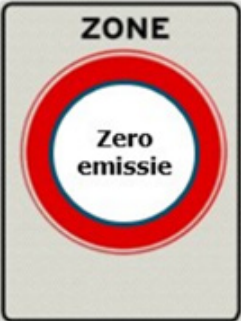
Personenauto's op diesel & Bestelwagens op diesel

Van 2020 - 2025		Vanaf 2025	
Groene milieuzone - Voertuigen voldoen dan 15 jaar - Voertuigen voldoen minimaal aan Euro 4	Gele milieuzone - Voertuigen voldoen dan 20 jaar - Voertuigen voldoen minimaal aan Euro 3	Blauwe milieuzone - Voertuigen voldoen dan 15 jaar - Voertuigen voldoen minimaal aan Euro 5	Groene milieuzone - Voertuigen jonger dan 20 jaar - Voertuigen voldoen minimaal aan Euro 4
			
			

Uitzondering: oldtimers, campers en voertuigen van mensen met een beperking

Mogelijk: systeem met wederzijdse erkenning van gemeentelijke ontheffing

Vrachtwagens

Van 2020 - 2022	Van 2022 - 2025	Vanaf 2025	
Groene milieuzone Voertuigen voldoen minimaal aan Euro IV	Blauwe milieuzone Voertuigen voldoen minimaal aan Euro VI	Blauwe milieuzone Voertuigen voldoen minimaal aan Euro VI	Zero emissie zone Voertuigen (ook voor bestelwagens) met 0-emissie
			
			



Met het voorgenomen beleid wordt voor de belangrijkste categorieën voertuigen een geharmoniseerd stelsel ontwikkeld, waarbij het voor de weggebruiker inzichtelijk is welke milieuzone het betreedt, doordat de milieuzone met een duidelijk herkenbaar verkeersbord wordt weergegeven. Dit is een grote stap vooruit. Ook het systeem van wederzijdse erkenning van gemeentelijke ontheffingen zou een grote stap vooruit zijn. Dit zou in feite als een landelijke ontheffing werken, wat voor de houder van de ontheffing gebruikersvriendelijk zou zijn.

In aanvulling op het voorgenomen beleid zou het wenselijk zijn als gemeenten voor andere categorieën voertuigen hetzelfde verkeersbord met “milieuzone” zouden gebruiken en aansluiting zouden zoeken bij de verschillende kleuren milieuzones.

Zijn de gemeentelijke milieuzones ook op een centrale plek digitaal ontsloten?

Voor weggebruikers is het – vooraf – lastig te achterhalen of zij bepaalde delen van een gemeente nog wel mogen betreden met hun voertuig. Er is namelijk (nog) geen website waarbij de milieuzones op een centrale manier ontsloten zijn. Je zou de websites van de gemeenten die je wilt bezoeken moeten checken om te bekijken of bij die gemeente een milieuzone geldt en zo ja, voor welke voertuigen. Dit is niet erg gebruikersvriendelijk.

Om de inzichtelijkheid van de milieuzones te vergroten en het voor weggebruikers gemakkelijker te maken, zouden wij graag zien dat alle gemeentelijke milieuzones op één centrale plek digitaal ontsloten worden. Als gemeenten hun milieuzones als open data beschikbaar stellen, moet dit gemakkelijk te realiseren zijn. Dit past ook in de geest van de Omgevingswet, waar digitalisering en het centraal beschikbaar stellen van informatie een belangrijke plaats innemen. De vraag is alleen – nu milieuzones een gemeentelijke aangelegenheid zijn – wie dit zou willen en kunnen oppakken. U misschien?!



Christine Strating



Lisa van der Maden



Informatieplicht voor energiebesparende maatregelen: uiterlijk op 1 juli 2019 rapporteren

Het was al aangekondigd: een informatieplicht voor in de inrichting getroffen energiebesparende maatregelen. Wij schreven eerder een [blog](#) bij het voornemen van de minister hiertoe. Die informatieplicht komt er nu dan toch echt aan: op 3 oktober 2018 stuurde de minister van Economische Zaken (“de minister”) het Besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit Milieubeheer in verband met de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen naar de Tweede Kamer. Het ontwerpbesluit is op enkele punten gewijzigd en de nota van toelichting is behoorlijk uitgebreid ten opzichte van de versie die in consultatie is gegaan. Zo staat de minister uitgebreid stil bij de functie van erkende maatregelen en de wijze van rapporteren. Voorts is het artikel iets uitgebreid omdat er uitzonderingen zijn opgenomen van de informatieplicht. Om die reden gaan wij in dit blog iets uitvoeriger op de informatieplicht in.

Informatieplicht

Al sinds 2008 geldt voor drijvers van zogenoemde type A en type B inrichtingen de plicht om de energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder te treffen. Omdat zowel de naleving als de handhaving van deze verplichting niet de gewenste resultaten opleverde, introduceert de Minister van Economische Zaken nu een informatieplicht.

Deze nieuwe informatieplicht komt in artikel 2.15 lid 2 van het Activiteitenbesluit te staan. Deze informatieplicht houdt in dat (de meeste) drijvers van zogenoemde type A en type B inrichtingen aan het bevoegd gezag moeten rapporteren welke energiebesparende maatregelen zijn getroffen.

Wij zeggen de *meeste* drijvers, omdat inrichtingen die aangesloten zijn bij de meerjarenafpraak energie-efficiëntie zijn uitgezonderd van de informatieplicht (zie artikel 2.15 lid 9 van het voorgestelde Activiteitenbesluit). Inrichtingen die onder het emissiehandelssysteem vallen zijn helemaal uitgezonderd van de energiebesparingsplicht en dus ook van de informatieplicht (zie artikel 2.15 lid 8 van het voorgestelde Activiteitenbesluit). Voor inrichtingen die een energie-audit moeten indienen op grond van de Richtlijn energie-efficiëntie geldt een afwijkend informatieregime (zie artikel 2.15 lid 10 van het voorgestelde Activiteitenbesluit). Deze uitzonderingen stonden nog niet in de consultatieversie van de wijziging.

Uiterlijk op 1 juli 2019 moeten de drijvers voor het eerst rapporteren en vervolgens iedere vier jaar. Inrichtingen die na 1 januari 2019 zijn opgericht, melden zich uiterlijk een jaar na oprichting (artikel 2.15 lid 10 van het voorgestelde Activiteitenbesluit).

Met de informatieplicht wil de Minister de handhaafbaarheid van de energiebesparingsplicht verbeteren. Doordat het bevoegd gezag weet welke maatregelen verschillende (vergelijkbare) inrichtingen treffen, kan het bevoegd gezag bedrijven vergelijken en de toezichts- en handavingsinzet prioriteren.



Verhouding erkende maatregelen

Al eerder introduceerde de Minister een lijst met erkende maatregelen in de Activiteitenregeling (artikel 2.16 jo bijlage 10 van de Activiteitenregeling) (zie ook ons eerdere [blog](#)). Deze lijst bevat per bedrijfstak 'erkende energiebesparingsmaatregelen' die door de drijver van een inrichting getroffen kunnen worden om aan artikel 2.15 Activiteitenbesluit te voldoen (Stb. 2015, nr. 337, p. 99).

Als de drijver van een inrichting alle erkende maatregelen die op zijn bedrijfstak van toepassing zijn heeft getroffen, kan hij in de rapportage simpelweg volstaan met kennisgeving daarvan. In veel gevallen zal het echter niet zo eenvoudig zijn: een drijver heeft alternatieve gelijkwaardige maatregelen genomen of er zijn nog geen erkende maatregelen voor een bedrijfstak vastgesteld. Naar aanleiding van de reacties in de internetconsultatie bespreekt de minister in de nota van toelichting bij de wijziging van het Activiteitenbesluit per geval hoe de drijver moet rapporteren:

- indien een drijver afwijkt van de erkende maatregelenlijst of alternatieve maatregelen treft moet hij omschrijven welke alternatieve maatregel is getroffen. Het bevoegd gezag moet daaruit kunnen afleiden of de maatregel gelijkwaardig is. Dit volgt ook uit het voorgestelde artikel 2.15 lid 3 van het Activiteitenbesluit;
- als een drijver rapporteert dat hij niet alle erkende maatregelen heeft getroffen, zonder daarvoor alternatieve maatregelen te noemen, is het volgens de minister aannemelijk dat de drijver niet voldoet aan de energiebesparingsplicht;
- als nog geen erkende maatregelen voor de bedrijfstak in de maatregelenlijst zijn opgenomen, rapporteert de drijver welke andere maatregelen zijn getroffen.

Als wij het goed begrijpen moet de rapportage voor bedrijven eenvoudig via een webformulier in te vullen zijn. Drijvers kunnen eenvoudig de voor haar branche van toepassing zijnde erkende maatregelen selecteren. Ook al bekende alternatieve maatregelen (die nog geen erkende maatregelen zijn) moeten te selecteren zijn.

Het is de bedoeling dat de rapportage wordt gedaan via een centraal rapportagesysteem, beheerd door de Rijdsdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De minister streeft ernaar het systeem uiterlijk 1 januari 2019 online beschikbaar te hebben, zodat drijvers zes maanden de tijd hebben voor hun eerste rapportage. Overigens verwacht de minister niet dat drijvers zoveel tijd nodig zullen hebben voor de rapportage. Het is de verwachting dat voor de eerste keer rapporteren drijvers (afhankelijk of er erkende maatregelen voor de branche zijn of alternatieve maatregelen zijn getroffen) zo'n vier tot tien uur in beslag neemt. Een verdere uitwerking van de rapportage wordt nog in de Activiteitenregeling opgenomen.

Consequentie niet (juist) rapporteren

Het niet, niet tijdig of niet volledig rapporteren levert op zichzelf overtreding van de informatieplicht op die het bevoegd gezag kan handhaven. Het is aan het bevoegd gezag om aan de hand van de motivering van een drijver te bepalen of is voldaan aan de informatieplicht. Vervolgens bepaalt het bevoegd gezag aan de hand van de gerapporteerde informatie of ook aan de energiebesparingsplicht is voldaan. Als een drijver alle erkende maatregelen voor zijn bedrijfstak heeft genomen, voldoet hij per definitie aan de energiebesparingsplicht.



Een drijver hoeft niet met bonnen te bewijzen dat de in de rapportage gemelde maatregelen daadwerkelijk zijn getroffen. Wanneer de drijver echter opzettelijk energiebesparende maatregelen rapporteert die hij helemaal niet heeft getroffen, heeft hij de informatieplicht opzettelijk overtreden en is dat een economisch delict (artikel 1a lid 1 Wet op de economische delicten).

Als evident blijkt dat een drijver niet voldoet aan de informatieplicht bijvoorbeeld door geen of een blanco rapportage in te dienen, mag het bevoegd gezag er volgens de nota van toelichting in beginsel vanuit gaan dat niet wordt voldaan aan de energiebesparingsverplichting. Dat is volgens ons wat kort door de bocht: het bevoegd gezag moet nog steeds aannemelijk maken dat sprake is van een overtreding van de energiebesparingsverplichting. Het enige feit dat niet aan de informatieplicht is voldaan is daarvoor volgens ons onvoldoende. Wel blijkt uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak dat het bevoegd gezag branchegegevens als uitgangspunt mag nemen bij de beoordeling of de energiebesparingsplicht wordt overtreden (ABRvS 23 mei 2018, ECI:NL:R-VS:2018:1688).

Rekenmethode

In de consultatieversie werd nog een rekenmethode geïntroduceerd voor het stellen van voorwaarden voor de berekening van het energiebesparend effect en de terugverdientijd. Dit komt in de voorgestelde versie van de wijziging van het Activiteitenbesluit niet terug. De minister kondigt aan dat in de Activiteitenregeling wel nadere voorschriften opgenomen worden opgenomen hoe de terugverdientijd en het energiebesparend effect worden berekend.

Ter afsluiting

Als wij de nota van toelichting mogen geloven biedt deze informatieplicht een oplossing voor de handhavingsperikelen rondom de energiebesparingsplicht. Dat de discussie over de energiebesparingsplicht hiermee waarschijnlijk nog niet gesust is, blijkt wel uit de 33 (kritische) reacties die binnenkwamen op de internetconsultatie van de meest recente update van de erkende maatregelenlijst (gesloten op 3 november 2018) en uit de (soms kritische) vragen van de Tweede Kamer over de informatieplicht die de minister van EZK op 13 november 2018 beantwoordde. Wij vragen ons dan ook af of met deze informatieplicht daadwerkelijk het doek valt voor de discussie over de energiebesparingsplicht.



Valerie van 't Lam



Lisa van der Maden



Wat houdt de Klimaatwet in en wat is de verhouding tot het Klimaatakkoord?

Het klimaat: een term die nog nooit zoveel is besproken als vandaag de dag. Voor het eerst is een ambitieuze klimaatparagraaf opgenomen in een regeerakkoord en elke dag lezen we er wel iets over in de krant. Er wordt gesproken over een Klimaatwet, maar ook over een Klimaatakkoord en onderliggende tafels. Wat houdt dit allemaal in en wat is de onderlinge verhouding tussen beide? In dit blogbericht zullen wij deze vragen met u langslopen.

Wat houdt de Klimaatwet in?

Wat, oorsprong en planning

Het regeerakkoord vermeldt dat de hoofdlijnen van de afspraken op het terrein van klimaat en energie in een Klimaatwet zullen worden verankerd. Onlangs werd bekend dat zeven politieke partijen het zo goed als eens zijn geworden over een voorstel voor een nieuwe Klimaatwet. Het definitieve wetsvoorstel is op 27 juni 2018 bekendgemaakt (zie [hier](#) de nota van wijziging). De oorsprong van deze wet komt overigens niet uit de koker van de regering; in 2016 deden Klaver (GroenLinks) en Samsom (PvdA) al een voorstel voor een initiatief-Klimaatwet (zie hierover een eerder blogbericht), in navolging van het Klimaatakkoord van Parijs (2015).

Doel

Het nieuwe wetsvoorstel stelt als algemeen (politiek) doel een vermindering van de Nederlandse broeikasgassen van minimaal 95 procent in 2050 ten opzichte van 1990. Hoewel dit doel nog steeds ambitieuzer is dan de streefreductie van de EU (80% in 2050 – zie [hier](#)), is het een stuk minder ambitieus dan in het initiatiefvoorstel van Klaver en Samsom werd voorgesteld, waar de 95% geen (politiek) streefdoel betrof maar een verplichting voor het kabinet. Het wetsvoorstel stelt ook een (niet-bindend) streefdoel voor 2030: 49% reductie ten opzichte van 1990. De laatste doelstelling is conform de EU-doelen en het regeerakkoord. Tot slot is er nog een streefdoel van een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050.

Beleidsinstrumenten

Naast de reductie(streef)doelen zal de Klimaatwet, ook enige beleidsverplichtingen aan de overheid geven, zoals het vaststellen van een (vijfjaarlijks) klimaatplan (dit is niet het hierna te bespreken Klimaatakkoord) en een jaarlijkse klimaatnota. Deze beleidsinstrumenten zullen slechts gelden als kader voor regeringsbeleid en hebben geen (directe) externe werking. Daarmee biedt de Klimaatwet vooral een kader voor het te voeren proces. De Raad van State zal als procesbewaker optreden en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) krijgt een monitoringsfunctie door het uitbrengen van een jaarlijkse klimaat- en energieverkenning. De klimaat- en energieverkenning wordt jaarlijks op de vierde donderdag van oktober samen met de klimaatnota door de Minister van Economische Zaken en Klimaat aan beide kamers verzonden (de zgn. “klimaatdag”).



Wat houdt het Klimaatakkoord in?

Wat en grondslag

In het regeerakkoord staat ook dat er een nationaal Klimaat- en energieakkoord komt. Het akkoord beoogt maatschappelijke partijen (bedrijven, bestuurlijke partners, milieubewegingen) meer zekerheid te geven over doelen op de lange termijn, aldus de regering. Tegelijkertijd meent de regering dat het akkoord een platform creëert om met elkaar in gesprek te blijven en te reageren op nieuwe (technologische) ontwikkelingen. Het akkoord beoogt tevens concrete afspraken over de institutionele verandering te maken.

Aanpak

In een eerdere brief van Minister Wiebes zijn de kaders en aanpak voor de vaststelling van het Klimaatakkoord geschetst. De totstandkoming van het akkoord zal door de regering, in samenwerking met de SER, worden gefaciliteerd. Hiertoe zijn vijf sectortafels (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en landgebruik, elektriciteit en industrie), een Klimaatberaad, taakgroepen en enkele (sub-) werkgroepen ingesteld. Aan de sectortafels zitten de betrokken maatschappelijke partijen en worden afspraken gemaakt. Het Klimaatberaad ziet toe op de algehele voortgang.

Inhoud

Hoewel de contouren van de Klimaatwet inmiddels duidelijk zijn, is de inhoud van het Klimaatakkoord nog verre van concreet. Het enige wat bekend is zijn de reductiedoelen die elke sector toebedeeld heeft gekregen, welke onlangs nog zijn aangepast na doorberekening door het PBL (zie hier). Het streven was om voor de zomer tot afspraken op hoofdlijnen te komen, zodat het PBL deze in de zomer kan doorrekenen. In de tweede helft van het jaar kunnen de hoofdlijnen dan worden uitgewerkt in concrete maatregelen, waarna de uitvoering in 2019 van start zou kunnen.

Planning

Hoewel Minister Wiebes in zijn voortgangsbrief niet rept over enige vertraging in het proces, volgt uit berichten in de media dat het de vraag is of de planning gaat lukken. Het pijnpunt lijkt te zitten in de rekening van de maatregelen en de onderlinge verhouding tussen de tafels. Inmiddels is op 10 juli 2018 het voorstel voor de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord gepresenteerd door Ed Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad (zie hier).

Wat is de verhouding tussen beide?

De Klimaatwet en het Klimaatakkoord kennen beide een eigen functie. De Klimaatwet verankert de hoofdlijnen van het klimaatbeleid, en geeft het daarmee een bestendige basis en een kader voor de lange termijn. De Klimaatwet zelf legt echter, los van het opstellen van beleidsstukken, geen concrete verplichtingen of maatregelen op aan de Staat (laat staan aan andere externe partijen). Meer concrete invulling van de hoofdlijnen zal, aldus het eerdere voorstel, geschieden in een klimaatplan. Het opstellen van een klimaatplan komt ook overeen met Europese Energie Unierechtelijke verplichtingen (zie hier) en het Akkoord van Parijs. In 2019 dient Nederland aan de hand van een nationaal plan aan de Europese Commissie te laten zien hoe ze gaat voldoen aan de Europese klimaatdoelstellingen voor 2030. Het streven van het kabinet is dan ook om het eerste klimaatplan op te stellen voor de periode



2019-2023. Te verwachten valt dat de invulling van het klimaatplan dan ook grotendeels zal samen-vallen met de invulling van het Klimaatakkoord en de concrete maatregelen die daar momenteel worden afgesproken. In dat kader benoemt Minister Wiebes in zijn eerdergenoemde voortgangsbrief ook dat het kabinet (conform de EU-doelen) richting het einde van 2018, onder meer op basis van de uitwerking van het Klimaatakkoord, een concept Integraal Energie- en Klimaatplan (INEK) zal opstel-len. Hier valt een en ander dus met elkaar samen. Overigens merken wij op dat het Klimaatakkoord niet de enige invulling van het klimaatplan zal zijn. Immers, het Klimaatakkoord zal alleen maatregelen in de genoemde vijf sectoren omvatten. Het klimaatplan gaat verder dan dat.

Zoals gezegd zal het klimaatplan, evenals de andere beleidsinstrumenten van de Klimaatwet, externe partijen niet binden. De toelichting (en ook de nota van wijziging) bij het wetsvoorstel overweegt dit expliciet en benoemt dat het om die reden ook niet is aan te merken als een besluit in de zin van de Awb. Hetzelfde geldt voor het Klimaatakkoord. Het akkoord zal alleen gelden voor de betrokken partijen die hun handtekening onder het akkoord zetten en niet voor derden. Dan nog is het niet duidelijk wat er gebeurt als een partij de afspraken niet nakomt of uit het akkoord stapt. Hierover zullen afspraken gemaakt moeten worden in het akkoord. De regering heeft ook aangekondigd de maatregelen uit het akkoord in de wet te willen opnemen. In de eerdergenoemde voortgangsbrief voegt Minister Wiebes “belemmerende wet- en regelgeving” als dwarsdoorsnijdend thema toe aan het Klimaatakkoord. Dit ziet volgens hem zowel op bestaande, als nieuwe wet- en regelgeving die noodzakelijk wordt geacht om de klimaatopgave te realiseren. Hoe een en ander eruit komt te zien, wordt later hopelijk duidelijk. Stay tuned!



Valerie van 't Lam



Anne Vos



De gewijzigde Klimaatwet; wat staat er in?

Inleiding

Op 27 juni 2018 is een gewijzigd voorstel voor de Klimaatwet gepresenteerd aan de Tweede Kamer (zie [hier](#)). In eerdere blogberichten bespraken wij de verhouding tussen de Klimaatwet en het Klimaatakkoord (zie [hier](#)) en het oorspronkelijke initiatiefwetsvoorstel van Klaver en Samsom in 2016 (zie [hier](#)). In dit blog gaan wij verder in op de inhoud van het gewijzigde Klimaatwetsvoorstel; welke doelen worden gesteld, hoe worden die behaald, wie controleert dat en wat gebeurt er als de doelen niet worden gehaald?

Wat zijn de verschillende (streef)doelen?

De nieuwe Klimaatwet presenteert drie verschillende “doelen” (artikel 2):

1. het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van emissies van broeikasgassen in Nederland tot een niveau dat 95% lager ligt dan in 2050 dan in 1990 (*het hoofddoel*);
2. een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 ten opzichte van 1990 (*het tussendoel*); en
3. een volledige CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 (*het nevendoeel*).

Hoe die doelen worden bereikt is niet voorgeschreven.

Hoe wordt beoogd de (streef)doelen te behalen?

Het gewijzigde voorstel bevat drie instrumenten:

1. het klimaatplan (conform de eerdere initiatiefwet) (hierna);
2. de klimaat- en energieverkenning (“KEV”) (paragraaf 4); en
3. de klimaatnota (paragraaf 4).

Het *klimaatplan* (hoofdstuk 2) bevat de hoofdzaken van het te voeren klimaatbeleid (de maatregelen) en is gericht op het realiseren van de genoemde doelen voor de eerstvolgende tien jaren. Tevens bevat het een beschouwing van de meest recente wetenschappelijke inzichten en ontwikkelingen in de technologische mogelijkheden op het gebied van klimaatverandering en het beperken van broeikasgassen en een beschouwing van de gevolgen op de financiële positie van verschillende partijen (waaronder huishoudens) en aspecten zoals werkgelegenheid.

Het klimaatplan wordt (ten minste) eens in de vijf jaren vastgesteld door de Minister van Economische Zaken & Klimaat (“EZK”) en zal voor het eerst worden vastgesteld in 2019. Het eerste klimaatplan zal betrekking hebben op de periode van 2021 tot en met 2030. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de Europese verplichtingen (en het Akkoord van Parijs) op grond waarvan Nederland een Integraal Nationaal Klimaat- en Energieplan (“INEK”) moet opstellen. Inhoudelijk zullen de nog te maken afspraken in het Klimaatakkoord (zie hiervoor een [eerder blog](#)), voor wat betreft de daar aangewezen vijf sectoren, zorgen voor de grootste invulling van het INEK en daarmee het klimaatplan.



Het klimaatplan wordt vastgesteld in overeenstemming met de ministerraad. Op het ontwerp van het klimaatplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder. Vervolgens dient de Afdeling over het klimaatplan te worden gehoord. Na verwerking van het advies wordt het klimaatplan aan beide Kamers voorgelegd. Indien de Minister van EZK besluit het plan te wijzigen, dient hij voorgaande stappen allemaal opnieuw te nemen.

De realisatie van klimaatdoelen kan echter niet zonder de inzet van actoren zoals decentrale overheden en waterschappen, maatschappelijke partijen (zoals bedrijven en milieuorganisaties) en burgers. Daarom is in zowel het oorspronkelijke als het gewijzigde wetsvoorstel, conform advies van de Afdeling, een bepaling opgenomen die participatie van deze partijen regelt. Artikel 8 bepaalt dat de Minister overleg voert met deze partijen. In het kader van dit overleg bevordert de Minister ook het sluiten van overeenkomsten met deze partijen, gericht op het behalen van de doelen, waarbij gedacht kan worden aan afspraken zoals het Klimaatakkoord. Hoe vaak een dergelijk overleg moet plaatsvinden, en in welke vorm, wordt niet in het voorstel geregeld. Door een dergelijk overleg expliciet in de wet op te nemen, bestaat blijkens de toelichting in ieder geval de mogelijkheid om de Minister hier nadrukkelijk op aan te spreken.

Hoe en wie controleert of de (streef)doelen worden behaald?

Het Planbureau voor de Leefomgeving ("PBL") brengt jaarlijks een *klimaat- en energieverkenning* uit. Hiermee wordt aangesloten op de energieverkenning die al jaarlijks plaatsvindt (zie [hier](#) de Nationale Energieverkenning over 2017). De KEV is een onafhankelijk wetenschappelijk rapport over de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid van het voorafgaande jaar op het gebied van emissies (per sector) en ontwikkelingen en maatregelen die daarop invloed hebben gehad. De Minister van EZK zendt vervolgens de KEV op de vierde donderdag van oktober (de zgn. 'Klimaatdag') aan de Kamers.

De KEV biedt een beleidsneutrale, feitelijk weergave van de situatie op basis waarvan de Minister moet bepalen of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze beslissing wordt weergegeven in de *klimaatnota*, die de Minister gelijktijdig met de KEV aan beide Kamers toestuurt. In de klimaatnota wordt een totaalbeeld gegeven (en per ministerie) van de realisatie en voortgang van het klimaatbeleid (zoals in het klimaatplan staat opgenomen). Ook wordt inzicht gegeven in de gevolgen voor de departementale begrotingen, de financiële gevolgen voor huishoudens, ondernemingen en overheden en de wijze waarop de KEV wordt betrokken bij het eerstvolgende herziening of evaluatie van het klimaatplan.

Op basis van de KEV en de klimaatnota controleren de Kamers de regering op de uitvoering van het klimaatbeleid. De initiatiefnemers merken expliciet op dat de jaarlijkse KEV en klimaatnota niet ertoe mogen leiden dat het klimaatbeleid jaarlijks wordt heroverwogen. Het is de bedoeling dat alleen bij de voortgangsrapportage van de uitvoering van het klimaatplan (twee jaar na vaststelling) bijsturing kan plaatsvinden (conform de INEK-cyclus). Mocht tussendoor toch blijken dat bijsturing nodig is (bijvoorbeeld uit de klimaatnota), dan zal dit (informeel) plaatsvinden via de samenwerkingsverbanden op basis waarvan het huidige beleid nu ook veelal tot stand komt. Bijvoorbeeld het Klimaatakkoord. Uiteindelijk zal de uitkomst hiervan dan wel weer worden opgenomen in het klimaatplan, aldus de initiatiefnemers.



Ten slotte wordt in de toelichting (in tegenstelling tot het oorspronkelijke wetsvoorstel niet in het wetsvoorstel zelf) een *klimaatcommissie* voorgesteld, in lijn met eerder advies van de Afdeling en overeenkomstig andere bestaande Klimaatwetten (VK, Finland). Deze functie is aan de Afdeling toevertrouwd. De Afdeling wordt jaarlijks gehoord over de klimaatnota, geeft eens in de vijf jaar een beschouwing op het klimaatplan en geeft een beschouwing over eventuele bijsturing indien de tweejaarlijkse voortgangsrapportage (conform de Europese INEK-cyclus) daarom vraagt. De beschouwingen van de Afdeling worden mede aan de hand van de KEV gegeven en zien op de bestuurlijke, juridische en financieel-economische afwegingen van de regering (en dus niet op het rekenwerk van PBL). De regering dient de beschouwingen op het klimaatplan van de Afdeling mee te nemen in een nader rapport, waarna zij het klimaatplan aan de Kamers voorlegt en definitief vaststelt. Over het advies van de Afdeling op de klimaatnota hoeft de regering geen nader rapport op te stellen. Dit heeft te maken met de verschillende karakters en looptijden van beide documenten.

Wat als de (streef)doelen niet worden gehaald?

Het hoofddoel (95% in 2050) is vormgegeven als een resultaatsverplichting aan de regering. Volgens de toelichting is dit een harde wettelijke norm, die de regering verplicht is om na te leven. Tegelijkertijd staat er in de toelichting dat deze norm slechts als beleidsdoelstelling geldt. Er wordt expliciet overwogen dat het geen grenswaarde betreft die bij de rechter kan worden afgedwongen. Het betreft slechts een “politiek doel”, of te wel: alleen het parlement kan de regering erop aanspreken. Hiermee wordt beoogd om zaken als Urgenda te voorkomen. Het parlement kan wel (het beleid van) de regering afrekenen op het (niet) bereiken van dit doel, aldus de toelichting.

Het tussendoel (49% in 2030) en het nevendoel (100% CO₂-neutrale elektriciteitsproductie) zijn expliciet geformuleerd als streefwaarden. Beide doelen zijn ondergeschikt aan het hoofddoel. Dat betekent in de praktijk dat als de regering in 2028 voor de keuze staat om een flinke investering te doen die op de korte termijn effect heeft (en daarmee het 2030-doel kan worden behaald), maar op de lange termijn minder, zij de afweging kan maken om haar pijlen te richten op 2040 of 2050. Ook voor deze doelen wordt nadrukkelijk overwogen dat het om een “streven gaat” en dat het niet de bedoeling is dat deze voor de rechter worden aangevochten. Afgevraagd kan worden wat dan nog de toegevoegde waarde is om deze (streef)doelen in wetgeving te verankeren. Wij laten onze gedachten hierover gaan in het eerder genoemde nog te publiceren artikel.

Afronding

Met de Klimaatwet beoogt de regering “een stabiel kader (te) bieden (...) dat aan alle partijen in de samenleving langjarige zekerheid geeft”. Enerzijds wordt dit inderdaad geboden doordat de Klimaatwet een kader biedt waarmee de regering wordt gedwongen om klimaatbeleid te realiseren en over de voortgang hiervan te rapporteren. Het biedt tevens een wettelijke regeling die voor opeenvolgende kabinetten bindend is en slechts kan worden gewijzigd nadat openbaar debat heeft plaatsgevonden in beide Kamers. Op die manier laat Nederland zien dat het haar verplichtingen conform mondiaal en Europees beleid serieus neemt.

Anderzijds is het gewijzigde wetsvoorstel minder ambitieus dan het oorspronkelijke voorstel en behoudt het veel flexibiliteit aan de regering tot invulling en wijziging van de gestelde (streef)doelen.



Het bevat veel open normen die door de regering elke vijf jaar (of eerder) kunnen worden gewijzigd. Het is de vraag of dit voor alle betrokken partijen (bedrijfsleven, maar ook burgers) daadwerkelijk de voldoende zekerheid biedt die zij nodig hebben om investeringen op de lange(re) termijn te nemen. Bovendien kunnen zij tegen de inhoud van het wetsvoorstel en de verschillende beleidsinstrumentaria niet in rechte opkomen.

Het wordt dus afwachten op welke manier de Kamers de regering ter verantwoording zullen roepen, de Afdeling en het PBL hun rol als waakhonden zullen vervullen en overige relevante partijen daadwerkelijk overleg zullen voeren met de Minister. Ook moet nog worden gezien op welke manier de regering daar vervolgens vervolg aan zal geven. Een en ander zal zich uitwijzen als in 2019 het eerste klimaatplan vorm krijgt.



Valerie van 't Lam



Anne Vos



Het Klimaatakkoord: sectortafel mobiliteit

Het beoogde Klimaatakkoord is een vaak terugkerend onderwerp in onze blogberichten. In eerdere blogberichten besteedden wij bijvoorbeeld aandacht aan het [Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord](#) dat op 10 juli 2018 aan de Minister van Economische Zaken & Klimaat werd gepresenteerd ([link](#)) en aan de beoordeling van dit Voorstel door het PBL en het CPB ([link](#)). In dit blogbericht staat de sectortafel mobiliteit ('mobiliteitstafel') van het Klimaatakkoord centraal.

Opdracht, visie en doelstellingen

De mobiliteitstafel staat onder leiding van voorzitter Annemieke Nijhof en bestaat uit afgevaardigden van organisaties die een concrete bijdrage kunnen leveren aan de veranderingen die nodig zijn om de klimaatdoelstellingen in de mobiliteitssector te behalen. De gevraagde bijdrage van de mobiliteitstafel aan de totale gewenste broeikasgasreductie is aanzienlijk: aan de mobiliteitstafel is gevraagd om 7 Mton additionele reductie te realiseren voor 2030. Deze gevraagde reductie is additioneel, in die zin dat deze reductie bovenop de reductie komt die al was voorzien in het bestaande beleid (Nationale Energieverkenning (NEV) 2017).

De visie van de mobiliteitstafel is om in 2050 zorgeloze mobiliteit te hebben gerealiseerd, voor alles en iedereen. Dat houdt in: geen (CO₂) emissies en uitstekende bereikbaarheid voor jong en oud, arm en rijk, valide en mindervalide. Steden dienen slim, duurzaam en compact te zijn en dienen optimale doorstroming van mensen en goederen te hebben. Buitengebieden en dorpen moeten goed ontsloten zijn en mobiliteit moet voor deze gebieden de schakel zijn tussen wonen, werken en vrije tijd.

In het [Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord](#) (hierna: 'Voorstel') stelt de mobiliteitstafel een CO₂-reductie van tenminste 7,3 Mton tot 2030 voor. Voor 2050 wil de mobiliteitstafel zelfs een totale reductie van 95% ten opzichte van 1990 realiseren.

Cruciale ontwikkelingen

Volgens de mobiliteitstafel staan bij de realisatie van de beoogde CO₂-reductie drie ontwikkelingen centraal:

- *Kennis en innovatie*: de mobiliteitstafel wil een missiegedreven en meerjarig kennis- en innovatiesysteem dat zich richt op een mobiliteitssysteem waarin de mobiliteitsbehoeften zo efficiënt mogelijk worden georganiseerd. Als voorbeelden worden genoemd de doorontwikkeling van batterij- en oplaadtechnologie, het elektrificeren van zwaar transport en ontwikkelingen op het gebied van logistiek en mobiliteitsdiensten.
- *Programmatistische en adaptieve aanpak*: de mobiliteitstafel meent dat de mobiliteit centraal moet staan, niet de modaliteit (dat wil zeggen: de wijze van verplaatsing). Alle partijen dienen hiertoe samen te werken, onder meer op het gebied van kennisopbouw, scenarioplanning en de optimale inzet van beschikbare middelen.
- *Eén integraal ontwerp toekomstbestendige bekostiging mobiliteitssysteem*: de mobiliteitstafel heeft een systeem voor ogen waarin gebruikers betalen voor gebruik en voor de mate waarin zij vervuilen.



Vervuilers zouden dan gestimuleerd worden om te ‘verschonen’. De kilometerheffing voor zwaar vervoer (MAUT-heffing) uit het regeerakkoord kan als voorbeeld van een dergelijke stimulans worden beschouwd.

Voorgestelde maatregelen

De mobiliteitstafel stelt meerdere mogelijke maatregelen voor die kunnen bijdragen aan de realisatie van de beoogde CO₂-reductie. Daarbij maakt zij een onderscheid tussen de volgende vier lagen van het mobiliteitssysteem:

- *Laag 1: fysieke infrastructuur*: dit betreft de maatregelen die de basis van het mobiliteitssysteem raken;
- *Laag 2: verkeersdiensten*: dit betreft de maatregelen voor het optimaal benutten van de infrastructuur;
- *Laag 3: vervoersdiensten*: dit betreft de maatregelen die zowel personen- als goederenvervoer ‘vergroenen’ door de inzet van duurzame energiedragers; en
- *Laag 4: mobiliteitsdiensten*: dit betreft de maatregelen voor de verduurzaming van personenmobiliteit.

Per laag stelt de mobiliteitstafel één (laag 1) of meerdere (laag 2, 3 en 4) mogelijke maatregelen voor. Wij bespreken hieronder kort enkele maatregelen die ons juridisch interessant voorkomen. Voor een overzicht van alle door de mobiliteitstafel voorgestelde maatregelen, verwijzen wij naar het Voorstel en naar het daarbij behorende achtergronddocument.

Logistieke optimalisatie

De mobiliteitstafel zet in op autoluwe stadscentra. Uit de door de mobiliteitstafel voorgestelde maatregelen blijkt dat zij hierin een belangrijke rol ziet weggelegd voor het ruimtelijke ordeningsrecht en het omgevingsrecht. De mobiliteitstafel stelt bijvoorbeeld voor om ICT-koppelplatforms en distributiehubs aan stadsranden te vestigen. Ook stelt zij voor om in de Omgevingswet, in bouwvergunningen en in opdrachtverleningen te sturen op minder fysieke bewegingen. Als voorbeeld wordt genoemd het voorkomen van CO₂-uitstoot en lawaaioverlast van onnodig stationair draaiende mobiele werktuigen. De mobiliteitstafel werkt overigens niet uit hoe bouwvergunningen en opdrachtverleningen concreet kunnen worden vormgegeven om deze vorm van CO₂-uitstoot en lawaaioverlast te voorkomen. Dat is een interessante vraag voor de praktijk.

Duurzaamheidseisen in aanbestedingen en vergunningen

De mobiliteitstafel stelt voorts voor om ‘duurzaamheidseisen’ op te nemen in aanbestedingen en vergunningen. Dat draagt volgens de mobiliteitstafel zowel bij aan een ‘efficiënte bouwlogistiek in stedelijke omgevingen’ als aan de ‘efficiënte inzet en vergroening van mobiele werktuigen’.

Uit het achtergronddocument behorende bij het Voorstel blijkt wat de mobiliteitstafel verstaat onder ‘duurzaamheidseisen’. De mobiliteitstafel noemt als voorbeelden eisen op het gebied van CO₂-uitstoot, luchtkwaliteit en circulaire grondstoffeninzet, maar ook de inzet van energieleverende wegen en de inzet van duurzame mobiliteit en duurzame werktuigen.



Zero emissie bussen

Op het gebied van openbaar vervoer per bus wil de mobiliteitstafel dat in 2030 alleen nog zero emissie bussen worden ingezet. Nu al zetten steeds meer uitvoerders van openbaar vervoer zero emissie bussen in. Onze verwachting is dat dit alleen maar meer zal worden en dat in toekomstige aanbestedingen dit mogelijk zelfs als vereiste zal worden opgenomen. De opdrachtgevende overheden zouden daarbij kunnen kijken hoe zij een faciliteit kunnen opzetten die dit vergemakkelijkt.

Doorrekening Voorstel door Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

De mobiliteitstafel benoemt in het Voorstel expliciet dat het programma met concrete maatregelen pas te maken is als er een beter beeld is ontstaan van de CO₂-effecten van specifieke maatregelen, de kosteneffectiviteit, neveneffecten en de financiering. In welke mate de potentiële CO₂-reductie daadwerkelijk is te verwezenlijken, wordt volgens de mobiliteitstafel inzichtelijk na de doorrekening van het PBL en de beoordeling hiervan door het kabinet en de Tweede Kamer.

Inmiddels heeft het PBL het Voorstel geanalyseerd (zie ons eerder [blogbericht](#) hierover). In haar [analyse](#) stelt het PBL echter dat het Voorstel nog te summier is in de uitwerking van de maatregelen. Het Voorstel is als gevolg hiervan niet doorrekenbaar, aldus het PBL. Wel heeft het PBL per sectortafel een kwantitatieve en kwalitatieve detailanalyse uitgevoerd ten behoeve van de verdere uitwerking. Voor wat betreft de sectortafel mobiliteit concludeert het PBL dat het mogelijk lijkt om met een combinatie van de voorgestelde maatregelen aan de opdracht aan de mobiliteitstafel te voldoen. Wel zal de mobiliteitstafel volgens het PBL ambitieuzer moeten zijn bij het invullen van het maatregelenpakket als het op meerdere terreinen tegenzit.

Beoordeling CPB

Aan het CPB was gevraagd om een beoordeling te geven van de maatregelen uit het Voorstel op de lasten van burgers, bedrijven en de overheid, de budgettaire effecten en de inkomenseffecten. Het CPB heeft haar [conclusies](#) naar aanleiding van deze beoordeling op 13 september 2018 gepresenteerd. Het CPB stelt voorop dat een totaalbeeld van de effecten niet kon worden gemaakt. Alleen de maatregelen van de sectortafels mobiliteit en elektriciteit waren volgens het CPB concreet genoeg om in de beoordeling mee te nemen (terwijl het PBL de maatregelen dus niet volledig doorrekenbaar achtte). Ook voor deze sectortafels was de beoordeling van het CPB echter niet volledig. Aangezien de maatregelen niet als pakket zijn beoordeeld, is volgens het CPB sprake van een partiële beoordeling. De uitkomsten van de beoordeling van het CPB zijn als gevolg hiervan minder bruikbaar dan gehoopt. Wanneer de maatregelen in het Klimaatakkoord concreet genoeg zijn, na de tweede ronde, dan kan het CPB een inschatting maken van de daadwerkelijke inkomenseffecten van de klimaatmaatregelen.

Appreciatie kabinet

Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat heeft in [zijn brief van 5 oktober 2018](#) de appreciatie van het Voorstel namens het kabinet uiteengezet. De volledige appreciatie namens het kabinet van de door de mobiliteitstafel voorgestelde maatregelen, is opgenomen in de [bijlage](#) bij de brief van Minister Wiebes.



De kern van de appreciatie namens het kabinet is dat het kabinet samen met de betrokken partijen concreet aan de slag wil met een viertal thema's:

- Elektrificatie van personenauto's
- Verduurzamen van de logistiek
- Hernieuwbare energiedragers
- Verduurzamen van de zakelijke personenmobiliteit (inclusief fiets en OV)

Het kabinet wil voor elk van deze vier thema's toewerken naar een concreet product of eindresultaat, waarin een maatregelenpakket is verwerkt en eigenaarschap is toegekend. Het gaat te veel in detail om in dit blogbericht te bespreken op welke wijze het kabinet dit per thema wenst te realiseren. In dat verband verwijzen wij graag naar de appreciatie van het kabinet.

Het valt op dat het thema om in de Omgevingswet, in bouwvergunningen en in opdrachtverleningen te sturen op minder fysieke bewegingen, hier niet expliciet terugkomt, maar mogelijk valt dat onder “verduurzamen van de logistiek” of “verduurzamen van de zakelijke personenmobiliteit”. De Omgevingswet merkt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving uitdrukkelijk aan gevolgen die kunnen voortvloeien uit activiteiten waardoor emissies worden veroorzaakt en is met het oog op duurzame ontwikkeling gericht op het bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving. Voorschriften in omgevingsdocumenten op grond van de Omgevingswet om de logistiek te verduurzamen of de zakelijke personenmobiliteit te verduurzamen gericht op CO2 reductie vallen hier op het eerste gezicht onder.

Hoe nu verder?

De komende periode zullen de vijf sectortafels verder werken aan een definitief Klimaatakkoord. Hoe het gesprek aan de sectorrafels verder wordt vormgegeven, blijkt uit de procesbrief d.d. 5 oktober 2018 van Ed Nijpels, voorzitter van het Klimaatberaad, zoals ook als bijlage opgenomen bij de kabinetsappreciatie. In totaal zijn er 29 onderwerpen geïdentificeerd die in het bijzonder aandacht behoeven. Voor de mobiliteitstafel zijn dat de hiervoor genoemde vier onderwerpen uit de appreciatie namens het kabinet en het ‘verkennen van andere vormen van bekostiging mobiliteit’.

De tweede ronde van besprekingen aan de sectortafels dient uiteindelijk te leiden tot nader uitgewerkte voorstellen. In zijn brief van 5 oktober 2018 sprak Minister Wiebes uit dat hij deze nadere voorstellen op 1 december 2018 verwacht te ontvangen van de sectortafels. Of dit haalbaar is, dient nog te blijken. In de tussentijd werkt Ed Nijpels aan een voorstel voor governance en borging van het Klimaatakkoord. Hij heeft toegezegd dit voorstel in november 2018 aan Minister Wiebes voor te leggen. Genoeg om naar uit te kijken dus.



Jan Reinier van Angeren



Phinney Disseldorp



Het Klimaatakkoord: sectortafel elektriciteit

Op 10 juli 2018 is het Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord aangeboden aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. In dit Voorstel zijn vanuit onder meer de sectortafel Elektriciteit hoofdlijnen geformuleerd voor een toekomstbestendig klimaatbeleid. In dit blogbericht geven wij een overzicht van de belangrijkste uitdagingen en uitgangspunten die zijn geformuleerd door deze sectortafel.

Beoogde doorgroei hernieuwbare elektriciteit: afhankelijk van vraagkant

Het centrale doel van het Klimaatakkoord is het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met 49% ten opzichte van 1990. Het halen van de doelstellingen in 2030 eist een overgang van opwekking van elektriciteit door fossiele bronnen naar hernieuwbare opwekking. Bij de sectortafel Elektriciteit is deze transitie naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem ingevuld met een groei aan hernieuwbare elektriciteit van 17 Terawattuur ("TWh") nu naar 84 TWh in 2030, te leveren door middel van wind op zee, wind op land en zonne-energie. De sectortafel erkent dat hierbij grote uitdagingen bestaan. Enkele van deze uitdagingen worden hierna nader besproken.

Een eerste sectoroverstijgende constatering is dat de toekomstige elektriciteitsvraag, en daaraan gekoppeld het noodzakelijke vermogen aan duurzame opwekking, ook afhankelijk is van de elektrificatie van de industrie, de gebouwde omgeving en de mobiliteitssector. Hoe snel gaat de uitrol van elektrisch rijden bijvoorbeeld? De ambities voor de hernieuwbare opwekking zijn daardoor afhankelijk van de vraag die blijkt uit de andere sectortafels. Er zal dan ook in deze sectoren ingezet moeten worden op het stimuleren van duurzame energie om de uitstoot van fossiele brandstoffen terug te kunnen dringen. Om de vraag en het aanbod op elkaar af te stemmen, volgt mogelijk nog een bijstelling naar aanleiding van de doorrekening van het Planbureau voor de Leefomgeving ("PBL").

Draagvlak en participatie

Draagvlak en participatie zijn volgens de sectortafel essentieel voor de uitvoerbaarheid van de energietransitie. Het is daarom wenselijk om belanghebbende partijen te betrekken bij de planvorming en hen waar mogelijk ook in staat te stellen om hun steentje bij te dragen, bijvoorbeeld door het bieden van mogelijkheden tot financiële participatie in projecten die hernieuwbare energie opwekken. De transitie naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem wordt zo 'van iedereen'. De ambitie is daarnaast dat 50% van de nieuwe hernieuwbare productie op land in eigendom komt van de lokale omgeving.

Naast overheden hebben ook initiatiefnemers een verantwoordelijkheid bij het creëren van maatschappelijk draagvlak en de inzet op participatie. Zij zijn daar ook bij gebaat, omdat een groter draagvlak onder burgers zal zorgen voor soepelere realisatie van projecten en minder procedures. De Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, afkomstig van onder andere de Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), wijst bijvoorbeeld op het opstellen van een participatieplan bij de vormgeving van een project, waarin de verschillende maatregelen die bijdragen aan de participatie van omwonenden worden opgenomen. Te denken valt hierbij aan consulterende gesprekken met



belanghebbenden en mogelijkheden tot financiële participatie. Uit de Gedragscode volgt echter ook dat het opstellen van een dergelijk plan of het bijdragen aan de participatie van omwonenden op een andere manier momenteel niet juridisch afdwingbaar is. Het is dan ook de vraag op welke wijze aan de uitdagingen om belanghebbenden meer bij de energietransitie te betrekken vorm gegeven zal worden.

Ruimtegebruik

De realisatie van het Klimaatakkoord wordt één van de grootste opgaven voor de ruimtelijke ordening van de komende decennia. Een duurzaam energiesysteem vergt ruimte en is zichtbaar, hetgeen weer gevolgen heeft voor de mate van draagvlak voor de energietransitie. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de ruimtelijke inpasbaarheid van wind- en zonneparken op land. Er moet bij deze inpassing met veel verschillende belangen rekening worden gehouden en er zullen (soms ingrijpende) ruimtelijke keuzes moeten worden gemaakt. Om de beschikbare ruimte zo efficiënt mogelijk te benutten heeft de sectortafel Elektriciteit uitgangspunten geformuleerd. Door in te zetten op meer-
voudig ruimtegebruik, het zo dicht mogelijk bij elkaar brengen van de vraag naar en het aanbod van hernieuwbare energie, te zoeken naar functiecombinaties (met onder meer natuur en landschap) en aan te sluiten bij de specifieke kwaliteiten van een gebied, moeten duurzame energiebronnen ruimtelijk worden ingepast.

Het zoeken naar balans tussen de inpassing van duurzame energie en andere ruimtelijke belangen – waaronder de kwaliteit van de leefomgeving – is geen nieuwe taak waar overheden voor komen te staan. Nu de opgave echter bijna vervijfvoudigd wordt, neemt ook het belang van een goede ruimtelijke ordening toe en wordt de uitdaging groter en groter. Over de ruimtelijke inpasbaarheid van duurzame energie is recentelijk het advies “Opwekking van duurzame energie op rijksgronden” uitgebracht, waarover wij al eerder een [blog](#) schreven. Ook in dit advies wordt gewezen op het integreren en combineren van de verschillende opgaven van de energietransitie om de ruimtelijke impact te verkleinen. Daarnaast roept dit advies op om een Nationale Structuurvisie Energie (“NSE”) op te stellen. Een dergelijke structuurvisie kan een nuttige aanvulling vormen op de al bestaande Rijksstructuurvisies Windenergie op zee en Windenergie op land. In een NSE kan een langetermijnvisie worden uitgewerkt en kan een integrale benadering van het rijksbeleid inzake de energietransitie worden gemaakt.

Ook wat betreft de ruimtelijke inpassing van zonne-energie is er behoefte aan een afwegingskader. Onlangs werd door de Tweede Kamerfracties van de vier regeringspartijen een [motie](#) ingediend waarin het kabinet wordt verzocht om een ‘zonneladder’ op te stellen. Deze zonneladder moet gemeenten en provincies richtlijnen bieden om te bepalen waar de ontwikkeling van zonne-energie gewenst is. Het benutten van daken en het zoveel mogelijk ontzien van landbouwgrond en natuur zullen daarbij de uitgangspunten vormen om de ruimte zo efficiënt mogelijk te benutten.



Kostenreductie

Het volgende uitgangspunt dat door de sectortafel Elektriciteit is geformuleerd is de inzet op een subsidieloze duurzame energiesector vanaf 2025. Tot die tijd blijft de SDE+ subsidieregeling beschikbaar voor hernieuwbare elektriciteitsopties. Ondertussen moet gewerkt worden aan de reductie van de productiekosten van duurzame energie, waardoor de inzet op hernieuwbare energie wordt gestimuleerd door de markt in plaats van door subsidiëring. Indien nodig kunnen na 2025 alternatieve instrumenten worden overwogen om de investeringszekerheid te borgen. Een verkenning daartoe zal starten in 2021, waarbij onder andere zal worden gekeken naar een leveranciersverplichting en het verder stimuleren van de vraag naar hernieuwbare elektriciteit.

Het reduceren van de productiekosten kan een belangrijke bijdrage leveren aan de groei van duurzame energie. De doelen zijn echter ook ambitieus. Het Voorstel maakt nog niet inzichtelijk op welke manier de kosten gedrukt zullen worden en hoe de investeringszekerheid gegarandeerd zal blijven. Dat de leveranciersverplichting niet per definitie efficiënter en effectiever is dan de SDE+ subsidieregeling, schreef de toenmalige Minister van Economische Zaken in 2013 nog in een [brief over de stimulering van duurzame energieproductie](#). Daarnaast kunnen de doelen voor draagvlak en participatie de kostenreductie bemoeilijken vanwege oplopende kosten.

Tot slot

Met het Voorstel is een belangrijke stap gezet richting het Klimaatakkoord. De centrale doelstellingen uit het Voorstel voor de sectortafel Elektriciteit vragen om de vaststelling van ambitieus beleid. Zoals uit dit blogbericht en ons eerdere [blog](#) over de realisering van windenergie op land blijkt, zal de duurzame energiesector de komende decennia voor de nodige uitdagingen komen te staan. Bij het te lijf gaan van die uitdagingen zullen niet alleen overheden, maar ook initiatiefnemers en burgers een essentiële rol spelen. Daarnaast is de energietransitie afhankelijk van de vraag naar hernieuwbare energie en dienen ook in andere sectoren prikkels gecreëerd te worden om die vraag te stimuleren. Zo zullen de vijf sectortafels uiteindelijk samen moeten gaan bijdragen aan een breed gedragen en toekomstbestendig Klimaatakkoord.



Erwin Noordover



Jane van der Loo



Het Klimaatakkoord: sectortafel industrie

Sinds begin 2018 wordt aan vijf sectortafels gewerkt aan een Klimaatakkoord. Op 10 juli 2018 zijn de eerste resultaten van deze besprekingen aan de Minister van Economische Zaken & Klimaat (“EZK”) gepresenteerd in het ‘Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord’ (“Voorstel”) (zie daarover ons eerdere blog). In dit blog zetten wij de hoofdlijnen uit dit Voorstel voor de sectortafel industrie (“industrietafel”) voor u op een rij.

Doel en ambitie

Aan de industrietafel zijn de vertegenwoordigers van verschillende industrieclusters, overheden en andere stakeholders, zoals natuurorganisaties, samengekomen (de volledige lijst van de deelnemende partijen per sectortafel raadpleeg je hier). Voor hen ligt een grote opgave: aan de industrietafel is gevraagd 14,3 Mton additionele (d.w.z. bovenop de 5,1 Mton reductie die wordt gerealiseerd met bestaand beleid) emissiereductie te realiseren voor 2030.

De ambitie van de industrietafel gaat nog verder en luidt (kort gezegd): een transitie naar een circulaire industrie die blijvend concurreert en waar de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is.

Welke maatregelen worden getroffen?

De industrietafel vat de transitie die zij de komende tijd zal moeten maken samen in drie grote thema’s:

1. procesefficiency en warmtegebruik;
2. elektrificatie (d.w.z. processen zo inrichten dat deze door middel van (schone) elektriciteit worden aangedreven); en

De gepresenteerde maatregelen en de te ontwikkelen technologieën zijn in deze thema’s onder te brengen. Het Voorstel presenteert verschillende marsroutes en geeft aan via welke maatregelen deze uitgerold moeten worden tot 2030, welke pilots gerealiseerd moeten worden die impact kunnen hebben na 2030, en de gerelateerde innovatietrajecten naar 2050.

De komende jaren ziet de industrietafel vooral ruimte voor energie-efficiency, stimulering van elektrificatie in de industrie en CO₂ afvang en opslag (ook wel CCS: carbon capture & storage) op zee. Als innovatietrajecten naar 2050 wordt gedacht aan groene waterstof, bioraffinage en warmtepompen.



CCS op zee

CCS op zee wordt door de industrietafel dus als mogelijke (en noodzakelijke) maatregel genoemd, maar de rol van CCS in de transitie heeft niet zonder enige discussie plaatsgevonden. Er bestaan maatschappelijke zorgen en NGO's hebben publiekelijk laten weten zich zorgen te maken over eventuele risico's en het nut en de noodzaak van CCS in de energietransitie. In het Voorstel wordt CCS daarom gepresenteerd als een mogelijkheid voor de korte termijn, vooral voor de essentiële sectoren waarvoor op de korte termijn geen kosteneffectieve alternatieven voorhanden zijn. De industrietafel ziet CCS dan ook slechts als tussenstap in de transitie; het uiteindelijk doel is CO₂ afvang en gebruik (ook wel CCU: carbon capture & utilisation).

In het Voorstel worden verschillende “voorwaarden” aan de realisatie van CCS verbonden: het mag de verduurzaming van de industrie niet in de weg staan en de investeringen in CCS moeten op lange termijn vanuit maatschappelijk oogpunt gerechtvaardigd kunnen worden. Wij merken op dat deze voorwaarden nadere uitwerking behoeven, ook wat betreft de gevolgen die hieraan zullen worden gegeven. Het Voorstel stelt voor dat per project een zorgvuldige afweging gemaakt moet worden, waarbij rekening moet worden gehouden met een breed spectrum aan aspecten. Een nadere invulling hiervan moet nog plaatsvinden.

Ten slotte merken wij in dit kader op dat CCS op land nog steeds niet aan de orde is. Dit is ook terug te lezen in de onlangs gepubliceerde Structuurvisie Ondergrond waar CCS op land in de huidige kabinetsperiode wordt uitgesloten (p.14).

Hoe worden de maatregelen gerealiseerd?

De maatregelen en het doel zijn volgens de industrietafel te bereiken door verschillende beleidsinstrumenten slim te combineren. Zij doelen daarbij onder andere op wetgeving (het vaststellen van een stabiel en helder meerjarig beleid op basis waarvan investeringen gedaan kunnen worden) en het maken van maatwerkafspraken. Hierbij is ook de wijze van financieren een belangrijke voorwaarde. Er moet een adequaat financieel instrumentarium komen, waarvan een bijdrage van de overheid, financieringsmogelijkheden en risicodeling onderdeel uit moeten maken.

Overigens merkt de industrietafel op dat indien de komende jaren het resultaat onvoldoende dreigt op te leveren, de overheid aanvullende maatregelen kan introduceren voor partijen die onvoldoende bijdragen. Het Voorstel stelt hieraan twee beperkingen: de “harde voorwaarde” dat dergelijke maatregelen moeten passen binnen het level playing field, en dat geen aanvullende maatregelen gesteld worden indien het gebrekkige resultaat te wijten is aan andere partijen dan de industrie, die nodig zijn bij het realiseren van het traject.



Wat zijn de kosten?

Met de realisatie van 14,3 Mton additionele emissiereductie zijn flinke investeringskosten gemoeid. De industrietafel schat de kosten op € 15 tot 20 miljard tot 2030.

Op nationaal niveau zijn deze investeringskosten volgens het Voorstel maatschappelijk kosteneffectief, maar voor de industriële bedrijven zijn deze investeringskosten niet economisch rendabel. Dat is niet nader toegelicht. Hoewel veel technologieën nog lastig te begroten zijn, omdat ze nog niet op grote schaal beschikbaar zijn, laten eerste berekening zien dat de onrendabele kosten richting 2030 oplopen naar circa € 1 miljard per jaar. Vanwege de concurrentievoordelen die een voorlopersrol in de energietransitie met zich brengt zijn de industriebedrijven bereid te investeren, maar vragen zij de overheid om een vergoeding van de onrendabele kosten. Op deze manier kunnen zij op een gelijk internationaal level playing field blijven opereren.

Om de onrendabele kosten zo laag mogelijk te houden stelt het Voorstel dat een gezamenlijke inspanning vereist is. Het Voorstel geeft drie acties om dit te realiseren: gezamenlijk investeren, het uitwerken van een gericht tendermechanisme en actief inzetten op overeenkomsten met andere landen.

Hoe nu verder?

De genoemde maatregelen en plannen van de industrietafel staan nog in de kinderschoenen. Er moet dus eerst een en ander uitgewerkt worden alvorens er eind 2018 vanuit de industrietafel een akkoord ligt waaraan de industrie zich kan conformeren. Het Voorstel noemt verschillende punten van regelgevende en organisatorische aard die in het najaar van 2018 (onder meer) uitgewerkt moeten worden.

Punten van meer regelgevende aard die bijvoorbeeld worden genoemd zijn het maken van goede afspraken over monitoring, (carbon) accounting, het waarderen van grensoverschrijdende projecten, hoe nieuwe toetreders tot de markt op een eerlijke manier gefaciliteerd kunnen worden, en de definiëring van begrippen als level playing field. De wijze van uitwerking van dergelijke begrippen zijn van groot belang voor de sector, maar ook voor de slagingskansen van de gehele industrieoperatie, en vragen om heldere definities.

Een ander punt van meer regelgevende aard dat ook wordt genoemd is dat er partijen zijn die bij de uitwerking van financieringsinstrumenten een bodemprijs voor CO₂ willen betrekken.

De Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking is inmiddels ter consultatie voorgelegd.

Van meer organisatorische en administratieve aard zijn de punten als het opstellen en uitwerken van een programmatische organisatievorm, zodat innovatie en pilotprogramma's in een samenhangende agenda voor de industrie kunnen worden samengebracht, maar ook het uitwerken van de regie en investeringsplannen voor de benodigde extra en aangepaste infrastructuur met aandacht voor de regionaal specifieke voorzieningen.



De meer concrete punten die de industrietafel in het Voorstel noemt zijn bijvoorbeeld het ontwikkelen van een programmatische aanpak voor CCS, waarbij ook gekeken wordt naar vraagstukken als de lange termijn aansprakelijkheden rondom de opslag van CO₂, maar ook het vormgeven van netwerktraveeën op een wijze die bedrijven financieel belooft als ze een bijdrage leveren van de netbalans.

Meer concreet is nu eerst het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) aan zet. Gedurende de zomer hebben zij het Voorstel cijfermatig doorgerekend. Na verwachting zal het Kabinet in september met een inhoudelijke reactie komen op het Voorstel, inclusief doorrekening, die zij aan de Tweede Kamer zal voorleggen. Daarop vooruitlopend wijzen wij erop dat het PBL recent (7 september 2018) de Balans van de Leefomgeving 2018 heeft gepubliceerd (zie hier) waarin zij opmerkt dat de opgaven voor de leefomgeving groot blijven en dat Nederland nú moet doorpakken, wil zij aan de klimaatdoelstellingen kunnen voldoen. Na inhoudelijke behandeling van het Voorstel in de Tweede Kamer, gaat het Kabinet weer in overleg met de betrokken partijen om met hen de eventuele aanvullingen en wijzigingen van het Voorstel te bespreken. Hoewel het een ambitieus tijdspad is, streeft het Kabinet er nog altijd naar om voor het einde van het jaar te komen tot een eindvoorstel voor een Klimaatakkoord (Kamerstukken II 2017-18, 32 813, nr. 195).

Met andere woorden: to be continued!



Valerie van 't Lam



Anna Collignon



Anne Vos



Lisa van der Maden

Onze advocaten

Praktijkgroep bestuursrecht

Aaldert ten Veen
Partner
+31 20 546 02 53
+31 6 515 138 49
aaldert.tenveen@stibbe.com

Milieurecht &
wind(energie)



Jan Reinier van Angeren
Partner
+31 20 546 01 95
+31 6 204 146 18
janreinier.vanangeren@stibbe.com

Algemeen bestuursrecht & ruimtelijk
ordeningsrecht



Tom Barkhuysen
Partner
+31 20 546 03 90
+31 6 224 712 63
tom.barkhuysen@stibbe.com
Algemeen bestuursrecht, Europees
recht & handhaving. Hoogleraar
Bestuursrecht (Universiteit Leiden)



Anna Collignon
Partner
+31 20 546 01 39
+31 6 206 189 90
anna.collignon@stibbe.com

Milieurecht &
handhaving



Tijn Kortmann
Of counsel
+31 20 546 04 12
+31 6 515 532 78
tijn.kortmann@stibbe.com

Algemeen bestuursrecht &
snijvlak met privaatrecht



Valérie van 't Lam
Counsel
+31 20 546 05 35
+31 6 110 437 75
valerie.vantlam@stibbe.com

Milieurecht &
handhaving



Jan van Oosten
Senior medewerker
+31 20 546 06 62
+31 6 270 971 56
jan.vanoosten@stibbe.com

Omgevingsrecht, in het bijzonder
ruimtelijk ordeningsrecht



Christien Saris
Senior medewerker
+31 20 546 01 31
+31 6 108 881 95
christien.saris@stibbe.com

Compliance, toezicht-
en handavingsrecht



Machteld Claessens
Senior medewerker
+31 20 546 00 79
+31 6 250 940 43
machteld.claessens@stibbe.com

Algemeen bestuurs(proces)recht,
grondrechten, WNT & onderwijsrecht



Erwin Noordover
Senior medewerker
+31 20 546 00 71
+31 6 502 469 91
erwin.noordover@stibbe.com

Milieurecht, natuurrecht &
ruimtelijk ordeningsrecht



Rut Molenaar-Wingens
Senior medewerker
+31 20 546 0598
+31 6 528 785 36
rut.molenaar-wingens@stibbe.com

Omgevingsrecht, in het bijzonder
ruimtelijk ordeningsrecht



Ali al Khatib
Senior medewerker
+31 20 546 0572
+31 6 54726775
ali.alkhatib@stibbe.com
Economisch bestuursrecht, staats-
steunrecht, overheidsaansprakelijk-
heidsrecht & Europees recht

