

Vergaderjaar 2000–2001

27 178

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 januari 2001

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare handeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Indeling:

Inleiding

Verhouding met andere wet- en regelgeving

Besluitvorming volgens de rijksprojectenprocedure

Vorm en inhoud van de rijksprojectenprocedure

Artikelsgewijs commentaar

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure. Zij onderschrijven het streven, zoals toegelicht in de memorie van toelichting, om te komen tot een verbetering van de besluitvorming over grote ruimtelijke investeringsprojecten. Vooral de laatste jaren is indringend naar voren gekomen, dat de besluitvorming over grote ruimtelijke investeringsprojecten te veel besluiten en procedures vergt, waardoor de beheersbaarheid en zorgvuldigheid van deze besluitvorming in het gedrang komen.

Deze leden verwijzen ook naar de resultaten van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening («De notie van de ruimte»), en vooral naar aanbevelingen 2 en 3. Aanbeveling 3 luidt, dat bij een ontwikkelingsgerichte, projectmatige invalshoek, zelfstandige projectprocedures op alle bestuursniveaus horen.

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtensveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Ravestein (D66), Oplaat (VVD), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Gent (GroenLinks), Udo (VVD), Waalkens (PvdA), Schoenmakers (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Dijksma (PvdA), Stellingwerf (RPF), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Giskes (D66), Niederer (VVD), Vacature (PvdA), Van den Akker (CDA), Halsema (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hindriks (PvdA), Spoelman (PvdA).

Deze leden zien de noodzaak om grote investeringsprojecten juridisch en procedureel beter in te kaderen in de ruimtelijke wetgeving. Tegelijkertijd hechten deze leden eraan dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming van burgers en bedrijven, en aan de rol van lagere overheden. Zij onderschrijven de doelstelling om te komen tot een snellere en efficiëntere wijze van besluitvorming en een betere coördinatie van de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Deze leden zijn het zeer eens met de voorgestelde coördinatie van de vergunningverleningsprocedures. Als besloten is een rijksproject uit te voeren, is het belangrijk dat het project snel ten uitvoering wordt gebracht.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, met als doel te komen tot een rijksprojectenprocedure. Deze leden onderschrijven de behoefte aan een snellere totstandkoming van besluitvorming over investeringsprojecten die van nationaal belang zijn. Met de Raad van State zijn zij van mening dat, behalve omslachtige procedures, ook gebreken in de politieke besluitvorming rondom projecten, evenals in het procesmanagement ervan, tot vertragingen kunnen leiden. Dit laat echter onverlet, dat de noodzaak om te komen tot een verbeterd wettelijk instrumentarium om grote investeringen van nationaal belang te realiseren, voor deze leden voldoende is aangetoond. De stroperigheid en onderlinge verwevenheid van procedures belemmert de daadkracht van de overheid om te doen wat in het algemeen belang nodig is, en waartoe langs democratische weg besloten is. De stroperigheid van procedures draagt bovendien niet bij aan een helder en transparant besluitvormingsproces, waardoor het voor burgers en belanghebbenden steeds moeilijker wordt in het proces te participeren. Deze leden menen daarom dat de regering zich maximaal dient in te spannen om te komen tot een versnelling en stroomlijning van procedures. Voorop dient te staan dat inspraak en rechtsbescherming van de burger niet verminderd worden. Het gaat erom dat de momenten worden geconcentreerd, om te voorkomen dat keer op keer in verschillende procedures tegen dezelfde beslissing bezwaar moet worden aangetekend.

In dit verband verwijzen de leden van de VVD-fractie ook naar het regeerakkoord, waarin is overeengekomen dat, ter bevordering van de doorzichtigheid en het draagvlak van grote projecten, voorbereidings-, besluitvormings- en bezwaarprocedures op elkaar moeten worden afgestemd, met behoud van rechtsbescherming. Deze leden zien het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening als een uitwerking hiervan.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze wijziging beoogt een versnelling en vereenvoudiging tot stand te brengen van de procedures die moeten worden doorlopen om projecten van nationaal belang te realiseren. Deze leden kunnen deze doelstelling in het algemeen onderschrijven, maar hechten er aan hier te vermelden dat, zoals ook de Raad van State opmerkt, vertraging bij projecten ook wordt veroorzaakt door gebreken in de politieke besluitvorming en in het procesmanagement. Bovendien kunnen projecten van nationaal belang het ruimtelijk ordeningsbeleid van gemeenten en provincies doorkruisen, zodat zorgvuldig overleg in een vroege fase geboden is, ook omdat de gevolgen van deze projecten voor de omwonenden en het lokale bedrijfsleven ingrijpend kunnen zijn. Deze leden benadrukken dat vooral het juiste evenwicht tussen deze belangen, en het belang van een zo spoedig mogelijke totstandkoming van de nationale projecten moet worden gevonden. Tegen deze achtergrond zullen zij het wetsvoorstel beoordelen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de WRO in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure. De leden van de fractie van GroenLinks zijn, ondanks de uitgebreide toelichting, nog niet overtuigd van de wenselijkheid en de noodzaak van voorgestelde introductie van een projectprocedure op rijksniveau.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achten het van groot belang, dat de discussie over de hoofddoelstelling van het voorstel, namelijk te komen tot stroomlijning en versnelling van de procedures in verband met de realisatie van nationale investeringsprojecten, wordt gevoerd. Zij benadrukken groot belang te hechten aan het juiste evenwicht tussen zorgvuldige ruimtelijke inpassing en een aanvaardbaar tempo van de besluitvorming. Zij wijzen erop, dat het centralistische karakter van het wetsvoorstel op gespannen voet kan staan met de wens tot deugdelijke besluitvorming en het maatschappelijk draagvlak voor de besluiten.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot invoering van een rijksprojectenprocedure. Het wetsvoorstel beoogt primair een versnelling en vereenvoudiging te realiseren van de procedures die doorlopen moeten worden om projecten van nationaal belang tot stand te brengen. Deze doelstelling als zodanig willen de leden van de SGP-fractie steunen, vooral omdat op deze wijze een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van incidentele projectwetgeving. Het maken van specifieke wetten voor afzonderlijke projecten dient immers zoveel mogelijk vermeden te worden, niet in de laatste plaats om de overzichtelijkheid, dan wel eenduidigheid in de toepassing van de regelgeving voor grote projecten te waarborgen. De leden van de SGP-fractie merken hierbij overigens wel op, dat reeds meermalen is aangetoond, dat veel tijdverlies rond nationale projecten geen primair gevolg is van moeizame (inspraak)procedures, maar veeleer van een gebrekkige afstemming tussen overheden onderling, en tussen overheden en belangenorganisaties. In dit verband wordt onder meer in het rapport van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, «Ambities bundelen», en het rapport van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, «Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur», aangetoond dat met het verbeteren van het procesmanagement veel meer winst valt te boeken dan met het bekorten van procedures.

Verhouding met andere wet- en regelgeving

Het wetsvoorstel geeft geen zicht op de relatie met de regeringsvoorstellen tot fundamentele wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), noch op de resultaten van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Kan de regering in dit verband een reactie geven op het voorstel van de Stichting Natuur en Milieu, om alternatieven te gebruiken die beter passen in de huidige structuur van het ruimtelijk plan, zoals de selectieve planhiërarchie en bovenlokale bestemmingsplanbevoegdheden, die ook in de fundamentele herziening van de WRO worden genoemd?

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de opmerking van de regering dat de rijksprojectenprocedure materieel gezien niet breekt met het planstelsel van de WRO. Na de uiteindelijke aanpassing van het bestemmingsplan aan het rijksproject blijft het bestemmingsplan het juridische kader voor integratie en toetsing van ruimtelijke projecten. Wel zien deze leden een feitelijke breuk. De aard van de rijksprojectenprocedure is immers dat de belangen centraal worden afgewogen vanuit het project, en niet vanuit het gebiedsgerichte kader van het bestemmingsplan. Zij vragen zich af of dit niet zal leiden tot een te groot gewicht van het belang

van het project. Zullen belangen die minder sterk vertegenwoordigd zijn, zoals milieu en natuur, maar ook specifieke regionale belangen, hierdoor niet te weinig gewicht krijgen in de afweging? Het democratische besluitvormingsproces moet voldoende waarborgen bieden om deze belangen veilig te stellen. Juist bij het ontbreken van een regionale afweging is de democratische besluitvorming op centraal niveau van groot belang, zowel bij de totstandkoming van het besluit, als bij de vorm en inhoud van het besluit.

In de literatuur is veel aandacht besteed aan het bijzondere karakter van projectprocedures. Hoe kijkt de regering aan tegen het tweesporenbeleid in de ruimtelijke ordening, en tegen de inbreuken daarop in het recente verleden (Tracéwet en de zelfstandige gemeentelijke procedure, Nimbywet) en in de nabije toekomst (rijksprojectenprocedure)? Heeft het tweesporenbeleid in de toekomst afgedaan, of doet het nog altijd opgeld? Wat is nog de rol van het bestemmingsplan als sturingsinstrument en afwegingskader voor ruimtelijke ingrepen op lokaal niveau, als dit plan steeds vaker doorbroken kan worden? Wat is de stand van zaken ten aanzien van de realisering van een regeling voor de provinciale projectprocedure, en beschikken gemeenten met de gemeentelijke projectprocedure nu over een volwaardige projectprocedure, of zijn daar nog aanvullende instrumenten voor nodig?

De regering beoogt een wettelijke regeling te maken, die aan het Rijk de bevoegdheid geeft op efficiënte wijze en onder eigen regie te besluiten over de totstandkoming van rijksprojecten. De regering geeft daarbij aan dat zij van mening is, dat wetgeving per concreet project, als juridisch kader voor de besluitvorming over grote rijksprojecten, geen generieke oplossing biedt. De voorgestelde rijksprojectenprocedure zou dan een verdere discussie over de Lex Specialis overbodig maken. De leden van de VVD-fractie zijn er echter nog niet van overtuigd dat de voorgestelde rijksprojectenprocedure, naast de gewijzigde Tracéwet en de te wijzigen Luchtvaartwet, in alle gevallen, en onder alle omstandigheden een adequaat toegesneden instrument kan bieden. Zoals een aantal praktijkgevallen laat zien, is het verwachtingspatroon van de generieke wetten niet altijd waargemaakt. Zo is de Tracéwet inmiddels al weer verder aangescherpt, en kan een project als de Maaswerken, waar het er om gaat burgers meer bescherming te bieden tegen overstromingen, niet onder de werking van een generieke wet gebracht worden. Deze leden zijn bereid met de regering stappen te zetten om te komen tot een vereenvoudiging van procedures voor grote projecten, zoals eerder de Tracéwet en nu de Rijksprojectenwet, maar zij zijn nog niet door de regering overtuigd dat verdere ambities met betrekking tot vereenvoudiging en verheldering van procedures voor mega-projecten of zeer urgente projecten hiermee kunnen vervallen. Deze leden vragen de regering om hierop haar visie te geven.

Tenslotte nog enkele vragen van de leden van de VVD-fractie:

Kan de regering aangeven in hoeverre de voorstellen voor een rijksprojectenprocedure doorwerken in andere wetten? Zijn er ook andere wetten waarvoor een aanpassing nodig is?

Kan de regering uitleggen wat zij bladzijde 26 van de memorie van toelichting bedoelt met het niet meer van toepassing zijn van het Nimby-instrument in artikel 40 van de WRO?

Wanneer kan de Tweede Kamer de vijfde tranche van de Awb met de uitgewerkte nadeelcompensatie tegemoet zien? Wat is de relatie met de nu voorgestelde regeling in de te wijzigen WRO?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5, paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als uitgangspunt neemt. Conform het regeerakkoord heeft de regering inmiddels uitvoering gegeven aan de opzet van een niet gedetailleerde voorbereidingsprocedure, in de vorm

van een nieuwe afdeling 3.4 van de Awb. Kan de regering nader ingaan op de beoogde afstemming van het voorliggende wetsvoorstel met de wijziging van de Awb, waar het de nieuwe afdeling 3.4 betreft?

Hoe is er in voorzien dat een onderbouwing van nut en noodzaak van het te realiseren project in de Tweede Kamer besproken kan worden?

Het is bekend dat een fundamentele herziening van de WRO op stapel staat. De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de regering het onderhavig wetsvoorstel niet heeft laten wachten op deze herziening. De nieuwe rijksprojectenprocedure is nogal ingrijpend omdat zij ons stelsel van ruimtelijke ordening in zekere zin «verticaliseert». Bovendien vormt de betrokken rijksbevoegdheid in wezen een inbreuk, althans biedt zij de mogelijkheid die te maken, op het bestemmingsplan, dat zodoende hoe langer hoe meer wordt, of kan worden uitgehold. Juist dat bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om alle belangen op het gebied van ruimtebeslag met elkaar in verband te brengen en tegen elkaar af te wegen. Ook op provinciaal, en zelfs op rijksniveau, bestaan integrale planfiguren, zoals het streekplan en bepaalde planologische kernbeslissingen. Deze planfiguren kunnen onderling in een hiërarchisch verband worden gebracht, en dat gebeurt ook in de huidige WRO, via de concrete beleidsbeslissing. Waarom verlaat de regering deze structuur, zo willen de leden van de CDA-fractie graag weten, voordat ten gronde is beslist over de keuzes die deze leden willen maken bij de fundamentele herziening van de WRO. Dat de regering zelf eigenlijk ook kampt met dit probleem, blijkt uit de memorie van toelichting, waarin men op bladzijde 13 het volgende kan lezen: «Bij de voorgenomen fundamentele herziening van de WRO zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan (de) relatie tussen projectbesluitvorming en het ruimtelijk plansysteem in de WRO». Komt het onderhavig wetsvoorstel dan niet te vroeg, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Zowel de Tracéwet als de Luchtvaartwet zijn in wezen te beschouwen als leges speciales van een rijksprojectenprocedureregeling. Waarom heeft de regering dan, als zij nu eenmaal niet kan wachten op de fundamentele herziening van de WRO, niet gekozen voor één regeling van rijksprojecten, en dus voor integratie daarin van de Tracéwet en die bepalingen uit de Luchtvaartwet die de aanleg en het gebruik van luchtvaartterreinen regelen. Dergelijke integratie was heel goed mogelijk, en is dat nog. In het onderhavig wetsvoorstel wordt de procedure van de Tracéwet ook gewijzigd, en die wet verkeert zelf nog in het stadium van parlementaire behandeling. Met de wijziging van de Luchtvaartwet moet zelfs nog een begin worden gemaakt. Ook de Wet op de waterkering kent trouwens een eigen procedure. In het voorliggende wetsvoorstel is sprake van een «projectminister», en deze is niet de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Voor militaire projecten kan het de minister van Defensie zijn, voor majeure landinrichtingsprojecten de minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, enzovoorts. Dit is de sectorbenadering pur sang en de leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de motieven van de regering om de facetbenadering, die naar het oordeel van deze leden de kern vormt van ons huidige stelsel van ruimtelijke ordening, prijs te geven. In de passages op bladzijde 31 en 32 van de memorie van toelichting gaat de regering niet ten gronde in op de verhouding tussen facet- en sectorbenadering. In wezen krijgt elke sectorminister via de rijksprojectenprocedure de beschikking over een eigen planinstrument! De leden van de CDA-fractie wensen gaarne nader te worden geïnformeerd over de volgens hen aanwezige procedurele samenhang tussen de voorbereiding van de rijksprojectenprocedure en de voorbereidingsprocedure(s) uit de Awb. Zoals bekend verkeert de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel 27 023 (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure) in het laatste stadium: op 4 december 2000 vond wetgevingsoverleg plaats, waarin zich duidelijk een meerder-

heid voor dit wetsvoorstel heeft afgetekend, zodat het naar verwachting binnenkort naar de Eerste Kamer kan worden gezonden. Deze leden vragen zich af waarom niet is gewacht met de indiening van het onderhavig wetsvoorstel totdat duidelijkheid bestaat over de precieze inrichting van de (enige) uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor besluiten in de Awb, of bij de tekst van het rijksprojectenprocedurevoorstel is geanticipeerd op de nieuwe regeling van die uniforme voorbereidingsprocedure. Alvorens over te gaan tot het artikelsgewijs commentaar vernemen de leden van de CDA-fractie nog graag van de regering waarom, in afwachting van de fundamentele herziening van de WRO, voor moeizaam lopende rijksprojecten geen gebruik kan worden gemaakt van, wat gemakshalve wordt aangeduid als de Nimby-procedure (in goed Nederlands ook af te korten als de Nivea-procedure: niet in (mijn) voor- en achtertuin), neergelegd in het, bij wet van 22 december 1993 (Stb. 1994, 28), in de WRO ingevoegde hoofdstuk VA, en getiteld «Project-coördinatie». Deze procedure is sedert de invoering nog niet toegepast. Een eerste maal gebeurt dit, juist nu, in de provincie Gelderland. Waarom grijpt men naar nieuwe instrumenten en procedures, terwijl bestaande, die nota bene recentelijk zijn ingevoerd, nog niet eens zijn beproefd. In het commentaar op artikel 39, lid 1 (memorie van toelichting, bladzijde 40) gaat de regering nauwelijks op deze kwesties in.

Het voorliggende wetsvoorstel betekent dat, na de Tracéwet en de Wet luchtverkeer, nog afgezien van de Wet op de waterkering, wederom voor een aparte categorie projecten een aparte wet wordt gecreëerd. De leden van de fractie van D66 zouden graag vernemen welke bezwaren er bestaan tegen het laten gelden van het voorliggende wetsvoorstel voor de rijksinfrastructuur (nu geregeld in de Tracéwet) en de luchtvaartterreinen (nu geregeld in de Wet luchtverkeer).

De leden van de fractie van GroenLinks missen een heldere probleem-analyse van de zijde van de regering. Weliswaar is in een vorige kabinetsperiode deze discussie gevoerd, maar bij een voorstel tot een dusdanig ingrijpende wijziging van de WRO, kan, wat deze leden betreft, niet worden volstaan met de kort-door-de-bocht opmerking dat het gaat om «een efficiënter gebruik van de tijd en het beter op elkaar afstemmen van procedures». Het is deze leden nog niet duidelijk welke bezwaren kleven aan het historisch gegroeide stelsel van dóórwerking van rijksplannen in streek-, en vervolgens bestemmingsplannen. Ook missen zij dát deel van de analyse, die, ook in internationaal vergelijkende studies, wel is gemaakt door de WRR (1994, nr. 46: «Besluiten over grote projecten»), en door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998: «Internationale vergelijking Besluitvorming infrastructuur»), namelijk dat vertragingen in besluitvorming en uitvoering voornamelijk zijn te wijten aan (ambtelijke) conflicten binnen de Rijksdienst.

Graag zien deze leden dat alsnog, per beleidsterrein, een inventarisatie wordt gemaakt van geconstateerde tekortkomingen in de huidige planprocedures. Hierbij dient dan uiteraard ook een relatie te worden gelegd tussen de veronderstelde meerwaarde van het huidige voorstel van wet, en de leemtes in bijvoorbeeld de totstandkoming en implementatie van concrete beleidsbeslissingen in de PKB's.

Het wreekt zich hier dat de regering in de voorliggende toelichting niet kan, of wil, concretiseren aan welke projecten wordt gedacht, als mogelijk in aanmerking komend voor behandeling volgens de rijksprojecten-procedure, naast de projecten die reeds passen binnen de Wet luchtvaart of de Tracéwet. De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich niet voorstellen dat de regering, bij de opstelling van de wettekst, geen enkel concreet project (op z'n minst) in het achterhoofd heeft gehad. Er moeten toch momenten zijn geweest waarop een van de leden van de regering heeft gedacht: «Hadden we maar een efficiëntere procedure». Deze leden

hebben begrip voor de opmerkingen dat een keur aan rijksprojecten met behulp van voorgestelde procedure kunnen worden gerealiseerd, maar vragen toch om enkele voorbeelden van projecten uit verleden of heden te noemen, waarvoor de rijksprojectenprocedure een uitkomst zou bieden. Hierbij vragen de leden van de fractie van GroenLinks ook of de regering voornemens is reeds ingezette («grote») projecten alsnog aan te merken als rijksproject in de zin van voorliggend wetsvoorstel.

Een van de redenen waarom de leden van de fractie van GroenLinks nog niet overtuigd zijn van de noodzaak en de wenselijkheid van deze procedure, is de waarde die zij hechten aan het planningstelsel dat de Nederlandse ruimtelijke ordening tot voor kort kenmerkte. Bekend zijn de bezwaren die de deze leden hebben geuit tegen de introductie van de zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau. In het algemeen stellen deze leden dat ruimtelijk beleid ingebed dient te zijn in (strategische) plannen, in tegenstelling tot de verschuiving van bedachtzame planning naar ad-hoc planning, die nu wordt waargenomen. Voor het overgrote deel van de ruimte van Nederland geldt dat deze maar eenmalig veranderd kan worden. Deze bestemmingswijzigingen, die voor «eeuwig» van invloed zijn op het ruimtegebruik, dienen niet zonder een planmatige ruimtelijke onderbouwing te worden uitgevoerd. De opmerking in de toelichting dat «een innovatief particulier initiatief» kan leiden tot de inzet van de rijksprojectenprocedure, doet bij de leden van de fractie van GroenLinks de vrees groeien dat, na het gemeentelijk niveau, ook voor het landelijk ruimtelijk inrichtingsbeleid meer en meer gaat gelden dat «wie betaalt, bepaalt». Deze leden verzoeken de regering dan ook om nader in te gaan op de verwachte aard van deze particuliere initiatieven.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben moeite met de timing van deze ingrijpende wetswijziging. Onlangs is, zowel in politieke als in wetenschappelijke kringen, de discussie gestart over een fundamentele herziening van de WRO. Belangrijke, en nog niet opgeloste dilemma's zijn de verhouding tussen de bestuurslagen en de verhouding tussen ruimtelijke plannen en ruimtelijke projecten. Zolang deze discussie nog niet is beslecht, vinden deze leden het opmerkelijk dat voorliggend voorstel wél een revolutionaire ingreep betekent voor deze twee soorten relaties. Zij vragen de regering duidelijk te maken wat dit vooruitlopen op de uitkomsten van een reeds ingezette discussie rechtvaardigt. Welke projecten worden bijvoorbeeld gefrustreerd door het uitstellen van de besluitvorming over de rijksprojectenprocedure met twee jaar?

Zoals hierboven gesteld, geven de leden van de fractie van GroenLinks de voorkeur aan «plannen» boven «projecten». Op rijksniveau betekent dit dat zij veel waarde hechten aan besluitvorming over ruimtelijke investeringen in PKB's, waarbij bovendien de overkoepelende Nota's Ruimtelijke Ordening richtinggevend dienen te zijn. Graag zien zij bevestigd dat dit algemene uitgangspunt wordt gedeeld door de regering. Het is deze leden echter niet duidelijk welke bezwaren er nu precies kleven aan de bestaande «concrete beleidsbeslissingen». Deze vertonen, ook in procedurele en juridische zin, veel overeenkomsten met de voorgestelde rijksprojectenprocedure. Waarom is toch gekozen voor een «aparte» rijksprojectenprocedure, in plaats van het flexibiliseren van de mogelijkheid tot wijziging van PKB's die concrete beleidsbeslissingen bevatten? Deze laatste optie zou als voordeel kunnen hebben dat de projecten getoetst kunnen worden aan (de uitgangspunten van) vigerend ruimtelijk beleid, vergelijkbaar met de voor de zelfstandige projectprocedure geldende noodzakelijke verankering van het projectbesluit in een structuur- of bestemmingsplan. Met andere woorden: waarom wordt voorgesteld voor het Rijk meer vrijheden tot afwijking van vastgesteld ruimtelijk beleid in het leven te roepen, dan aan de gemeenten is gegeven?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben voorts een vraag over het Nimby-instrumentarium ex artikel 40, en verder, van de WRO. Zij zijn van mening dat, bij inwerkingtreding van voorliggend voorstel, de Nimby-

instrumenten op termijn kunnen komen te vervallen. Immers, provinciale en lokale overheden worden volgens voorliggend voorstel gedwongen mee te werken aan rijksprojecten, analoog aan de doelstelling van de Nimby-wet destijds. Is de regering het met deze stelling eens? Zo nee, wat is, na introductie van de rijksprojectenprocedure, naar haar mening dan nog de materiële betekenis van het Nimby-instrumentarium?

Het wetsvoorstel vormt een onderdeel van een breder traject van aanpassing van wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening. De vraag dient zich derhalve aan of een betere onderlinge afstemming mogelijk is. Burger en bestuur moeten niet voortdurend alert hoeven te zijn op zich snel wijzigende regels met relevante rechten en plichten. De leden van de fracties van RPF en GPV erkennen dat de rijksprojectenprocedure een zodanig afgebakend nieuwe wetsafdeling vormt, dat het niet nodig is te wachten op de aangekondigde algehele herziening van de WRO. Dan zou ook veel tijd verloren gaan. Gaat de regering ervan uit dat de thans voorliggende afdeling ter zijner tijd zonder ingrijpende wijzigingen een plaats zal krijgen in de nieuwe WRO?

Wel aantrekkelijk en aanbevelingswaardig is een afstemming in de tijd met de aangekondigde wijziging van de Awb, afdeling 3.5. Het verdient immers geen schoonheidsprijs wanneer de wetgever, na het van kracht worden van de bepalingen over de uitvoeringsmodule, vrij snel deze bepalingen weer moet vervangen door de algemene regeling van de Awb. In hoeverre is reeds nu rekening gehouden met de verwachte bepalingen van de Awb, en op welke onderdelen moet rekening worden gehouden met een ander regime?

Het onderhavige wetsvoorstel impliceert volgens de leden van de SGP-fractie een drastische wijziging binnen het stelsel van de WRO. Er wordt door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu op dit moment echter gewerkt aan een fundamentele herziening van de WRO, waarbij tevens de relatie tussen plannen en projecten opnieuw wordt gezien. Verdient het geen aanbeveling om de introductie van een rijksprojectenprocedure te plaatsen binnen het kader van deze algehele herziening van de WRO? Dan zou tevens niet alleen een fundamentele discussie kunnen worden gevoerd over aard en betekenis van het bestemmingsplan en de rol van decentrale besluitvorming, maar ook over de gevolgen van het loslaten van de gedachte van tweesporigheid, die decennialang de leidende gedachte was voor de relatie tussen ruimtelijke en sectorale besluitvorming. Bovendien zou het in dat kader dan ook mogelijk zijn om te bezien in hoeverre bijzondere, sectorale regelingen (zoals in de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart) kunnen worden geïntegreerd in de WRO. Heeft het derhalve geen grote nadelen om met dit wetsvoorstel nu reeds vooruit te lopen op de herziening van de WRO? De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel voor de rijksprojectenprocedure in zekere zin een sluitstuk vormt van een serie wetten en wetsvoorstellen, die allen waren gericht op een versnelling van de besluitvorming over de uitvoering van bepaalde, grote rijksprojecten. Genoemd kunnen worden de Ontgrondingenwet, de Deltawet grote rivieren, de Wet op de waterkering, de Vergunningenwet Westerschelde, de Schipholwet, de Tracéwet en de komende wijziging van de Luchtvaartwet. Het wetsvoorstel voor de rijksprojectenprocedure onderscheidt zich in die zin van de zojuist genoemde wetten en voorstellen, dat het van toepassing kan zijn op alle typen rijksprojecten, én toepassing kan vinden als de besluitvorming niet is vastgelopen. Het brede bereik van dit wetsvoorstel wordt nog eens onderstreept doordat de regering geen inhoudelijke criteria wil opnemen, aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer de rijksprojectenprocedure kan worden toegepast. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of op deze wijze niet het risico dreigt, dat oplossingen die in bepaalde, eerder genoemde wetten onder

druk van bepaalde (nood)omstandigheden verdedigbaar waren, nu een algemene en structurele toepassing krijgen in dit wetsvoorstel voor de rijksprojectenprocedure. Er kunnen toch tenminste bepaalde algemene criteria genoemd worden, zoals het criterium van tijdsdruk of spoedeisendheid om een rijksproject op deze wijze te realiseren? Zal, door het ontbreken van dergelijke criteria, niet een ongewenste zuigkracht kunnen ontstaan om naar deze procedure te grijpen, zonder dat een werkelijke noodzaak daartoe aanwezig is? Het voorgaande klemmt temeer, nu door het kiezen voor de rijksprojectenprocedure, tevens de mogelijkheid van rechtsspraak in twee instanties vervalst, en slechts de rechtsgang naar de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State overblijft. Dit wordt verdedigd met het urgente karakter van projecten die onder de rijksprocedure vallen (memorie van toelichting, bladzijde 21), maar die urgentie is in het wetsvoorstel geen formeel criterium voor gebruikmaking van deze procedure. De leden van de SGP-fractie vragen hierop een nadere toelichting.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat het rijksprojectenbesluit een forse inbreuk met zich meebrengt ten aanzien van het decentrale stelsel van de WRO. Het projectbesluit impliceert ex lege vrijstelling van het bestemmingsplan (ex artikel 19 WRO) en geldt tevens als een voorbereidingsbesluit (ex artikel 21 WRO). Dit betekent een vergaande inperking van de gemeentelijke bevoegdheden inzake het vaststellen en wijzigen van bestemmingsplannen. Binnen het ruimtelijk bestuursrecht heeft het bestemmingsplan altijd een centrale positie ingenomen. De reden hiervoor is «dat ruimtelijke afwegingen gekenmerkt worden door een heterogeen in plaats van een homogeen patroon van doeleinden en juist op lokaal niveau respons moeten bieden aan de grootste intensiteit en verscheidenheid van ruimteclaims», zo wordt door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aangeduid in «Besluiten over grote projecten». Onderkent de regering het gevaar van een verdere uitholling van het bestemmingsplan, dat als integratiekader voor een veelheid aan ruimtelijke belangen juist een cruciale rol moet spelen, zo informeren de leden van de SGP-fractie. Deelt de regering de mening, dat de integrale belangenafweging inzake natuur, landschap en milieu, wonen en werken, verkeer en vervoer, zoals die in het bestemmingsplan vorm krijgt, feitelijk niet primair op rijksniveau kan worden gemaakt, en dat daarvoor altijd de medewerking en inzet van gemeenten noodzakelijk is die hierbij adequate beïnvloedingsmogelijkheden moeten houden? Deze leden betwijfelen of deze beïnvloedingsmogelijkheden voldoende zijn gegarandeerd. De regering verwijst sterk naar het te voeren overleg met medeoverheden in het voortraject van het projectbesluit, maar dit vormt geen garantie voor de benodigde consensus tussen Rijk en decentrale overheden over de definitieve inpassing van het project in de ruimtelijke omgeving.

De leden van de SGP-fractie willen in dit verband informeren waarom in dit wetsvoorstel niet sterker wordt ingezet op de mogelijkheid voor het instellen van een zogenaamde projectcommissie. In haar advies van 21 december 1998 vraagt de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving zich af of de wijze van besluitvorming bij de landinrichting ook bij de uitvoering van grote projecten een rol zou kunnen spelen. Vergelijkbaar met een landinrichtingscommissie, zou een projectcommissie met vertegenwoordigers van decentrale overheden kunnen worden ingesteld. Zowel bij de nut-en-noodzaakdiscussie, als bij de realisatie van de aanleg zou deze commissie betrokken moeten worden, zodat een zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt. Het is de leden van de SGP-fractie niet geheel duidelijk waarom deze optie in het onderhavige wetsvoorstel geen substantiële aandacht krijgt, en de regering voor de toekomst slechts lijkt te denken aan een soort facultatieve regeling. Is de regering niet bereid de instelling van een dergelijke commissie in het kader van dit wetsvoorstel nader te overwegen en eventueel een wettelijke basis voor deze projectcommissie te creëren?

Besluitvorming volgens de rijksprojectenprocedure

De rijksprojectenprocedure kan van toepassing worden verklaard via een wet, een PKB of een afzonderlijk besluit van de ministerraad, waarbij de Kamer via de zogenaamde voorhangprocedure invloed kan uitoefenen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat besluitvorming via de ministerraad niet de voorkeur verdient. Zij vragen zich af of de keuze voor besluitvorming via de ministerraad inderdaad een terughoudend gebruik van de rijksprojectenprocedure zal inhouden, zoals de regering zegt te verwachten (bladzijde 12). Toepassing van een rijksprojectenprocedure kan verstrekkende gevolgen hebben voor burgers. Zonder goedkeuring door de Tweede Kamer mag zo'n besluit, naar de mening van deze leden, niet worden genomen. Een voorhangprocedure is hiervoor een te licht middel. Bovendien kan men zich afvragen of de ministerraad kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Kan de regering hierover meer duidelijkheid geven? Kan de regering nog eens aangeven in welke fasen de nut-en-noodzaakdiscussie rond infrastructurele projecten start, verloopt en afloopt, gerelateerd aan de rijksprojectenprocedure? Op welke wijze vindt deze discussie plaats en wanneer is de discussie afgerond? Hoe zijn de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (gedaan in het rapport over de Betuwelijn) over de nut-en-noodzaakdiscussie verwerkt? Van belang voor betrokkenen is de vraag of er adequate inpassingsmaatregelen zijn getroffen, zowel fysiek als sociaal. Naar de mening van de regering hoeven deze maatregelen niet altijd in een ontwerp-rijksprojectbesluit te worden opgenomen, omdat de mate van detaillering per rijksprojectbesluit kan verschillen. Dit in tegenstelling tot de Tracéwet, waarin, via het amendement-Feenstra, een verplichting tot beoordeling van de inpassingsmogelijkheden geldt bij het ontwerp-besluit. De leden van de PvdA-fractie zien de redenen voor dit onderscheid niet. Ook bij de rijksprojectenprocedure behoort de wijze van inpassing een wezenlijk onderdeel te vormen van de nut-en-noodzaakdiscussie, en dus van het ontwerp-besluit.

Artikel 39d stelt vooroverleg met provincies, gemeenten en waterschappen verplicht. Wat voor soort overleg is dit? In welke fase van het voortraject vindt dit overleg plaats? Hoe zwaar weegt hun advies en inspraak? Zijn er verschillen met de Tracéwet en zo ja, waarom? De regering kiest niet voor de verplichting procesconvenanten te sluiten. Zou een dergelijke verplichting echter niet de rol van lagere overheden in het voortraject kunnen versterken, zonder dat dit de regierol van het Rijk aantast? In het wetsvoorstel voor de Reconstructiewet concentratiegebieden (26 356) is voorzien in een verplichting tot het aangaan van een bestuurs-overeenkomst. Waarom niet bij de rijksprojectenprocedure?

Het vooroverleg met burgers en maatschappelijke groeperingen wordt niet geregeld. Rijksprojecten lijken bij uitstek in aanmerking te kunnen komen voor het groene polder-modeloverleg. In de memorie van toelichting wordt slechts een uitleg van dit overleg gegeven. Niet wordt ingegaan op de vraag of deze vorm van overleg van betekenis zou kunnen zijn voor de rijksprojectenprocedure. Graag een toelichting hierop.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat de regering in de discussie over de actio popularis de keuze heeft gemaakt om de rechtsbescherming ten aanzien van bestuursbesluiten over milieu en ruimtelijke ordening open te laten voor een ieder, en deze niet te beperken tot de direct belanghebbenden. Wel vragen deze leden zich af of deze mogelijkheid goed geregeld is zolang het wetsvoorstel Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (27 023) nog niet van kracht is. De projectminister krijgt immers in het wetsvoorstel van de rijksprojectenprocedure de keuzemogelijkheid om derden te betrekken bij de voorbereiding (artikel 39d, lid 1b). Degenen die niet bij de voorbereiding worden betrokken, hebben in de huidige systematiek van de Awb geen beroepsrecht. Wat is overigens de stand

van zaken ten aanzien van het wetsvoorstel 27 023 (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure)? Is het besluit de actio popularis te handhaven voldoende verwoord in dit wetsvoorstel?

Bij de Tweede Kamer is momenteel de Tijdelijke referendumwet (27 034) en de Grondwetswijziging tot invoering van het correctief referendum (27 033) in behandeling. Hoe verhoudt de rijksprojectenprocedure zich tot deze voorstellen?

Het voorliggende wetsvoorstel geeft de ministerraad de mogelijkheid op te treden als orgaan dat besluit over het gebruik van de rijksprojectenprocedure, zo lezen de leden van de VVD-fractie. De Raad van State wijst er evenwel op, dat de ministerraad geen college is dat zelfstandige besluiten neemt. Heeft de regering, gelet op deze staatsrechtelijke kanttekening, overwogen om het besluit over de inzet van de rijksprojectenprocedure neer te leggen bij de verantwoordelijke minister(s), nadat daarover het gevoel van de ministerraad is ingewonnen? Wat is de meerwaarde van het toekennen van een rol als bevoegd besluitvormend orgaan aan de ministerraad? Wordt hiermee geanticipeerd op de voorgenomen fundamentele herziening van de WRO? Deze leden nodigen de regering uit haar voornemens toe te lichten met betrekking tot de relatie tussen projectbesluitvorming en het ruimtelijk plansysteem in de WRO, in het licht van de fundamentele herziening. De leden van de VVD-fractie stellen vast, dat de democratische legitimatie van de ministerraad is gelegen in het feit, dat de Tweede Kamer, binnen vier weken na ontvangst van het ministerraadsbesluit, kan besluiten tot behandeling ervan. Deze leden vragen of de afspraken, die met de regering zijn gemaakt over de voorhangprocedure, als een besluit in een reces naar de Kamer wordt gestuurd, ook in dit geval van toepassing worden geacht?

De leden van de VVD-fractie vinden de argumentatie van de regering, ten aanzien van de afwijking van het beroepsrecht volgens de algemene regels van de Awb, niet overtuigend. Hoe verhoudt deze afwijking zich tot het regeerakkoord, waarin staat dat rechtsbescherming in beginsel alleen open moet staan voor belanghebbenden? Het regeerakkoord geeft ook aan, dat in het licht van voornoemd kader, de actio popularis, de bezwaarmogelijkheid die ook voor niet-belanghebbenden openstaat, nader zal worden bezien. Kan de regering uitleggen waarom zij, behalve om de genoemde pragmatische redenen, voldoende aanleiding ziet om van de Awb en de richting van het regeerakkoord af te wijken en vast te houden aan de actio popularis? In het eerder aan de Tweede Kamer toegezonden kabinetsstandpunt juridisering wordt aangekondigd dat er binnen afzienbare tijd een nader uitgewerkt standpunt over de actio popularis zal komen. Wanneer verwacht de regering een standpunt te kunnen innemen? De leden van de VVD-fractie stellen vast, dat de ratio van de actio popularis is, dat de schending van sommige belangen (op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu) iedereen raakt. Volgens deze leden zijn er voor het behartigen van algemene belangen volop mogelijkheden in het besluitvormingstraject. Zij zien in deze fase een algemeen recht voor een ieder om zijn belangen te behartigen volgens de procedures, en de mogelijkheid om in (administratief) bezwaar en beroep te gaan tegen vermeende schending van die procedures. Nadat het besluitvormingstraject naar behoren is afgerond, behoort een eventuele procedure in de rechtszaal nog te gaan over individuele rechtsbescherming tegen de toepassing van het besluit. De rechtszaal is niet de plaats om nog eens de algemene belangenafweging ter sprake te brengen. Daarom vinden deze leden dat overwegingen, die het algemeen belang raken, tot de politieke afweging behoren. Bovendien vrezen deze leden dat de slagvaardigheid van het bestuur inzake de realisatie van grote projecten niet wordt vergroot, als nut-en-noodzaakdiscussies aangaande deze projecten zich verplaatsen naar de rechtszaal. De leden van de VVD-fractie nodigen de regering uit haar visie nader uiteen te zetten.

In de memorie van toelichting valt te lezen dat een project, neergelegd in een besluit van de ministerraad, in strijd kan zijn met, in een planologische kernbeslissing (PKB) opgenomen, nationaal ruimtelijk beleid. Dit komt de leden van de CDA-fractie eigenaardig voor. In die PKB kan, als het tenminste geen puur sectorale PKB is, tenminste nog sprake zijn geweest van een integrale afweging van waarden en belangen. In een rijksprojectbesluit van de ministerraad zal die integrale afweging bijna per definitie ontbreken. De regeling, vervat in het vierde lid van artikel 39a (mededeling aan de Tweede Kamer van het voornemen de PKB te herzien), is naar de mening van deze leden een lege huls, in die zin, dat het rijksprojectbesluit tot deze herziening natuurlijk als uitgangspunt zal gelden, en dus als een voldongen feit zal werken. Gaarne ontvangen deze leden de mening van de regering op dit punt. Deze leden vragen zich overigens toch al af waarom de ministerraad, in feite geen bestuursorgaan in de zin van de Awb, de bevoegdheid moet krijgen om van de PKB af te wijken. Waarom is dan niet eerder, te weten bij de invoering van de PKB-regeling, voorzien in een formele afwijkingsbevoegdheid? Waarom wordt daarin dan bij het huidig wetsvoorstel niet voorzien? Een bepaling analoog aan die van artikel 4a, tiende lid WRO, kan toch in artikel 2a WRO worden opgenomen? De passages over eventuele strijd van een rijksprojectbesluit met een PKB, op bladzijde 16 en 17 van de memorie van toelichting komen de leden van de CDA-fractie niet altijd even duidelijk voor. Bovendien lijkt het erop dat de Staten Generaal, die in de PKB-procedure een belangrijke positie hebben, hier in feite buitenspel (kunnen) worden gezet.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering de stelling dat de kwaliteit, zorgvuldigheid en beheersbaarheid van de besluitvorming in het gedrang komen door het grote aantal besluiten en procedures dat nodig is om draagvlak te creëren, nader te onderbouwen. Is het niet eerder de snelheid waarmee een project kan worden gerealiseerd die in het gedrang komt, en moet die vertraging niet juist worden afgewogen tegen de nadelen voor kwaliteit, zorgvuldigheid en beheersbaarheid?

Gaat de regering nog steeds uit van een wettelijke regeling van de provinciale projectprocedure, zo vragen deze leden.

Wordt er in het voorbeeld van de hoogspanningsleidingen, genoemd in paragraaf 7.1, vanuit gegaan dat in de sectorwet al een bepaling is opgenomen die toegang geeft tot de rijksprojectenprocedure? Zo nee, is er, gezien de tijd die een wetwijziging met zich meebrengt, nog wel sprake van tijdswinst?

Deze leden vragen zich af, waarom, als het noodzakelijk is de besluitvorming over een in PKB-kader te realiseren project onder eigen (rijks)regie te doen plaatsvinden, niet de voorwaarde wordt gesteld dat een dergelijke mogelijkheid in de PKB is opgenomen. De memorie van toelichting (paragraaf 7.2) spreekt van «kunnen worden vastgelegd».

Is er sprake van opschortende werking als de Tweede Kamer besluit om een ministerraadsbesluit tot het opnemen van de rijksprojectenprocedure in behandeling te nemen, zo vragen de leden van de fractie van D66?

De leden van de fractie van D66 hechten zeer aan tijdig overleg, ook in de voorfase, met de diverse overheden en met de betrokken burgers. Zij vinden het dan ook zeer terecht dat het ontwerp-rijksprojectbesluit voorwerp is van inspraak, bestuurlijk overleg en rechtsbescherming. Zij vinden met de regering dat de projectminister ter voorbereiding van het ontwerp-projectbesluit dient te overleggen met de betrokken bestuursorganen.

Hoe verhoudt zich de tot nu gevolgde procedure van het voeren van een nut-en-noodzaakdiscussie bij grote projecten tot de procedure die nu door de regering wordt voorgesteld? De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het voeren van een nut-en-noodzaakdiscussie noodzakelijk is voor het kunnen openen van de rijksprojectenprocedure.

Waarom, zo vragen de leden van de fractie van D66, is er geen vaste termijn in de wet opgenomen voor de ter inzagelegging van het ontwerp-

rijksprojectbesluit? De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom niet in de wet is opgenomen welke vervolgstappen moeten worden genomen als de in de startnotitie vermelde termijn, waarbinnen het ontwerp-rijksprojectbesluit ter inzage zal worden gelegd, niet wordt gehaald. Deze leden vragen of het ontbreken van zo'n regeling niet onvoldoende houvast biedt voor de burgers en vragen de regering hierop te reageren.

Kan de regering, zo vragen de leden van de fractie van D66, voorbeelden geven van een project waarbij kan worden volstaan met het doorlopen van de uitvoeringsmodule? Waar is in dit geval vastgelegd of, hoe en waar het project zal worden gerealiseerd?

Kan de regering motiveren waarom met het starten van de uitvoeringsmodule niet hoeft te worden gewacht totdat de projectbesluit-module is afgerond, sterker nog: dat volledige parallelschakeling mogelijk is, zo vragen de leden van de fractie van D66. Hoe verhoudt zich dit tot de opsplitsing in twee modules? Is het niet ongewenst nut-en-noodzaak-discussies te vermengen met uitvoeringsdiscussies? Waarom is niet de procedure van de Tracéwet gekozen, die uitgaat van volgtijdelijkheid?

Uit de memorie van toelichting spreekt, naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks, een zekere minachting voor de standpunten van lagere overheden. Of, zo u wilt, een superioriteitsgevoel van de standpunten van de ministerraad. In de eerste plaats is het Rijk niet het enige bestuursorgaan dat ruimtelijke plannen maakt. Ook provincies, stadsregio's en gemeenten doen dit op een weloverwogen en gefundeerde wijze. Het in juridische zin volledig buitenspel zetten van deze overheden past, naar de mening van deze leden, niet binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is te betreuren dat, zonder enige argumentatie, wordt gesproken over de onwenselijkheid van loopgravenoorlogen tussen verschillende bestuursorganen, zonder begrip op te brengen voor mogelijk andere, maar daarom niet verkeerde, standpunten van lagere overheden en andere belanghebbenden. Deze leden citeren hierbij met genoegen uit eerder genoemd WRR-rapport dat «De «vertragingen» van de één nu eenmaal de «waarborgen» zijn van de ander» (WRR, 1994, nr. 46, bladzijde 82). Het voorgestelde bestuurlijk overleg (artikel 39d) maakt de vaststelling en uitvoering van een rijksprojectbesluit bovendien erg ondoorzichtig. De leden van de fractie van GroenLinks geven de regering in overweging de wettekst zodanig te wijzigen, dat andere overheden in een openbare procedure hun zienswijze kunnen inbrengen. Ook wensen zij een reactie op de suggestie om, vergelijkbaar met de «Tracéwet-Adviescommissie», de inhoudelijke («fact-finding») en procesbegeleiding van het, in de toelichting genoemde, «groen polderen» te delegeren aan een meer onafhankelijk orgaan dan het betrokken ministerie.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een vraag over de mogelijke hiaten tussen staand beleid in een PKB, en afwijkingen die hierop worden gemaakt in een rijksprojectbesluit. In de toelichting wordt gesteld dat wijziging van de PKB zal afhangen van het concrete project of de mate van strijdigheid. Wie maakt deze afweging? Is enkel de ministerraad bevoegd om een keuze te maken voor het al dan niet doorlopen van een PKB-procedure, of kan de Kamer deze afdwingen? Hieraan gekoppeld: kunnen belanghebbenden een beroep doen op de rechter als, naar hun mening, de verschillen tussen PKB-beleid enerzijds, en het projectbesluit anderzijds, groter zijn dan in (de toelichting op) het projectbesluit wordt gesteld?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de aangewezen projectminister moet zorgen voor een goede afstemming met collega-ministers. Dit is vreemd, vinden de leden van de fractie van GroenLinks. Een rijksprojectbesluit zal in veel gevallen een besluit van de ministerraad zijn, waarbij per definitie de collega-ministers betrokken zijn. Kan de verwachte aard en procedure van deze «afstemming» worden toegelicht?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het voorliggende wetsvoorstel de democratische legitimiteit versterkt zou worden. De leden van de fractie van GroenLinks bestrijden dit: er is sprake van een verzwakking van de positie van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan een ministerraadsbesluit in deze namelijk enkel verwerpen of (stilzwijgend) goedkeuren, in tegenstelling tot PKB's in algemene zin, en concrete beleidsbeslissingen in het bijzonder, welke amendeerbaar zijn. De regering negeert op dit punt van mogelijkheid tot amendementen de aanbevelingen van de WRR (1994, nr. 46). Deze leden verzoeken de opmerkingen in de memorie van toelichting, over democratische legitimiteit, te nuanceren.

De leden van de fracties van RPF en GPV menen dat de regeling, vervat in artikel 39a betreffende de rol van de ministerraad, projectminister en Tweede Kamer, voor verbetering vatbaar is. Allereerst is er sprake van terminologische onduidelijkheid bij het gebruik van het begrip besluit respectievelijk rijksprojectenbesluit. Zowel in het eerste als het derde lid van artikel 39a wordt gesproken over «een besluit van de ministerraad». Gaat het hier formeel om hetzelfde, of omvat een besluit ex lid 3 ook het voornemen een project te gieten in de vorm van een wet of een PKB? Kortom, welk type besluit zal voor instemming naar de Tweede Kamer worden gezonden? Direct daarop volgend is de vraag aan welke eisen een dergelijk besluit moet voldoen. Staat de letter van de wet nu niet toe dat de Kamer de simpele mededeling krijgt dat de ministerraad een besluit heeft genomen dat de rijksprojectenprocedure van toepassing is verklaard op bijvoorbeeld een hoogspanningsleiding? Wat moet of kan de Tweede Kamer daarmee?

Waarom bevat de wet niet een aantal minimumvoorschriften waaraan een besluit moet voldoen, zo vragen de leden van de RPF- en GPV-fracties? De voorhangprocedure voor de Tweede Kamer in artikel 39a, derde lid kan toch alleen dan een voldoende grond voor instemming van de Tweede Kamer bieden, als de regering het projectbesluit, dat zij toezendt aan de Tweede Kamer, voorziet van voldoende inzage in de achterliggende overwegingen op sociaal, economisch en ecologisch terrein, en het draagvlak bij de meestbetrokken belanghebbenden? Om deze redenen vragen deze leden om meer substantie te geven aan het initiële besluit. In dit verband wijzen zij op de extra eis die wordt gesteld aan de MER-startnotitie, namelijk dat ook wordt gevraagd om een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project, en de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen. Waarom wordt deze eis niet verbonden aan het besluit dat ex artikel 39a aan de Tweede Kamer wordt gezonden, zodat een verantwoorde parlementaire discussie mogelijk wordt? Deze leden hebben met verbazing kennisgenomen van de pragmatische verantwoording van het door de Raad van State terecht bekritiseerde voorstel om de ministerraad een rol toe te kennen als besluitvormend orgaan. Merkwaardig is de reactie van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, namelijk dat hij dit staatsrechtelijk bezwaar zal betrekken bij de komende fundamentele herziening van de WRO. Het is toch niet de taak van deze minister om te bepalen of een majeure wijziging van ons staatsrecht al dan niet wenselijk is? Deze leden stellen voor te bepalen dat het desbetreffende besluit wordt genomen door één of meer ministers, na de ministerraad gehoord te hebben. Tenslotte vragen deze leden of het besluit, dat naar de Tweede Kamer wordt gezonden, zodanig zal zijn geformuleerd dat het voor amendement in aanmerking kan komen.

De leden van de RPF- en GPV-fracties vragen zich af, wat de ministerraad zal doen als een ruimtelijk project een duidelijk bovengemeentelijk karakter heeft, maar dat bij gebrek aan provinciale projectenprocedure, zou moeten worden gekozen voor de rijksprojectenprocedure. Is de kans niet groot dat provincies een beroep gaan doen op het Rijk om een rijks-

project te starten, als zij hun planologische plannen niet op reguliere wijze kunnen verwezenlijken?

Het is goed denkbaar (en zelfs wenselijk) dat de ministerraad in haar besluitvorming een keuze maakt tussen verschillende scenario's of alternatieven. Deze leden achten het wenselijk om ook deze door de ministerraad gemaakte afwegingen terzake op te nemen in het besluit dat aan de Kamer wordt gezonden, zodat een parlementaire discussie hierover mogelijk wordt. Wil de regering een dergelijke bepaling toevoegen aan het wetsvoorstel?

Ook vragen deze leden hoe zal moeten worden omgegaan met onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld doordat in een later stadium nieuwe serieuze alternatieven (zoals een alternatieve technologie of locatie) aan de orde komen? Hoe onherroepelijk een rijksprojectbesluit materieel is, zal dan blijken. Waarom biedt de wet geen formele mogelijkheden om in zo'n geval op de schreden terug te keren?

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de projectbesluitvormingsmodule en de uitvoeringsmodule gelijktijdig in gang te zetten, blijkens artikel 39n. Hiermee vervalt de verplichte volgtijdelijkheid van besluit en uitvoering. Dit gaat verder dan wat is geregeld in de Tracéwet, waar besluitvorming en uitvoering op elkaar volgen. De leden van de fracties van RPF en GPV zijn nog niet overtuigd van de noodzaak om deze mogelijkheid te introduceren. Bij de projectbesluitvormingsmodule gaat het immers om het principebesluit, dat genomen dient te worden voordat er vergunningen verleend kunnen worden. Deze leden vragen zich af of er gesproken kan worden van zorgvuldige besluitvorming wanneer, vóórdat het principebesluit is genomen, al maatregelen worden getroffen om de uitvoering mogelijk te maken. Het verleden heeft aangetoond, dat, door deze omdraaiing van besluitvormingsvolgorde, reeds gemaakte kosten («sunk costs») de politiek onheuse argumenten verschaffen om het besluit door te drukken. De tijdwinst van het kleinere aantal beslismomenten als gevolg van dit wetsvoorstel geeft bovendien ruimte om in de huidige volgorde te blijven werken. Deze leden verzoeken de regering in te gaan op bovenstaande kritiek, en tevens een antwoord te geven op de vraag welke nadelige effecten worden voorzien als de volgtijdelijkheid gehandhaafd blijft.

Een vraag die hieraan verwant is, betreft het rijksprojectbesluit als voorbereidingsbesluit in de zin van artikel 21 van de WRO (memorie van toelichting, bladzijde 18). Vanaf welk moment geldt de aanhoudingsplicht, bedoeld in artikel 50 van de Woningwet voor bevoegd gezag, en vanaf welk moment mogen bouwvergunningen worden verstrekt die passen in het voorgenomen rijksprojectbesluit? In hoeverre zijn de rechten van belanghebbenden hiermee gewaarborgd, mocht een verstrekte bouwvergunning in hun nadeel zijn? Hoe voorziet de wet in mogelijkheden om bouwvergunningen terug te draaien, die net voordat de aanhoudingsplicht in werking treedt, verstrekt zijn?

Wanneer een rijksprojectbesluit voortvloeit uit een PKB, ontstaat mogelijk verwarring met betrekking tot de te onderscheiden inspraaktrajecten, zeker wanneer de projectbesluitmodule (2 van het wetsvoorstel) niet van toepassing wordt verklaard. Kan een heldere uiteenzetting worden gegeven van de verschillen, ten aanzien van de inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming, tussen een projectbesluit, dat voortvloeit uit een concreet uitgewerkt project in een PKB enerzijds, en een rijksprojectenbesluit dat genomen wordt uit hoofde van een sectorwet, dan wel op grond van zelfstandige afweging door de ministerraad anderzijds? Daarbij verzoeken deze leden in te gaan op zowel de mate waarin provinciale en gemeentelijke overheden worden betrokken bij de totstandkoming van de projectinhoud, als op de mate waarin belanghebbenden en niet-belanghebbenden bedenkingen, bezwaar en beroep kunnen aantekenen. De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van de overwegingen van de regering op bladzijde 23 van

de memorie van toelichting omtrent de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden. Zij constateren, dat de regering voorstelt om de «actio popularis» in ruime zin te handhaven, dat wil zeggen, niet-belanghebbenden zijn gerechtigd om beroep aan te tekenen. Een vraag die hierbij opkomt, is of er niet een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds niet-belanghebbenden die serieuze (technische of ruimtelijke) zienswijzen aandragen en anderzijds niet-belanghebbenden die klaarblijkelijk geen ander motief hebben dan de zaak dwarsbomen. Enkele vragen rijzen bij deze leden omtrent het «getrapte» karakter van de «actio popularis». Maakt het feit, dat alleen hij die zienswijzen of bedenkingen naar voren heeft gebracht tegen een ontwerp-besluit, ook beroep mag aantekenen, het niet noodzakelijk dat de inhoud van het ontwerp-rijksprojectbesluit in alle gevallen zodanig is uitgewerkt, dat inzicht wordt verschaft in alle ruimtelijke consequenties en aanpassingsmaatregelen van het besluit? Immers, wie op basis van een schetsmatig ontwerpbesluit geen bezwaren ontdekt, maar tijdens de uitwerking in de fase van de uitvoeringsmodule er achter komt dat zijn belang of een omgevingsbelang wordt geschaad, is volgens het getrapte stelsel te laat om in beroep te gaan. Hoe garandeert de wet dat, wanneer onvoldoende inzicht bestaat in de omgevingsconsequenties van het ontwerpbesluit, latere bezwaren toch via de beroepsprocedure kunnen worden aangevoerd? Kan een oplossing gevonden worden in de uitbreiding van het aantal voorschriften dat het wetsvoorstel bevat ten aanzien van de inhoud van het projectbesluit (memorie van toelichting, bladzijde 20)?

Deze leden kunnen zich iets voorstellen bij de motivering van de regering om te kiezen voor het vervallen van de tweede instantie van de beroepsprocedure. Toch vragen zij zich af of het vervallen van de rechterlijke toetsing niet in strijd is met het beginsel van rechtsbescherming tegen bestuurlijke besluiten. Zij vragen om een reactie waaruit blijkt, dat de beperking van de beroepsprocedure tot één instantie, namelijk direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, niet leidt tot partijdig bestuur, zoals door sommigen is gesuggereerd.

Vorm en inhoud van de rijksprojectenprocedure

De regering laat een definitie van een rijksproject achterwege. Enerzijds is een afbakening niet te maken, anderzijds wenst de regering een flexibele invulling. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of een open definitie niet te veel onduidelijkheden schept, en of het niet beter is om criteria te maken voor rijksprojecten, zowel voor de rechtsbescherming, als voor de democratische besluitvorming. Deze criteria moeten duidelijkheid geven over de soorten rijksprojecten die onder de rijksprojectenprocedure kunnen vallen. Zo zou dan bijvoorbeeld meer duidelijkheid moeten komen of natuurprojecten, zoals de EHS, onder de rijksprojectenprocedure kunnen vallen. Juist bij een open definitie ligt ad hoc besluitvorming voor de hand, terwijl een van de redenen voor de rijksprojectenprocedure juist is, dat ad hoc procedures moeten worden voorkomen. Het voordeel van inhoudelijke criteria is bovendien dat de telkens terugkerende discussie over de vraag of een project als rijksprojectenprocedure in aanmerking komt, beperkt kan worden. Kunnen overigens projecten, die al in uitvoering zijn of binnenkort komen, straks alsnog met terugwerkende kracht worden aangemerkt als rijksprojectenprocedure?

De rijksprojectenprocedure is van toepassing op alle grote ruimtelijke projecten, behalve op infrastructurele projecten. Deze vallen onder de Tracéwet of de te wijzigen Luchtvaartwet. De regering geeft een aantal redenen aan waarom de Tracéwet en de rijksprojectenprocedure niet nu gebundeld zouden moeten worden in één wet (bladzijde 32). De genoemde inhoudelijke verschillen zijn naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet overtuigend, zeker niet als op twee punten de wetgeving zou kunnen worden gelijkgetrokken, namelijk het vervallen van de

mogelijkheid om via een besluit van de ministerraad een rijksprojectenprocedure te starten, en het uitbreiden van de Tracéwet met de verplichting een bredere beschrijving van de gevolgen van het project te maken. Kan de regering een reactie hierop geven? Op welke termijn wordt samenvoeging van de genoemde wetten voorzien?

Een projectbesluit moet een beschrijving bevatten van de gevolgen van het project voor de betrokken belangen. Daarenboven moet nog een globale beschrijving worden gegeven van de gevolgen voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische aspecten en van de andere belangen die bij het project zijn betrokken.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven deze aanpak, en vooral de voorgestelde beschrijving van de sociaal-economische gevolgen. Wel missen deze leden een verplichting tot beschrijving van de relatie met het ruimtelijk toetsingskader, te denken valt aan de grotere beleidsnota's rond water, milieu, natuur en ruimtelijke ordening. Eventuele afwijkingen zullen immers grondig moeten worden onderbouwd.

Deze leden vragen zich verder af of er overlap is tussen de beschrijving van de gevolgen voor de betrokken belangen uit artikel 39b, sub a, en de beschrijving van de sociaal-economische gevolgen uit artikel 39c, lid 1. Moeten bij alle milieueffectrapport(MER)-varianten ook steeds de sociaal-economische gevolgen worden beschreven? Waarom is deze eis gekoppeld aan de MER en niet aan artikel 39? Zijn de genoemde beschrijvingen aan termijnen gebonden? Zo ja, zijn dit dan de MER-termijnen? Welke termijn geldt dan voor de nieuwe eis van de beschrijving van de sociaal-economische gevolgen? Indien geen MER vereist is, moet ook een beschrijving worden gemaakt. Die hoeft echter niet ter inzage te worden gelegd (artikel 39c, lid 3). Is dit stuk dan niet toegankelijk voor burgers? Voor de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming zijn geen regels gegeven. Waarom wordt bijvoorbeeld niet aangesloten bij artikel 9, en verder, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Daarin worden motiverings-, overleg- en onderzoeksvereisten voor het bestemmingsplan gegeven. Omdat een rijksprojectenprocedure ingrijpt op hetzelfde niveau als een bestemmingsplan, zouden deze eisen ook hiervoor kunnen gelden. De formele inpassing van het project in het streek- en bestemmingsplan vindt plaats ná de vaststelling van het rijksprojectbesluit. Het is de verantwoordelijkheid van de provincies en gemeenten om te bepalen op welke wijze dit gebeurt, aldus de regering (bladzijde 34). Betekent dit dat gemeenten juridisch gezien vrij zijn om inpassingseisen te stellen, of komen hier nog landelijke richtlijnen per project voor? Hoe wordt de financiering van de inpassing wettelijk geregeld? Wat is de positie van de vergunningsaanvrager indien hij vindt dat de gemeente onredelijke inpassingseisen stelt? Algemener gesteld, welke beleidsvrijheid hebben gemeenten nog bij de verstrekking van de vergunningen in het kader van de rijksprojectenprocedure?

Gemeenten moeten binnen een jaar nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden, het bestemmingsplan hebben aangepast aan de rijksprojectenprocedure. Is het de taak van de gemeenten zelf om de rechtspraak op dit punt bij te houden? Zij hoeven immers geen partij te zijn bij eventuele rechtsprocedures tegen het rijksprojectbesluit. Wat gebeurt er als gemeenten de wijziging niet op tijd klaar hebben?

De leden van de PvdA-fractie zijn het van harte eens met de coördinatie van de vergunningsprocedures. Als een bestuursorgaan niet, of niet tijdig, een besluit op een vergunningsaanvraag neemt, mag het Rijk het besluit zelf nemen. Kan een indicatie worden gegeven van de werklast en extra deskundigheid die nodig zijn bij het Rijk, en van de wijze waarop in deze expertise zal worden voorzien? Wordt nog gedacht aan extra financiering van personeel bij provincie en/of gemeenten om de extra uitvoeringslasten aldaar op te vangen?

Om onnodige overlast tijdens de werkzaamheden tegen te gaan, zou het te overwegen zijn om in de wet vast te leggen dat een procescoördinator

de werkzaamheden coördineert, met als uitgangspunt dat een minimum aan overlast wordt gerealiseerd. Op gemeentelijk niveau zijn daar al ervaringen mee.

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over het procesmanagement: kan de regering nader uitleggen hoe de twee genoemde randvoorwaarden voor het overleg met overleg- en samenwerkingspartners worden doorvertaald in de opzet van de rijksprojectenprocedure?

Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens, dat de in de WRO neergelegde facetbenadering in beginsel de juiste benadering is? Zo ja, kan de regering dan verklaren, waarom via de rijksprojectenprocedure een sectorbenadering (in ieder geval mede) mogelijk wordt gemaakt, zoals in feite ook is gebeurd in de Tracéwet en in de Luchtvaartwet?

Bij rijksprojecten wordt meestal gedacht aan infrastructurele werken. De leden van de fractie van D66 vragen de regering daarom of een rijksprojectenprocedure ook kan worden ingezet voor de ontwikkeling van natuurgebieden, in het bijzonder voor onderdelen van de ecologische hoofdstructuur.

Deze leden vinden het vanzelfsprekend dat een rijksproject past binnen het nationaal ruimtelijk beleid. Als dat niet het geval is, moet eerst het nationaal ruimtelijk beleid (al dan niet vastgelegd in bijvoorbeeld een PKB) worden herzien, omdat anders de samenhang in het ruimtelijk beleid wordt aangetast. Deze leden zouden graag zien dat de regering op deze opvatting inging. In dit verband hebben zij nog de volgende vragen. De regering stelt dat, als het rijksproject in strijd is met het in een PKB vastgelegde nationaal ruimtelijk beleid, de PKB moet worden gewijzigd (bladzijde 12 van de memorie van toelichting). Verderop staat echter (op bladzijde 16 van de memorie van toelichting): «In die situatie zal in het algemeen niet kunnen worden volstaan met het vaststellen van het rijksprojectbesluit». Moeten deze leden hier uit begrijpen, dat het mogelijk is dat een rijksproject, dat strijdig is met het nationaal ruimtelijk beleid, toch tot stand kan komen, zonder dat de PKB wordt herzien? Vindt de regering het in dit geval niet nodig dat eerst de PKB wordt herzien? Deze leden verzoeken de regering elk mogelijk misverstand hierover uit de weg te ruimen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom, als de PKB moet worden gewijzigd, niet gekozen wordt voor een bundeling van beide procedures. Als de PKB moet worden herzien, treedt toch geen verlies van tijd of andere inefficiënties op als de rijksprojectenprocedure (in geval van bundeling) eveneens de PKB-procedure moet volgen? Deze leden wijzen op het gunstige gevolg voor het draagvlak in de samenleving van een door de Tweede Kamer expliciet goedgekeurd rijksproject. Ligt een dergelijke bundeling daarom niet voor de hand, zodat daarmee nog eens overduidelijk wordt erkend dat de oorspronkelijke strijdigheid van PKB met het project is opgeheven?

Waarop stoelt de regering de verwachting dat het streekplan in overeenstemming zal worden gebracht met de, ingevolge het rijksprojectbesluit gewijzigde, planologische inrichting van een gedeelte van het grondgebied van de provincie? Waarom stelt de regering niet, zo vragen deze leden, net als bij het gemeentelijke bestemmingsplan, ook hier een wettelijke regeling voor die de provincie zou verplichten het streekplan binnen een termijn van een jaar aan het rijksprojectbesluit aan te passen?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering aan te geven wie politiek verantwoordelijk is voor de inhoud van het door de (particuliere) initiatiefnemer opgestelde beschrijving van het project en het MER?

De leden van de fractie van D66 hechten zeer aan een goede ruimtelijke inpassing, ook van een rijksproject, in het betreffende gebied. Zij vinden de redenering van de regering om een wettelijke verplichting af te wijzen,

om op de ruimtelijke inpassing in elk ontwerp-tracébesluit in te gaan, niet sterk. Als, zoals de regering stelt, een dergelijke detaillering wellicht pas in de uitvoeringsmodule aan de orde komt, is er toch geen bezwaar om dat kort in het ontwerp-tracébesluit te vermelden?

Is de conclusie juist, zo vragen de leden van de fractie van D66, dat een rijksprojectbesluit pas een jaar na het van kracht worden, zelfstandig vatbaar wordt voor beroep? Is dat (ook) het geval als binnen één jaar uitvoeringsbesluiten worden genomen?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering tenslotte aan te geven, welke ervaringen tot nu toe zijn opgedaan met procesconvenanten.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een vraag over de voorgestelde «globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project» bij de startnotitie. In de memorie van toelichting wordt een aantal mogelijk te verwachten effecten genoemd, die bij een startnotitie moeten worden genoemd. De rechtsbescherming voor belanghebbenden met betrekking tot deze «bijlage» is niet helder. Kan worden toegelicht of, en hoe, belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen foutieve of, in hun ogen ontbrekende informatie in deze beschrijving? Mogen deze leden hier een parallel trekken met de «beschrijving in hoofdlijnen» in de bestemmingsplanprocedure, waaraan eveneens rechten ontleend kunnen worden?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een aantal vragen over de rol van private partijen. Zoals gesteld in de inleiding, kan particulier initiatief leiden tot het instellen van een rijksprojectenprocedure. In een dergelijk geval zullen de kosten voor planschade echter, volgens de huidige wetstekst, op het bordje van de (rijks)overheid terechtkomen. Vindt de regering het wenselijk om tot een ordening te komen waarbinnen plankosten eveneens voor rekening van de private initiatiefnemer komen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke mogelijkheden bestaan daartoe binnen het huidige ontwerp van wet?

Een soortgelijke vraag betreft de proceskosten die ongetwijfeld gemeoid zullen zijn met de voorbereiding en totstandkoming van een project.

Welke mogelijkheden zijn er om de organisatie en de kosten van (complexe) projecten, bijvoorbeeld voor het «groen polderen», voor rekening van de initiatiefnemer te laten komen?

Verder hebben de leden van de fractie van GroenLinks een vraag over de voorlichting over deze wet. Zoals gesteld, menen zij dat hier sprake is van een zeer ingrijpende wijziging van het planningstelsel, met evenzeer ingrijpende gevolgen voor de rechtsbescherming van burgers. Hoe zal over deze wet, na mogelijke inwerkingtreding, worden gecommuniceerd? Zijn er daarnaast voornemens om, bij publicatie van een projectbesluit, een duidelijke handleiding toe te voegen over de mogelijkheden en termijnen van beroep?

De leden van de fracties van RPF en GPV merken op dat het wetsvoorstel weinig inzicht biedt in de beoogde reikwijdte van het wetsvoorstel. Als het waar is dat het opnemen van een definitie beperkend werkt, zoals de memorie van toelichting meldt op bladzijde 8, dan is het tegendeel ook waar: het ontbreken van een definitie kan te ruime interpretatiemogelijkheden bieden. Deze leden vinden de aangegeven criteria («een nationaal belang» en «een project dat het Rijk zodanig belangrijk vindt dat hij de regie van de besluitvorming in eigen hand wil houden», aldus memorie van toelichting, bladzijde 12) uiterst mager uitgewerkt. Rijksprojecten moeten investeringen zijn waarvan het nationale belang onomstotelijk vaststaat, zoals bij de hoofdinfrastructuur duidelijk het geval is. Om inzicht te krijgen in de afwegingen, op basis waarvan besloten kan worden om een project al of niet aan te merken als rijksproject, verzoeken deze leden om een aantal casus uit het recente verleden uit te werken,

waarin wordt beargumenteerd of zij, op in het wetsvoorstel genoemde gronden, wel of niet in aanmerking komen voor de kwalificatie rijksproject.

Voorts doen de leden van de fracties van RPF en GPV de suggestie om een positieve lijst met categorieën van projecten toe te voegen aan het wetsvoorstel. Zij menen dat een dergelijke lijst goede diensten kan bewijzen om het element van willekeurige interpretatie van het begrip «rijksproject» te verkleinen.

Kan voorts worden aangegeven in welke sectorwetten de regering voornemens is de toegang tot de rijksprojectenprocedure te openen (memorie van toelichting, 7.1)?

Een bijzonder geval kan zich voordoen als het project een particulier initiatief betreft. Op bladzijde 19 van de memorie van toelichting wordt gezegd dat het rijksprojectbesluit vergezeld kan gaan van een document, opgesteld door de initiatiefnemer. Wat betekent dit voor de tekst, zoals die aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd? Wie is voor de inhoud daarvan verantwoordelijk: de particuliere initiatiefnemer of de projectminister? Bezorgd zijn de leden van de fracties van RPF en GPV over de vraag of de bevoegdheden van gemeentelijke overheden op ruimtelijk gebied te zeer worden uitgehold. De omslag in het ruimtelijk planningsbeleid, die bij de Tracéwet is ingezet, betekent immers dat het Rijk in versterkte mate het gemeentelijke bestemmingsplan opzij kan schuiven. De belangrijkste vraag is of de betrokkenheid van gemeentelijke en provinciale overheden, zonder wettelijke bescherming van hun bevoegdheden, voldoende waarborg biedt voor zorgvuldige lokale planologische inbedding.

Overigens verwonderen deze leden zich over de opmerking op bladzijde 35, namelijk dat de gemeentelijke bevoegdheden niet zouden worden beperkt. De bestuursorganen behouden weliswaar hun bevoegdheid om vergunningen te verstrekken, maar zij kunnen de vergunningen niet weigeren, aangezien zij verplicht zijn tot medewerking aan het rijksprojectbesluit. Weigeren zij dit toch, dan kan het Rijk de vergunning verstrekken. Worden lokale bestuursorganen in deze procedure in feite niet gedegradeerd tot uitvoerende organen van het Rijk? Wat wordt gedaan als een gemeente geen medewerking verleent?

In de memorie van toelichting wordt niet expliciet duidelijk gemaakt hoe groot de procedurele tijdwinst is door de bundeling van vergunningprocedures. Kan worden aangegeven hoe groot de voorspelbare tijdwinst is op grond van het verkleinde aantal juridische stappen en daaraan verbonden termijnen?

De leden van de SGP-fractie hechten eraan dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de onderscheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen in ons land. In dit verband valt in het bijzonder het voorgestelde artikel 39I op, waarin is vastgelegd dat de projectminister bevoegd is zelf een uitvoeringsbeslissing te nemen indien het oorspronkelijk bevoegde gezag niet of niet overeenkomstig de aanvraag beslist. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de weigering van een vergunning, of het verlenen van een vergunning waaraan het betreffende bestuursorgaan voorschriften verbond die een belemmering kunnen inhouden met betrekking tot de realisatie van het werk (memorie van toelichting, bladzijde 40). De leden van de SGP-fractie vragen of deze regeling het systeem van vergunningverlening niet tegenwerkt. De procedures voor het verlenen van een vergunning zijn erop gericht om te toetsen of een bepaald ruimtelijk project voldoet aan de toepasselijke normen. Vervolgens wordt dan beslist op basis van, en overeenkomstig deze toepasselijke normen. Het voorgestelde artikel 39I draait deze gang van zaken om: niet de norm is het uitgangspunt, maar het ontwerp dat aan deze normen wordt getoetst. Wordt er door het bevoegde bestuursorgaan niet beslist conform het betreffende ontwerp, dan vindt er een bevoegdheidsverschuiving plaats. De leden van de SGP-fractie vrezen dat

dit tot vele lastige complicaties kan leiden. Als de aanvraag van bijvoorbeeld een projectdirecteur strijdt met een toepasselijke norm, is het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan verplicht de aanvraag te weigeren of strikte voorwaarden hieraan te verbinden. Aanvragen waaraan iets mankeert (bijvoorbeeld een vergunning wordt geweigerd omdat een weigeringsgrond aanwezig is of omdat de aanvraag onvolledig is), zodat niet overeenkomstig de aanvraag kan worden beslist, komen vervolgens bij de projectminister terecht. Wat dient dan deze minister te doen? Ook hij heeft toch geen mogelijkheden voor een andere beslissing, omdat ook hij gebonden is aan de geldende materiële normen?

Naast de genoemde complicaties van deze constructie, constateren de leden van de SGP-fractie, dat met deze constructie er nauwelijks ruimte bestaat voor decentrale overheden voor een eigen beoordeling van de betreffende aanvragen voor vergunningen en dergelijke. Wordt op deze wijze de uitvoeringsbesluitvorming niet een schijnvertoning? Ligt het, om dit te vermijden, niet des te meer in de rede om de optie van het instellen van een projectcommissie te overwegen, waarin wordt gekozen voor een gecoördineerde uitvoeringsbesluitvorming waarbinnen de belanghebbende overheden zijn vertegenwoordigd. Hierbij zou eventueel de mogelijkheid moeten worden ingebouwd om te komen tot conflictoplossing en besluitvorming door de rijksoverheid indien men er gezamenlijk niet uitkomt.

De leden van de SGP-fractie willen een kritische kanttekening plaatsen bij de in het wetsvoorstel geïntroduceerde mogelijkheid om de gerechtelijke onteigeningsprocedure al te kunnen beginnen, terwijl het rijksprojectbesluit nog niet onherroepelijk is geworden. Dit impliceert een forse wijziging van de nu geldende procedures rond onteigening. Dat kan de onnodige onrust veroorzaken bij eigenaren van onroerende zaken, indien zij ten onrechte (omdat achteraf blijkt dat het rijksprojectbesluit toch geheel of ten dele dient te worden herroepen) worden betrokken in een onteigeningsprocedure. De leden van de SGP-fractie betwijfelen of deze nadelen opwegen tegen de eventueel te behalen tijdwinst. Is de regering hiervan wel overtuigd?

De leden van de SGP-fractie merken op, dat het wetsvoorstel een nieuwe compensatieregeling introduceert, naast het reeds bestaande schadevergoedingsschap voor HSL en Betuweroute, en naast het bekende artikel 49 WRO. Is het juist dat er ook nog een nadeelcompensatieregeling komt in het kader van de tweede tranche van de Tracéwet? Wanneer is deze tweede tranche te verwachten? Wordt dit geen diffuus geheel? Valt deze regeling uit de Tracéwet niet te integreren met de regeling voor de rijksprojectenprocedure? Op welke termijn kan de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb tegemoet worden gezien?

De leden van de SGP-fractie constateren, dat in de ogen van de regering de rijksprojectenprocedure perspectief kan bieden voor de besluitvorming over de uitvoering van rivierverruimende maatregelen (memorie van toelichting, bladzijde 8). Is dit reeds een definitieve keuze en impliceert dit dat de gedachte, om op basis van de Wet op de waterkering uitvoering te geven aan de beleidslijn «ruimte voor de rivier», verlaten is?

Artikelsgewijs commentaar

Artikel 39c

In artikel 39c wordt de MER-procedure geregeld, uiteraard met verwijzing naar de betreffende bepalingen uit de Wet milieubeheer. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne of de regering heeft overwogen om voor alle rijksprojecten zonder meer een milieu-effectrapport voor te schrijven. Zijn er voorbeelden te geven van WRO-projecten op rijksniveau die niet MER-plichtig zijn? Kan de regering in dit verband ook ingaan op de Wet luchtvaart, waar soms geen MER-plicht bestaat. In hetzelfde artikellid

wordt bepaald, dat in de startnotitie een ruimere beschrijving van de effecten moet worden opgenomen, zodat zij «een bredere strekking dan alleen de relatie met milieu-effecten» krijgt (bladzijde 14 van de memorie van toelichting). Waarom zijn in het bedoelde artikellid niet ook de «ecologische gevolgen» opgenomen, naast de gevolgen voor het ruimtelijk beleid en de sociaal-economische gevolgen? Deze leden menen, dat deze ecologische gevolgen expliciet genoemd dienen te worden. Een mogelijkheid zou ook zijn om in de laatste zin van lid 1 van artikel 39c te spreken van «de andere bij het project betrokken waarden en belangen». Graag vernemen deze leden het standpunt van de regering hierover. Op bladzijde 19 van de memorie van toelichting worden die andere belangen trouwens nader genoemd, zoals «landschap, natuur, cultuurhistorie, volkshuisvesting, milieu». Zo'n opsomming bevat diverse gegevens die als een waarde, en niet als een belang dienen te worden aangemerkt.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering te motiveren waarom lid 2 niet van toepassing is, in het geval, als bedoeld in lid 3.

Artikel 39d

De leden van de SGP-fractie merken op dat het de intentie van de regering is om «te zijner tijd» de vantoepassingverklaring van afdeling 3.5 Awb te vervangen door een vantoepassingverklaring van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb, zoals neergelegd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (27 023) (memorie van toelichting, bladzijde 37). Laatstgenoemd wetsvoorstel zal echter eerder in werking zijn getreden dan het wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure. Welke consequenties heeft dit voor het nu voorliggende wetsvoorstel rijksprojectenprocedure?

Artikel 39g

Ook ten aanzien van artikel 39g hebben de leden van de CDA-fractie een vraag. Het wetsartikel bepaalt, dat het besluit vervalt als het niet in uitvoering is genomen binnen tien jaar nadat het onherroepelijk werd. Deze termijn komt deze leden rijkelijk lang voor. Het ontbreken van financiering, of vertraging daarin (bladzijde 38 van de memorie van toelichting), kan geen argument zijn, aangezien bij rijksprojecten die zo dringend zijn, dat daarvoor het stelsel van de WRO wordt doorbroken, de financiering in de besluitvormingsfase geregeld moet worden. Als er tien jaar lang niets gebeurt, kunnen er dan niet allerlei omstandigheden veranderd zijn, en dan vaak zodanig dat het besluit niet meer, of anders kan of moet worden uitgevoerd? Een dergelijk lang tijdsverloop tussen onherroepelijk besluit en uitvoering werpt een schril licht op de vermeende behoefte aan snelle en gecoördineerde besluitvorming. Als de inbreuk op ons plansysteem dan zo nodig is om de stroperigheid van de besluitvorming te doorbreken, dan dient ook de uitvoering meteen ter hand te worden genomen. De Onteigeningswet kent voor een vergelijkbare situatie in artikel 61 een termijn van drie jaar. Indien het op basis van een rijksprojectbesluit tot onteigening komt, kan er trouwens strijdigheid ontstaan tussen de regelingen van artikel 39g en artikel 61 van de Onteigeningswet.

Wat wordt verstaan onder de zinsnede, dat een project «niet in uitvoering is genomen», zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV. Wanneer is dat het geval, als bijvoorbeeld al wel grondvoorbereidingsmaatregelen zijn getroffen?

Artikel 39h

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom, in lid vier en vijf van artikel 39h, de toetsings- en afwegingskaders van het aanlegvergunningstelsel en de leefmilieuverordening zonder meer terzijde worden geschoven, in het kader van de uitvoering van een rijksprojectbesluit. Het doel (versnelling van procedures, aldus de memorie van toelichting op bladzijde 38) hoeft dit middel niet steeds te rechtvaardigen, zeker niet als de betreffende instrumenten (aanlegvergunningsvereiste, leefmilieuverordening) bepaalde waarden en belangen beogen te beschermen. De leden van de fractie van D66 vragen wat de bedoeling is van lid 2. Deze leden constateren met instemming dat de regering in artikel 39h, zesde lid, in navolging van het amendement-Ravestein, dat is ingediend bij de behandeling van de meest recente wijziging van de Tracéwet, een termijn van één jaar heeft opgenomen waarbinnen de gemeenteraad verplicht is het bestemmingsplan overeenkomstig het rijksprojectbesluit te herzien (bladzijde 18 van de memorie van toelichting).

Artikel 39j

De wijziging van de rechtsbeschermingsregeling van artikel 4 van de Belemmeringenwet privaatrecht, voor besluiten uit hoofde van artikel 39j, heeft tot gevolg dat over een zelfde type besluit twee totaal verschillende rechters tot oordelen geroepen kunnen worden, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gerechtshoven. Dit komt de leden van de CDA-fractie onsystematisch voor, en het vormt allerminst een voorbeeld van eenvoudige en harmonieuze wetgeving. Op bladzijde 41 van de memorie van toelichting gaat de regering niet op deze zaak in, een lacune in de toelichting die deze leden gaarne zouden zien opgevuld.

Artikel 39k

De leden van de fractie van D66 vragen de regering het gestelde in artikel 39k, lid 1, onder e, te motiveren.

Artikel 39o

De leden van de fractie van D66 vragen de regering te motiveren waarom in artikel 39o, lid 2, sub b is opgenomen dat Gedeputeerde Staten niet worden gehoord.

Artikel 39p

De voorgestelde regeling in artikel 39p (de onteigeningsdagvaarding kan worden uitgebracht direct nadat het rijksprojectbesluit is vastgesteld) wijkt af van het systeem van de Onteigeningswet. Als het rijksprojectbesluit aldus is bedoeld als Onteigeningstitel, is het in ieder geval nog niet onherroepelijk. Het is mitsdien niet uit te sluiten, dat het besluit nog wijzigingen ondergaat in de vervolggprocedure. Dit feit alleen al maakt het voor de rechter onmogelijk om (op verzoek) te toetsen of onteigening moet plaatsvinden. Het is zelfs in wezen niet mogelijk definitief te omschrijven welke grond er eventueel onteigend zal moeten worden. Ook de vraag naar eventuele zelfrealisatie (die bij een spoorlijn bijvoorbeeld heel wel kan voorkomen; men denke ook aan PPS-constructies) kan niet door de rechter worden beantwoord, zolang er geen onherroepelijk besluit is. Net zo onmogelijk is het om de verplicht voorgeschreven onderhandelingen, voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding, te voeren (artikel 17 van de Onteigeningswet). De regering geeft zelf aan (bladzijde 41 van de memorie van toelichting) dat er omstandigheden kunnen zijn waarom met dagvaarden gewacht moet worden. De leden van de CDA-fractie vrezen

dat de behoefte aan versnelling tot gevolg heeft gehad dat de systematiek van de WRO, maar ook de verhouding met andere wetgevingscomplexen, zoals in casu die met betrekking tot de fysieke realisatie (Belemmeringenwet privaatrecht en Ontheffingswet) als belangrijke gegevens, ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, uit het oog zijn verloren. Zij verzoeken de regering nader op deze problematiek in te gaan. De «reparatie»-bepaling van artikel 39q wijst overigens ook in de richting van een onopgelost probleem. De risico's van juridisering dientengevolge zijn al helemaal niet aan de orde geweest.

Artikel 48a

Volgens het tweede lid van dit artikel kan de projectminister nadere regels vaststellen inzake nadeelcompensatie. Verdient deze materie echter niet een zwaardere procedure? Volgens de leden van RPF- en GPV-fracties pleit bijvoorbeeld de betrokkenheid van de Raad van State voor het vaststellen van compensatiebepaling bij algemene maatregel van bestuur.

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier voor dit verslag,
Brandsema