

Vergaderjaar 1999–2000

27 178

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 juni 2000 en het nader rapport d.d. 30 mei 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 juli 1999, no. 99.003589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juli 1999, nr. 99.003589, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 november 1999, nr. W08.99.0384/V., bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

1. Algemene opmerkingen

De voorgestelde wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) heeft als voornaamste doel een versnelling en vereenvoudiging tot stand te brengen van de procedures die moeten worden doorlopen om projecten van nationaal belang te realiseren. De Raad van State kan deze doelstelling in haar algemeenheid onderschrijven. De Raad wil hierbij echter vooraf wel de volgende kanttekeningen plaatsen:

- a. vertragingen bij de totstandkoming van projecten worden niet alleen veroorzaakt door wettelijke procedures die moeten worden doorlopen, maar ook door gebreken in de politieke besluitvorming rondom deze projecten en in het procesmanagement ervan, daaronder begrepen de juridische begeleiding ervan;*
- b. grote projecten van nationaal belang kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten en provincies en dit beleid doorkruisen; en*
- c. ook voor burgers en bedrijven in of in de omgeving van het plangebied kunnen de gevolgen ingrijpend zijn.*

Het college meent dan ook dat dit wetsvoorstel moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het spanningsveld tussen de gewenste versnelling

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

en vereenvoudiging van de procedure en de in het geding zijnde belangen van decentrale overheden, burgers en bedrijven.

In artikel 39a, eerste lid, wordt bepaald dat niet alleen bij wet of in een planologische kernbeslissing, maar ook bij besluit van de ministerraad kan worden bepaald dat op de besluitvorming omtrent een project of categorie van projecten van nationaal belang de rijksprojectenprocedure van toepassing kan worden verklaard en daarbij wordt aangegeven welke minister in dat geval optreedt als projectminister. In het derde lid van dat artikel wordt bepaald dat het besluit van de ministerraad wordt toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het is kennelijk de bedoeling aan te sluiten bij artikel 2a WRO waarin is vermeld dat planologische kernbeslissingen worden vastgesteld door de ministerraad. De Raad wijst er echter op dat daarmee aan de ministerraad een rol als bevoegd besluitnemend orgaan wordt toegekend die niet past in de positie die dat college in ons staatsrecht inneemt. In de ministerraad wordt wel beraadslaagd over voorstellen die door een of meer individuele bewindslieden worden gedaan, maar de minister-raad is geen college, althans behoort geen college te zijn, dat zelfstandig besluiten neemt. De Raad is dan ook van oordeel dat planologische kernbeslissingen en andere besluiten genomen dienen te worden door één of meer ministers nadat daarover het gevoelen van de ministerraad is ingewonnen. De Raad adviseert bij een komende herziening van de WRO met het vorenstaande rekening te houden.

1. De door de Raad onder a genoemde kanttekening dat de vertragingen bij grote projecten van nationaal belang niet alleen worden veroorzaakt door de te doorlopen wettelijke procedures maar ook door gebreken in de politieke besluitvorming, het procesmanagement en de juridische begeleiding daarvan, wordt door mij onderschreven. In verschillende passages van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, met name in paragraaf 12, wordt hierop ingegaan. Naast verbetering van het procesmanagement is echter ook een meer slagvaardig wettelijk instrumentarium in de vorm van een rijksprojectenprocedure noodzakelijk. Dat grote projecten ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het ruimtelijke ordeningsbeleid van lagere overheden en voor burgers en bedrijven in de omgeving van het plangebied (de kanttekeningen b en c van de Raad) wordt door mij eveneens erkend. In de rijksprojectenprocedure wordt aan de positie van deze overheden en burgers en bedrijven op het gebied van bestuurlijk overleg, inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming dan ook geen afbreuk gedaan. Wel wordt door een betere regie, vereenvoudiging en afstemming van procedures en beheersing van de termijnen daarvan, gekomen tot een snellere en efficiëntere wijze van besluitvorming over deze projecten.

Met de vantoepassingverklaring bij besluit van de ministerraad van de rijksprojectprocedure (artikel 39, eerste lid) wordt, zoals de Raad van State terecht veronderstelt, aangesloten bij artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening(voortaan WRO), waarin is geregeld dat een planologische kernbeslissing door de ministerraad wordt vastgesteld. Ook in de recent door het parlement aanvaarde wijziging van de WRO (Stb. 1999, 302) die op 3 april in werking is getreden, is deze bevoegdheid in geëxpliciteerde vorm gehandhaafd. In die wijziging is bepaald dat de ministerraad in een planologische kernbeslissing tevens concrete beleidsbeslissingen kan opnemen. De achtergrond om destijds te kiezen voor vaststelling door de ministerraad van een planologische kernbeslissing was overigens veeleer van praktische aard dan dat deze werd gevormd door staatsrechtelijke overwegingen omtrent de ministerraad als besluitvormend college. Voorts zij opgemerkt dat de ministerraad een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (voortaan: Awb) is en dat het derhalve juridisch mogelijk is aan dit orgaan besluitvormende bevoegdheden toe te kennen. Ik ben bereid het advies van de Raad te volgen door zijn staatsrechtelijke kanttekening bij het toekennen aan de ministerraad van een rol als bevoegd besluitnemend orgaan, te betrekken bij de komende fundamentele herziening van de WRO.

2. *De onwenselijkheid van aparte procedures voor diverse projecten van nationaal belang*

De rijksprojectenprocedure zal geen betrekking hebben op ruimtelijke investeringsprojecten waarop de Tracéwet of de Wet luchtverkeer van toepassing zijn, nu deze wetten reeds een besluitvormingsprocedure onder regie van het Rijk bevatten. Daarnaast kent de Wet op de waterkering ook een eigen procedure. Deze aanpak om voor bijzondere sectoren aparte wettelijke procedures in te voeren heeft het bezwaar dat aldus een lappendeken van wettelijke regelingen ontstaat die afbreuk doet aan de overzichtelijkheid van het ruimtelijke ordeningsrecht. De voor deze aanpak in de memorie van toelichting aangevoerde argumenten¹, inhoudende dat de besluitvorming toegesneden moet zijn op de specifieke aspecten van het specifieke beleids-terrein en dat maatwerk mogelijk moet zijn, acht de Raad niet in alle opzichten overtuigend. Het gaat naar de mening van de Raad steeds om de ruimtelijke inpassing van een project en niet valt in te zien waarom een verdergaande integratie van de onderscheiden besluitvormingsprocedures in de WRO niet mogelijk zou zijn. Dit zou de overzichtelijkheid van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening bevorderen en voorkomen dat onnodige verschillen ontstaan tussen de verschillende besluitvormingsprocedures. De thans gekozen opzet wekt verwarring in de hand en kan fouten in de procedures tot gevolg hebben. Door steeds weer nieuwe planstelsels en procedures in te voeren wordt bovendien het basissysteem van de WRO steeds verder ondergraven en dreigt de samenhang in het ruimtelijke ordeningsrecht verloren te gaan. Naar de mening van de Raad vertoont de thans gekozen aanpak van snel elkaar opvolgende wetwijzigingen te zeer het beeld van een ad hoc-beleid. De Raad verwijst in dit verband ook naar de beschouwingen die hij in hoofdstuk IV van zijn jaarverslag over 1998 heeft gewijd aan de wetgeving met betrekking tot grote projecten. De Raad is van oordeel dat de in de memorie van toelichting verdedigde benadering niet meer zal moeten worden gevolgd bij een komende wijziging van de WRO, maar dat gestreefd zal moeten worden naar een meer geïntegreerde regeling van de procedures met betrekking tot bijzondere projecten van nationaal belang. Het college adviseert de memorie van toelichting op dit punt te wijzigen en daarin aandacht te besteden aan een mogelijke integratie van deze procedures.

2. De Tracéwet en de Luchtvaartwet (in de toekomst de Wet luchtvaart) regelen de besluitvorming over de aanleg van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen, respectievelijk de aanleg en het gebruik van luchtvaarterreinen. Deze wetten bevatten een specifiek op het betrokken beleidsterrein toegesneden besluitvormingsprocedure, waarbij afwegingen ten aanzien van ruimtelijke ordening, milieu en verkeer en vervoer geïntegreerd worden bekeken. Voor beide wetten is een wijzigingsprocedure gaande. Voor rijksprojecten die niet onder het bereik van voornoemde wetten vallen, is het onderhavige wetsvoorstel voorbereid met als doel in de WRO een rijksprojectenprocedure op te nemen. Op dit moment streeft het kabinet er naar om de in de Tracéwet en de Wet luchtvaart opgenomen respectievelijk op te nemen procedures voor de coördinatie van de verlening van vergunningen en andere besluiten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een project – de zogenoemde uitvoeringsmodule in het onderhavige wetsvoorstel – zoveel mogelijk gelijk te laten zijn. Om die reden is aan het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van de Tracéwet, zoals deze komt te luiden na aanvaarding door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173), toegevoegd met als doel de tekst van de bepalingen van die wetwijziging zoveel mogelijk af te stemmen op de bepalingen van de rijksprojectenprocedure. Hiermee wordt het eenvoudiger om projecten die onder de werking van de Tracéwet vallen (vanaf de fase van de vaststelling van het Tracébesluit) en projecten die onder de rijksprojectenprocedure vallen gecombineerd uit te voeren. Uiteindelijk zouden de coördinatieprocedures voor de uitvoeringsbesluiten in de verschillende wetten kunnen worden geïntegreerd in één wet. In dit verband wijs ik mede op het in de memorie van toelichting (paragraaf 2 van het algemeen deel) vermelde voornemen om na gereedkoming van de regels over stroomlijning en coördinatie van besluiten in de Awb de bepalingen over de uitvoeringsmodule te vervangen door een van toepassingsverklaring van de algemene regeling in de Awb. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid en eenvoud van wetgeving kan op langere termijn worden overwogen om de besluitvorming over alle projecten, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijke regeling

¹ Algemeen deel, paragraaf 13.2.1.

onder te brengen. In de in februari van dit jaar aan de Tweede Kamer toegezonden discussienota inzake de fundamentele herziening van de WRO heb ik evenwel gesteld het ongewenst te achten om die herziening te belasten met een dergelijke technisch ingrijpende wetgevingsoperatie waarvoor uit beleidsmatig oogpunt geen directe aanleiding is. In de tussentijd biedt het onderhavige wetsvoorstel een handvat om de verschillende sectorwetten te stroomlijnen. Paragraaf 13.2.1 van de memorie van toelichting is in bovenstaande zin aangepast.

3. De rol van de decentrale overheden in het besluitvormingsproces

a. Zoals in paragraaf 13.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, zijn in alle commentaren op het wetsvoorstel kanttekeningen geplaatst bij de relatie tussen de rijksprojectenprocedure, in het bijzonder de projectbesluitmodule, en het planstelsel van de WRO. De Raad wijst er in dit verband op dat het rijksprojectbesluit een belangrijke ingreep kan inhouden in het planologisch beleid zoals dat is neergelegd in streek- en bestemmingsplannen van de betrokken provincies en gemeenten. Het besluit zal niet alleen ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het gebied waarop het besluit rechtstreeks betrekking heeft maar ook voor de leefomgeving in dat gebied en het kan een doorkruising inhouden van het planologisch beleid waarvoor de decentrale overheden een eigen verantwoordelijkheid dragen. Hoewel de eindverantwoordelijkheid voor dit soort projecten bij de rijksoverheid dient te liggen, zal aan de betrokkenheid van de provincies en gemeenten en mogelijk ook aan die van de waterschappen bij het besluitvormingsproces in voldoende mate gestalte moeten worden gegeven. Dat is ook in lijn met artikel 112 van de Provinciewet en artikel 114 van de Gemeentewet. In paragraaf 12 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting worden beschouwingen gewijd aan het zogenoemde procesmanagement van dit soort investeringsprojecten van nationaal belang. Daarin wordt betoogd dat de modulaire opzet van de rijksprojectenprocedure een goed handvat voor procesmanagement biedt maar dat, gelet op de (potentieel) grote verschillen in aard, omvang en beleidsvoorbereiding van de projecten het kabinet niet wil streven naar een dwingende wettelijke regeling, maar ruimte wil bieden voor maatwerk per categorie van projecten of per project. Verder wordt in de toelichting gewezen op artikel 39d, vierde lid, van het wetsvoorstel waarin is bepaald dat als betrokken bestuursorganen in de zin van artikel 3:15, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in elk geval worden aangemerkt de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft.¹ Gelet op het feit dat volgens artikel 39h, eerste lid, van het wetsvoorstel het rijksprojectbesluit geldt als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 WRO en de ingreep in het ruimtelijk beleid van de provincies en gemeenten door de rijksoverheid kan worden afgedwongen, vraagt de Raad zich af of het wetsvoorstel op dit onderdeel niet een te vrijblijvende procedure bevat en aan de betrokkenheid van de decentrale overheden wel voldoende recht wordt gedaan. In dit verband merkt het college voorts op dat de voorgestelde nieuwe planprocedure een uitzondering inhoudt op het algemene planstelsel van de WRO en dat in de motivering van het besluit ook voldoende aandacht zal moeten worden besteed aan de gevolgen van het rijksproject voor het ruimtelijk beleid in het betrokken gebied. Het is niet uitgesloten dat in de praktijk de aandacht bij dit soort projecten vooral zal zijn gericht op de wenselijkheid van het project en de betekenis van het project voor het nationaal ruimtelijk beleid en dat aspecten van provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid onvoldoende tot hun recht zullen komen. Naar de mening van het college zou in de wet daarom duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de decentrale overheden daadwerkelijk bij de besluitvorming zullen worden betrokken.

De Raad adviseert te voorzien in een zwaardere rol van de decentrale overheden in het besluitvormingsproces.

b. In dit verband adviseert de Raad ook in artikel 39l een met artikel 23, derde lid, laatste volzin, van de Wet op de waterkering overeenkomende bepaling op te nemen, inhoudende dat indien Onze Minister wie het aangaat voornemens is zelf een besluit te nemen als bedoeld in artikel 39i, eerste lid, hij overleg pleegt met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

¹ Overigens zal deze bepaling in de Awb komen te vervallen bij de voorziene samenvoeging van beide thans bestaande openbare voorbereidingsprocedures.

3. a. Teneinde tegemoet te komen aan de wens van de Raad van State om te voorzien in een zwaardere rol van de decentrale overheden heb ik in het wetsvoorstel nu expliciet opgenomen dat de projectminister ter uitvoering van artikel 3:30, tweede lid, van de Awb, over het voornemen tot het nemen van een rijksprojectbesluit overleg voert met de besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft. Weliswaar worden betrokken bestuursorganen op basis van voormeld artikel in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken onderscheidenlijk advies uit te brengen ten aanzien van het voornemen een rijksprojectbesluit te nemen, dat betekent nog niet dat een projectminister verplicht is om ook daadwerkelijk met deze organen te overleggen. In de praktijk gebeurt dit in beginsel uiteraard meestal wel, maar om dit expliciet zeker te stellen, heb ik die verplichting tot overleg nu vastgelegd in het wetsvoorstel zelf (artikel 39d, derde lid).

De mogelijkheid voor de projectminister om af te zien van toepassing van artikel 3:30, tweede lid, van de Awb, de zogenoemde voornemenprocedure, is geschrapt. Deze procedure dient dus altijd te worden gevolgd en het overleg met de betrokken bestuursorganen wordt gevoerd in het kader van de uitvoering van die procedure. Een en ander leidt ertoe dat de projectminister vóór de openbaarmaking van het ontwerp-rijksprojectbesluit de betrokken bestuursorganen schriftelijk in kennis stelt van het voornemen tot het nemen van een rijksprojectbesluit en in de gelegenheid stelt daarover met hem te overleggen en advies uit te brengen.

b. Alhoewel het naar mijn mening voor zich spreekt dat bestuursorganen in het onderhavige geval met elkaar zullen overleggen, is toch omwille van de zekerstelling dat het ook inderdaad gebeurt, het derde lid van artikel 39l alsnog dienovereenkomstig aangepast.

4. *Welke projecten komen in aanmerking als rijksproject?*

In artikel 39a, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat bij de wet, in een planologische kernbeslissing (pkb) of in een besluit van de ministerraad kan worden bepaald dat op de besluitvorming omtrent een project of een categorie van projecten van nationaal belang de bijzondere procedure betreffende rijksprojectbesluiten van toepassing is en dat daarbij tevens wordt aangegeven welke minister in dat geval optreedt als projectminister. Uit de memorie van toelichting blijkt dat met het oog op de gewenste flexibiliteit is afgezien van het definiëren van het begrip rijksproject door middel van inhoudelijke criteria. Op zichzelf bezien kan de Raad deze keuze onderschrijven, nu het waarschijnlijk niet eenvoudig zal zijn om heldere criteria te formuleren waaraan een project moet voldoen om als rijksproject te worden aangewezen. De aanwijzing betreft dan ook veeleer een beleidsbeslissing waarvoor politieke verantwoording kan worden afgelegd maar die niet aan een rechterlijk oordeel zou moeten kunnen worden onderworpen. Indien in een pkb of bij besluit van de ministerraad wordt bepaald dat met betrekking tot een bepaald project of categorie van projecten de bijzondere procedure betreffende rijksprojecten van toepassing zal zijn, zou een dergelijke aanwijzing wellicht kunnen worden aangemerkt als een voor beroep vatbaar besluit en zou zich de noodzaak kunnen voordoen om alsnog criteria te formuleren.

Teneinde onzekerheid op dit punt te vermijden, adviseert de Raad in de wet te bepalen dat tegen een aanwijzing als bedoeld in artikel 39a, eerste lid, die is opgenomen in een pkb of in een besluit van de ministerraad geen beroep openstaat.

4. Besluiten, genomen op basis van een artikel van de WRO waartegen geen beroep mogelijk is, zijn op basis van artikel 8:5 van de Awb opgenomen in de bijlage bij laatstgenoemde wet. Het betreft de zogenoemde negatieve lijst. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om onder punt 2 van onderdeel C, van voornoemde bijlage, artikel 39a, eerste lid, op te nemen, met als gevolg dat de beslissing in een planologische kernbeslissing of in een besluit van de ministerraad om op de besluitvorming omtrent een project of categorie van projecten van nationaal belang de bijzondere procedure betreffende rijksprojecten toe te passen, van beroep is uitgesloten. Daarmee wordt het advies van de Raad van State opgevolgd. Dit laat overigens onverlet dat, zoals in de memorie van toelichting reeds was aangegeven, het hier bedoelde ministerraadsbesluit een beslissing inzake de procedure ter

voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb is en in beginsel niet voor beroep vatbaar, tenzij het voorbereidingsbesluit, los van de inhoud van het besluit dat wordt voorbereid, een belanghebbende rechtstreeks in zijn belang zou treffen. Om zeker te stellen dat het hier bedoelde ministerraadsbesluit, dat alleen is bedoeld om te beslissen dat op een bepaald project procedures uit deze wet van toepassing zijn, uitgesloten is van bezwaar- of beroepsprocedures, wordt het besluit echter ook op de negatieve lijst geplaatst.

Artikelsgewijs

5. Volgens het voorgestelde artikel 39h, eerste lid, geldt het rijksprojectbesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 WRO en volgens het derde lid van artikel 39h geldt het rijksprojectbesluit voor de uitvoering daarvan voorzover het niet in overeenstemming is met het in het betrokken gebied geldende bestemmingsplan als vrijstelling, als bedoeld in artikel 19 WRO. Het zesde lid van artikel 39h bepaalt dat de gemeenteraad verplicht is het bestemmingsplan overeenkomstig het onherroepelijk geworden rijksprojectbesluit vast te stellen of te herzien. De Raad merkt op dat aan deze verplichting geen termijn is verbonden, zodat het vele jaren kan duren voordat het bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met het projectbesluit en aanpassing zelfs achterwege kan worden gelaten. Het voorbereidingsbesluit is in het stelsel van de WRO echter een maatregel die kan worden genomen in het kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan of de herziening van een zodanig plan. Het gaat in het onderhavige geval om projecten van grote omvang en aangenomen mag worden dat ook de afwijking van het geldende bestemmingsplan aanzienlijk zal zijn. Naar de mening van de Raad dient te worden voorkomen dat het bestemmingsplan in belangrijke mate zijn waarde als bron voor de ruimtelijke ordening in bepaalde gebieden gaat verliezen.

Het college beveelt aan in de lacune te voorzien.

5. Het opnemen van een termijn van orde heeft enerzijds slechts een beperkte betekenis. Anderzijds kan het stellen van een termijn waarbinnen de gemeenteraad het bestemmingsplan in overeenstemming met het rijksprojectbesluit dient te brengen inderdaad een stok achter de deur zijn. De artikelen 37, zevende lid, en 40a van de WRO kennen een met artikel 39h, zesde lid, van het onderhavige voorstel vergelijkbare bepaling. In die artikelen is wel een termijn gesteld waarbinnen een gemeenteraad een bestemmingsplan moet aanpassen. In navolging van het advies van de Raad van State en het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Ravestein bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (kamerstukken II 1999/2000, 26 343, nr. 15) is in artikel 39h, zesde lid, een termijn van één jaar (na het onherroepelijk worden van het rijksprojectbesluit) opgenomen waarbinnen de gemeenteraad verplicht is het bestemmingsplan overeenkomstig het onherroepelijk geworden rijksprojectbesluit vast te stellen of te herzien. In het kader van de fundamentele herziening van de WRO zoek ik naar effectieve maatregelen om bestemmingsplannen daadwerkelijk actueel te houden.

6. Artikel 39l, eerste lid, onderdeel b, voorziet in de bevoegdheid van de projectminister om in de plaats van het bevoegd gezag uitvoeringsbesluiten te nemen in die gevallen waarin een ontwerpbesluit naar de mening van de betrokken minister de goede uitvoering van het project in de weg staat. Onderdeel c van het eerste lid ziet op de situatie dat een ontwerpbesluit wel in orde is, maar nadien een wijziging ondergaat die niet strookt met een goede uitvoering van het project. De Raad merkt in de eerste plaats op dat deze bepalingen afwijken van de coördinatie-regeling zoals deze is opgenomen in de Wet op de waterkering en in het voorstel tot wijziging van de Tracéwet, waarin deze bevoegdheid van het coördinerend gezag niet is opgenomen. Over een aanvraag zal door het daartoe bevoegde gezag moeten worden beslist volgens het daarop van toepassing zijnde wettelijke toetsingskader. Het voorgestelde artikel 39l geeft aan de projectminister echter de bevoegdheid om de besluitneming over te nemen van het bevoegde gezag indien naar zijn mening het ontwerpbesluit of het genomen maar nog niet bekend gemaakte besluit met het oog op een goede uitvoering van het project wijziging behoeft. Dit doet de vraag rijzen of de in artikel 39l opgenomen zinsnede «met het oog op een goede uitvoering van het project» een rechtsgrond kan vormen die het

mogelijk maakt dat door de projectminister een vergunning of ontheffing kan worden verleend in afwijking van het wettelijke toetsingskader. Uit paragraaf 9.1 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat dit niet de bedoeling is en dat de minister het wettelijk toetsingskader in acht dient te nemen. De tekst van artikel 39I dwingt echter niet tot deze uitleg. Bovendien wordt in de toelichting niet duidelijk gemaakt aan welke gevallen van wijziging precies wordt gedacht en niet gemotiveerd waarom deze aanvullende bevoegdheid, die toch een inbreuk betekent op het uitgangspunt van een decentrale bevoegdheid ten aanzien van dit soort toetsingskaders, noodzakelijk is. De Raad adviseert artikel 39I op dit punt te heroverwegen.

6. Inderdaad wijkt de inhoud van artikel 39I, eerste lid, onderdelen b en c, enigszins af van artikel 23, derde lid, van de Wet op de waterkering. Bij nader inzien heb ik er echter voor gekozen deze bepaling gelijk te schakelen met een zelfde soort bepaling in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173), in verband met de wens de procedures in het onderhavige wetsvoorstel en de Tracéwet zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Ik doel hier op artikel 20, zevende en achtste lid, van de Tracéwet. Concreet houdt dit in dat de projectminister en de minister(s) wie het aangaat gezamenlijk kunnen beslissen de besluitvorming op een aanvraag met betrekking tot een uitvoeringsbesluit, zoals bijvoorbeeld een vergunning, over te nemen, indien naar hun mening het oorspronkelijk bevoegd gezag niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist. Het niet overeenkomstig de aanvraag beslissen ziet op drie situaties. In de eerste plaats de situatie dat het desbetreffende bestuursorgaan in het geheel geen beslissing neemt. In de tweede plaats de situatie waarin het ontwerp-besluit naar de mening van de betrokken ministers de goede uitvoering van het project in de weg staat, bijvoorbeeld omdat de gevraagde vergunning wordt geweigerd of omdat aan de gevraagde vergunning voorschriften worden verbonden die een belemmering vormen voor de uitvoering van een project. De derde situatie houdt in dat het ontwerp-besluit aanvankelijk wel in orde was maar nadien een wijziging heeft ondergaan die niet strookt met een goede uitvoering van het project. In alle gevallen wordt dan niet overeenkomstig de aanvraag, die immers volledig is gericht op een goede uitvoering van het project, beslist. Uiteraard zijn de ministers die de besluitvorming overnemen, daarbij volledig gebonden aan de wettelijke kaders die terzake gelden. Ik verwijs met betrekking tot dit onderdeel, behalve naar paragraaf 9.1, ook naar paragraaf 13.2.3 van de memorie van toelichting. Ik zie derhalve geen reden om artikel 39I op dit punt te heroverwegen.

7. In het tweede lid van artikel 39o worden enkele afwijkingen voorgesteld van de in de Belemmeringenwet privaatrecht opgenomen procedure tot oplegging aan een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak van de verplichting om de aanleg en instandhouding van werken van openbaar belang met gebruikmaking van die onroerende zaak te gedogen. In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat deze afwijkingen zijn opgenomen ten behoeve van enige versnelling en stroomlijning van procedures op het terrein van grondgebruik en grondverwerving. Zo wordt de rol van gedeputeerde staten in de artikelen 2, vierde en vijfde lid, en 3, tweede lid, van de Belemmeringenwet privaatrecht teruggebracht en wordt bepaald dat in afwijking van artikel 4 van de Belemmeringenwet privaatrecht tegen een besluit tot oplegging van een gedoogplicht rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van bij het gerechtshof, binnen het gebied waarvan de onroerende zaak is gelegen. De Raad acht de wens te komen tot enige versnelling en stroomlijning van de procedures onvoldoende reden om voor rijksprojecten een van de Belemmeringenwet privaatrecht afwijkende procedure in te voeren en hij acht het in het bijzonder ongewenst dat op grond van de Belemmeringenwet privaatrecht terzake van dezelfde soort geschillen beroepen kunnen worden ingesteld bij verschillende rechterlijke colleges. In dit verband wijst het college erop dat ook voor onteigeningen de procedure van de onteigeningswet zal moeten worden gevolgd. De Raad adviseert artikel 39o te heroverwegen.

7. In het wetsvoorstel is bepaald dat indien de vestiging van de gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) geschiedt in het kader van een rijksproject, beroep daartegen dient te worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van bij het gerechtshof. Beroepen op grond van de BP kunnen thans worden ingesteld bij verschillende rechterlijke colleges. Indien op grond van de BP besloten is tot uitvoering bij voorraad van de gedoogbeschikking is, na een bezwaarschriften-procedure en beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State thans reeds eindrechter. Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is om de beroepsprocedures ten aanzien van de voor het rijksproject benodigde uitvoeringsbesluiten te bundelen en stroomlijnen. De onderhavige bepaling leidt ertoe dat beroepen tegen het opleggen van de gedoogplicht door hetzelfde rechtscollege worden behandeld als alle andere in het kader van het rijksproject ingestelde beroepen. Het kabinet acht dit in het kader van een wetsvoorstel dat tot doel heeft procedures voor projecten van nationaal belang te stroomlijnen en te bespoedigen van groot belang. Daarbij komt dat het opleggen van de gedoogplicht een besluit is in de zin van de Awb, hetgeen mede een argument is voor het creëren van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

8. In de voorgestelde artikelen 39p en 39q zijn enkele bepalingen opgenomen die afwijken van de bepalingen van de onteigeningswet. Zoals de Raad in eerdere adviezen reeds heeft opgemerkt,¹ acht het college het argument van versnelling en stroomlijning van de procedure onvoldoende rechtvaardiging daarvoor. Indien er aanleiding zou bestaan voor een aanpassing van de onteigeningsprocedure dient zulks te geschieden in het kader van een wijziging van de onteigeningswet. Er is geen reden om in dit verband onteigeningen ten behoeve van rijksprojecten anders te behandelen dan onteigeningen voor andere projecten. De Raad adviseert beide artikelen te heroverwegen.

8. In artikel 39p van het wetsvoorstel is bepaald dat in gevallen waarin de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure moet worden doorlopen, deze laatste procedure reeds kan starten zodra het rijksprojectbesluit is vastgesteld. Met het uitbrengen van de dagvaarding behoeft niet te worden gewacht totdat dit besluit onherroepelijk is geworden. Op basis van de huidige onteigeningswet is het al mogelijk om de dagvaarding uit te brengen na de vaststelling van een dergelijke besluit. De bepaling in het wetsvoorstel is uitsluitend bedoeld om dit wettelijk buiten twijfel te stellen. Door het parallelschakelen van de beroepsprocedure terzake van het rijksprojectbesluit en de gerechtelijke onteigeningsprocedure wordt tijdwinst behaald. In artikel 39q van het wetsvoorstel is uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming jegens degene die wordt onteigend, wettelijk buiten twijfel gesteld dat het onteigeningsvonnis pas in de openbare registers kan worden ingeschreven nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. Eerst dan gaat derhalve de eigendom op de onteigenaar over. Het thans bij het parlement aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet bevat overeenkomstige bepalingen (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173). Het wetsvoorstel bevat geen op bespoediging gerichte voorzieningen met betrekking tot de onteigeningsprocedure zelf. De reden hiervan is dat de Raad van State dergelijke ad hoc voorzieningen destijds bij het hiervoor bedoelde wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet in de versie die aan de Raad is voorgelegd, heeft afgewezen en deze voorzieningen in verband daarmee uit dat wetsvoorstel zijn geschrapt. De Raad drong er op aan na te gaan of er geen aanleiding bestaat voor een wijziging van de onteigeningswet, waarbij in algemene zin wordt tegemoet gekomen aan de eisen die worden gesteld door de wens de procedure te versnellen. Een nadere afweging van noodzakelijke aanpassingen in de onteigeningsprocedure zal plaatsvinden aan de hand van het rapport over de herziening van de onteigeningswet, dat in opdracht van het kabinet thans in voorbereiding is in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Anders dan de Raad veronderstelt, betreffen de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen geen afwijkingen van de onteigeningswet.

¹ Verwezen kan worden onder andere naar het advies van de Raad van 14 september 1998, no. W09.98.0187/V, inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet.

9. Artikel 48a (artikel I, onderdeel C) bevat een regeling voor zogenoemde nadeelcompensatie. Volgens het tweede lid kan de projectminister nadere

regels geven omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding. De Raad constateert dat ook in het kader van grote projecten aparte regelingen voor nadeelcompensatie zijn opgenomen. De Raad adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de vraag of er geen aanleiding bestaat een algemene regeling voor nadeelcompensatie op te nemen gelet ook op het belang dat de betrokken burgers en bedrijven hebben bij een duidelijke en eenvormige regeling.

9. De ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van het zuiver schadebesluit en de nadeelcompensatie bij grote infrastructurele projecten geven inderdaad steeds meer aanleiding om te komen tot een algemene nadeelcompensatieregeling. In verband hiermee hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de op 26 oktober 1999 aan de Tweede Kamer gezonden brief over de voortgang en de planning van de werkzaamheden aan de Awb (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 7) een regeling voor nadeelcompensatie aangemerkt als eerste prioriteit voor de vijfde tranche van de Awb. Een verwijzing hiernaar is de memorie van toelichting opgenomen.

10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

11. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een wijziging in de bundeling van beroepsmomenten aan te brengen. In Artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel als verzonden aan de Raad van State, zijn aan artikel 56a van de WRO twee onderdelen toegevoegd die bij gelijktijdige toepassing tot gevolg kunnen hebben dat er een dusdanige cumulatie van beroepsmomenten optreedt inzake beroep tegen een concrete beleidsbeslissing, een daarop berustend rijksprojectbesluit, respectievelijk tegen, op dat rijksprojectbesluit berustende uitvoeringsbesluiten, dat een justitiabele 2 jaar zou moeten wachten voordat hij in beroep kan gaan tegen het eerste besluit, de concrete beleidsbeslissing. Uit oogpunt van rechtszekerheid en behoorlijk bestuur is deze termijn te lang. De alsnog toegevoegde laatste volzin aan onderdeel g in voornoemd artikel 56a van de WRO dient dit voorkomen. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren en inhoudelijk te verduidelijken. Daarnaast is de redactie verbeterd en op plaatsen waar in de tekst, zoals verzonden om advies naar de Raad van State, sprake bleek te zijn van herhaling van passages, geschoond. Ook is een inhoudsopgave aan de memorie van toelichting gevoegd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 november 1999, no. W08.99.0384/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De onderdelen D, E en F van artikel I en de memorie van toelichting aanpassen aangezien de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waaraan wordt gerefereerd, inmiddels het Staatsblad heeft bereikt.
- In artikel 39q, tweede lid, de woorden «griffier van de Afdeling» vervangen door: Secretaris van de Raad van State.