

Vergaderjaar 1992-1993

23 015

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 15 juli 1993

1. Inleiding

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering deze vragen en opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid. In dit verslag is zoveel mogelijk de indeling van de memorie van antwoord aangehouden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Wetsvoorstel nimby versus één besluitregeling
3. Het Aanwijzingsinstrument
4. Het nimby-instrument
5. Rechtsbescherming
6. Schadevergoeding
7. Centrale versus decentrale besluitvorming
8. Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de mededeling van de minister in de memorie van antwoord dat een projectgroep bezig is het planningsstelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in brede zin te bezien. Deze leden waren het eens met de minister dat het niet voor de hand ligt de ruimtelijk relevante sectorwetten in de WRO op te nemen. Terecht was huns inziens de geluidszonering bij luchtvaartterreinen in de Luchtvaartwet opgenomen. Deze lijn is ook doorgetrokken bij de Tracéwet.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij wilden hun bijdrage aan het eindverslag graag op dezelfde wijze indelen als deze memorie van antwoord en kwamen daarom om te beginnen terug op hun opmerking

¹ Samenstelling:

Leden: Castricum (PvdA), voorzitter, Spieker (PvdA), Van Erp (VVD), Van Noord (CDA), Van Vlijmen (CDA), De Pree (PvdA), Schutte (GPV), Wolters (CDA), Lankhorst (Groen-Links), ondervoorzitter, Tommel (D66), Te Veldhuis (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Koetje (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Ruigrok-Verreijt (PvdA), Van Gijzel (PvdA), M. D. T. M. de Jong (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), A. de Jong (PvdA), Ramlal (CDA) en Verbugt (VVD).
Plv. leden: R. van Middelkoop (PvdA), J. H. van den Berg (PvdA), De Korte (VVD), Boers-Wijnberg (CDA), Paulis (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), J. T. van den Berg (SGP), De Graaf (CDA), Rosenmöller (Groen-Links), Ter Veer (D66), Van Rey (VVD), De Kok (CDA), Verspaget (PvdA), Esselink (CDA), Reitsma (CDA), Wolffensperger (D66), Netelenbos (PvdA), Leerling (RPF), Van der Ploeg-Posthumus (CDA), Kersten (PvdA), Van der Vaart PvdA), Tuinstra (CDA) en Jorritsma-Lebbink (VVD).

over de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en enige andere momenteel in procedure zijnde wetsontwerpen. Deze leden konden de regering volledig volgen in haar betoog over het essentiële verschil tussen de Tracéwet en de Ontgrondingenwet enerzijds en de voorgestelde wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening anderzijds. Gaat het bij de eerstgenoemde wetsontwerpen om een regeling voor de afstemming van specifieke sectorprocedures met de ruimtelijke ordeningsprocedure, de WRO heeft een generieke betekenis. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie laat dit evenwel onverlet dat gestreefd moet worden naar eenvoud en helderheid van wetgeving. Dat vereist, aldus deze leden, zo min mogelijk aparte regelingen en zo veel mogelijk uniformiteit. Met de regering waren deze leden van mening dat uniformiteit niet ten koste mag gaan van effectiviteit en efficiency in de besluitvorming, maar zij zagen niet in waarom opname van genoemde wetten als aparte hoofdstukken in de WRO zulks tot gevolg zou hebben.

De leden van de fractie van D66 waren de minister erkentelijk voor de over het algemeen heldere antwoorden op door hen gestelde vragen. Tevens waardeerden zij de uiteenzetting over de relaties van het voorliggende wetsvoorstel met verschillende andere wetsvoorstellen die een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met zich brengen. De betreffende leden toonden zich benieuwd naar de bevindingen van de projectgroep die de opdracht heeft het planningsstelsel van de WRO in brede zin te herzien. Na de voorgestelde wijzigingen van de WRO die het gevolg zijn van zo'n aanzienlijk aantal wetsvoorstellen, die ook nog eens vanuit geheel verschillende motieven tot stand komen, lijkt een meer fundamentele herbezinning van die wet niet bij voorbaat onlogisch. Zij vroegen hoe de minister van plan is om met de uitkomsten van de beschouwingen van de projectgroep om te gaan?

De leden van de GPV-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de beantwoording van de gestelde vragen. Zij hadden behoefte op een aantal zaken terug te komen. In de eerste plaats had het hen bevreemd dat de evaluatie van de wijziging van de WRO van 1985 nog niet was afgerond voordat het onderhavige wetsvoorstel werd ingediend. Kan dan wel in voldoende mate worden beoordeeld of de in de wijziging van de WRO 1985 voorgestelde instrumenten onvoldoende zijn om tot een efficiënte en kwalitatieve besluitvorming te komen? Zij wezen in dit verband er op dat de totale duur van de totstandkoming van bestemmingsplannen sinds 1985 aanzienlijk is verkort.

De leden van de GPV-fractie wensten een nadere verduidelijking van de afstemming van het onderhavige wetsvoorstel met de Kaderwet-bestuur in verandering (Kamerstuk 23 048). Hoe verhouden de bevoegdheden van de regionale gebiedsautoriteit inzake de ruimtelijke ordening zich tot de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten terzake?

Zal de WRO opnieuw moeten worden aangepast als de bevoegdheden van de regionale gebiedsautoriteit nader worden uitgewerkt en werkingkracht krijgen? Zal de ingestelde projectgroep hier onderzoek naar doen? Eveneens vroegen deze leden of de resultaten van het onderzoek van de projectgroep voor de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel bekend zullen zijn.

2. Wetsvoorstel nimby versus één-besluitregeling

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij dankten de regering voor de verhelderende antwoorden. Wel constateerden zij met spijt, dat de regering bezwaren heeft tegen een «één-besluitregeling». Naar de mening van de regering wordt er bij invoering van een «één-besluitre-

geling» op voorhand getreden in de reguliere verdeling van bevoegdheden. Dit bestreden deze leden. Er wordt, zo meenden deze leden, niet getreden in de reguliere verdeling van bevoegdheden. De bedoeling van een «één-besluitregeling» is dat in één procedure over alle belangen van de huidige diverse wettelijke regelingen tegelijk kan worden geoordeeld en beslist. Er hoeven dan niet verschillende aparte procedures voor één en hetzelfde project te worden doorlopen. Zij vermochten niet in te zien, waarom een «één-besluitregeling» gecompliceerder en tijdrovender zou zijn dan de huidige te doorlopen procedures. Zij merkten hier nog een op, dat de Minister van Justitie tijdens de UCV over de Algemene wet bestuursrecht (16 december 1991) zijn sympathie had betuigd met een «één-besluitregeling».

3. Het aanwijzingsinstrument

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en de bijgevoegde nota van wijziging. Zij waren de regering erkentelijk voor de heldere wijze van beantwoording van de ook hunnerzijds gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Desalniettemin was er voor hen nog aanleiding om voor een aantal punten de aandacht te vragen. Nogmaals benadrukten de leden van de SGP-fractie dat zij een versnelling in ruimtelijke besluitvorming voor bepaalde noodzakelijk geachte projecten met behoud van inspraak en rechtsbescherming noodzakelijk achtten.

De leden van de SGP-fractie waren enigszins teleurgesteld dat het instrument van de aanwijzing door de regering niet wordt beschouwd als een *ultimum remedium*, maar als een *standaard interventie-instrument*. Deze stellingname versterkte hen in hun opvatting dat met dit wetsvoorstel een trend naar centralisatie in de ruimtelijke besluitvorming.

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering om een reactie op de stelling van het IPO dat in het wetsvoorstel sprake is van een onzuivere bestemmingsplanvaststelling omdat de aanwijzingsfiguur is gehandhaafd, terwijl de mogelijkheid van beroep de facto wordt geschrapt. Zij zagen hierbij gaarne een beschouwing tegemoet omtrent het IPO-voorstel om de aanwijzing te vervangen door een uitnodiging, als zijnde een meer regulier instrument.

De leden van de SGP-fractie merkten met betrekking tot de beantwoording van de vier-wekentermijn op dat weliswaar de dreiging van een aanwijzing of het nymby-instrument niet uit de lucht komt vallen. Anderzijds bleven zij benadrukken dat een besluit over besluit over het al dan niet gevolg geven aan de aanwijzing danwel een besluit omtrent een vrijstelling van zodanig belang is dat een redelijke termijn voor het zorgvuldig in beeld brengen van alle planologische en juridische gevolgen van een dergelijk besluit in acht moet worden genomen. Verder kan niet worden volgehouden dat een verlenging tot zes of acht weken een onaanvaardbare vertraging met zich mee zou brengen. Nogmaals drongen de leden van de SGP-fractie aan op een langere termijn dan vier weken. Voor zover zij konden nagaan hadden de leden van de SGP-fractie geen antwoord gekregen op de vraag of de periode van een jaar, waarbinnen een aangepast bestemmingsplan zou moeten zijn vastgesteld, niet te kort is. Zij hadden hiernaar geïnformeerd met name ingeval de aanwijzing niet beperkt is tot een afgebakend concreet project. Ware te overwegen dat de betreffende termijn eenmaal verlengd zou kunnen worden, zo herhaalden zij hun vraag.

De leden van de GPV-fractie stelden vast dat de aanwijzingsbevoegdheid door de minister slechts wordt toegepast in combinatie met artikel 26 van de Luchtvaartwet. Ging het hierbij voornamelijk om de aanwijzing van geluidszones? Indien dat het geval is, dient de oplossing

van deze problematiek dan niet gezocht te worden in het wettelijk vastleggen van geluidszones in de Luchtvaartwet?

Verwacht de regering, zo vroegen deze leden, dat de minister in de toekomst vaker gebruik zal maken van de aanwijzingsbevoegdheid? Zo ja, waar is deze verwachting op gebaseerd? Tevens was hen niet geheel duidelijk geworden waar de veronderstelling op is gebaseerd dat na het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel door de minister meer gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om na de aanwijzing tot vaststelling van het bestemmingsplan over te gaan.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat de minister hun opmerkingen over het gebruik van het aanwijzingsinstrumentarium in het verleden niet weersprak. Het feit dat het geven van een aanwijzing geenszins hoeft te betekenen dat op korte termijn sprake is van een ingevolge de aanwijzing vastgesteld en onherroepelijk bestemmingsplan beoordeelden zij, met de minister, als voldoende reden om te zoeken naar een effectiever en beter hanteerbaar interventie-instrument. Overigens vroegen zij de minister om aan te geven op welke wijze een gemeente in staat is om in de huidige situatie de uitvoering van een aanwijzing ongeveer tien jaar te traineren. Deze leden constateerden dat de praktijk zal uitwijzen of gemeenten al dan niet succesvol een verdragstactiek zullen kunnen voeren door accoord te gaan met een aanwijzing en vervolgens toch niet tot wijziging van het bestemmingsplan over te gaan. Omdat de minister niet over de instrumenten beschikt om hier daadwerkelijk tegen op te treden moet misbruik volgens deze leden niet worden uitgesloten.

Na lezing van de memorie van antwoord konden de leden van de VVD-fractie ermee instemmen, dat de aanwijzing enerzijds en de verlening van de vrijstelling/vergunning anderzijds ontkoppeld worden.

De leden van de GPV-fractie was het niet duidelijk geworden of vergunningen kunnen worden ingetrokken indien, na toepassing van artikel 40 en 41 van het wetsvoorstel, niet binnen een jaar het bestemmingsplan zal zijn gewijzigd of vastgesteld door de gemeente of Gedeputeerde Staten of de Minister van VROM. Zal de uitvoering van een project dan worden voortgezet?

De leden van de PvdA-fractie wezen er op dat zij in het voorlopig verslag reeds kenbaar hadden gemaakt niet onwelwillend te staan tegenover een verbetering van het aanwijzingsinstrument. Kennisneming van de inbreng van de andere fracties en van het antwoord van de regering riep bij hen echter een aantal vragen op.

Deze leden konden zich vinden in de beschouwing van de D66-fractie over het al dan niet preventief werken van de huidige aanwijzingsbevoegdheid. Zij vonden het merkwaardig dat de regering een frequenter gebruik van de (nieuwe) aanwijzingsbevoegdheid verwacht en tegelijkertijd schrijft dat de dreiging ervan groter zal zijn dan momenteel het geval is. Is dat laatste inderdaad zo, dan mag men toch juist minder aanwijzingen verwachten? Of is de regering voornemens de cultuur gericht op het nastreven van consensus – volgens de leden van de PvdA-fractie inderdaad een belangrijke reden om artikel 37 slechts spaarzaam te gebruiken – te veranderen?

Hoewel deze leden zich voorstander toonden van een stevig aangezet rijks ruimtelijk beleid dat niet bij fraai vormgegeven nota's blijft, wilden zij toch waarschuwen voor het beschouwen van de aanwijzing als een regulier, en blijkbaar betrekkelijk frequent te gebruiken instrument. Op dat moment zou er wel degelijk sprake zijn van centralisatie, hetgeen niet alleen strijdig zou zijn met het karakter van de Wet op de Ruimtelijke

Ordering, maar uiteindelijk ook een negatief effect op de uitvoering van het ruimtelijk beleid zou kunnen hebben. Die uitvoering staat of valt immers met een globale consensus.

Indien inderdaad aanzienlijk vaker dan nu het geval is aanwijzingen gaan worden gegeven en het hoger gezag, zoals het IPO verwacht, vaker bestemmingsplannen in procedure gaat brengen, hetgeen de leden van de PvdA-fractie zoals zij reeds hadden opgemerkt niet gaarne zouden zien, wordt de opmerking over de vaststellingsbevoegdheid die deze leden in het voorlopig verslag maakten van groter belang. Deze leden herhaalden daarom dat het gelet op ons staatsbestel logisch is dat indien de provincie de bestemmingsplanbevoegdheid naar zich trekt, Provinciale Staten het plan zouden moeten vaststellen. Dat Gedeputeerde Staten deze bevoegdheid al sinds 1962 hebben achtten deze leden op dit punt niet zo relevant.

De stukken in zijn geheel nog eens overziend kwamen de leden van de PvdA-fractie tot de conclusie dat datgene dat aan de orde is onder de kop «koppeling aanwijzing en vergunningverlening» de kern weergeeft van de discussie over het wetsvoorstel. Hoewel deze leden de beweegredenen van de regering goed hadden kunnen volgen, meenden zij dat voor haar conclusie vooralsnog onvoldoende grond was. Zij waren met de regering van mening dat de doorwerking van het rijks ruimtelijk beleid in bestemmingsplannen en het zonodig daartoe een aanwijzing geven (bijvoorbeeld ter bescherming van een waardevol agrarisch cultuurlandschap) iets anders is dan een interventie van rijks- of provinciewege met het oog op de totstandkoming van concrete projecten. Deze leden zagen evenwel niet in waarom het aanwijzingsinstrument in het tweede geval niet kan worden gebruikt. Naar hun indruk zou bij gebruik van artikel 37 in het geheel geen «instrument worden ingezet dat als het ware terugrijpt naar de situatie waarin sprake is van het afwegen van verschillende functies». Die afweging is dan toch reeds geschied op landelijk niveau dan wel in streekplankader?

De leden van de PvdA-fractie waren derhalve nog niet overtuigd van de zin van een apart «nimby-instrument en wilden graag de CDA-fractie volgen in hun betoog dat bestemmingsplan en vergunningverlening aan elkaar gekoppeld moeten blijven. Zij waren vooralsnog van mening dat de aangescherpte aanwijzingsbevoegdheid tezamen met een aangescherpt oud artikel 38 (uitnodigingsbevoegdheid) een zelfde effect als het nimby-instrument kan hebben.

In dat geval zouden ook de problemen rond de planologische afweging en de democratische legitimatie voor een belangrijk deel zijn opgelost. Een aanwijzing aan een gemeente moet immers berusten op een streekplan een besluit van Provinciale Staten, een pkb of een besluit van de Tweede Kamer. De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat er inderdaad een wezenlijk onderscheid is tussen planologische afweging enerzijds en democratische legitimatie anderzijds, maar dat beide, bijvoorbeeld in de pkb-procedure, veelal wel gelijk opgaan.

4. Het nimby-instrument

In het voorlopig verslag hadden de leden van de VVD-fractie een verduidelijking gevraagd van het begrip «zwaarwegende provinciale of rijksbelangen». Zij hadden een beschouwing van de kant van de regering gemist. Daarom herhaalden zij hier die vraag nog eens. Waaruit blijkt precies, dat er sprake is van «zwaarwegende provinciale of rijksbelangen»?

De leden van de D66-fractie wilden de stellingname van de minister onderstrepen betreffende het strikt beperken van het nimby-instrument tot situaties waarin duidelijk sprake is van een impasse in de besluit-

vorming en dat niet snel tot de conclusie zal worden gekomen dat van een impasse sprake is. Terecht gebruikt de minister in dit verband de term «forceren» wanneer hij het heeft over het doorbreken van die impasse. De minister draagt in dit opzicht een zware verantwoordelijkheid omdat hij degene is die uiteindelijk tot de conclusie komt dat sprake is van een impasse. Veelal immers zullen andere ministers die de eerste verantwoordelijkheid hebben over wegen, rails, vuilverbrandingsinstallaties, opslagplaatsen e.d., drang willen uitoefenen via het nimby-instrument en daarom eerder een impasse uitroepen. De politieke druk kan dan wel onevenwichtig sterk worden. Zij vroegen daarom welke toetsingscriteria de minister van VROM in dit kader hanteert voordat hij overgaat tot gebruik van het nimby-instrument. Tevens vroegen zij hoe de minister in dit verband aankijkt tegen «het dreigen met het nimby-instrument»?

Na de beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen inzake de toepassing van het nimby-instrument waren de leden van de GPV-fractie in hun opvatting gesterkt dat de wettekst hieromtrent voor meerdere interpretaties vatbaar is. De regering erkent dit ook als zij opmerkt dat de criteria niet in algemene zin en eenduidig kunnen worden ingevuld (blz. 18 memorie van antwoord). Deze leden onderkenden dat het zeer moeilijk is in de wet te bepalen wanneer het nimby-instrument kan worden toegepast. Dat zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval. Zij vroegen echter of de in de wettekst opgenomen criteria dan wel voldoende rechtszekerheid bieden voor de getroffen gemeenten.

In dit verband hadden zij ook een nadere beschouwing gemist waarom ook de provinciale overheid de bevoegdheid wordt toegekend de bestuurlijke impasse te doorbreken. Zij vroegen of dit wel gewenst is indien immers per geval bekeken zal worden wanneer het nimby-instrument zal worden toegepast. Als gemeenten werkelijk dwarsliggen, ongeacht of het daarbij gaat om een dwingend nationaal of provinciaal belang, ligt het dan niet in de rede om de minister hier als hoogste arbiter het laatste woord te geven? Is op nationaal niveau niet de beste garantie aanwezig voor een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen? Wordt bovendien geen extra waarborg gecreëerd als het nimby-instrument alleen door de minister mag worden toegepast? Zij herhaalden hier hun suggestie om voor het provinciale niveau (en in de toekomst eventueel voor de regiobesturen?) de huidige uitnodigingsbevoegdheid gekoppeld te laten aan de aanwijzing. Indien vervolgens toch een bestuurlijke impasse optreedt, zou de minister alsnog via de Nimby-procedure deze kunnen doorbreken.

De leden van de fractie van GroenLinks dankten de regering voor de gegeven antwoorden in eerste termijn. Veel vragen waren echter nog niet bevredigend beantwoord. Deze leden waren volstrekt ontevreden met de wijze waarop de fundamentele vragen die zij hadden opgeworpen over het nimby-instrument, waren beantwoord. Al te gemakkelijk gaat de regering ervan uit dat helderheid bestaat over de vraag wanneer van een nimby-situatie sprake is. Maar juist in situaties waarin te nemen besluiten zwaarwegende bezwaren ontmoeten is dergelijke helderheid niet te geven, aldus de hier aan het woord zijnde leden. De criteria die worden gesteld aan een situatie, om hem als nimby-situatie te kunnen aanmerken, zijn dan van doorslaggevend belang. Van de criteria zoals ze in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorgesteld, zegt de regering in de memorie van antwoord dat ze «geen schoonheidsprijs verdienen». Ook wordt geconstateerd dat het uitermate gecompliceerd is een sluitende regeling in wetgeving vast te leggen. De leden van de fractie van GroenLinks erkenden dit, maar verbonden aan die consta-

tering de vraag of de gevolgde werkwijze dan wel de juiste is. Is het wel juist «nimby-wetgeving» te maken als blijkt dat met name de helderheid van de criteria een probleem oplevert?

De leden van de SGP-fractie hadden door de memorie van antwoord meer inzicht gekregen in de aard van het nimby-instrument. Zij hadden begrepen dat het bij dit instrument moet gaan om uitvoeringsgerede projecten. Zij konden zich evenwel niet voorstellen dat een groot project uitvoeringsgereed wordt gemaakt in de wetenschap dat een gemeente-bestuur niet wil meewerken. Is het niet veeleer zo dat een project pas uitvoeringsgereed wordt gemaakt, wanneer een patstelling in de besluitvorming is doorbroken, zo vroegen zij. In dit verband vroegen deze leden aandacht voor het IPO-commentaar, waarin nadrukkelijk gepleit wordt voor het in stand houden van de koppeling tussen de interventie-instrumenten met betrekking tot plandoorwerking en projectrealisering.

Het wetsontwerp bevat in de artikelen 38 en 40 een termijn van vier weken waarbinnen de gemeente moet reageren op een verzoek van de minister of van GS. De leden van de PvdA-fractie achtten deze termijn te kort. Natuurlijk komt het besluit niet uit de lucht vallen en kan dus snel worden gereageerd – deze leden zijn het in dat opzicht met de regering eens – maar dat neemt niet weg dat ook al bevat een verzoek als bedoeld in voornoemde artikelen weinig verrassends, de normale democratische procedures moeten worden gevolgd. Die procedures gaan uit van een besluit door de gemeenteraad, voorbereid door de betrokken commissie van advies en bijstand. Zo'n procedure kan niet binnen vier weken worden afgerond; deze leden achtten daarom een termijn van zes weken redelijk.

Ten aanzien van de reikwijdte van het nimby-instrument misten de leden van de fractie van D66 een antwoord op hun vraag of «panklaar» ook betekent dat de financiering van een project rond moet zijn. Daarnaast vroegen zij of een concreet ruimtelijk project als de ondergrondse opslag van radio-actief afval niet een schoolvoorbeeld is van een potentieel nimby-project.

De leden van de CDA-fractie verklaarden niet erg overtuigd te zijn door het betoog van de minister dat het kunnen realiseren van een rijksproject niets te maken zou hebben met de doorwerking van rijksbeleid in de gemeentelijke planologie. Zij waren het met de minister volkomen eens dat de beslissing over het al dan niet doorgaan van een rijksproject niet in het kader van een gemeentelijk bestemmingsplan kan worden genomen. Maar dat wil naar hun mening nog niet zeggen dat ruimtelijke inpassing van het rijksproject achterwege kan blijven. Als de gemeente niet bereid is aan die inpassing mee te werken dient het bestemmingsplan vervangend door provincie of rijk te worden vastgesteld. Maar het moet naar hun inzicht wel gebeuren.

De hier aan het woord zijnde leden hadden er begrip voor dat de minister vindt dat de huidige regeling van aanwijzing en uitnodiging niet werkt, omdat er te veel blokkeringsmogelijkheden voor dwarsliggende gemeenten in zitten. Zij waren wel van mening dat het nimby-interventie-instrument niet geheel mag worden losgekoppeld van de bestemmingsplanprocedure.

De leden van de CDA-fractie hadden daarom goede nota genomen van de passages in de memorie van antwoord waarin wordt uiteengezet dat een nimby-interventie naar het oordeel van de minister ondenkbaar is indien deze niet vanuit een zorgvuldige ruimtelijke afweging van het te realiseren project kan worden gemotiveerd. De onderbouwing van de ruimtelijke keuze zal naar deze leden aannamen een plaats krijgen in de

toelichting op het verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan. Dit verzoek, dat tevens het karakter heeft van een voorbereidingsbesluit tot herziening van het geldende bestemmingsplan, zal naar de verwachting van deze leden het plandocument vormen dat als voorloper van het bestemmingsplan kan worden beschouwd. Zij waren het met de minister eens dat het geven van een aanwijzing niet nodig zal zijn omdat deze in feite is ingebouwd in het verzoek om vrijstelling annex voorbereidingsbesluit. Deze leden vroegen daarbij wel in de toelichting op het verzoek om een nadere afbakening van de omvang van een project dat vooruitlopend op een bestemmingsplanprocedure kan worden ingebracht. Tevens vroegen zij of deze toelichting al in een plan van rijk of provincie moet zijn opgenomen, voordat tot een dergelijk verzoek kan worden overgegaan. Zij vroegen dit met name omdat buiten het streekplan ook niet ruimtelijke plannen door de provincie kunnen worden gehanteerd ter beoordeling van een bestemmingsplan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nog een nadere uiteenzetting over de toepassingscriteria van het nimby-artikel enerzijds en het karakter van spoedeisendheid anderzijds.

Zo wordt meermalen gewezen op het feit dat toepassing van het nimby-artikel eerst pas kan worden toegepast na een zorgvuldige ruimtelijke afweging van het te realiseren project. In alle gevallen moeten de benodigde feitelijke gegevens op tafel liggen en heeft verder doorpraten geen zin meer. Voorts wordt betoogd dat niet snel tot de conclusie zal worden gekomen dat van een impasse sprake is. Tevens dient het te gaan om panklare plannen.

Al deze door de regering zelf aangegeven elementen kosten tijd. Dit leidt ertoe dat het nimby-instrument feitelijk niet hanteerbaar is bij projecten met grote spoed. In hoeverre is spoedeisendheid als zodanig dan nog een argument om een nimby-artikel in de wet op te nemen, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. De regering geeft overigens ook zelf aan geen voorbeelden te kennen waarbij sprake is van een nimby-toepassing gekoppeld aan een beslissing op zeer korte termijn (pag. 21 memorie van antwoord). De leden van de PvdA-fractie vroegen, gelet op het voorafgaande, of er voorbeelden te geven zijn waarbij een procedure gehanteerd wordt met een koppeling aanwijzing en vergunningverlening niet even adequaat kan werken als de voorgestelde nimby-procedure.

De regering meent dat voorafgaande toestemming van Provinciale Staten of de Tweede Kamer achterwege kan blijven. Het informeren van deze vertegenwoordigende organen biedt voldoende mogelijkheden om Gedeputeerde Staten of de minister ter verantwoording te roepen. De leden van de VVD-fractie achtten democratische controle van het allergegrootste belang. Een goede controle is noodzakelijk, ten einde inzicht te krijgen in de belangenafweging die het kabinet dan wel Gedeputeerde Staten maken. Zij vroegen zich dan ook af of het slechts informeren van de Tweede Kamer dan wel Provinciale Staten daaraan recht doet. Gaarne zagen zij, dat de regering hier nog eens op inging.

Ten aanzien van de democratische legitimatie van de toepassing van het nimby-instrument vroegen de leden van de fractie van GroenLinks aan de regering of een verzoek dat naar een gemeente gaat en ter kennisname aan Provinciale Staten of de Tweede Kamer wordt aangeboden, kan worden gezien als een besluit-met-voorhang. In hoeverre is in een dergelijke situatie werkelijk nog ruimte voor een heroverweging van het verzoek? Gedeputeerde Staten of de minister zijn immers zelf ook partij, en hebben ook in de impassevorming al een rol gespeeld, waardoor verwacht mag worden dat zij ook naar de democratische organen zwaar geschut in stelling zullen brengen als daar twijfel bestaat

over de noodzaak en/of de urgentie van een project. In een situatie waarin vooraf instemming moet worden verkregen, zal het debat over het gebruik van het nimby-instrument een ander karakter hebben, en daarmee wellicht beter werken. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen een reactie van de regering op deze gedachtengang.

De leden van de fractie van D66 waren van opvatting dat het concrete project waarop het nimby-instrument van toepassing is, onderwerp moet zijn van een afzonderlijke ruimtelijke afweging, waarbij ook de betreffende volksvertegenwoordigers een rol hebben. De leden van de fractie van D66 hadden met genoegen geconstateerd dat de minister een nota van wijziging heeft voorgesteld om de besluiten betreffende de verlening van vrijstelling/vergunning ingevolge een verzoek ex artikel 40, eerste lid, aan de Provinciale Staten respectievelijk aan de Tweede Kamer mede te delen. Zij konden er verder mee instemmen dat de Tweede Kamer respectievelijk Provinciale Staten de minister danwel Gedeputeerde Staten alleen terug kunnen fluiten in de fase voorafgaande aan de uiteindelijke beslissing. Voor de beoordeling van bezwaren na dit beslismoment is het woord terecht aan de administratieve rechter.

De leden van de GPV-fractie waren er nog niet geheel van overtuigd dat nimby-toepassing niet altijd grondslag in een pkb of streekplan behoeft te hebben. In dit verband wezen zij erop dat in geval van een interventie in het gemeentelijk ruimtelijk beleid de minister van VROM of Gedeputeerde Staten altijd zullen moeten onderbouwen waarom zij tot een andere ruimtelijke afweging zijn gekomen dan de betrokken gemeente. Terecht constateert de regering dat dit hoge eisen stelt aan de onderbouwing van die ruimtelijke keuze (blz. 21 memorie van antwoord). Deze leden vroegen waarom dan niet wettelijk wordt vastgelegd dat toepassing van het nimby-instrument een grondslag behoort te hebben in een pkb of streekplan. Biedt dit voor de betrokken gemeente ook niet meer rechtszekerheid?

De leden van de VVD-fractie waren verheugd, dat de regering bereid is het Besluit milieu-effectrapportage aan te passen. Kan nader worden aangegeven op welke wijze dat gestalte zal krijgen?

In haar antwoord geeft de regering aan de omschrijving «onevenredige belemmering» niet te kunnen definiëren. De leden van de PvdA-fractie vroegen of er dan wel voorbeelden van te geven zijn. Zij gaven de uiteenzetting dat iets belemmerd wordt of niet. Een «onevenredige belemmering» refereert dan aan een norm waaraan de belemmering niet evenredig zou zijn. Wat in het geval er sprake zou zijn van een «evenredige belemmering», zo vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af.

De leden van de GPV-fractie vonden het weinig bevredigend dat het mogelijk blijkt dat bepalingen van provinciale bodembeschermingsverordeningen buiten toepassing worden gelaten (blz. 23 memorie van antwoord). Zij vroegen of het niet gewenst is in de wettekst nadrukkelijk te bepalen in welke gevallen dat mogelijk is i.p.v. over «dringende redenen» te spreken in de wettekst. Is het bijvoorbeeld mogelijk dat tot de bouw van een asielzoekerscentrum wordt overgegaan terwijl in een provinciale bodembeschermingsverordening is bepaald dat eerst een bodemsaneringsonderzoek moet worden verricht?

5. Rechtsbescherming

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie gaat de regering terecht uit van de stelling: rechtsbescherming moet, maar onnodige vertraging en dubbele procedures moeten worden vermeden. Het verschuiven van het beroepsmoment bij een aanwijzing kan hiermee echter niet worden beargumenteerd. De argumentatie die de regering wel hanteert is, zo kwam het deze leden voor, precies tegengesteld aan datgene dat zij bij de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de Tracéwet had ingebracht. Bij de laatste wet is het immers zo dat het beroepsmoment vooraan ligt: bij het tracébesluit. Na verwerking van dit besluit in het bestemmingsplan kan slechts tegen die delen van dat plan in beroep worden gegaan die niet het tracébesluit betreffen. De leden van de PvdA-fractie hadden daartegen ingebracht – overigens zonder een andere keus dan de regering te doen – dat niet altijd volstrekt helder zou zijn welke elementen van het bestemmingsplan het tracébesluit zouden betreffen en welke niet. Zij voorzagen in dit opzicht problemen die door de rechter zouden moeten worden opgelost. Deze leden waren dan ook verbaasd juist dit argument nu bij de regering aan te treffen om het beroepsrecht naar achteren te schuiven. Ook nu onderkennen zij het probleem, maar konden er niet voldoende argumentatie aan onttelen om het beroepsrecht niet te leggen op het moment van de meest wezenlijke beslissing. Zoals dat in de Tracéwet het tracébesluit is, is dat hier de aanwijzing. Met name voor de gemeente zelf is dit moment ook van essentieel belang.

De regering stelt, dat bij toepassing van het nimby-instrument een ieder bedenkingen naar voren kan brengen. Als de vrijstelling is verleend, dan staat beroep open voor belanghebbende. Gaarne kregen de leden van de VVD-fractie een nadere toelichting ten aanzien van de achterliggende redenen hiervan.

Het openstellen van beroep tegen een nimby-verzoek in één instantie bij de Afdeling Bestuursrechtspraak wijkt af van de algemene regel van de Algemene wet bestuursrecht. Deze voorziet in beroep in twee instanties. De leden van de VVD-fractie hechtten bijzonder aan een goede rechtsbescherming voor de burgers. Die rechten moeten goed gewaarborgd zijn.

Zij vroegen zich af of op deze manier de rechten van de burgers wel goed tot hun recht komen. Kan de regering hier nog eens nader op ingaan?

De leden van de fractie van D66 waren in navolging van de leden van de SGP-fractie van mening dat gemeenten in een merkwaardige positie komen te verkeren wanneer zij ondanks de inhoudelijke bezwaren die zij hebben toch meewerken aan planaanpassing. Zij zagen een probleem in de wijze waarop gemeenten in een dergelijk geval moeten reageren op de bezwaren van burgers.

Het was voor de leden van de fractie van D66 de vraag of het verschil tussen de rechtsbeschermingsprocedure in geval van een aanwijzing en in geval van een nimby-verzoek voor de burger wel duidelijk genoeg is. Zij erkenden dat beide gevallen een ander karakter hebben maar hadden hun twijfels of dit ook noodzakelijk in een andere rechtsbeschermingsprocedure moest resulteren.

6. Schadevergoeding

Het uitvoerige en verhelderende betoog in de memorie van antwoord over schadevergoeding en artikel 31a was voor de leden van de PvdA-fractie voor een groot deel overtuigend. Zij meenden eruit te

moeten begrijpen dat de voorgestelde wetswijziging in feite geen verandering brengt in de regeling van artikel 31a. Kan de minister bevestigen dat de bestaande regeling, ook na wijziging in het kader van de AWB, voor de nimby-situaties geldt?

Met de regering waren de leden van de PvdA-fractie van mening dat het voor de burger wenselijk is dat er één loket voor eventuele schadevergoeding moet zijn en dat dat loket in het gemeentehuis is. Zij vroegen zich echter af of indien artikel 40 (of in de optiek van deze leden een gewijzigd oud artikel 38) frequent gaat worden gebruikt het wenselijk blijft de gemeenteraad te laten beslissen over de schadevergoeding, die het dan vervolgens moet claimen bij een ander bestuursorgaan. Is het niet redelijk, met behoud van de gemeente als loket, de beslissing te laten nemen door het orgaan dat de uitnodiging heeft gegeven?

De leden van de VVD-fractie waren van mening, dat het niet juist was dat de gemeente verplicht is de schade te vergoeden, terwijl deze niet verantwoordelijk is voor het toepassen van artikel 40. Het is billijker dat de provincie dan wel het rijk de schade vergoedt.

7. Centrale versus decentrale besluitvorming

Ter aanvulling van de opmerkingen die de leden van de fractie van D66 in het voorlopig verslag reeds gemaakt hadden over centralistische ontwikkelingen handhaafden zij hun mening dat bij gebruikmaking van het nimby-instrument als zodanig sprake is van een forse centralistische ingreep. Daarmee is uitdrukkelijk niet gezegd dat het daarmee onaanvaardbaar is. De betreffende leden noemden het onontkoombaar om een dergelijk instrument te ontwikkelen. Als noodzakelijke randvoorwaarden noemden zij wel de hanteerbaarheid, de afperking ten aanzien van het gebruik, het zoveel mogelijk in stand houden van het decentrale systeem en het niet eenzijdig afwentelen van de kostenconsequenties op het vlak van de financiën, planvorming en het contact met de burgers op het bord van de gemeenten. In dit opzicht meenden zij dat het toch enigszins verhullend taalgebruik is door te spreken van «het sluitstuk van het decentrale stelsel». Want het is de wens van de hogere overheid die uiteindelijk «doorgedrukt» wordt. Hoe zinnig en lovenswaardig ook de doelstelling, leek het de leden van de fractie van D66 reëler om dit te erkennen.

8. Artikelgewijs

ARTIKEL I

Artikel 38

Tot slot konden de leden van de PvdA-fractie instemmen met de uitleg van de zijde van de regering met betrekking tot de uitleg van de aanduiding «die termijn» in het tweede lid, onder c, van artikel 38. Toch gaven zij ten behoeve van de duidelijkheid de navolgende tekst in overweging: «van de betreffende termijn genoemd in lid 2a, 2b danwel 2c».

De leden van de CDA-fractie meenden dat er nog onduidelijkheid bestond omtrent het rechtskarakter van de planologische kernbeslissing ex artikel 39 WRO. In de memorie van antwoord zegt de minister dat streekplannen, bestemmingsplannen en als sequeel daarvan ook vergunningen, niet mogen treden buiten de bandbreedte die bij de concrete beleidsbeslissingen in de pkb over grote projecten van nationaal belang wordt geboden. Deze concrete beleidsbeslissingen kunnen door de rechter echter zijn getoetst op grond van de AWB/HRO. Deze leden achtten het antwoord van de minister dat hij zich nog eens wil bezinnen

op de vraag of hierdoor niet een dubbele toetsing ontstaat onbevredigend. Als na een eventuele rechterlijke toetsing vervolgens op grond van een dan perfecte pkb een aanwijzing wordt gegeven of een vergunning wordt verleend dient er niet bij het bestemmingsplan of de vrijstelling opnieuw een volledig beroep mogelijk te zijn, stelden de leden van de CDA-fractie. Deze leden gingen er van uit dat slechts een aanwijzing gegeven wordt, gebaseerd op een aan inspraak of beroep onderworpen plan of een Kameruitspraak en dat bij de vergunningverlening eveneens inspraakmogelijkheid wordt geboden. Deelt de minister de mening van de regeringscommissaris (22 601, nr. 33) dat een normale pkb vrijwel nooit als besluit in de zin van artikel 1:3 AWB zal zijn te beschouwen?

Artikel 40

De leden van de fractie van D66 constateerden met spijt dat de terminologie uit de AWB zich verzet tegen het blijven hanteren van de termen «bezwaar» en «beroep». Zij waren van mening dat de nieuwe terminologie het er voor de burger niet duidelijk op maakt. Omdat zij begrepen dat ook de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn bedenkingen heeft omtrent het gebruik de nieuwe terminologie in de ruimtelijke ordeningsregelgeving, vroegen zij zich af of hij op dit punt nog bezwaar heeft gemaakt bij zijn collega van Justitie.

Artikel 40d

De leden van de CDA-fractie hadden in het voorlopig verslag de vraag gesteld wat als onteigeningstitel zal kunnen gelden indien er geen bestemmingsplan voorhanden is.

In de memorie van antwoord onder artikel 40a verwijst de minister naar de mogelijkheid van bouwplanonteigening ten behoeve van een nimby-project. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of dit juist is, aangezien artikel 77 eerste lid onder 2a van de Onteigeningswet betrekking heeft op gebouwen van openbaar nut in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling.

Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag van de wijziging van de Onteigeningswet 1987 is de bouwplanonteigening niet bedoeld voor opslag of scheiding van afval. Daarvoor bestaat in artikel 72b reeds een onteigeningstitel. Heeft de minister deze titel bedoeld zo vroegen deze leden.

Artikel 41d

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat in een bijlage bij wetsvoorstel 22 495 (afd 8 AWB) voorbereidingsbesluiten, aanwijzingen, vrijstellingen e.d. op een negatieve lijst zijn geplaatst. Deze leden wilden graag weten hoe zich dit verhoudt tot de in de Nimby-wet voorkomende koppelingsbepalingen van de rechtsgang tegen deze handelingen (aanwijzing en bestemmingsplan, voorbereidingsbesluit en vrijstelling e.d.). Het was hun niet duidelijk wat de betekenis van die koppelingsbepalingen kan zijn als het betreffende besluit is uitgesloten van administratiefrechtelijk beroep, tenzij daarmee wordt beoogd te bereiken dat de gewone rechter zich in geschillen hierover niet bevoegd zal verklaren.

De voorzitter van de commissie,
Castricum

De griffier van de commissie,
Verschoor