

Vergaderjaar 1999–2000

27 178

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Algemeen deel	2	8.4	Beroep tegen rijksprojectbesluit	21
		8.5	Reikwijdte kring van beroepsgerechtigden	22
1. Inleiding	2	9.	De uitvoeringsmodule	23
2. Opzet rijksprojectenprocedure: projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule	3	9.1	Inrichting coördinatieregeling	24
3. Inzet rijksprojectenprocedure bij particuliere projecten	4	9.2	Inzet uitvoeringsmodule	26
4. Adequate besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus	4	9.3	Vorbereiding besluit op aanvraag en ambtshalve besluiten	26
5. Doel rijksprojectenprocedure	6	9.4	Gelijktijdige toepassing projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule	26
6. Reikwijdte rijksprojectenprocedure	8	10.	Grondgebruik en grondverwerving	27
7. Toegang tot de rijksprojectenprocedure	8	11.	Nadeelcompensatie	27
7.1 Rijksprojectenprocedure: indien dat is bepaald bij de wet	9	12.	Procesmanagement	28
7.2 Rijksprojectenprocedure: indien dat is bepaald in een planologische kernbeslissing	10	13.	Beoordeling van het wetsvoorstel	30
7.3 Rijksprojectenprocedure: indien dat is bepaald in een afzonderlijk besluit van de ministerraad	11	13.1	Effecten	30
8. De projectbesluitmodule	13	13.2	Reacties op het voorontwerp	31
8.1 M.e.r.-procedure	14	13.2.1	Algemeen	31
8.2 Vorbereiding en vaststelling (ontwerp-) rijksprojectbesluit + MER	15	13.2.2	Relatie tot planstelsel WRO	33
8.3 Inrichting procedure afdeling 3.5 Awb	21	13.2.3	Coördinatie vergunningprocedures	35
		13.2.4	Schadevergoeding	35
			Artikelsgewijze toelichting	35
			Samenvatting voorstel wettelijke regeling rijksprojectenprocedure	45

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Bij brief van 31 maart 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 017, nr. 6) inzake «Impuls voor de Ruimtelijk-Economische Structuur» aan de Tweede Kamer is door het kabinet aangekondigd dat een wetsvoorstel zal worden voorbereid met als doel in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een zogenoemde «rijksprojectenprocedure» op te nemen. De wenselijkheid van het introduceren van een dergelijke procedure is reeds eerder aan de orde gesteld in de brief van 21 oktober 1996 (kamerstukken II 1996/97, 24 054, nr. 27) van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer inzake ontwikkelingen in het ruimtelijk planningstelsel, alsmede in de brief van genoemde minister aan de Tweede Kamer inzake de besluitvorming over grote projecten van 18 juli 1997 (kamerstukken II 1996/97, 24 690, nr. 5).

Het gaat bij een rijksprojectenprocedure om een wettelijke regeling voor de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten die van zodanig belang zijn dat het Rijk de regie van de publieke besluitvorming van begin tot eind in eigen hand wenst te nemen. Het betreft niet alleen projecten waarvan het Rijk initiatiefnemer is, maar ook projecten met een particuliere initiatiefnemer. Uitgangspunt van de rijksprojectenprocedure is dat noch de inspraakmogelijkheden noch de rechtsbescherming van burgers en bedrijven worden aangetast. Het gaat met name om een efficiënter gebruik van de tijd en het beter op elkaar afstemmen van procedures. Daarbij zijn, aldus genoemde brief van 31 maart 1998, de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de wettelijke regeling voor een rijksprojectenprocedure betreft ruimtelijke investeringsprojecten die het Rijk onder eigen regie wil (laten) realiseren;
- zo eenvoudig mogelijke juridische procedure(s);
- beheersbare termijnen voor het besluitvormingstraject (inclusief de rechterlijke procedure);
- de regeling wordt opgenomen in de WRO.

In het regeerakkoord 1998 (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) is aangekondigd dat het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO ten behoeve van het voorzien in een rijksprojectenprocedure in het najaar van 1998 om advies naar de Raad van State zal worden gezonden.

De contouren van de rijksprojectenprocedure zijn neergelegd in een bijlage bij eerdergenoemde brief van 31 maart 1998 (zgn. contourennotitie). Deze contouren zijn uitgewerkt in een voorontwerp van wet tot wijziging van de WRO. Op dit voorontwerp is door een aantal organisaties commentaar geleverd (zie paragraaf 13.2). Vervolgens is het voorontwerp uitgewerkt tot een wetsvoorstel dat op 27 juli 1999 voor advies bij de Raad van State aanhangig is gemaakt. Dit advies is op 12 november 1999 uitgebracht.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan toezeggingen als vermeld in het kabinetsstandpunt «Besluiten grote projecten» (kamerstukken II 1995/96, 24 690, nr. 1) van 17 april 1996. Daarin werd geconstateerd dat voor (grote) projecten van nationaal belang die niet onder het bereik van de Tracéwet vallen, de juridische en procedurele doorwerking niet adequaat is geregeld. Als logische vervolgstap werd de voorbereiding aangekondigd van een daartoe strekkende wettelijke regeling voor projecten die niet onder het bereik van de Tracéwet vallen, maar wel (grote) projecten van nationaal belang zijn. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet respectievelijk hierin.

Het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure heeft geen betrekking op investeringsprojecten waarop de Tracéwet of de te wijzigen Wet luchtvaart van toepassing is respectievelijk zal zijn. Die wetten bevatten reeds een besluitvormingsprocedure onder regie van het Rijk en doorlopen een apart herzieningstraject. De betekenis van het onderhavige wetsvoorstel uit een oogpunt van harmonisatie en stroomlijning van wetgeving komt aan de orde in paragraaf 13.2.1.

2. Opzet rijksprojectenprocedure: projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule

In algemene zin is moeilijk aan te geven wanneer een project de kwalificatie rijksproject zal verkrijgen. De gemeenschappelijke noemer is dat het Rijk de realisering van een bepaald ruimtelijk investeringsproject van zodanig belang acht dat het Rijk de regie van de publieke besluitvorming over dat project van begin tot einde in eigen hand wenst te nemen. Rijksprojecten zullen naar verwachting dan ook sterk kunnen verschillen van aard, omvang, complexiteit, beleidsterrein en dergelijke. Ook de mate van voorzienbaarheid van de realisering van een rijksproject kan zeer verschillend zijn. De realisering van een rijksproject kan zijn aangekondigd in het nationaal ruimtelijk beleid als neergelegd in pkb's of rijksnota's. De realisering van een rijksproject kan evenwel ook zijn grondslag vinden in een innovatief (particulier) initiatief.

Gelet op de (grote) verschillen in de aard, omvang en beleidsvoorbereiding van te realiseren rijksprojecten, is er voor gekozen in de wettelijke regeling te voorzien in een tweetal modules, namelijk een zogenoemde «projectbesluitmodule» en een zogenoemde «uitvoeringsmodule». In de projectbesluitmodule is de procedure geregeld inzake de besluitvorming over het feit dat een project zal worden gerealiseerd, alsmede over het hoe en waar van het project. Deze module resulteert in de vaststelling van een zogenoemd «rijksprojectbesluit». De uitvoeringsmodule bevat de procedurele coördinatie en afstemming van de verlening van de voor het rijksproject benodigde vergunningen en dergelijke onder rijksregie, alsmede de bundeling van de verschillende beroepsmomenten. Afhankelijk van het te realiseren project en het daaraan eventueel ten grondslag liggende beleid, zullen voor de besluitvorming over het voorgenomen rijksproject beide modules moeten worden doorlopen, of zal kunnen worden volstaan met het doorlopen van één van beide modules, hetgeen veelal de uitvoeringsmodule zal zijn.

De rijksprojectenprocedure krijgt concreet gestalte door middel van het toevoegen van een nieuwe afdeling aan hoofdstuk Va Projectcoördinatie van de WRO. De keuze voor de WRO houdt verband met het feit dat het in de rijksprojectenprocedure gaat om de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten, ongeacht enig specifiek beleidsterrein. Plaatsing in de WRO betreft op dit moment zowel de projectbesluitmodule als de uitvoeringsmodule. De wens te komen tot procedurele coördinatie en afstemming van alle voor de realisering van een project benodigde vergunningen zoals in de uitvoeringsmodule wordt voorgesteld, beperkt zich niet tot de besluitvorming over rijksprojecten, maar betreft de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten in het algemeen. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht heeft in maart 2000 een voorontwerp van wet uitgebracht voor een algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzake de stroomlijning en coördinatie van besluitvorming (Wet samenhangende besluiten Awb I). Deze regeling voorziet onder meer in een procedurele bundeling van voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming inzake met elkaar samenhangende besluiten. Het voorontwerp is door de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd om commentaar

aan instanties uit de kringen van bestuurspraktijk, rechtspraktijk en de wetenschap. Het streven is erop gericht om voor het zomerreces 2000 een wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig te maken (zie hierover nader punt 9 van de in oktober 1999 aan het parlement toegezonden voortgangsrapportage inzake de Awb; (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 7). Het ligt in de bedoeling om na gereedkoming van de regels in de Awb de bepalingen over de uitvoeringsmodule te vervangen door een van toepassingverklaring van de algemene regeling van de Awb.

Zowel in de projectbesluitmodule als in de uitvoeringsmodule is de voorbereidingsprocedure van afd. 3.5, paragraaf 3.5.6, van de Awb van toepassing. In het onlangs bij de Tweede kamer ingediende voorstel tot wijziging van de Awb is een nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure opgenomen waarin de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb worden geïntegreerd (kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–2). Het is de bedoeling om deze nieuwe procedure via de aanpassingwetgeving bij deze Awb-wijziging ook op te nemen in die onderdelen van de rijksprojectenprocedure waarin op grond van het onderhavige wetsvoorstel nog wordt verwezen naar (onderdelen van) afd. 3.5 van de Awb.

Naast de projectbesluitmodule en de uitvoeringsmodule bevat het onderhavige wetsvoorstel bepalingen omtrent grondgebruik en grondverwerving in de vorm van een aantal afwijkingen van de Belemmeringenwet Privaatrecht, bepalingen in aanvulling op de onteigeningswet, een wijziging van de onteigeningswet alsmede een nadeelcompensatieregeling.

3. Inzet rijksprojectenprocedure bij particuliere projecten

Zoals reeds in de contourennotitie is aangegeven, kan het bij de toepassing van de rijksprojectenprocedure niet alleen gaan om projecten, waarvoor het initiatief bij het Rijk ligt, maar ook om projecten met een particulier initiatief. In het kabinetsstandpunt «Besluiten grote projecten» is een aantal voorbeelden van rijksprojecten genoemd, namelijk grootschalige energie-centrales, buisleidingen en dergelijke. Andere voorbeelden die in de contourennotitie zijn aangestipt, betreffen hoogspanningsleidingen van 220 kV of meer en een grootschalig project als de Tweede Maasvlakte. In al deze gevallen betreft het werken die veelal particulier of op basis van publiek-private samenwerking (PPS) worden ontwikkeld, maar waarbij – evenals bij werken die geheel ten laste van en voor risico van het Rijk worden gerealiseerd – behoefte bestaat aan een efficiënte projectgerichte procedureregeling voor de publieke besluitvorming. Inzet van de rijksprojectenprocedure ten behoeve van de besluitvorming van particuliere of PPS-projecten betekent niet dat het Rijk de projectontwikkeling (volledig) naar zich toetrekt, maar zorgt voor efficiënte publieke besluitvorming waar het de publieke verantwoordelijkheden betreft, zoals het opstellen van richtlijnen voor een op te stellen milieu-effectrapportage (m.e.r.), het vaststellen van het rijksprojectbesluit, de coördinatie van de vereiste vergunningen en dergelijke. De regeling biedt daarmee ruimte voor een «bottom up-aanpak».

4. Adequate besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus

Verbetering van de besluitvorming over (grote) ruimtelijke investeringsprojecten staat de laatste jaren sterk in de belangstelling. De samenleving stelt in toenemende mate uiteenlopende eisen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit komt indringend naar voren in het grote aantal besluiten en procedures dat nodig is om met betrokken partijen tot overeenstemming te komen respectievelijk een redelijke mate van draagvlak te

verwerven. Hierdoor blijken herhaaldelijk de kwaliteit, zorgvuldigheid en beheersbaarheid van de besluitvorming in het gedrang te komen. Een en ander stelt nieuwe eisen aan het voor de besluitvorming over investeringsprojecten benodigde instrumentarium. Tegen die achtergrond is in de afgelopen jaren een aantal (wettelijke) maatregelen tot stand gekomen met als oogmerk te voorzien in adequate en zorgvuldige besluitvormingsprocedures voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus.

Bij de totstandkoming van die verschillende maatregelen hebben steeds dezelfde elementen centraal gestaan:

- een zorgvuldige maatschappelijke voorbereiding van investeringsbeslissingen;
- een goede ruimtelijke afweging van het te realiseren project in combinatie met, maar ook los van «traditionele» ruimtelijke plannen;
- een beheersbaar tempo van besluitvorming;
- de juiste beslissing op het juiste bestuursniveau (Rijk verantwoordelijk voor rijksprojecten, provincie voor provinciale projecten, enz.), alsmede
- goede rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers tegen eenmaal genomen beslissingen, maar niet steeds opnieuw (bundeling van rechtsbeschermingsmomenten).

Deze elementen hebben voor het eerst herkenbaar vorm gekregen in de in januari 1994 in werking getreden Tracéwet. Die wet kan worden gezien als een keerpunt in het denken over en de wettelijke inrichting van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten. In die wet is namelijk gekozen voor het maken van de principiële ruimtelijke afweging in een ander kader dan dat van een ruimtelijk plan (tracébesluit in plaats van streek- en bestemmingsplan), alsmede voor besluitvorming op een ander niveau dan dat van de gemeente.

De in de Tracéwet ingezette lijn op het punt van een goede ruimtelijke afweging, het geëigende bestuursniveau en een beheersbaar tempo van besluitvorming is sinds 1994 in een aantal wettelijke maatregelen voortgezet. Voorbeelden hiervan zijn de nimbyregeling (artikelen 40 en 41 van de WRO) en de regeling voor de beginselbesluitvorming over grote projecten van nationaal belang (de zgn. PKB+-regeling in artikel 39 van de WRO). Voorts kan worden gewezen op de Kaderwet bestuur in verandering, de herziening van de Ontgrondingenwet en de wijziging van de Wet op de waterkering. In de Tracéwet en de PKB+ regeling voor de beginselbesluitvorming over grote projecten van nationaal belang gaat het om besluitvorming over projecten waarvoor het Rijk primair verantwoordelijk is. De nimbyregeling betreft een bevoegdheid voor rijk en provincie. In de herziene Ontgrondingenwet en in de Wet op de waterkering speelt de provincie een cruciale rol. De Kaderwet bestuur in verandering betreft de besluitvorming in de grootstedelijke gebieden.

Met de bovengenoemde maatregelen is het wettelijk instrumentarium voor de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten op de verschillende bestuursniveaus weliswaar aanzienlijk verbeterd, maar nog niet afgerond. In dat verband wordt gewezen op een aantal maatregelen dat inmiddels in procedure is gebracht dan wel binnenkort in werking zal treden. Op het niveau van de gemeente wordt gewezen op de wijziging van de WRO die op 3 april 2000 in werking is getreden, waarin wordt voorzien in een zelfstandige projectprocedure voor gemeenten (Stb. 1999, 302). In deze wetswijziging wordt overigens ook voorzien in de mogelijkheid voor Rijk en provincie om door middel van zogenoemde «concrete beleidsbeslissingen» in een planologische kernbeslissing (pkb) of een streekplan juridisch bindende uitspraken vast te leggen. Daarbij moet worden gedacht aan uitspraken in pkb's of streekplannen over de locatie van bepaalde projecten of voorzieningen, of aan uitspraken met als oogmerk bepaalde gebieden nadrukkelijk te vrijwaren van bepaalde

ingrepen. Voorts is een voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet in procedure gebracht dat ertoe strekt in deze wet meer efficiency te bereiken. Uit de evaluatie van de Tracéwet is gebleken dat er met name in de laatste fase van de besluitvorming over weg- en spoorwegtracés nog een behoorlijke efficiencywinst valt te bereiken. Het gaat daarbij in het bijzonder om een betere stroomlijning en coördinatie van de voor de uitvoering van het tracébesluit benodigde vergunningen, ontheffingen en dergelijke. Het wetsvoorstel is op 8 februari 2000 door de Tweede Kamer aanvaard en ligt thans ter behandeling bij de Eerste Kamer (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173).

In de zomer van 1998 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart om advies aan de Raad van State gezonden met als oogmerk te voorzien in een aanzienlijk adequatere besluitvorming over de aanleg en het gebruik van luchtvaarterreinen. De Raad van State heeft op 6 april 1999 advies uitgebracht.

Wat betreft de besluitvorming over investeringsprojecten op het niveau van de provincie dient te worden gezien of het – naast de mogelijkheid om in een streekplan concrete beleidsbeslissingen op te nemen – noodzakelijk is ook een algemene besluitvormingsprocedure voor provinciale projecten in te voeren. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zal, mede naar aanleiding van de voorstellen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn advies inzake «Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek», aandacht worden besteed aan de rol van de provincie en de gemeente bij de invulling en uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid. De discussienota over de in voorbereiding zijnde fundamentele herziening van de WRO, die in februari 2000 naar de Tweede Kamer is gezonden (kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2), kondigt de regeling van een provinciale projectprocedure in de WRO aan, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de wettelijke regeling van de rijksprojectenprocedure.

5. Doel rijksprojectenprocedure

De besluitvorming over investeringsprojecten in de zin van de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart vindt plaats onder de regie en de verantwoordelijkheid van het Rijk. De principiële beslissingen op het punt van de aanleg van hoofdwegen-, spoorwegen-, en vaarwegen, alsmede van de aanleg en het gebruik van luchtvaarterreinen worden genomen door de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Voor de besluitvorming over investeringsprojecten waarvoor het Rijk primair verantwoordelijk is en die buiten het bereik van de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart vallen, is sprake van een ander besluitvormingstraject. De rijksbetrokkenheid bij de totstandkoming van dergelijke projecten geschiedt als regel door middel van de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid – veelal vastgelegd in pkb's – in streken bestemmingsplannen. Alleen in geval van het ontbreken van de medewerking van de andere overheden, kan het Rijk – in casu de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – gebruik maken van de interventie-instrumenten van de WRO om de medewerking van de gemeente aan de daadwerkelijke realisering van een rijksproject te verzekeren. Artikel 37 van de WRO voorziet daartoe in de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing aan de gemeente met betrekking tot de inhoud van het gemeentelijk bestemmingsplan. Voor de verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan, alsmede van alle voor de realisering van een project benodigde vergunningen, kan het nimbyinstrument ex artikel 40 e.v. van de WRO worden ingezet. Van de inzet van dat instrument is evenwel pas sprake, indien het betreffende rijksproject met spoed moet

worden gerealiseerd en de besluitvorming daaromtrent in een impasse is geraakt.

Een en ander betekent dat het Rijk voor de besluitvorming over rijksprojecten die niet onder het bereik van de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart vallen, afhankelijk is van de medewerking van de andere overheden en pas kan ingrijpen, wanneer die medewerking niet of niet tijdig wordt verleend.

In het algemeen is er dan al geruime tijd verstreken en hebben alle bestuursorganen zich in hun stellingen ingegraven. Het Rijk beschikt niet over een wettelijk projectgericht instrument voor de efficiënte besluitvorming over een dergelijke project. De besluitvorming stagneert op het ontbreken van regie door het Rijk.

In het huidige tijdsbestek waarin sprake is van een grote investeringsdynamiek en – in verband daarmee – van de noodzaak tot het nemen van tijdige beslissingen over diverse, zeer uiteenlopende, projecten, wordt het ontbreken van een algemene procedure voor de besluitvorming over rijksprojecten steeds indringender gevoeld. Het ontbreken van zo'n procedure heeft in de afgelopen jaren in een incidenteel geval zelfs geleid tot een soort ad hoc-wetgeving met als enig oogmerk de spoedige realisering van één concreet project. De Vergunningwet Westerschelde is hiervan een voorbeeld. Het ontbreken van adequate instrumenten om rijksprojecten te realiseren heeft voorts in politiek en wetenschap geleid tot indringende discussies over de wijze van besluitvorming over rijksprojecten. In het kabinetstandpunt Besluiten grote projecten is in het bijzonder ingegaan op het belang van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang vanaf een zo vroeg mogelijk moment in het besluitvormingstraject. Wat de juridische procedure inzake de besluitvorming over dergelijke projecten betreft, werd in het kabinetstandpunt toegezegd dat zal worden voorzien in een wettelijke voorziening ten behoeve van een adequate aanpak van de laatste fase van de besluitvorming over (grote) projecten, voorzover die niet onder het bereik van de Tracéwet vallen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan die toezegging gevolg gegeven. De discussie in politiek en wetenschap spitste zich in het bijzonder toe op het juridische kader voor de besluitvorming over rijksprojecten met een mega-karakter. Eén van de mogelijke opties voor de besluitvorming over dergelijke projecten was: wetgeving per concreet project (een HSL-wet, een Schipholwet en dergelijke). Bij eerder genoemde brief van 18 juli 1997 aan de Tweede Kamer is, mede naar aanleiding van wetenschappelijk onderzoek, aangegeven dat wetgeving per concreet project geen generieke oplossing biedt als juridisch kader voor de besluitvorming over (grote) rijksprojecten. In die brief is de aanzet gegeven voor een andere, meer algemene aanpak van de besluitvorming over rijksprojecten, ongeacht het daaraan verbonden schaalniveau.

Aangekondigd is dat een wetsvoorstel tot wijziging van de WRO zal worden voorbereid teneinde te voorzien in een zogenoemde «rijksprojectenprocedure». Het gaat daarbij om een wettelijke regeling die aan het Rijk de bevoegdheid geeft op efficiënte wijze en – van begin tot eind – onder eigen regie te besluiten over de totstandkoming van rijksprojecten. Een en ander heeft concreter gestalte gekregen in de eerdergenoemde brief van 31 maart 1998 aan de Tweede Kamer, waarin de contouren van de te introduceren rijksprojectenprocedure zijn beschreven. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de vertaalslag hiervan in wetgeving.

Met deze regeling in combinatie met de eerdergenoemde voorgenomen wijzigingen van de Tracéwet en de Wet luchtvaart wordt tevens beoogd te voorkomen dat onder omstandigheden de toevlucht moet worden genomen tot ad hoc-voorzieningen in de sfeer van wetgeving met als enig oogmerk versnelling te bereiken in de besluitvorming over één concreet rijksproject. Bij de behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoor-

stel tot wijziging van de Tracéwet bleken diverse fractiewoordvoerders van mening dat met de wijziging van de Tracéwet en de in voorbereiding zijnde rijksprojectenprocedure de behoefte aan leges speciales afneemt (handelingen II 1999/2000, blz. 43-3284/43-3317).

In de Vierde nota waterhuishouding (kamerstukken II 1998/99, 26 401) is in hoofdstuk 6 (Instrumentarium) reeds aangegeven dat de rijksprojectenprocedure perspectief kan bieden voor de besluitvorming over en de uitvoering van de rivierverruimende maatregelen.

6. Reikwijdte rijksprojectenprocedure

In de eerdergenoemde brief van 31 maart 1998 is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de te introduceren rijksprojectenprocedure. Het gaat daarbij om regievoering door het Rijk, om beheersbare termijnen voor het besluitvormingstraject, alsmede om zo eenvoudig mogelijke juridische procedure(s), onder meer door voorkoming van doublures. Het zijn vooral die elementen die moeten zorgen voor een snellere en efficiëntere wijze van besluitvorming.

Het doorlopen van de rijksprojectenprocedure voor de realisering van een project heeft geen consequenties voor de vraag welke vrijstellingen, vergunningen en overige bestuursrechtelijke toestemmingen voor het te realiseren project noodzakelijk zijn. Een rijksproject is in dat opzicht niet anders dan welk ander project dan ook. De in de reguliere wetgeving voor het verlenen van vergunningen en dergelijke gegeven toetsingskaders blijven onaangetast. Hetzelfde geldt voor de verplichting om voor het te realiseren rijksproject een milieu-effectrapportage (m.e.r.) te maken. In het Besluit m.e.r. 1994 is vastgelegd of een te ondernemen activiteit al dan niet m.e.r.-plichtig is. Ook blijven de inspraak en rechtsbeschermingsmogelijkheden voor burgers en bedrijven onaangetast.

De rijksprojectenprocedure brengt wat het bovenstaande betreft alleen een wijziging aan in de procedure van totstandkoming van de voor de realisering van het project te verlenen vrijstellingen, vergunningen en dergelijke, alsmede ten aanzien van het moment waarop beroep kan plaatsvinden. Het gaat daarbij om de procedurele coördinatie en afstemming van de verlening van de voor het rijksproject benodigde vergunningen en dergelijke onder rijksregie, alsmede om bundeling van de verschillende beroepsmomenten.

Op een aantal onderdelen gaat de rijksprojectenprocedure verder. Het wetsvoorstel voorziet er in dat een vastgesteld rijksprojectbesluit niet nog eens via separate procedure(s) behoeft te worden vertaald in het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Dat besluit geldt van rechtswege als een vrijstelling ex artikel 19 van de WRO. In paragraaf 8.2. wordt hierop uitgebreid ingegaan. Ook in de sfeer van de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt een aantal voorzieningen getroffen. Het bijzondere karakter van een rijksproject rechtvaardigt een versnelling van de in de betreffende regelgeving neergelegde procedure(s).

7. Toegang tot de rijksprojectenprocedure

Een belangrijke vraag die bij het ontwikkelen van een rijksprojectenprocedure moet worden beantwoord, is wanneer zo'n procedure kan worden toegepast, met andere woorden wanneer is sprake van een rijksproject? Overwogen is om het begrip rijksproject in het wetsvoorstel door middel van inhoudelijke criteria te definiëren. De VNG en de Stichting Natuur en Milieu achten in hun commentaar op het voorontwerp een dergelijke definitie wenselijk. Een definitie heeft echter tot gevolg dat de rijksprojectenprocedure op projecten die niet onder de criteria vallen, niet kan worden toegepast. Er gaat een beperkende werking vanuit. Met het oog op de gewenste flexibiliteit is hiervan afgezien.

Het is in feite een politieke beslissing om een project aan te merken als rijksproject.

In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen projecten waarvoor reeds op voorhand duidelijk is dat de besluitvorming daaromtrent een rijksverantwoordelijkheid betreft en projecten ten aanzien waarvan niet op voorhand en in algemene termen is aan te geven of de besluitvorming daaromtrent al dan niet een rijksaangelegenheid betreft.

Toegang tot de rijksprojectenprocedure wordt in het wetsvoorstel mogelijk gemaakt:

1. indien dat is bepaald bij wet;
2. indien dat is bepaald in een planologische kernbeslissing;
3. indien dat is bepaald in een afzonderlijk besluit van de ministerraad.

Voor een uiteenzetting over de positie van de Tweede Kamer bij laatstgenoemd ministerraadsbesluit wordt verwezen naar paragraaf 7.3.

7.1 Rijksprojectenprocedure: indien dat is bepaald bij de wet

Van twee specifieke beleidsterreinen is op voorhand duidelijk dat de besluitvorming over projecten op dat beleidsterrein een rijksverantwoordelijkheid betreft. De besluitvorming over hoofdwegen-, vaarwegen, – en railwegen, alsmede over de aanleg van luchtvaartterreinen geschiedt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. De besluitvorming over deze projecten is vastgelegd in de Tracéwet en de Luchtvaartwet (in de toekomst Wet luchtvaart). De in die wetten vervatte procedures zijn specifiek toegesneden op het betreffende beleidsterrein. Ook in andere ruimtelijk relevante beleidsterreinen doen zich evenwel situaties voor waarbij het op voorhand duidelijk is dat de (publieke) besluitvorming over onderdelen van het betreffende beleidsterrein een specifieke rijksverantwoordelijkheid betreft. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn de besluitvorming over hoogspanningsleidingen van 220 kV of meer. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk de besluitvorming over dergelijke projecten overeenkomstig de rijksprojectenprocedure te laten plaatsvinden. In het onderhavige wetsvoorstel is namelijk bepaald dat de rijksprojectenprocedure van toepassing is op de besluitvorming over een project van nationaal belang of over een bepaalde categorie van projecten van nationaal belang «indien dat bij de wet is bepaald». De toegang tot de rijksprojectenprocedure zal in genoemd voorbeeld concreet gestalte kunnen krijgen door middel van het opnemen van een of meer artikelen in de Elektriciteitswet waarin wordt bepaald dat de besluitvorming over hoogspanningsleidingen van 220 kV en meer overeenkomstig de rijksprojectenprocedure plaatsvindt. De toegang tot de rijksprojectenprocedure wordt aldus geopend door middel van een daartoe strekkende bepaling in de voor het betreffende beleidsterrein geldende sectorwet. Deze toegangsmogelijkheid kan ook worden benut bij herziening van bestaande sectorwetgeving. In het onderhavige wetsvoorstel is tevens bepaald dat in de sectorwet die de toegang tot de rijksprojectenprocedure opent, moet worden aangegeven of beide modules van die procedure voor de besluitvorming over het betreffende project zullen moeten worden doorlopen of één van beide modules. De keuze die in de sectorwet op dat punt wordt gemaakt, zal sterk afhangen van de aard, omvang en complexiteit van het betreffende project, alsmede van het aantal voor dat project benodigde bestuursrechtelijke toestemmingen. In de sectorwet die de toegang tot de rijksprojectenprocedure opent, zal tevens moeten worden vastgelegd of, ingeval voor het betreffende project de projectbesluitmodule wordt doorlopen, het rijksprojectbesluit door de ministerraad wordt vastgesteld of door de projectminister. Tenslotte dient de sectorwet aan te geven onder de verantwoordelijkheid van welke minister de besluitvorming overeenkomstig de rijksprojectenprocedure zal plaatsvinden.

Samenvattend dient in de sectorwet te worden vastgelegd:

- dát de rijksprojectenprocedure van toepassing is;
- welke module(s) van toepassing is (zijn);
- wie het rijksprojectbesluit vaststelt, alsmede
- welke minister projectminister is.

7.2 Rijksprojectenprocedure: indien dat is bepaald in een planologische kernbeslissing

Naast de projecten waarvoor de besluitvorming op basis van een sectorwet overeenkomstig de rijksprojectenprocedure zal kunnen plaatsvinden, biedt het onderhavige wetsvoorstel een tweede ingang voor gebruikmaking van de rijksprojectenprocedure. Ook daarbij gaat het om projecten of categorieën van projecten waarvan op voorhand kan worden voorzien dat de besluitvorming daaromtrent primair de verantwoordelijkheid van het Rijk betreft. Een duidelijk voorbeeld hiervan is een groot project van nationaal belang voor de besluitvorming waarvan gebruik is gemaakt van de pkb ex artikel 39 van de WRO inzake grote projecten van nationaal belang. Een pkb ex artikel 39 van de WRO bevat de besluitvorming over nut, noodzaak en globale locatie of tracering van een groot project van nationaal belang. Zo'n pkb geeft de bindende kaders aan voor de vervolgbesluitvorming op weg naar de concrete uitvoering. Wanneer een pkb ex artikel 39 betrekking heeft op de aanleg van een groot project van nationaal belang in de zin van de Tracéwet (voorbeelden: PKB Betuweroute en PKB Hogesnelheidslijn-Zuid), biedt hoofdstuk V van de Tracéwet het juridisch kader voor de vervolgbesluitvorming op weg naar de spa in de grond. Dat hoofdstuk bevat de procedure voor de totstandkoming van het tracébesluit en de voor de realisering van de weg of spoorweg benodigde vergunningen. Die procedure geschiedt onder de regie en verantwoordelijkheid van het Rijk, in casu de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Voor grote projecten van nationaal belang waaromtrent de beginselbesluitvorming in een pkb ex artikel 39 is vastgelegd die niet onder het bereik van de Tracéwet vallen, is geen sprake van vervolgbesluitvorming onder rijksregie en verantwoordelijkheid. Een voorbeeld hiervan betreft de in voorbereiding zijnde PKB Tweede Maasvlakte. Bij dergelijke projecten eindigt de regisserende rol van het Rijk op basis van de huidige regelgeving met het van kracht worden van de pkb ex artikel 39. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het benodigde instrumentarium voor het Rijk om de besluitvorming over dit type projecten ook na het van kracht worden van de pkb onder eigen regie af te ronden. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt hiertoe dat de rijksprojectenprocedure van toepassing is op de besluitvorming over een project van nationaal belang indien dat in een planologische kernbeslissing is bepaald. Met de inwerkingtreding van deze bepaling zal de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang van begin tot eind onder rijksregie kunnen plaatsvinden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de toezegging van het kabinet als vermeld in het kabinetsstandpunt Besluiten grote projecten inhoudende dat zal worden voorzien in de mogelijkheid voor een efficiënte procedure voor de vervolgbesluitvorming over grote projecten van nationaal belang die niet onder het bereik van de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart vallen. In de pkb zal tevens moeten worden aangegeven welke module van de rijksprojectenprocedure op de vervolgbesluitvorming over het betreffende grote project van nationaal belang van toepassing is. Gelet op het feit dat het hier om een pkb gaat waarin de cruciale beslissingen over een te realiseren groot project zijn vastgelegd, zal als regel voor de vervolgbesluitvorming worden volstaan met het doorlopen van de uitvoeringsmodule.

Uit de in het wetsvoorstel gekozen formulering inhoudende dat in een planologische kernbeslissing kan worden bepaald dat de rijksprojecten-procedure van toepassing is, blijkt dat de inzet van de rijksprojecten-procedure niet wordt beperkt tot pkb's in de zin van artikel 39 van de WRO. Immers, ook «reguliere» pkb's, zoals bijvoorbeeld de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid, het Structuurschema elektriciteitsvoorziening, het Structuurschema Buisleidingen en dergelijke, kunnen uitspraken bevatten betreffende de realisering van (categorieën van) rijksprojecten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een uitspraak in het Structuurschema elektriciteitsvoorziening over de wenselijkheid of noodzaak van de aanleg van één of meer voor de nationale energievoorziening belangrijke project(en). De besluitvorming over de realisering van dergelijke projecten geschiedt als regel door middel van de doorwerking en vertaling van de betreffende pkb uitspraken in streek- en bestemmingsplannen, gevolgd door de verlening van vrijstellingen en vergunningen volgens de reguliere besluitvormingskanalen. Dit geldt zowel voor pkb-uitspraken met een indicatief karakter als voor pkb-uitspraken waaraan de status van concrete beleidsbeslissing is toegekend. Een concrete beleidsbeslissing in een pkb dient door provincies en gemeenten bij de vaststelling van hun ruimtelijke plannen in acht te worden genomen. Onder omstandigheden kan het noodzakelijk zijn de besluitvorming over het (de) in pkb-kader vermelde te realiseren rijksproject(en) onder eigen regie te doen plaatsvinden. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid daartoe. Wanneer daartoe aanleiding is, zal het doorlopen van de rijksprojectenprocedure voor de realisering van één of meer in een pkb vermelde project(en) in diezelfde pkb kunnen worden vastgelegd. Daarbij moet tevens worden aangegeven welke module van de rijksprojectenprocedure op de besluitvorming over het betreffende project van toepassing zal zijn. Een en ander zal afhankelijk zijn van het betreffende project en van de reikwijdte van de uitspraak daaromtrent in de pkb. Indien in de pkb wordt volstaan met de uitspraak dat het Rijk de realisering van een bepaald project op enige termijn wenselijk acht, zal er in het algemeen meer aanleiding zijn voor het doorlopen van beide modules van de rijksprojectenprocedure, dan wanneer in de pkb reeds uitspraken zijn vastgelegd over de termijn waarbinnen de realisering van het project noodzakelijk is, alsmede reeds een afweging heeft plaatsgevonden over de concrete locatie daarvan. In de pkb die de toegang tot de rijksprojectenprocedure opent, zal verder moeten worden vastgelegd of, ingeval voor het betreffende project de projectbesluitmodule wordt doorlopen, het rijksprojectbesluit door de ministerraad wordt vastgesteld of door de projectminister. Tenslotte dient de pkb aan te geven onder de verantwoordelijkheid van welke minister de besluitvorming overeenkomstig de rijksprojectenprocedure zal plaatsvinden.

Samenvattend dient in de pkb te worden vastgelegd:

- dat de rijksprojectenprocedure van toepassing is;
- welke module(s) van toepassing is (zijn);
- wie het rijksprojectbesluit vaststelt, alsmede
- welke minister projectminister is.

7.3 Rijksprojectenprocedure: indien dat is bepaald in een afzonderlijk besluit van de ministerraad

In het bovenstaande is gesproken over de inzet van de rijksprojecten-procedure voor projecten ten aanzien waarvan reeds in een wet, of in een pkb kan worden aangegeven dat de publieke besluitvorming daaromtrent een rijksverantwoordelijkheid betreft. Het gaat daarbij dus om projecten waarvoor op voorhand kan worden vastgelegd dat de besluitvorming daaromtrent een rijksaangelegenheid betreft. Er zijn evenwel ook projecten waarvan de kwalificatie rijksproject en daarmee de noodzaak

van het doorlopen van de rijksprojectenprocedure niet op voorhand zijn te geven. Die situatie zal zich kunnen voordoen bij onvoorziene projecten waarvan pas op het moment dat zo'n project zich concreet aandient, zal blijken dat de realisering daarvan een nationaal belang betreft. Daarbij kan – bijvoorbeeld – worden gedacht aan een innovatief (particulier) initiatief. Het kan hierbij gaan om projecten die qua beleidsterrein, aard, omvang en dergelijke sterk uiteen lopen. De enige gemeenschappelijke noemer in die situatie is dat het Rijk vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het nationaal beleid de realisering van een project zodanig belangrijk vindt dat hij de regie van de besluitvorming in eigen hand wil houden. Ook in die situatie moet het mogelijk zijn gebruik te maken van de rijksprojectenprocedure. Het is niet mogelijk dergelijke projecten in algemene wetgevingstermen te vatten. De inzet van de rijksprojectenprocedure wordt voor dergelijke gevallen daarom mogelijk gemaakt door middel van een procedurele ingang. In het wetsvoorstel is bepaald dat de rijksprojectenprocedure van toepassing kan worden verklaard op de besluitvorming over een project van nationaal belang of over een bepaalde categorie van projecten van nationaal belang bij afzonderlijk besluit van de ministerraad. De ministerraad dient niet alleen te besluiten dat de rijksprojectenprocedure op de besluitvorming over een bepaald project van toepassing is, maar eveneens welke module(s) van die procedure dient(dienen) te worden doorlopen, alsmede welke minister voor het betreffende project als projectminister zal optreden. Tenslotte dient, ingeval voor het betreffende project de projectbesluitmodule wordt doorlopen, door de ministerraad te worden besloten of het rijksprojectbesluit door de ministerraad wordt vastgesteld of door de projectminister.

De keuze voor de ministerraad als orgaan dat besluit over de inzet van de rijksprojectenprocedure, waarborgt een efficiënt gebruik van de rijksprojectenprocedure. Die procedure kan worden ingezet voor een project dat door de ministerraad wordt gekwalificeerd als project van nationaal belang, ongeacht het beleidsterrein, de aard van het project, het schaalniveau van het project enz.. Tegelijkertijd waarborgt de keuze voor de ministerraad een terughoudend gebruik van de rijksprojectenprocedure. Daarmee wordt voorkomen dat de rijksprojectenprocedure wordt ingezet voor de besluitvorming over projecten die zeer wel volgens de reguliere besluitvormingskanalen kunnen worden gerealiseerd. Een en ander geldt temeer, aangezien in het wetsvoorstel is bepaald dat een ministerraadsbesluit dat de toegang tot de rijksprojectenprocedure opent, aan de Tweede Kamer dient te worden toegezonden. De Tweede Kamer kan binnen vier weken na ontvangst van het ministerraadsbesluit besluiten tot behandeling ervan. Met deze bepaling wordt tevens de democratische legitimatie gewaarborgd.

Het is mogelijk dat het project waarop het ministerraadsbesluit betrekking heeft in strijd is met het in een pkb opgenomen nationaal ruimtelijk beleid. Indien de ministerraad van mening is dat het project moet worden uitgevoerd, zal de pkb moeten worden gewijzigd. In het wetsvoorstel is bepaald dat voorzover het project in strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid dat is opgenomen in een pkb, tevens aan de Tweede Kamer wordt gezonden het voornemen om deze pkb te herzien (bedoeld in artikel 2b, eerste lid, in samenhang met 2a, eerste lid, van de WRO). Het ligt voor de hand om dit voornemen tegelijkertijd met het ministerraadsbesluit toe te zenden. Op deze wijze wordt duidelijkheid verschaft omtrent de verhouding van het project tot het nationaal ruimtelijk beleid. De ruimtelijke onderbouwing van het project wordt vervolgens gegeven in of bij de pkb-herziening en het eventueel op te stellen rijksprojectbesluit. In reactie op het voorontwerp is door VNO-NCW de suggestie gedaan om in deze situaties het ministerraadsbesluit ex lege als vrijstelling van de pkb te beschouwen en deze bij de eerstvolgende periodieke herziening in de pkb

te verwerken. Daarvoor zou dan wel de goedkeuring van de Staten-Generaal moeten worden gevraagd. De WRO bevat thans echter niet de mogelijkheid om vrijstelling van een pkb te verlenen. In paragraaf 8.2 wordt uitgebreid ingegaan op de relatie tussen de projectbesluitmodule en de procedure voor herziening van een pkb. Een dergelijke vrijstellingsmogelijkheid dient in een breder kader te worden gezien. Het voert te ver om deze in het kader van dit wetsvoorstel in te voeren. Bij de voorgenomen fundamentele herziening van de WRO zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan relatie tussen projectbesluitvorming en het ruimtelijk plansysteem in de WRO.

De vorm waarin en het moment waarop de ministerraad zal besluiten over de inzet van de rijksprojectenprocedure voor de besluitvorming over een bepaald project, is in het wetsvoorstel niet geregeld. Een en ander zal afhankelijk zijn van het betreffende te realiseren project en het stadium van voorbereiding van de besluitvorming. In bepaalde gevallen zal het gewenst zijn reeds in een vroeg stadium duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of de besluitvorming over een project al dan niet overeenkomstig de rijksprojectenprocedure zal geschieden. In andere gevallen zal met het benaderen van de ministerraad worden gewacht tot dat terzake van het te realiseren project een behoorlijke hoeveelheid informatie beschikbaar is. Waar het om gaat is dat de ministerraad over voldoende informatie beschikt om te kunnen bepalen of voor de besluitvorming over dat project de inzet van de rijksprojectenprocedure is geboden. Een ministerraadsbesluit als hier bedoeld, heeft als enig oogmerk voor de besluitvorming over een bepaald project de toegang tot de rijksprojectenprocedure te openen. Die beslissing is aan te merken als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit in de zin van artikel 6:3 van de Awb en is dan ook reeds daarom als regel niet vatbaar voor beroep bij de administratieve rechter. Om zeker te stellen dat het hier bedoelde ministerraadsbesluit uitgesloten is van bezwaar- of beroepsprocedures, wordt het besluit echter ook op de negatieve lijst geplaatst.

8. De projectbesluitmodule

De projectbesluitmodule is van toepassing, indien dat in een wet, een pkb, of een ministerraadsbesluit dat de toegang tot de rijksprojectenprocedure heeft geopend, is bepaald. De projectbesluitmodule omvat een overzichtelijke en – wat de juridische stappen betreft – in de tijd beheersbare procedure voor de totstandkoming van rijksinvesteringsprojecten. Centraal in deze module staat de totstandkoming van een rijksprojectbesluit waarin juridisch bindend wordt besloten over de realisering en aanvaardbaarheid van dat rijksproject in de in het rijksprojectbesluit beschreven vorm. Het rijksprojectbesluit wordt overeenkomstig hetgeen daaromtrent in de wet, de pkb, of het ministerraadsbesluit is bepaald, vastgesteld door de ministerraad of door de projectminister. Is een rijksprojectbesluit onherroepelijk geworden, dan staat de realisering van het project vast, alsmede binnen welke condities het project zal worden uitgevoerd. Alvorens de spa voor de daadwerkelijke realisering van het project in de grond kan, zal in het algemeen de uitvoeringsmodule moeten worden doorlopen. In dat kader wordt voorzien in de voor het project noodzakelijke vergunningen en dergelijke.

De totstandkoming van een rijksprojectbesluit dient vanzelfsprekend aan een aantal basisvereisten te voldoen. Indien het een m.e.r.-plichtige activiteit betreft, zal overeenkomstig de m.e.r.-regelgeving een milieueffectrapport (MER) moeten worden gemaakt. Voorts zal het ontwerprijksprojectbesluit worden onderworpen aan inspraak, bestuurlijk overleg en rechtsbescherming. Ter voorbereiding van het ontwerprijksprojectbesluit dient de projectminister overleg te voeren met de betrokken bestuursorganen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking

heeft. Op de totstandkoming van een rijksprojectbesluit is de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb van toepassing. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt hierop ingegaan. Zoals aangegeven in paragraaf 2 zal deze procedure te zijner tijd worden vervangen door de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit het onlangs ingediende wetsvoorstel terzake (kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–2). De totstandkoming van een rijksprojectbesluit is in juridische zin niet opzienbarend. Het bijzondere karakter van dit besluit betreft dan ook vooral het feit dat het Rijk zelf verantwoordelijk is voor de besluitvorming. Het Rijk dient te zorgen voor een strakke regievoering, alsmede voor een deugdelijke onderbouwing van het rijksprojectbesluit. Onderstaand wordt een en ander stapsgewijs behandeld. Een aantal aanvullende voorschriften die verband houden met het specifieke karakter van de besluitvorming, wordt daarbij meegenomen.

8.1 M.e.r.- procedure

In het Besluit milieu-effectrapportage 1994 staat vermeld welke activiteiten m.e.r.-plichtig zijn. Indien het te realiseren rijksproject overeenkomstig dat besluit een m.e.r.-plichtige activiteit betreft, zal daarvoor, zoals gebruikelijk, de m.e.r.-procedure van de Wet milieubeheer moeten worden doorlopen. Die procedure begint met het uitbrengen van een startnotitie. Die stap is in het algemeen de eerste formele stap in de besluitvorming over een voorgenomen rijksproject. In het onderhavige wetsvoorstel is ten aanzien van de inhoud van de startnotitie een specifieke bepaling opgenomen. Het wetsvoorstel bepaalt namelijk dat de startnotitie vergezeld gaat van «*een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen van het project en van de gevolgen voor andere bij het project betrokken belangen*». De startnotitie krijgt zodoende een bredere strekking dan alleen de relatie met milieu-effecten.

Voor deze – bredere – startnotitie is gekozen om vanaf een zo vroeg mogelijk moment in de besluitvormingsprocedure inzicht te geven in de verschillende bij het project betrokken belangen. Het gaat hier immers om een project van een zodanig belang dat het Rijk de besluitvorming daaromtrent zelf wenst te regisseren. Burgers krijgen zodoende de gelegenheid in een vroeg stadium, namelijk in het kader van de inspraak op de startnotitie, niet alleen te reageren op milieubelangen, maar ook op andere betrokken belangen. Die andere belangen en de reacties van burgers daaromtrent worden vanaf de aanvang van de besluitvormingsprocedure in kaart gebracht.

Het wetsvoorstel stelt nog een aanvullende eis aan het uitbrengen van de startnotitie. Het wetsvoorstel bepaalt namelijk dat in de startnotitie wordt vastgelegd binnen welke termijn na het uitbrengen van de startnotitie, de volgende formele stap in de procedure, te weten de ter inzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit, zal plaatsvinden. Ook die bepaling heeft te maken met het feit dat het hier de voorbereiding van een rijksproject betreft. De keuze voor het doorlopen van de rijksprojectenprocedure betekent dat het Rijk het van belang acht dat de besluitvorming over het betreffende project volgens een strakke regie en termijnstelling onder de verantwoordelijkheid van het Rijk plaatsvindt. In die omstandigheden mag worden verwacht dat vanaf het begin van de procedure helderheid wordt verschaft over het door het Rijk gewenste tempo van de besluitvorming. Een neveneffect is dat het Rijk, in casu de projectminister, als verantwoordelijk bestuursorgaan zich daarmee aan een termijn bindt. In het verlengde van deze bepaling is in het wetsvoorstel bepaald dat, wanneer het ontwerp-rijksprojectbesluit niet overeenkomstig de in de startnotitie vermelde termijn ter inzage wordt gelegd, daarvan mededeling wordt

gedaan in betrokken huis-aan-huisbladen, in nieuwsbladen en in de Staatscourant. Wanneer de inzet van de rijksprojecten-procedure is gebaseerd op een besluit van de ministerraad, dienen tevens de Staten-Generaal te worden geïnformeerd. In de mededeling in de verschillende bladen en aan de Staten-Generaal zal tevens moeten worden aangegeven wat de voornemens zijn voor het vervolgen van de procedure. Met deze bepalingen wordt beoogd te voorzien in duidelijkheid voor betrokken bestuursorganen en burgers ten aanzien van het verloop van de besluitvorming.

Het bevoegd gezag voor de MER is, afhankelijk van het orgaan dat het rijksprojectbesluit vaststelt, ofwel de projectminister, ofwel de ministerraad. De m.e.r.-procedure zal, zoals gebruikelijk, moeten resulteren in een MER. Het opstellen van het MER zal dienen te geschieden door de initiatiefnemer. Bij een rijksproject zal sprake kunnen zijn van een particuliere initiatiefnemer. Het Rijk kan ook zelf initiatiefnemer zijn. Het MER zal gelijktijdig met het ontwerp-rijksprojectbesluit ter inzage worden gelegd.

8.2 Voorbereiding en vaststelling (ontwerp-)rijksprojectbesluit + MER

De volgende formele stap in de besluitvormingsprocedure is het ter inzage leggen van het ontwerp-rijksprojectbesluit met toelichting, alsmede van het MER overeenkomstig de procedure van afdeling 3.5 van de Awb. Indien in een uitzonderlijk geval de betreffende activiteit niet m.e.r.-plichtig is, begint de besluitvormingsprocedure met de ter inzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit met toelichting. Het wetsvoorstel bepaalt dat het rijksprojectbesluit tenminste een beschrijving bevat van

- het betrokken project en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd, en
- de gevolgen van het project voor de bij het project betrokken belangen.

De voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit met toelichting en het daaraan verbonden tijdsbeslag is een cruciale fase in het besluitvormingstraject. In de totale besluitvormingsprocedure is het deze fase die de meeste tijd vergt. De duur van de voorbereiding van een ontwerp-rijksprojectbesluit met toelichting en van het opstellen van het MER is niet in algemene zin in een tijdschema te vatten. De zwaarte van de voorbereiding zal per concreet project verschillen. Om die reden is, zoals eerder vermeld, bepaald dat in de startnotitie m.e.r. wordt aangegeven binnen welke termijn na het uitbrengen van de startnotitie de ter inzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit zal plaatsvinden. Die termijn zal per geval verschillen.

Een belangrijk en tijdsbepalend element bij de voorbereiding van een (ontwerp-)rijksprojectbesluit met toelichting is hoe een voorgenomen rijksproject zich verhoudt tot vigerend nationaal ruimtelijk beleid. Als een door het Rijk beoogd project voortvloeit uit het nationaal ruimtelijk beleid, veelal vastgelegd in een pkb, of aansluit bij de hoofdlijnen van dat beleid, hebben in het kader van de totstandkoming van dat beleid in de regel al de nodige afwegingen plaatsgevonden. Een pkb kan uitspraken bevatten over de voor het gebied waarbinnen het Rijk het project zal willen realiseren, gewenste ontwikkelingsrichtingen. Mogelijkerwijs bevat de pkb ook uitspraken over de wenselijkheid of zelfs de noodzaak van de realisering van een project. Ook is het mogelijk dat in de pkb al uitspraken staan over de locatie van bepaalde projecten of voorzieningen. De afwegingen die in de pkb zijn vastgelegd, behoeven bij de voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit niet opnieuw te worden gemaakt. De in de pkb gemaakte afwegingen zijn bepalend voor de afwegingen die bij de voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit nog dienen plaats te

vinden. Als een pkb vergaande uitspraken bevat terzake van de noodzaak en de locatie van een te realiseren project, betreft het doorlopen van de rijksprojectenprocedure, in casu de voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit, de operationalisering van het nationale beleid ten behoeve van de realisering van dat concrete project in die vorm. De voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit draagt dan een vooral technisch-operationeel karakter. De ruimtelijke en milieuhygiënische afweging betreft in dat geval de concrete inpassing van het project op het lokale niveau.

Wanneer een voorgenomen project weliswaar past in de hoofdlijnen van een pkb, maar in de pkb nauwelijks of geen uitspraken zijn opgenomen over de wenselijkheid, noodzaak en locatie van de realisering van een project, zal bij de voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit een veel intensievere (ruimtelijke en milieuhygiënische) afweging dienen te worden gemaakt. De onderbouwing van het project op het punt van de noodzaak daarvan, de locatiekeuze en dergelijke, kortom de beleidsmatige onderbouwing, zullen dan in het (ontwerp-)rijksprojectbesluit concreet gestalte moeten krijgen.

Als een door het Rijk beoogd project niet aansluit bij de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid als neergelegd in een pkb, of daarmee zelfs in strijd is, is sprake van een andere, veel ingrijpender, situatie. Immers, in die situatie gaat het om een koerswijziging ten opzichte van vigerend nationaal ruimtelijk beleid. In de besluitvorming gaat het dan ten principale om de vraag of het voorgenomen project wijziging van het nationaal ruimtelijk beleid rechtvaardigt. In die situatie zal in het algemeen niet kunnen worden volstaan met het vaststellen van het rijksprojectbesluit, maar zal ook het nationaal ruimtelijk beleid, veelal de pkb, moeten worden gewijzigd.

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is overwogen of het – uit efficiencyoverwegingen – gewenst is te voorzien in een regeling waarbij in één procedure zowel de pkb wordt gewijzigd als de vaststelling van het rijksprojectbesluit plaatsvindt. Daarmee zou worden voorkomen dat ten behoeve van de realisering van één concreet project eerst de pkb-procedure dient te worden doorlopen en vervolgens nog eens de rijksprojectenprocedure. Hieromtrent is het volgende overwogen.

De voor de wijziging of herziening van een pkb te doorlopen procedure wijkt sterk af van de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedure voor de totstandkoming van een rijksprojectbesluit. Een pkb wijziging of herziening vergt de instemming van beide kamers der Staten-Generaal. De totstandkoming van een rijksprojectbesluit als bedoeld in dit wetsvoorstel geschiedt overeenkomstig de procedure van afdeling 3.5 van de Awb. Van goedkeuring door de Staten-Generaal is in die procedure geen sprake. Bundeling van beide procedures zou betekenen dat de zwaarste daarvan zou moeten prevaleren. Het is de vraag of zo'n zware gebundelde procedure altijd even efficiënt is.

Verder is de vraag of het voorzien in een gebundelde procedure ten behoeve van zowel de noodzakelijke pkb-wijziging als de vaststelling van het rijksprojectbesluit wel voldoende flexibiliteit biedt. Waar het in casu om gaat is te voorzien in een onderbouwing van nut en noodzaak van het te realiseren project, van de ruimtelijke en milieuhygiënische implicaties daarvan en in het bijzonder van het belang om ten behoeve van dat project af te wijken van het vigerende nationale beleid. Of die afwegingen ten principale aan de orde zullen moeten komen in het kader van het doorlopen van de pkb-procedure of juist in het kader van de totstandkoming van het rijksprojectbesluit zal sterk afhangen van het concrete project en de mate van strijdigheid daarvan met het vigerende nationale beleid.

In bepaalde gevallen zal het noodzakelijk zijn de principiële discussies over het betreffende project, inclusief het op te stellen MER, te concen-

treren op de procedure betreffende de wijziging of herziening van de pkb en de resultaten van de gemaakte afwegingen zoveel mogelijk in de pkb zelf vast te leggen. Het doorlopen van de projectbesluitmodule resulterend in de vaststelling van het rijksprojectbesluit betreft dan niet veel meer dan de operationalisering van het gewijzigde nationale beleid voor het concrete project. Onder omstandigheden zal in het kader van de pkb-wijziging zelfs kunnen worden besloten af te zien van de projectbesluitmodule en worden gekozen voor alleen het doorlopen van de uitvoeringsmodule ten behoeve van de daadwerkelijke realisering van het project.

In andere gevallen evenwel zal het opportuun zijn de principiële discussies over het betreffende project, inclusief het op te stellen MER, niet in het kader van de pkb-procedure te laten plaatsvinden, maar die discussies te concentreren op de totstandkoming van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit. Daarbij kan – bijvoorbeeld – worden gedacht aan de situatie dat ten behoeve van het voorgenomen project weliswaar een pkb-wijziging dient plaats te vinden, maar deze wijziging niet heel ingrijpend is.

Sommige pkb's lenen zich ook wat de inhoud daarvan betreft niet om in dat kader de voor het project noodzakelijke afwegingen vast te leggen. Uit het bovenstaande blijkt dat in een situatie waarin voor een voorgenomen rijksproject zowel pkb-wijziging dient plaats te vinden als de rijksprojectenprocedure dient te worden doorlopen, in algemene zin niet valt aan te geven welke procedurele aanpak het meest efficiënt is. Het betreffende project, de mate waarin van het vigerende nationaal ruimtelijk beleid wordt afgeweken, de inhoud van de betreffende pkb enz., zullen een indicatie zijn voor de meest adequate procedurele aanpak. Tegen die achtergrond is besloten af te zien van een voorziening in het wetsvoorstel waarbij in één procedure zowel de pkb wordt gewijzigd als de vaststelling van het rijksprojectbesluit plaatsvindt.

In de praktijk zullen dubbele procedures in de zin van eerst de pkb-procedure en vervolgens de rijksprojectenprocedure ten behoeve hetzelfde project kunnen worden voorkomen door het zoveel mogelijk parallelschakelen van beide procedures. De regelgeving bevat op dat punt geen belemmeringen. Dit betekent dat de hierbovenbeschreven situatie zich in de praktijk zal oplossen door waar mogelijk te voorzien in parallelschakeling van beide procedures.

Daarbij kan – bijvoorbeeld – worden gedacht aan het gelijktijdig ter inzage leggen van deel 1 van de pkb en van het ontwerp-rijksprojectbesluit.

Burgers kunnen dan op één moment zowel hun zienswijzen naar voren brengen ten aanzien van deel 1 van de pkb als ten aanzien van het ontwerp-rijksprojectbesluit. Parallelschakeling is niet alleen efficiënt voor de beheersbaarheid van de besluitvorming in de tijd, maar is ook van belang voor burgers, belangengroeperingen, betrokken bestuursorganen en dergelijke. Parallelschakeling van procedures bevordert de inzichtelijkheid van de besluitvorming. De in de praktijk beoogde parallelschakeling betreft waar mogelijk alle procedurele stappen van beide procedures met uitzondering van de vaststelling van het rijksprojectbesluit. Daarmee zal moeten worden gewacht totdat de noodzakelijke pkb-wijziging in werking is getreden. In de meest optimale vorm zal de parallelschakeling er toe kunnen leiden dat daags na de inwerkingtreding van de pkb-wijziging het rijksprojectbesluit zal kunnen worden vastgesteld. Een voorbeeld van een dergelijke parallelschakeling uit het recente verleden betreft de besluitvorming over de elektriciteitscentrale op de locatie Swentibold te Geleen als neergelegd in het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening.

De ruimtelijke afweging speelt bij de totstandkoming van een rijksprojectbesluit een belangrijke rol. De afweging van de voor het project beoogde locatie en de concrete inpassing van het project in de dagelijkse leefomgeving zijn een belangrijk onderdeel van de voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit. De mate van afweging is, zoals bovenver-

meld, afhankelijk van het nationale ruimtelijk beleid. Over de ruimtelijke afweging en de consequenties van het voorgenomen rijksproject voor het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid vindt vanzelfsprekend in het kader van de startnotitie en bij de voorbereiding van het rijksprojectbesluit overleg plaats met de betrokken provincie(s) en gemeente(n) en met het (respectievelijk de) betrokken waterschap(pen). In artikel 39d, eerste lid, is naar aanleiding van de reacties van de maatschappelijke organisaties en het advies van de Raad van State expliciet bepaald dat de projectminister over het voornemen tot het nemen van een ontwerp-rijksprojectbesluit overleg dient te voeren met de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft. De resultaten van de gemaakte ruimtelijke afwegingen krijgen gestalte in het (ontwerp)-rijksprojectbesluit en de daarbij behorende toelichting. In de fase waarin het (ontwerp)-rijksprojectbesluit ter inzage ligt, zal in het kader van het bestuurlijk overleg, de zienswijzen van burgers en belangengroeperingen, en de eventuele advisering, naar verwachting in de regel veel aandacht worden gegeven aan de ruimtelijke afwegingen terzake van het voorgenomen project. Voorkomen moet worden dat, wanneer het rijksprojectbesluit is vastgesteld, de daarin neergelegde afwegingen terzake in de vervolgbesluitvorming inzake het te realiseren project nogmaals ter discussie worden gesteld en onder omstandigheden de uitvoering van het project kunnen frustreren. Om die reden is er voor gekozen de vertaalslag van het rijksprojectbesluit in het gemeentelijk ruimtelijk beleid in het wetsvoorstel zelf te regelen. Daarvoor is aangesloten bij de systematiek die terzake in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet is vastgelegd. Dit houdt in dat, voorzover er strijd bestaat tussen het vigerende gemeentelijk bestemmingsplan en het rijksprojectbesluit, het rijksprojectbesluit van rechtswege het karakter heeft van een vrijstelling als bedoeld in de zin van artikel 19 van de WRO. Het wetsvoorstel bevat voorts de wettelijke verplichting voor de gemeente om het rijksprojectbesluit in het bestemmingsplan te verwerken. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het onderhavige wetsvoorstel, alsmede het amendement Ravestein bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (kamerstukken II 1999/2000, 26 343, nr. 15) is aan deze verplichting een termijn verbonden van een jaar na het onherroepelijk worden van het rijksprojectbesluit.

Behalve als vrijstelling geldt het rijksprojectbesluit volgens het wetsvoorstel als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO. Ook deze bepaling is overeenkomstig de systematiek in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet. Doel daarvan is het geven van voorbereidingsbescherming voor het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft. Op het moment dat het rijksprojectbesluit wordt vastgesteld, zal nog niet de eigendom van de voor het project benodigde grond door het Rijk of de initiatiefnemer zijn verkregen. Omdat het nog wel even zal duren voor met de daadwerkelijke uitvoering van het project wordt begonnen, bestaat de kans dat voor nog niet gerealiseerde bouw-mogelijkheden in (het) geldende bestemmingsplan(nen) een bouw-aanvraag wordt ingediend. Hoewel deze in de regel in strijd zal zijn met het rijksprojectbesluit, zou zo'n bouw-aanvraag moeten worden gehonoreerd op grond van het limitatieve/imperatieve stelsel van de Woningwet (artikel 44). Het rijksprojectbesluit geeft weliswaar voorzover nodig een vrijstelling van bepalingen van (het) bestemmingsplan(nen), maar herzielt de bestemmingen uit het plan niet. Het doel van de in het wetsvoorstel terzake voorgestelde bepaling is dat er ten behoeve van de realisering van het project een voorbereidingsbescherming geldt door middel van de aanhoudingsplicht, bedoeld in artikel 50 van de Woningwet. Een dergelijke aanhoudingsplicht moet uiteraard niet gelden voor de werken en bouwwerken die benodigd zijn voor de realisering van het project. In het wetsvoorstel is een en ander geregeld door de aanhoudingsplicht voor die gevallen buiten toepassing te verklaren. Daarom worden aanvragen om

bouwvergunning die passen in het rijksprojectbesluit rechtstreeks getoetst aan artikel 44 van de Woningwet. Omdat het vastgestelde rijksprojectbesluit geldt als vrijstelling in de zin van artikel 19 van de WRO, moet(en) de gevraagde vergunning(en) worden verleend.

Voor de van rechtswege doorvertaling van het rijksprojectbesluit in het provinciaal ruimtelijk beleid is geen aanleiding. Vanzelfsprekend speelt het streekplan een belangrijke rol in de afwegingen die plaatsvinden bij de voorbereiding en de totstandkoming van het rijksprojectbesluit. Voor de daadwerkelijke realisering van het project kan het streekplan echter geen belemmeringen opleveren. Wel wordt er vanuit gegaan dat het streekplan in overeenstemming zal worden gebracht met de ingevolge het rijksprojectbesluit gewijzigde planologische inrichting van een gedeelte van het provinciaal grondgebied.

Bij de besluitvorming over een rijksproject spelen naast ruimtelijke belangen nog (vele) andere belangen. Het zal daarbij kunnen gaan om belangen op het punt van landschap, natuur, cultuurhistorie, volkshuisvesting, milieu, en dergelijke. Tevens zullen sociaal-economische belangen, werkgelegenheidsbelangen en dergelijke aan de orde kunnen zijn. Al de bij het concreet voorliggende rijksproject betrokken belangen en onder omstandigheden het – ten aanzien van de verschillende belangen – betrokken nationale beleid zullen bij de voorbereiding van het (ontwerp-)rijksprojectbesluit dienen te worden betrokken en afgewogen. Het is de taak van de projectminister om bij de voorbereiding van het ontwerp-rijksprojectbesluit ten behoeve van een zorgvuldige afweging van de verschillende betrokken belangen te zorgen voor een goede afstemming met de collega-ministers die voor de onderscheidene belangen primair verantwoordelijk zijn.

Het (ontwerp)-besluit dient overeenkomstig de reguliere beginselen van de Awb te worden gemotiveerd. De resultaten van de belangenafweging en de daarin gemaakte keuzen zullen in de toelichting dienen te worden beschreven. De besluitvorming over een rijksproject is in dat opzicht niet anders dan de besluitvorming over andere ruimtelijke investeringsprojecten. (Inter)nationale regelgeving, zoals de geïmplementeerde Habitat-richtlijn, de Vogelrichtlijn, de zorgplicht voor flora en fauna en dergelijke zijn onverkort van toepassing op de besluitvorming over een rijksproject. Hetzelfde geldt voor de in rijksnota's verankerde afwegingskaders betreffende bijvoorbeeld natuur en landschap. Voorbeelden hiervan zijn de in het Structuurschema Groene Ruimte vervatte afweegformule en het compensatie-beginsel. Het is niet goed denkbaar dat het Rijk, juist waar hij zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de besluitvorming over een project, in strijd handelt met zijn eigen beleid en regelgeving of met internationale regelgeving.

Om een zorgvuldige belangenafweging bij de besluitvorming over een rijksproject te waarborgen is in het wetsvoorstel expliciet bepaald dat het rijksprojectbesluit een beschrijving dient te bevatten van de gevolgen van het project voor de daarbij betrokken belangen.

Het wetsvoorstel bepaalt tevens dat het rijksprojectbesluit een beschrijving bevat van het betrokken project en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. Die beschrijving zal per concreet geval verschillen. Onder omstandigheden zal het rijksprojectbesluit voor de beschrijving van het project en de wijze van uitvoering daarvan korthedshalve verwijzen naar een separaat document. Ingeval het project een particulier initiatief betreft zal dat document in de praktijk veelal worden opgesteld door de initiatiefnemer. Het is ook mogelijk voor de projectbeschrijving gebruik te maken van één of meer kaarten, waarop het project staat ingetekend.

Wanneer een ontwerp-rijksprojectbesluit overeenkomstig de bepalingen van het wetsvoorstel en voorzien van een toelichting is voorbereid en vastgesteld, zal het ter inzage worden gelegd. De terinzagelegging geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de projectminister overeenkomstig hetgeen daaromtrent is vastgelegd in de wet, de pkb of het ministerraadsbesluit op basis waarvan de rijksprojectenprocedure wordt ingezet. Het MER wordt gelijktijdig ter inzage gelegd. Deze stukken liggen gedurende een termijn van minimaal vier weken ter inzage. In een concreet geval kan worden gekozen voor een langere termijn van terinzageligging. In die periode zal een ieder bedenkingen ten aanzien van het ontwerp-rijksprojectbesluit kunnen inbrengen, alsmede zienswijzen kunnen indienen ten aanzien van het MER. Tevens zal in die periode toetsing plaatsvinden van het m.e.r. door de Commissie m.e.r. Vanzelfsprekend zal ook bestuurlijk overleg plaatsvinden met betrokken provincies en gemeenten. Overigens zal reeds in een eerder stadium, namelijk bij de voorbereiding van het ontwerp-rijksprojectbesluit bestuurlijk overleg hebben plaatsgevonden in verband met de verplichting van artikel 39d, derde lid.

Binnen dertien weken na afloop van de termijn van terinzageligging dient het rijksprojectbesluit te zijn vastgesteld. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van verdaging van de vaststelling van het rijksprojectbesluit met een termijn van nogmaals dertien weken. Een termijn van dertien weken of – ingeval van verdaging – tweemaal dertien weken voor de vaststelling van een rijksprojectbesluit is een korte termijn. Dit geldt in het bijzonder, wanneer het om een ingrijpend project gaat. Voor deze termijn(en) is evenwel gekozen omdat het hier gaat om een project waarvoor het Rijk een snelle besluitvorming onder eigen regie van belang vindt. Daarom is ook hiervoor bepaald dat, wanneer de vaststelling van het rijksprojectbesluit niet overeenkomstig de in het wetsvoorstel gegeven termijn(en), kan plaatsvinden, daarvan mededeling wordt gedaan in betrokken huis-aan-huisbladen, in nieuwsbladen en in de Staatscourant en dat de Staten-Generaal daaromtrent wordt geïnformeerd. Die mededeling kan inhouden dat het Rijk, gelet op de reacties van burgers, belangen-groeperingen en dergelijke op het ontwerp-rijksprojectbesluit, meer tijd nodig heeft voor de vaststelling van het rijksprojectbesluit. In een uitzonderlijk geval kan die mededeling zelfs inhouden dat wordt afgezien van het voornemen het rijksproject te realiseren.

Omdat het wetsvoorstel, anders dan bijvoorbeeld de Tracéwet voor het tracébesluit, voor de inhoud van het rijksprojectbesluit slechts een klein aantal voorschriften bevat, zal de mate van uitwerking en gedetailleerdheid per rijksprojectbesluit verschillen. Het zal mede van de mate van uitwerking van het project in het rijksprojectbesluit afhangen op welke termijn vervolgens de uitvoeringsmodule kan worden gestart en doorlopen. De benodigde vergunningen e.d. zullen pas kunnen worden aangevraagd indien de op basis van de desbetreffende wetgeving vereiste gegevens beschikbaar zijn. Het is uiteraard ook mogelijk dat een project zo ver is uitgewerkt dat een rijksprojectbesluit op hoofdlijnen reeds ingaat op de vraag of maatregelen tot aanpassing van de omgeving noodzakelijk zijn om het project ruimtelijk in te passen in het gebied. Het door de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet aangenomen amendement Feenstra bepaalt dat hierop in elk ontwerp-tracébesluit moet worden ingegaan (kamerstukken II 1999/2000, 26 343, nrs. 19 en 21). Het voert echter te ver om dit ten aanzien van het ontwerp-rijksprojectbesluit overeenkomstig de wens van de VNG in alle gevallen voor te schrijven, gelet op de wens om maatwerk per project mogelijk te maken. Bij bepaalde projecten kan een dergelijke detaillering wellicht pas aan de orde komen bij de uitvoeringsmodule. Van een dergelijke verplichting is in het onderhavige wetsvoorstel om die reden afgezien.

8.3 Inrichting procedure afdeling 3.5 van de Awb

Ten aanzien van de voorbereiding van het rijksprojectbesluit is gekozen voor de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure opgenomen in afdeling 3.5 van de Awb, met enige aanpassingen. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan. Zoals aangeven in paragraaf 2 van deze toelichting, zal de van toepassingverklaring van afdeling 3.5 van de Awb te zijner tijd worden vervangen door een vantoepassingverklaring van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb, zoals deze is neergelegd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–2). Dit zal geschieden in de aanpassingswetgeving naar aanleiding van genoemd wetsvoorstel. Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onder d, van de Awb is na het volgen van de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing. Dat zal ook onder het regime van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure het geval zijn.

8.4 Beroep tegen rijksprojectbesluit

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is overwogen of het wenselijk is te voorzien in rechtsbescherming op één moment, te weten aan het einde van de besluitvorming, waarbij bundeling zou plaatsvinden van het beroep tegen het rijksprojectbesluit en tegen alle voor het project verleende vergunningen (uitvoeringsbesluiten), of te kiezen voor twee afzonderlijke momenten van rechtsbescherming. Het concentreren van de rechtsbescherming op één moment helemaal aan het eind van de procedure draagt het risico in zich dat op een laat moment door een beslissing van de rechter de totale procedure over gedaan moet worden. Die situatie zal zich kunnen voordoen, wanneer de rechter het rijksprojectbesluit of een gedeelte daarvan vernietigt.

Daar staat tegenover dat bundeling van beroepsmomenten tegen het rijksprojectbesluit enerzijds en de uitvoeringsbesluiten anderzijds in de rede ligt, wanneer de uitvoeringsbesluiten kort na het vaststellen van het rijksprojectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is in het wetsvoorstel gekozen voor bundeling van beroepsmomenten, wanneer de uitvoeringsbesluiten binnen een jaar na het van kracht worden van het rijksprojectbesluit zijn vastgesteld. Wanneer vaststelling van de uitvoeringsbesluiten later plaatsvindt, dan wordt het rijksprojectbesluit zelfstandig vatbaar voor beroep. Wel is in het wetsvoorstel voorzien in een bepaling die voorkomt dat in een beroepsprocedure tegen het uitvoeringsbesluit het rijksprojectbesluit als zodanig nogmaals ter discussie wordt gesteld. Voor de situatie dat de rijksprojectenprocedure voortvloeit uit een voor beroep vatbare uitspraak in een pkb, is eveneens voorzien in de mogelijkheid van bundeling van beroepsmomenten. Het gaat daarbij om bundeling van beroepsmomenten tegen de pkb enerzijds en het rijksprojectbesluit onderscheidenlijk de uitvoeringsbesluiten anderzijds. Ook voor die situatie is gekozen voor een termijn van een jaar na het van kracht worden van de betreffende pkb. De in het wetsvoorstel terzake gekozen regelingen zijn analoog aan artikel 24, vijfde lid, van de Tracéwet.

Aangezien de totstandkoming van het rijksprojectbesluit, alsmede van de uitvoeringsbesluiten (zie hierna) overeenkomstig afdeling 3.5 van de Awb hebben plaatsgevonden, blijft ingevolge de Awb een bezwaarschriftenprocedure achterwege.

In afwijking van de hoofdregel van rechtspraak in twee instanties is voor het beroep tegen het rijksprojectbesluit gekozen voor rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Afwijking van de hoofdregel is aangewezen gelet op het urgente karakter van projecten die onder de rijksprojectenprocedure vallen. Voorts sluit deze regeling aan

bij de keuze die is gemaakt in de Tracewet wat betreft het beroep tegen het tracebesluit. Om dezelfde redenen is vastgelegd dat de rechterlijke procedure binnen een bepaalde termijn dient te zijn afgerond. De gekozen termijn, twaalf maanden met een verdagingsmogelijkheid van drie maanden, is gekoppeld aan de ontvangst van het verweerschrift.

8.5 Reikwijdte kring van beroepsgerechtigden

De WRO en de Wet milieubeheer kennen de zogenoemde getrapte «actio popularis». Dit is een vorm van beroepsrecht die inhoudt dat degene die tijdig tegen een ontwerp-bestemmingsplan of een ontwerp-milieuvergunning zienswijzen of bedenkingen naar voren heeft gebracht, dan wel bedenkingen heeft (ingediend) tegen vaststelling van het bestemmingsplan of de milieuvergunning in afwijking van het ontwerp, zich vervolgens tot de administratieve rechter kan wenden. Omdat de WRO en de Wet milieubeheer het recht op het inbrengen van bedenkingen en zienswijzen aan een ieder toekennen, staat het beroepsrecht potentieel open voor een ieder.

Deze regeling wijkt af van de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die uitgaat van beroep voor belanghebbenden. Belanghebbend is degene die door een besluit van een bestuursorgaan rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Ingevolge artikel 1:2, lid 3, van de Awb, alsmede op basis van de jurisprudentie wordt een belangengroepering die rechtspersoonlijkheid heeft en reeds bestaat vóórdat een besluit van een bestuursorgaan in voorbereiding wordt genomen, eveneens aangemerkt als belanghebbende, waardoor een dergelijke groepering toegang heeft tot de administratieve rechter, ook zonder gebruik te hoeven maken van de actio popularis.

In het regeerakkoord (kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) is ten aanzien van de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden de volgende passage opgenomen.

«Rechtsbescherming moet in beginsel alleen open staan voor belanghebbenden. In dat kader zal de actio popularis, de bezwaarmogelijkheid met name op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening die ook voor niet-belanghebbenden open staat, nader worden bezien».

Naar aanleiding hiervan is vorig najaar door het ministerie van VROM extern onderzoek uitbesteed met als doel inzicht te verkrijgen in de praktische consequenties van de actio popularis voor de bescherming van belangen en de kwaliteit van de besluitvorming in de praktijk van de ruimtelijke ordening en het milieu, alsmede inzicht te verkrijgen in de effecten van de actio popularis op de apparaatskosten van bestuur en rechter. Dit onderzoek is op 17 maart 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer (brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, kenmerk M 101).

De belangrijkste conclusies die naar aanleiding van het onderzoek zijn getrokken, luiden, zeer kort samengevat, als volgt:

- Niet-belanghebbenden gaan slechts zelden in beroep tegen ruimtelijke orderings- en milieubesluiten.
- De beroepsgronden van niet-belanghebbenden en belanghebbenden komen veelal overeen.
- De actio popularis zorgt niet voor een verlenging van de procedures.
- Beroepsrecht voor belanghebbenden, in combinatie met inspraak voor een ieder, stemt overeen met internationale verplichtingen dienaangaande, zij het dat het belanghebbende-begrip in internationaal-rechtelijk verband niet altijd correspondeert met het belanghebbende-begrip in Nederland.
- In de praktijk gebleken behoefte aan de actio popularis kan niet het motief zijn voor afwijking van de Awb-systematiek.
- Het schrappen van de actio popularis leidt niet tot noemenswaardige

lastenverlichting en evenmin tot noemenswaardige lastenverzwaring voor bestuur en rechter.

Omdat de onderzoeksconclusies op zich geen harde aanleiding vormen om te kiezen voor dan wel tegen een beroepsrecht voor een ieder heeft de regering bij de keuze van de kring van beroepsgerechtigden in het onderhavige wetsvoorstel voor een zware afweging gestaan.

Bij deze afweging is veel gewicht toegekend aan het streven om onnodige juridisering in het openbaar bestuur terug te dringen. Een belangrijke oorzaak van onnodige juridisering is gelegen in de niet altijd optimale afstemming van de algemene en bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving, zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang. In dit verband is door het kabinet in de notitie «Juridisering in het openbaar bestuur» (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1) uitdrukkelijk aangegeven dat de onderlinge afstemming van de wetgeving moet worden verbeterd en dat onnodige afwijkingen van de algemene regels in de Awb moeten worden tegengegaan. Het toekennen van beroepsrecht aan niet-belanghebbenden kan op zichzelf als zo'n onnodige afwijking worden gezien. Er zij op gewezen dat het kabinet in bovenvermelde notitie het standpunt heeft ingenomen dat aan belangenorganisaties niet de toegang tot de rechter moet worden ontnomen. Deze toegang is echter ook gewaarborgd als het beroepsrecht aan «belanghebbenden» toekomt.

In het kader van de afweging waarvoor de regering zich gesteld zag, speelden de specifieke kenmerken van de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en milieu evenzeer een belangrijke rol. Op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu is van oudsher het uitgangspunt gehanteerd dat een beroepsrecht dient te worden toegekend aan een ieder. Dit vanuit de gedachte dat de inrichting van ons land en het gebruik van ons milieu een zaak is die voor iedereen van wezenlijk belang is. De regering onderkent in dit opzicht dat ook de inbreng van niet-belanghebbenden in een rechterlijke procedure een factor kan zijn die een bijdrage levert aan de kwaliteit van de besluitvorming. In een dergelijke visie past het niet goed om, daar waar deze er thans niet zijn, wettelijke belemmeringen in het leven te roepen, die eisen stellen aan de hoedanigheid waarin de burger zich als beroepsgerechtigde kan opwerpen. Van belang is voorts dat het beperken van de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden in dit wetsvoorstel de aandacht van de essentie van dit voor de regering belangrijke wetsvoorstel zou kunnen afleiden en de voortgang daarvan zou kunnen belasten.

Uit het voorgaande blijkt, dat aan beide genoemde keuzemogelijkheden voor- en nadelen zijn verbonden.

Het belang in ogeschouw nemend dat op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu van oudsher wordt toegekend aan de *actio popularis*, heeft de regering er uiteindelijk uit pragmatische overwegingen voor gekozen deze vorm van beroepsrecht in het kader van dit wetsvoorstel te handhaven. Deze uitkomst blijft binnen de grenzen van het regeerakkoord. In het regeerakkoord is immers opgenomen dat rechtsbescherming in beginsel open staat voor belanghebbenden. De woorden «in beginsel» geven aan dat er, indien daar aanleiding toe bestaat, van de hoofdregel kan worden afgeweken. Naar de mening van de regering bestaat daartoe wat dit wetsvoorstel betreft voorshands voldoende aanleiding. Voor wat betreft dit wetsvoorstel resulteert het voorgaande erin dat is opgenomen dat tegen rijksprojectbesluiten beroep openstaat voor een ieder die in de voorbereidingsfase heeft geparticipeerd.

9. De uitvoeringsmodule

In de projectbesluitmodule vindt de besluitvorming plaats over het feit dát een project zal worden gerealiseerd, alsmede over het hoe en waar van het project. Alvorens de besluitvorming over een project daadwerkelijk is

afgerond, dient in het algemeen nog een (behoorlijk) aantal stappen te worden gezet. Het gaat daarbij om de verlening van vergunningen en andere bestuursrechtelijke toestemmingen. Daarbij kan worden gedacht aan vergunningen van velerlei aard, afkomstig van verschillende overheden: rijk, provincie, gemeente, waterschap. Te denken valt aan bouwvergunningen, vergunningen ingevolge de milieuwetgeving (Wet milieubeheer, Wet bodembescherming), de Boswet, de Natuurbeschermingswet, alsmede vergunningen ingevolge verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen. Meestal gaat het om besluiten die op aanvraag worden genomen. Het kan evenwel ook gaan om ambtshalve te nemen besluiten, bijvoorbeeld een peilbesluit ingevolge de Wet op de waterhuishouding.

Met het oog op de spoedige totstandkoming van de verlening van de benodigde vergunningen en andere bestuursrechtelijke toestemmingen voor de realisering van een rijksproject is in het wetsvoorstel voorzien in een sluitende coördinatierегeling, waarbij de verschillende procedures onder regie van het Rijk kunnen worden afgewikkeld. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in de zogenoemde «uitvoeringsmodule». Deze module bevat de procedurele coördinatie en afstemming van de verlening van alle voor het rijksproject benodigde vergunningen en dergelijke onder rijksregie. Voor de inrichting van deze module is aangesloten bij de regeling in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet. Dit betekent voorts dat ook wat de uitvoeringsbesluiten betreft, is voorzien in rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en een beslistermijn voor de rechter (zes maanden na ontvangst van het verweerschrift). De redenen hiervoor vinden eveneens hun grondslag in de spoedeisendheid van de projecten die onder de rijksprojectenprocedure vallen.

Wat betreft de uitvoering van rijksprojecten kan overigens ook worden gewezen op het instrument landinrichting. Dit instrument kan – parallel toegepast – van nut zijn bij de uitvoering van rijksprojecten. Hiervan kan sprake zijn, indien in samenhang met het te realiseren rijksproject zich ook andere inrichtingsvraagstukken aandienen. Bij de inzet van het instrumentarium van de Landinrichtingswet kan worden gedacht aan grondvererving door middel van grondruil, maatregelen gericht op inpassing van het project in de omgeving en maatregelen gericht op compensatie. In het kader van de herijking van de Landinrichtingswet is een verbrede toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium onderwerp van onderzoek geweest. Op basis van de resultaten van de herijking zal de Landinrichtingswet verder worden toegesneden op de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium bij de uitvoering van (grote) infrastructurele projecten.

9.1 Inrichting coördinatierегeling

Een wezenlijk kenmerk van de uitvoeringsmodule is dat de verschillende noodzakelijke procedures worden parallelgeschakeld en op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld. De parallelschakeling houdt in dat de noodzakelijke procedures op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Voor het geval volledige parallelschakeling van alle benodigde procedures in een incidenteel geval niet haalbaar is, laat het wetsvoorstel toe dat fasering en clustering plaatsvindt van bepaalde vergunningsprocedures. De uitvoeringsmodule voorziet er in dat alle vergunningsprocedures worden doorlopen met toepassing van de procedure van afdeling 3.5 van de Awb. Die procedure treedt dus in de plaats van de in de verschillende wetten voor de verlening van de verschillende betreffende vergunningen geldende procedures. Zoals aangeven in paragraaf 2 van deze toelichting, zal de vantoepassingverklaring van afdeling 3.5 van de Awb te zijner tijd worden vervangen door een vantoepassingverklaring van de nieuwe uniforme openbare

voorbereidingsprocedure van de Awb, zoals deze is neergelegd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–2). Dit zal geschieden in de aanpassingswetgeving naar aanleiding van genoemd wetsvoorstel.

Het is niet noodzakelijk te voorzien in voorschriften voor de indiening van de aanvragen voor de onderscheidene besluiten. De initiatiefnemer is immers ofwel het Rijk zelf, ofwel een particuliere initiatiefnemer die alle belang heeft bij snelle en gelijktijdige indiening van de verschillende aanvragen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat twee belangrijke momenten in de procedure, te weten de toezending en mededeling van de voorgenomen ontwerp-besluiten, alsmede de bekendmaking van de besluiten voor alle procedures op hetzelfde moment geschieden. Voorzien is dat bedoelde mededelingen kunnen worden samengevoegd in één kennisgeving, welke wordt gedaan door de projectminister. De gelijktijdige bekendmaking van de besluiten die tot stand zijn gekomen door toepassing van de coördinatierегeling op een bepaald moment, geschiedt eveneens door de projectminister. De bekendmaking op één moment leidt ertoe dat alsdan de beroepstermijn op hetzelfde moment begint en eindigt ten aanzien van alle besluiten die op de zojuist beschreven wijze tot stand zijn gekomen. Teneinde de coördinatie te doen slagen zijn ook enkele wettelijke voorzieningen getroffen. Allereerst is bepaald dat de projectminister een gecoördineerde voorbereiding van bedoelde beslissingen dient te bevorderen en dat hij met het oog daarop van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking kan vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Bedoelde bestuursorganen zijn verplicht de van hen gevorderde medewerking te verlenen. Meer concreet dienen de betrokken overheden binnen een door de projectminister bepaalde termijn ontwerpen van bedoelde besluiten aan die minister te zenden. Dit met het oog op de vereiste toezending en mededeling daarvan aan anderen door toedoen van de projectminister. Hetzelfde geldt ten aanzien van het nemen van besluiten door de betrokken bestuursorganen. De besluiten dienen te worden genomen binnen een door de projectminister te bepalen termijn en aan de projectminister te worden toegezonden met het oog op de bekendmaking van bedoelde besluiten door de projectminister.

Als sluitstuk bevat de regeling voorts een voorziening voor het geval een bepaald bestuursorgaan niet of niet tijdig een beslissing neemt dan wel een beslissing neemt of zal gaan nemen die naar het oordeel van de projectminister en de minister om wiens beleidsterrein het gaat, wijziging behoeft. Alsdan zijn de projectminister en de betrokken minister bevoegd zelf gezamenlijk een beslissing te nemen. Ten aanzien van het nemen van zodanige beslissing door de betrokken ministers blijft de desbetreffende wettelijke regeling waarin het vergunningstelsel in het leven is geroepen, materieel van toepassing. Dit betekent dat zaken als weigeringsgronden voor de desbetreffende vergunning en de reikwijdte van het vergunningstelsel bij het nemen van een beslissing door de ministers een gegeven zijn.

Een en ander kan aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd. Wanneer voor het voorgenomen rijksproject – bijvoorbeeld – een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is vereist en deze vergunning door gedeputeerde staten, het veelal daarvoor in eerste aanleg verantwoordelijke bestuursorgaan, niet wordt verleend, gaat de bevoegdheid daartoe over op de projectminister en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze ministers zullen, evenals gedeputeerde staten, het toetsingskader op grond van de Natuurbeschermingswet in acht nemen.

Ten overvloede zij vermeld dat er naast de uitvoeringsmodule met daarin de bevoegdheid voor de minister die het aangaat om het nemen van

uitvoeringsbesluiten aan zich te trekken geen plaats meer is voor toepassing van het nimby-instrument in artikel 40 van de WRO e.v. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 39l wordt ingegaan op de verhouding tussen de rijksprojectenprocedure en de nimbyregeling.

9.2 Inzet uitvoeringsmodule

Het gaat in de uitvoeringsmodule in de regel om de staart van de besluitvormingsprocedure.

Zoals eerder werd aangegeven, behoeft deze module evenwel niet noodzakelijkerwijs te volgen op de projectbesluitmodule. In de wet, de pkb of het ministerraadsbesluit die de toegang tot de rijksprojectenprocedure openen, is aangegeven of voor een project beide modules of slechts één van beide modules dient te worden doorlopen. De uitvoeringsmodule kan – bijvoorbeeld – zelfstandig worden gehanteerd in de situatie waarin de besluitvorming omtrent het voorgenomen project in feite bestaat uit het verlenen van slechts enkele vergunningen. Deze module zal voorts zelfstandig kunnen worden ingezet als sluitstuk van eerdere besluitvorming omtrent een project bijvoorbeeld in het kader van een pkb ex artikel 39 inzake een groot project van nationaal belang, of in het kader van een reguliere pkb waarin vergaande uitspraken over het te realiseren project zijn vastgelegd.

Met het starten van de uitvoeringsmodule behoeft niet te worden gewacht totdat de projectbesluit-module is afgerond. Het wetsvoorstel staat er niet aan in de weg alvast de uitvoeringsmodule te starten, terwijl de projectbesluitmodule nog loopt. Bij relatief eenvoudige projecten of zeer spoedeisende projecten kunnen de projectbesluit-module en de uitvoeringsmodule zelfs geheel parallel worden geschakeld. In die situatie kan op hetzelfde moment inspraak en besluitvorming plaatsvinden over zowel het rijksprojectbesluit als over de benodigde vergunningen en eventuele ander bestuursrechtelijke toestemmingen.

Een samenvatting van de uitvoeringsmodule is als bijlage bij deze memorie van toelichting bijgevoegd.

9.3 Voorbereiding besluiten op aanvraag en ambtshalve besluiten

Met betrekking tot besluiten op aanvraag is toepassing van paragraaf 3.5.2 t/m 3.5.5 van de Awb aangewezen. Dit is in artikel 39k bepaald. Wel zijn gezien de noodzakelijke parallelschakeling enkele nadere voorzieningen nodig, uitgewerkt in de diverse onderdelen van artikel 39k, eerste lid. Ook is gezien de noodzakelijke parallelschakeling van eventueel ambtshalve te nemen besluiten een voorziening nodig. Deze is opgenomen in het tweede lid. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

9.4 Gelijktijdige toepassing projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule

Met betrekking tot de voorbereidingsprocedure bij gelijktijdige toepassing van de projectbesluitmodule en de uitvoeringsmodule bepaalt artikel 39n dat artikel 39k van overeenkomstige toepassing is. Uiteraard kan dit slechts voorzover de desbetreffende bepalingen op de besluiten in kwestie betekenis kunnen hebben. Zo is duidelijk dat bepalingen over het toezenden van ontwerp-besluiten door de betrokken bestuursorganen aan de projectminister alleen betekenis hebben voor de uitvoeringsbesluiten en niet voor het rijksprojectbesluit, dat immers reeds op ministerieel niveau wordt genomen. Voorts brengt artikel 39j reeds met zich mee dat de bestuursorganen die bevoegd zijn tot het nemen van de uitvoeringsbesluiten ook nauw worden betrokken bij de voorbereiding van het rijksprojectbesluit. In artikel 39d, derde lid, is dit bepaald.

10. Grondgebruik en grondverwerving

In paragraaf 5 van het wetsvoorstel is een aantal bepalingen opgenomen met het oogmerk enige versnelling en stroomlijning van procedures aan te brengen op het terrein van het grondgebruik en grondverwerking. Dit betreft in artikel 39o een aantal afwijkingen van de in de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) opgenomen procedure tot oplegging aan een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak van de verplichting om de aanleg en instandhouding van werken met een openbaar belang met gebruikmaking van die onroerende zaak te gedogen.

1. In de eerste plaats worden de projecten waarop de rijksprojectenprocedure van toepassing is, in het wetsvoorstel voor de toepassing van de BP uitdrukkelijk aangemerkt als openbare werken van algemeen nut. Erkenning van dit algemeen nut bij koninklijk besluit (artikel 1 BP) is daardoor niet nodig, hetgeen tijdwinst oplevert.
2. De in de BP opgenomen procedure om te komen tot de oplegging van de gedoogplicht blijft grotendeels in stand, met dien verstande dat de rol van gedeputeerde staten in de artikelen 2, vierde en vijfde lid, en 3, tweede lid, wordt gereduceerd teneinde enige versnelling in de procedure te bereiken.
3. In afwijking van artikel 4 BP kan tegen een besluit tot oplegging van de gedoogplicht rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van bij het Gerechtshof. Deze bepaling is opgenomen met als doel de beroepsprocedures in de uitvoeringsmodule te stroomlijnen. De bestuursrechtelijke beroepen in verband met een rijksproject worden daarmee bij één rechtcollege gebundeld. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, derhalve de bezwaarschriftenprocedure, is niet van toepassing.
4. In afwijking van artikel 4, zesde lid, kan zes weken na de bekendmaking (beroepstermijn Awb) aan het gedoogplichtbesluit gevolg worden gegeven.

Met betrekking tot de onteigening bevat het wetsvoorstel in artikel III een wijziging van artikel 77, eerste lid, van de onteigeningswet. Omdat op voorhand niet duidelijk is op welke projecten de rijksprojectenprocedure zal worden toegepast, is evenmin zeker of de onteigeningswet voor al deze projecten een grondslag voor onteigening biedt. Daarom worden aan titel IV van voornoemde wet toegevoegd de projecten of categorieën van projecten waarop de rijksprojectenprocedure van toepassing is, alsmede de met de uitvoering daarvan rechtstreeks verband houdende voorzieningen.

In artikel 39p is wettelijk buiten twijfel gesteld dat de in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding reeds kan geschieden nadat het rijksprojectbesluit is vastgesteld. Er behoeft derhalve niet te worden gewacht tot het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. Tenslotte wordt opgemerkt dat de onteigeningswet als zodanig thans in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit onder de loep wordt genomen (kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 126)

11. Nadeelcompensatie

Het wetsvoorstel bevat in artikel I, onder B, een nadeelcompensatieregeling, inhoudende dat schade ten gevolge van een onherroepelijk rijksprojectbesluit ten aanzien waarvan niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of op andere wijze in een redelijke vergoeding wordt voorzien, door de projectminister wordt vergoed. Een en ander kan door de projectminister in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Het denken over nadeelcompensatie is thans zeer in beweging. Met de

onderhavige bepaling wordt aangesloten bij de algemeen bestaande nadeelcompensatiepraktijk en de regelingen die daarvoor worden gehanteerd, bijvoorbeeld bij de HSL en de Betuwelijn, en de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat. Deze regelingen beogen een praktische invulling te geven aan het in de jurisprudentie ontwikkelde en thans in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb verankerde evenredigheidsbeginsel, dat vordert dat schade die redelijkerwijs niet of niet geheel voor rekening van de belanghebbenden behoort te blijven, voor vergoeding in aanmerking komt. Dit beginsel krijgt in het onderhavige wetsvoorstel een duidelijk plaats, naast artikel 49 van de WRO, het klassieke planschade-artikel. Artikel 49 vervult een vangnetfunctie voor gevallen die zich in een later stadium, bij de concrete aanpassing van het bestemmingsplan aan het rijksprojectbesluit, nog blijken voor te doen.

Het streven van het kabinet is erop gericht een uitgewerkte nadeelcompensatieregeling op te nemen in de Awb. De Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben 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.

12. Procesmanagement

Bij het wetsvoorstel past tenslotte de kanttekening dat de besluitvorming omtrent grote projecten met adequate juridische procedures kan worden verbeterd, maar dat dit alleen niet voldoende – en in veel gevallen zelfs niet het belangrijkste – is. Deze procedures vormen een onderdeel van een breder besluitvormingsproces. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft er in zijn advies inzake «Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek» een advies op gewezen dat het creëren van het maatschappelijk draagvlak voor grote projecten evenzeer van belang is. Het in voldoende mate betrekken van belanghebbende burgers en organisaties in de discussie over de nut en noodzaak van een project, voorafgaand aan te volgen juridische procedures, alsmede goed procesmanagement spelen daarin een cruciale rol.

Een goed handvat voor procesmanagement biedt de modulaire opzet van de rijksprojectenprocedure. Daarnaast gaat het ook om (bestuurlijke) werkwijzen. Gelet op de (potentieel) grote verschillen in aard, omvang en beleidsvoorbereiding van de projecten wil het kabinet hierbij niet streven naar een dwingende wettelijke regeling, maar ruimte bieden voor maatwerk per categorie van projecten of per project.

Er zijn verschillende manieren denkbaar om de betrokkenheid van andere overheden en van belangenorganisaties gestalte te geven, maar met het oog op de gewenste flexibiliteit in het procesmanagement is dit niet in het wetsvoorstel vastgelegd. Gelet op de (potentieel) grote verschillen in aard, omvang en beleidsvoorbereiding van de projecten wil het kabinet niet streven naar een dwingende wettelijke regeling, maar ruimte bieden voor maatwerk per categorie van projecten of per project. In de reacties op het voorontwerp van de VNG, de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, de Stichting Natuur en Milieu en VNO-NCW zijn diverse suggesties aangereikt waaruit voor dit maatwerk kan worden geput:

- Het is mogelijk bij de voorbereiding en verdere uitwerking/begeleiding van projecten een bestuurscommissie of projectcommissie – met ook vertegenwoordigers van andere overheden – in te schakelen.
- De projectminister kan met andere overheden overeenkomen om ruimtelijke plannen parallel te ontwikkelen in procedure te brengen. In dit verband kan ook worden gewezen op het MDW-project harmonisatie planprocedures (start in september 1999).
- De mogelijkheid van een (coördinerende) provinciale adviesrol bij de

projectbesluitvorming. Zoals in deze toelichting reeds is opgemerkt, is met dit wetsvoorstel beoogd ruimte bieden voor bottom up benaderingen. Zo is het bijvoorbeeld bij de tracering van buisleidingen en hoogspanningsleidingen reeds gebruikelijk een zwaar gewicht toe te kennen aan het advies van de betrokken provincie(s). Vooroverleg van de initiatiefnemer met de betrokken overheden bij de opstelling van een startnotitie is hiervoor een eerste aanknopingspunt.

De projectminister kan met de meest betrokken belangen(organisaties) en andere betrokken overheden een procesconvenant sluiten, met afspraken over het tijdpad, de omgangsvormen en andere procesafspraken. Het kabinet ziet de inzet van procesconvenanten (openlijke en gezamenlijke afspraken over procesmanagement) als een interessante bestuurlijke optie, zeker bij grote complexe projecten. Naar zijn oordeel gaat het echter te ver om het aangaan van overeenkomsten dwingend voor te schrijven. Het in paragraaf 2 van deze toelichting genoemde voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht voor een «Wet samenhangende besluiten Awb I» moet ertoe leiden dat de Awb bepalingen zal bevatten met betrekking tot procedurele coördinatie van besluitvorming, vergelijkbaar met de uitvoeringsmodule. Thans werkt deze commissie aan een vervolg, de «Wet samenhangende besluiten Awb II», waarin gestreefd wordt naar een regeling inzake inhoudelijke coördinatie van besluitvorming. De gedachten gaan daarin voorshands uit naar een facultatieve regeling voor een bestuursovereenkomst tussen de betrokken bestuursorganen om tot inhoudelijke afstemming van de desbetreffende besluiten te komen.

Het bovenstaande gaat vooral over een goed management van het besluitvormingsproces tussen de betrokken overheden. Gelet op de aard van de ruimtelijke investeringsprojecten waar het onderhavige wetsvoorstel betrekking op heeft, is ook een goede voorbereiding van de besluitvorming met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke belangenorganisaties van groot belang. Een dergelijke interactieve «onderhandelende» voorbereiding wordt wel aangeduid als «Groen Poldermodel». Het onderwerp van een Groen Poldermodel is in de Tweede Kamer eerder besproken tijdens het debat over de regeringsverklaring en bij de behandeling van de VROM-begroting voor 1999. Het kabinet heeft zijn visie en benadering op hoofdlijnen weergegeven in de nota De ruimte van Nederland. Het kabinet heeft zich daarbij mede laten inspireren door recente studies en publicaties over dit onderwerp en door brieven die het heeft ontvangen. Samenwerking in een Groen Poldermodel kan worden gezien als een geïntensiveerde en meer systematische voortzetting van een werkwijze die verschillende ministeries de afgelopen jaren in de praktijk hebben gebracht. Daarbij zijn voorbeelden genoemd van samenwerking waar het gaat om hoofdlijnen van beleid alsook voorbeelden op projectniveau, die verder gaan dan interactieve beleidsvoorbereiding. In deze voorbeelden is ook sprake van onderhandelingen tussen betrokken partijen, al dan niet met betrokkenheid van de rijksoverheid. In alle gevallen onderkent men dat sommige aspecten van de besluitvorming onderworpen blijven aan het primaat van de politiek. Binnen dat kader wordt gezocht naar zoveel mogelijk consensus tussen de betrokken partijen. In deze brief zijn ook uitgangspunten geschetst voor een «Groen poldermodel». Samengevat houden deze in dat niet het formele kader essentieel is, maar de bereidheid bij alle partijen om open overleg met elkaar te voeren en onbevangen de mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken. Het kabinet onderschrijft de wens van maatschappelijke organisaties, andere overheden en regionale belangengroepen om zelf de problemen op te lossen die zich op hun schaalniveau voordoen. Elk open proces vereist maatwerk met bijvoorbeeld de selectie van overleg- en

samenwerkingspartners en de mate en wijze van betrokkenheid. Aan de vormgeving stelt het kabinet twee randvoorwaarden:

- * De rijksoverheid houdt – bij nationale projecten – de eindverantwoordelijkheid voor de te nemen (publieke) besluiten.
- * De tweede randvoorwaarde is dat nieuwe overlegvormen niet leiden tot besluiteloosheid nadat de argumenten zijn gewisseld.

Naar aanleiding van de motie Duivesteijn (kamerstukken II 1998/99, 26 391, nr. 4) heeft het kabinet op 27 januari 2000 een Kader voor groen polderoverleg aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1999/2000, 26 391, nr. 12). In dit Kader is vastgelegd langs welke hoofdlijnen de rijksoverheid en maatschappelijke organisaties overleg zullen voeren ter voorbereiding van besluiten en nota's op het terrein van de leefomgeving en de economische en ecologische inrichting. Meer in het bijzonder betreft het onder meer besluiten en nota's over ruimtelijke-inrichtingsprojecten met een nationaal karakter en ruimtelijke-inrichtingsprojecten met een regionaal karakter voorzover nog niet in overleg op regionale schaal is voorzien.

13. Beoordeling van het wetsvoorstel

13.1 Effecten

Met betrekking tot de effecten voor het bestuur kan worden opgemerkt dat de rijksprojectenprocedure elementen bevat die leiden tot centralisatie. Het Rijk wordt voor de totstandkoming van de beoogde projecten minder afhankelijk van de medewerking van andere bestuursorganen. Omdat het gaat om de projecten van nationaal belang ligt het in de rede dat de rol van het Rijk wordt vergroot.

De procedure heeft voor de burger tot gevolg dat deze zich ten aanzien van het moment en de inhoud van inspraak en beroep moet concentreren op het besluit waarin de door hem aangevochten beslissing formeel is opgenomen. Inspraak en rechtsbescherming worden niet verminderd, maar de momenten worden geconcentreerd teneinde te voorkomen dat keer op keer in verschillende procedures tegen materieel dezelfde beslissing bedenkingen worden ingebracht of beroep wordt ingesteld. In een aantal gevallen betekent dit het verlies van een beroepsinstantie.

De rechterlijke macht wordt door de invoering van het rijksprojectbesluit geconfronteerd met een nieuw voor beroep vatbaar besluit. Dit kan enerzijds een toename van de werklast betekenen. Anderzijds heeft de rijksprojectenprocedure tot gevolg dat de beroepen worden geconcentreerd in het besluit waar het daadwerkelijk om gaat. De werklast zou daardoor weer moeten kunnen verminderen. Met betrekking tot de beslissing op beroepen tegen het rijksprojectbesluit en tegen uitvoeringsbesluiten wordt de rechter aan een termijn gebonden. Dit heeft tot gevolg dat de behandeling van andere beroepen wellicht vertraging oploopt. Gelet op het urgente karakter van projecten die onder de rijksprojectenprocedure vallen, achten wij de termijnstelling voor beroepen tegen onder de rijksprojectenprocedure vallende besluiten evenwel verantwoord. In het eerdergenoemde kabinetsstandpunt.

Juridisering in het openbaar bestuur heeft het kabinet reeds aangegeven dat de behandeling van beroepen tegen deze besluiten in zekere mate voorrang moet hebben boven die van andere zaken, waarmee de wetgever derhalve aangeeft dat deze zaken voorrang hebben op andere zaken waarvoor een dergelijke termijn niet is geregeld (kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, blz. 20).

Met de voorgestelde procedure is een goed evenwicht gezocht in het spanningsveld tussen enerzijds snelheid en anderzijds zorgvuldigheid van juridische besluitvormingsprocedures over grote rijksprojecten.

13.2 *Reacties op het voorontwerp*

Op het voorontwerp van het wetsvoorstel is commentaar uitgebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging VNO-NCW, de Stichting Natuur en Milieu (SNM) en een samenwerkingsverband van hoogleraren op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht. Daarnaast heeft de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving (hierna: de staatscommissie) op eigen beweging een advies uitgebracht over besluitvorming bij grote projecten.

13.2.1 Algemeen

In het algemeen wordt de wens van de regering om te komen tot een versnelling en stroomlijning van procedures die moeten worden doorlopen om grote investeringsprojecten van nationaal belang te realiseren in alle commentaren onderschreven. Er worden wel enige kanttekeningen geplaatst.

In reactie op het voorontwerp van wet is door de VNG, het VNO-NCW en een hooglerarenoverleg opgemerkt, dat gezien zou moeten worden of en in hoeverre bijzondere, sectorale regelingen zoals opgenomen in de Tracéwet en de te wijzigen Wet luchtvaart (op termijn) kunnen worden geïntegreerd. De suggesties variëren van volledige integratie van sectorregelgeving tot verwijzing naar en waar nodig nadere invulling van de in de WRO op te nemen projectenregeling.

Het wetsontwerp spoort met de motie Kamps c.s. (kamerstukken II 1997/98, 25 600 VII, nr. 19) over een systematische gecoördineerde aanpak van de knelpunten bij een efficiënte besluitvorming. Deze op 22 december 1997 aangenomen motie geeft aan dat het daarbij gaat om elementen als verkleinen van het aantal beslismomenten. Het in elkaar schuiven van procedures, verbetering van de voorbereiding en de kwaliteit van de besluitvorming en het vaker volstaan met rechtspraak in één instantie. De aparte sectorale wetten zoals Tracéwet en de Luchtvaartwet regelen de besluitvorming over de aanleg van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen, respectievelijk de aanleg en het gebruik van luchtvaartterreinen. Deze wetten bevatten een specifiek op het 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.

Essentieel uit oogpunt van eenvoud en harmonisatie van wetgeving en van afstemming van procedures is:

- de verschillende projectprocedures bevatten geen onnodig afwijkende bepalingen;
- indeling naar beslismomenten, zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel: startnotitie-m.e.r., ontwerp-rijksprojectbesluit, rijksprojectbesluit;
- verbrede startnotitie met ook een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en die voor de andere bij het project betrokken belangen.

Een eenduidig «format» is ook gewenst met het oog op de mogelijke samenloop van projecten respectievelijk samengestelde projecten en met het oog op projectontwikkeling op basis van publiekprivate samenwer-

king. Uitgaande van dezelfde indeling naar beslismomenten kan per categorie van projecten of per project maatwerk worden geleverd.

Op dit moment streeft het kabinet er naar om de in de Tracéwet en de Wet luchtvaart opgenomen resp. 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 zgn. 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 wetswijziging 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.

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat voorgesteld om in het kader van de rijksprojectenprocedure nader in te gaan op de overeenkomsten en verschillen tussen deze procedure en de Tracéwet-procedure, zodat daarover helderheid ontstaat. De belangrijkste verschillen die na aanvaarding van dit wetsvoorstel resteren zijn:

- de Tracéwet-procedure omvat als inspraak/beslismomenten naast de Startnotitie mer, ontwerp-tracebesluit en tracébesluit ook een traject-notafase.
- het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure voorziet in een verbrede startnotitie met «een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project en van de gevolgen voor anderen bij het project betrokken belangen». De startnotitie krijgt zodoende een bredere strekking dan alleen de relatie met milieu-effecten.
- de rijksprojectenprocedure voorziet in de mogelijkheid de project-besluitmodule en de uitvoeringsmodule parallel te schakelen. De Tracéwet gaat uit van volgtijdelijkheid.
- de rijksprojectenprocedure kan onder andere worden gestart op basis van een zelfstandig besluit van de ministerraad (met melding aan de Tweede Kamer). De Tracéwetprocedure is alleen toepasbaar op projecten die indicatief in het Structuurschema verkeer en vervoer zijn opgenomen.

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 onder te brengen. In de in februari van dit jaar aan de Tweede Kamer toegezonden discussienota inzake de fundamentele herziening van de WRO (kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2) 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.

In een aantal commentaren wordt gewezen op het ontbreken van een provinciale projectenprocedure. Het IPO is van mening dat een dergelijke

procedure tegelijk met de regeling van de rijksprojectenprocedure zou moeten worden geïntroduceerd in de WRO.

Al eerder heb ik in de Tweede Kamer opgemerkt dat het kabinet constructief denkt over het instellen van een provinciale projectprocedure (kamerstukken II, 1998/99, 26 200 XI, nr. 25). De nadere beoordeling van de behoefte aan en de modaliteiten van een dergelijke procedure kan echter niet plaatsvinden zonder daarbij de (toekomstige) rol en positie van de provincie in de ruimtelijke ordening te betrekken. De afspraken over deze rol en positie zullen worden gemaakt in het kader van de in voorbereiding zijnde Vijfde nota ruimtelijke ordening. In paragraaf 4 van deze memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de discussienota over de in voorbereiding zijnde fundamentele herziening van de WRO (kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2) de regeling van een provinciale projectprocedure aankondigt, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de wettelijke regeling van de rijksprojectenprocedure.

13.2.2 Relatie tot planstelsel WRO

In alle commentaren worden kanttekeningen geplaatst bij de relatie tussen de rijksprojectenprocedure, met name de projectbesluitmodule, en het planstelsel van de WRO. Er zijn kanttekeningen geplaatst bij de relatie tot en inbedding van het project(besluit) in pkb's en streekplannen en bij de betrokkenheid van provincies en gemeenten in relatie tot de regeling van de planologische doorwerking van het rijksprojectbesluit. De VNG is van mening dat de integraliteit niet voldoende is gewaarborgd, onder meer omdat alleen de effecten van een project in een rijksprojectbesluit in beeld moeten worden gebracht, en niet de aanpassingsmaatregelen die nodig zijn om het project ruimtelijk in te passen in een gebied.

a. Inbedding project in nationaal ruimtelijk beleid

In vrijwel alle commentaren wordt het belang van de planologische inbedding van een project in een pkb onderstreept. De mogelijkheid om belangrijke ruimtelijke investeringsbeslissingen, waarvan de planologische implicaties ingrijpend kunnen zijn, te nemen – naar men stelt – buiten het planstelsel van de WRO om, namelijk in een rijksprojectbesluit, wordt door het hooglerarenoverleg beschouwd als een ongewenste (verdere) uitholling van het planstelsel. De verhouding tussen een rijksprojectbesluit en concrete beleidsbeslissingen in pkb's en streekplannen acht men onduidelijk. Een en ander heeft tot gevolg dat het van toepassing verklaren van de rijksprojectenprocedure door middel van een afzonderlijk ministerraadsbesluit niet de voorkeur verdient. In de rijksprojectenprocedure acht men de ruimtelijke inbedding van een project niet voldoende verzekerd indien deze procedure niet uitsluitend bij wet of pkb, maar ook door middel van een afzonderlijk ministerraadbesluit van toepassing kan worden verklaard.

Daarnaast wordt gesteld dat bij dit ministerraadsbesluit de democratische legitimatie onvoldoende is, ondanks dat is bepaald dat van dit besluit onverwijld mededeling wordt gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal en de kamer(s) dus altijd de mogelijkheid hebben om het kabinet hiervoor ter verantwoording te roepen.

Echter, in reactie hierop kan worden gesteld dat in materiële zin geen inbreuk wordt gemaakt op het planstelsel van de WRO. Evenals bij de gemeentelijke projectprocedure in de wijziging van de WRO (Stb. 1999, 302) dient een project te worden geplaatst in een breder ruimtelijk kader door middel van een goede ruimtelijke onderbouwing. Deze wordt opgenomen in (de toelichting bij) het rijksprojectbesluit. De relatie met het nationaal ruimtelijk beleid, bestaande uit ruimtelijke plannen, de inpassing daarin en de relatie tot de omgeving zijn daarbij aan de orde. Het gaat

erom dat wordt gekomen tot een planologische visie op de verschillende bestuurlijke niveaus. Niet de vorm, maar de inhoud daarvan is belangrijk. Naar aanleiding van de geuite kritiek is het wetsvoorstel aangepast, in die zin dat het afzonderlijk ministerraadsbesluit met meer waarborgen is omgeven. Met het oog op een goede ruimtelijke inbedding is toegevoegd dat in of bij het ministerraadsbesluit moet worden aangegeven hoe het zich verhoudt tot het nationaal ruimtelijk beleid. Indien het project in overeenstemming is met dit beleid, kan deze onderbouwing heel kort zijn. Indien het project in strijd is met een pkb, zal deze moeten worden aangepast. Indien het project in het geheel niet in een pkb is opgenomen, zal moeten worden onderbouwd hoe het project zich daartoe verhoudt. De democratische legitimatie is versterkt door in de wet te bepalen dat voor een dergelijk ministerraadsbesluit de instemming van de Tweede Kamer nodig is. De Tweede Kamer wordt geacht te hebben ingestemd met het besluit, indien deze niet binnen vier weken na ontvangst uitdrukkelijk heeft besloten tot behandeling ervan. Hiermee blijft het wetsvoorstel consistent met het streven om, naast de «plannen-lijn», de projectbesluitvormingslijn in de WRO te versterken.

b. Voorbereiding en planologische doorwerking rijksprojectbesluit

Kritiek is geuit op de regeling dat het rijksprojectbesluit van rechtswege een vrijstelling is van die bepalingen in het bestemmingsplan die de uitvoering van het rijksprojectbesluit in de weg staan. Van een werkelijk serieuze invloed en betrokkenheid van gemeenten en provincies is naar de mening van met name de VNG geen sprake meer, nu hun bepaalde planologische bevoegdheden worden ontnomen. Dit zou een inbreuk betekenen op het decentrale karakter van het planstelsel van de WRO. Voorts zou de regeling gemeenten en provincies de mogelijkheid ontnemen om tegelijkertijd met de inpassing van het project als zodanig ook de aanpassing van de omgeving aan het project te regelen. In enkele commentaren wordt gepleit voor een wettelijke verplichting tot bestemmingsplanaanpassing na de vaststelling en uitvoering van een rijksprojectbesluit.

In de meeste adviezen worden alternatieven aangedragen. Deze variëren van het voeren van goed procesmanagement of het sluiten van procesconvenanten tot het (wettelijk verplicht) instellen van bestuurs- of projectcommissies waarin alle betrokken overheden en eventueel ook belanghebbenden vertegenwoordigd zijn. Al deze varianten dienen ertoe de betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van andere overheden en belanghebbenden in de regeling vast te leggen.

In reactie hierop kan het volgende worden gesteld. De volwaardige betrokkenheid van provincies en gemeenten krijgt gestalte bij de voorbereiding en de totstandkoming van het rijksprojectbesluit. De besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen van het gebied waarop een rijksprojectbesluit betrekking heeft, zijn in het wetsvoorstel uitdrukkelijk aangewezen als bij de voorbereiding van een rijksprojectbesluit te betrekken bestuursorganen. In de fase van de voorbereiding van het rijksprojectbesluit kan de besluitvorming wezenlijk worden beïnvloed. De afweging van de voor het project beoogde locatie en de concrete inpassing van het project in de leefomgeving zijn een belangrijk onderdeel van die voorbereiding. Met de regeling wordt aan de betrokkenheid van gemeenten en provincies in die fase geen afbreuk gedaan. Per project kan worden bezien op welke wijze een en ander het beste kan worden georganiseerd. De formele inpassing van het project in het streekplan en bestemmingsplan vindt plaats na de vaststelling van het rijksprojectbesluit. Op welke wijze wordt aan de verantwoordelijkheid van de provincie en de gemeente overgelaten. In de regeling worden provincies en gemeenten terzake geen bevoegdheden ontnomen.

Het alternatief van de VNG om het rijksprojectbesluit en gemeentelijke besluiten parallel voor te bereiden en uit te voeren zal gelet op de praktijkervaringen met de Tracéwet in veel gevallen eerder tot vertraging dan tot bespoediging van procedures leiden. In de praktijk is immers gebleken dat de noodzakelijke bestemmingsplanaanpassing veel tijd vergt en dat sommige gemeenten ondanks hun toezegging geen planologische medewerking verlenen. Het is dus bepaald niet ondenkbaar dat, indien met de vaststelling van het rijksprojectbesluit zou moeten worden gewacht totdat de bestemmingsplanaanpassing is gerealiseerd of vrijstelling van het bestemmingsplan is verleend, in de procedure vertraging wordt opgelopen. Daarmee wordt het doel van het wetsvoorstel niet bereikt.

Hierboven is in paragraaf 12 een beschouwing opgenomen over de manieren waarop in de praktijk aan de betrokkenheid van andere overheden en van belangenorganisaties gestalte zal worden gegeven.

13.2.3 Coördinatie vergunningprocedures

Alle organisaties stemmen op hoofdlijnen in met de voorgestelde coördinatieregeling. Vanuit de wetenschap worden vraagtekens geplaatst bij de verhouding van de regeling tot de bij vergunningverlening toepasselijke normen. Gesteld wordt dat de regeling geen ruimte laat voor een eigen beoordeling van aanvragen door lagere overheden, los van de toetsing aan harde normen.

Dit is echter niet juist. De regeling gaat ervan uit dat het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan de vergunningaanvraag op normale wijze beoordeelt en afhandelt. Dit betekent dat de aanvraag wordt getoetst aan de geldende wettelijke kaders (bijv. wettelijke normen of weigeringsgronden) en het beleid van het bestuursorgaan. De regeling bevat derhalve de mogelijkheid voor het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan om zelf een besluit te nemen en daar al dan niet voorwaarden aan te verbinden. De omvang van de beleidsruimte van het bestuursorgaan is in eerste instantie afhankelijk van de marges die de desbetreffende wettelijke regeling biedt. Pas indien het bestuursorgaan niet of niet tijdig beslist of een beslissing lijkt te gaan nemen of neemt die naar het oordeel van de projectminister en de minister om wiens beleidsterrein het gaat, wijziging behoeft, kunnen de projectminister en de laatstgenoemde minister gezamenlijk de bevoegdheid tot vergunningverlening overnemen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het bestuursorgaan de vergunning weigert om beleidsmatige redenen of voorwaarden aan de vergunning verbindt die een belemmering vormen voor de realisatie van het project. Ook de minister is daarbij volledig gebonden aan de wettelijke kaders die terzake van de vergunningaanvraag gelden.

13.2.4 Schadevergoeding

Door de VNG wordt er tenslotte nog voor gepleit om naast een schadevergoedingsregeling ook een regeling voor nadeelcompensatie op te nemen. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling is echter als zodanig bedoeld. Kennelijk was dit in deze memorie van toelichting niet duidelijk aangegeven. Paragraaf 11 is daarom aangepast.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

In het voorontwerp van wet is het begrip «projectbesluit» gehanteerd voor het besluit als bedoeld in artikel 39b. Bij nader inzien ligt de term «rijksprojectbesluit» meer voor de hand, met name gelet op de titel van het

wetsontwerp en de onderscheiding van projectbesluiten op gemeentelijk of provinciaal niveau.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 39a

Het eerste lid van dit artikel vormt de rechtsbasis voor de toegang tot een rijksprojectenprocedure. Een dergelijke procedure kan ten aanzien van een project of categorie van projecten worden toegepast indien dat is bepaald bij een wet in formele zin, een planologische kernbeslissing dan wel een besluit van de ministerraad.

In die wet, planologische kernbeslissing of het ministerraadsbesluit wordt bepaald

- a. welke module, de rijksprojectbesluitmodule of de uitvoeringsmodule, doorlopen wordt, dan wel of beide doorlopen moeten worden en
- b. onder de verantwoordelijkheid van welke minister (de projectminister) het project wordt uitgevoerd.

Bij een categorie van projecten valt bijvoorbeeld te denken aan een bepaling in de Elektriciteitswet dat voortaan de ruimtelijke inbedding van hoogspanningslijnen van 220 kV of meer gebeurt met toepassing van de rijksprojectenprocedure. Alle hoogspanningslijnen van 220 kV of meer vormen dan een categorie van projecten.

Op grond van het tweede lid wordt, ingeval de rijksprojectbesluitmodule wordt toegepast, in de wet, de planologische kernbeslissing of het ministerraadsbesluit bepaald of het rijksprojectbesluit wordt vastgesteld door de ministerraad of de projectminister.

Een ministerraadsbesluit als hier bedoeld, heeft als enig oogmerk voor de besluitvorming over een bepaald project de toegang tot de rijksprojectenprocedure te openen.

Die beslissing is aan te merken als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit in de zin van artikel 6:3 van de Awb. Een dergelijk besluit is niet vatbaar voor beroep bij de administratieve rechter, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft. Om zeker te stellen dat het betreffende voorbereidingsbesluit niet vatbaar voorwaar of beroep dient te zijn zal artikel 39a, eerste lid, worden opgenomen in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht waarin alle besluiten zijn opgenomen waarbij geen beroep op een administratieve rechter mogelijk is.

De vorm waarin en het moment waarop de ministerraad zal besluiten over de inzet van de rijksprojectenprocedure zijn niet voorgeschreven.

In het belang van een voldoende democratische legitimatie is in de leden 3 en 4 het volgende bepaald. Het ministerraadsbesluit wordt toegezonden aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan binnen vier weken na ontvangst van het ministerraadsbesluit besluiten tot behandeling ervan. Gebeurt dit niet, dan wordt de Tweede Kamer geacht te hebben ingestemd met het besluit en kan daaraan of door de ministerraad of door een aangewezen projectminister uitvoering worden gegeven. Deze procedure is te vergelijken met de procedure als opgenomen in artikel 37 van de WRO.

Indien het te realiseren project niet strookt met een op dat moment geldende pkb, dan wel een bij wet aangewezen project waarop de procedure van afdeling 2 en/of 3 van toepassing zal zijn, in strijd is met een op dat moment geldende pkb, dient uiteraard die pkb te worden herzien, overeenkomstig de procedure in artikel 2b, eerste lid, van de WRO. Dit wordt door middel van een voornemen daartoe aan de Staten-Generaal meegedeeld. Hiermee wordt duidelijkheid verschaft omtrent de verhouding van het ministerraadsbesluit onderscheidenlijk de betreffende wet tot het op dat moment geldende nationaal ruimtelijk beleid. Het ligt voor de hand dat de mededeling inzake het voornemen tot wijziging van die pkb

tegelijk met het ministerraadsbesluit wordt verzonden. Indien sprake is van het aanwijzen van een project of categorie van projecten bij wet, kan de mededeling tot het voornemen tot wijziging van de pkb worden opgenomen in de memorie van toelichting dan wel afzonderlijk worden gedaan bij het verzenden van het wetsontwerp aan de Tweede Kamer.

Artikel 39c

De mededeling, bedoeld in artikel 7.12, eerste lid, of artikel 7.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer betreft de startnotitie van de milieueffectrapportage. Het is de bedoeling dat daarin al een globale beschrijving van de in het eerste lid van dit artikel bedoelde gevolgen en belangen van het project wordt opgenomen.

Artikel 39d

Zoals aangeven in paragraaf 2 van deze toelichting, zal de vantoepassingverklaring van afdeling 3.5 van de Awb te zijner tijd worden vervangen door een vantoepassingverklaring van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb, zoals deze is neergelegd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nrs. 1–2). Dit zal geschieden in de aanpassingswetgeving naar aanleiding van genoemd wetsvoorstel.

Het rijksprojectbesluit is een ambtshalve te nemen besluit, toepassing van paragraaf 3.5.6 van de Awb is derhalve aangewezen, hetgeen in dit artikel is bepaald. Wel is gezien de aard van het rijksprojectbesluit toevoeging van enkele elementen nodig uit de paragrafen 3.5.2 t/m 3.5.5 van de Awb inzake besluiten op aanvraag.

Voorts is in het derde lid een verplicht overleg over het voornemen tot het nemen van het besluit tussen de projectminister en de betrokken bestuursorganen voorgeschreven.

De elementen die zijn overgenomen uit de paragrafen 3.5.2 t/m 3.5.5 van de Awb zijn de volgende:

- Onderdeel a van het eerste lid geeft in afwijking van artikel 3:32, eerste lid, van de Awb, een termijn van vier weken in plaats van twee weken voor het inbrengen van bedenkingen. Twee weken is voor een rijksprojectbesluit te kort.
- In geval van ambtshalve te nemen besluiten bepaalt artikel 3:32, eerste lid, van de Awb dat een ieder schriftelijk bedenkingen kan inbrengen. Gezien de aard van het rijksprojectbesluit lijkt het aangewezen dat het bestuur ook de mogelijkheid heeft om een mondelinge bedenkingenprocedure te organiseren volgens de regels die artikel 3:25 van de Awb geeft voor besluiten op aanvraag (bijv. door middel van een hoorzitting). Met het oog daarop is het eerste lid, onderdeel b, opgenomen. Uit de algemene motiveringsplicht in artikel 3:46 van de Awb volgt dat op ingebrachte bedenkingen moet worden ingegaan. Een specifieke bepaling hierover is niet nodig.
- Het tweede lid geeft uitvoering aan de in artikel 3:30, eerste lid, tweede volzin, van de Awb opgenomen mogelijkheid dat ook artikel 3:19, tweede lid, onder a, en 3:21 van de Awb van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Dit betekent dat het ontwerp-rijksprojectbesluit ook ter inzage wordt gelegd en dat ook relevante rapporten, adviezen en dergelijke (zoals een startnotitie en de in het kader daarvan geproduceerde stukken) ter inzage liggen.
- Op grond van artikel 3:30 van de Awb, tweede lid, wordt het voornemen om een besluit te nemen medegedeeld aan de betrokken andere bestuursorganen, zoals de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrek-

king heeft. Deze bestuursorganen worden daarmee in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen onderscheidenlijk hun zienswijze naar voren te brengen. Om zeker te stellen dat de projectminister ook daadwerkelijk met de bestuursorganen in overleg treedt, is daartoe een verplichting in het derde lid opgenomen.

Met betrekking tot het eerste lid, onder b, kan tenslotte worden opgemerkt dat het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel uiteraard ook voor dit besluit van de projectminister geldt: de nadelige gevolgen van deze besluiten voor een of meer belanghebbenden mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 39e

Ingevolge artikel 39a kan in de wet, in de planologische kernbeslissing of in het ministerraadsbesluit waarop het projectbesluit zal zijn gebaseerd, worden bepaald dat alleen paragraaf 3 van toepassing is ten aanzien van het project. Het onderhavige artikel opent de mogelijkheid dat in het nadien genomen projectbesluit toch van de toepassing van paragraaf 3 wordt afgezien, indien het nut van de toepassing niet opweegt tegen de daaraan verbonden bewaren. Als voorbeeld van dit criterium kan gedacht worden aan het feit dat uiteindelijk voor de uitvoering van het project maar enkele uitvoeringsbesluiten nodig zijn.

Artikel 39g

Dit artikel bepaalt dat het rijksprojectbesluit van rechtswege vervalt indien de uitvoering niet binnen 10 jaar ter hand is genomen nadat het onherroepelijk is geworden. Deze termijn lijkt uitzonderlijk lang, zeker indien men in overweging neemt dat het wetsvoorstel versnelling van procedures beoogt. Doorslaggevend voor de keuze van tien jaar is het argument dat de financiering van het project vertraging kan oplopen of dat een belangrijke uitvoerder van het werk plotseling failliet gaat. De termijn van tien jaar is dezelfde als de termijn opgenomen in artikel 18, tweede lid, van de Tracéwet, zoals voorgesteld in het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173), inzake het van rechtswege vervallen van het tracébesluit. Met uitvoering wordt hier bedoeld op enigerlei vorm van daadwerkelijke fysieke uitvoering.

Artikel 39h

Het eerste lid regelt dat het rijksprojectbesluit geldt als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO. Beoogd doel is het geven van voorbereidingsbescherming van het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft. Op grond van artikel 21, vierde lid, van de WRO vervalt een voorbereidingsbesluit automatisch indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd. Om te voorkomen dat door een dergelijke bepaling de status van het rijksprojectbesluit als voorbereidingsbesluit vervalt, is de laatste zin van het eerste lid van artikel 39h opgenomen. Hierin is bepaald dat het rijksprojectbesluit eerst dan niet meer als voorbereidingsbesluit geldt indien een bestemmingsplan overeenkomstig het rijksprojectbesluit is vastgesteld. Het tweede, vierde en vijfde lid hebben een versnelling van procedures tot doel. Het derde lid bepaalt dat voorzover het vigerend gemeentelijk bestemmingsplan en het rijksprojectbesluit niet met elkaar in overeenstemming zijn, het rijksprojectbesluit van rechtswege het karakter heeft van een

vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO. Hiermee wordt voorkomen dat wanneer het rijksproject is vastgesteld, de daarin neergelegde afwegingen terzake in de vervolgbesluitvorming inzake het te realiseren project opnieuw ter discussie worden gesteld.

Het zesde lid bevat de verplichting voor de gemeente om een onherroepelijk geworden rijksprojectbesluit, voorzover dit in strijd is met het bestemmingsplan, binnen een jaar in het bestemmingsplan te verwerken. Uitdrukkelijk is hier bepaald dat de aanpassing een onherroepelijk geworden besluit betreft. Het heeft immers geen zin gemeenten te verplichten eerder aan de slag te gaan.

Artikel 39i en artikel 39j

Met de in het eerste lid van beide artikelen bedoelde besluiten te nemen op een aanvraag, worden de benodigde vergunningen en ontheffingen bedoeld. Met ambtshalve te nemen besluiten wordt bedoeld de ambtshalve te nemen besluiten tot wijziging of intrekking van bestaande besluiten, en andere ambtshalve te nemen besluiten, zoals bijvoorbeeld het stellen van nadere eisen door het bevoegd gezag ten aanzien van niet-vergunningplichtige inrichtingen op basis van artikel 8.42 van de Wet milieubeheer.

Met het tweede lid van artikel 39i is versnelling beoogd. Indien de projectbesluitmodule is doorlopen, geldt het rijksprojectbesluit van rechtswege als een vrijstelling van het bestemmingsplan ingevolge artikel 39h, derde lid. Het is echter ook mogelijk dat alleen de uitvoeringsmodule wordt doorlopen en dat voor de uitvoering van een project vrijstellingen ex artikel 19 van de WRO moeten worden aangevraagd. Het tweede lid regelt dat in dat geval geen verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten behoeft te worden aangevraagd.

Het eerste lid van artikel 39i en artikel 39j zien met name op een goed procesmanagement.

Artikel 39k

Met betrekking tot besluiten op aanvraag is toepassing van paragraaf 3.5.2 t/m 3.5.5 van de Awb aangewezen. Wel zijn gezien de noodzakelijke parallelschakeling enkele nadere voorzieningen nodig, uitgewerkt in de diverse onderdelen van artikel 39k, eerste lid.

- In het eerste lid, onder b, is bepaald dat de projectminister de termijn bepaalt waarbinnen alle betrokken andere bestuursorganen de ontwerpen van de besluiten aan hem dienen toe te zenden. Dit in verband met de toezending zijnerzijds aan de aanvrager(s) en de betrokken andere bestuursorganen. Bij de bepaling van deze termijn moet rekening worden gehouden met de totale termijn van twaalf weken die is opgenomen in artikel 3:19, eerste lid, Awb.
- De mededeling bedoeld in artikel 3:19, tweede lid, van de Awb dient, naast door terinzagelegging en kennisgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen, altijd plaats te vinden door kennisgeving in de Staatscourant. In onderdeel d is bepaald dat deze mededelingen ook kunnen worden gebundeld tot één mededeling, die door de minister wordt gedaan. Deze bundeling kan ook in tranches geschieden.
- In onderdeel e is geregeld dat de projectminister een termijn bepaalt waarbinnen de besluiten worden genomen. Ingevolge onderdeel f worden zij onverwijld toegezonden aan de projectminister.
- De adviezen van de adviserende bestuursorganen, de ingebrachte schriftelijke bedenkingen en het verslag van de mondeling ingebrachte bedenkingen worden ingevolge onderdeel g mede toegezonden aan de projectminister, zodat deze geheel op de hoogte is van de ingekomen reacties. Het ligt overigens in de rede dat de projectminister ter

- uitvoering van zijn coördinerende taak in artikel 39j in overleg met de betrokken bestuursorganen het proces zodanig organiseert dat er zo mogelijk één hoorzitting wordt gehouden over alle besluiten tegelijk.
- Tenslotte is in onderdeel h bepaald dat de projectminister beslist over de vraag of bepaalde termijnen in de vergunningprocedure worden verlengd.

Het tweede lid houdt feitelijk in dat daar waar in de bepalingen in het eerste lid wordt gesproken over aanvraag of aanvrager moet worden gelezen: voornemen resp. voornemer.

Het derde lid beoogt dubbele rechtsbescherming te voorkomen.

Artikel 39l

Dit artikel voorziet in het overnemen door de projectminister en de minister(s) die het aangaat(n), van de bevoegdheid van het oorspronkelijk bevoegde gezag om uitvoeringsbesluiten te nemen indien dat 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. Het spreekt voor zich dat in alle situaties eerst getracht wordt door middel van minnelijk overleg tussen de betrokken minister en het bevoegd gezag tot een oplossing te komen.

Dit artikel komt overeen met artikel 20, zeven tot en met tiende lid, van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173).

Met betrekking tot de verhouding tussen de rijksprojectenprocedure en de nimbyregeling van artikel 40 van de WRO kan het volgende worden opgemerkt. Op basis van de nimbyregeling kunnen provincie en rijk de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van een bestemmingsplan en andere uitvoeringsbesluiten te nemen, aan zich trekken indien bovengemeentelijke belangen dit vorderen, realisatie van een project in de naaste toekomst noodzakelijk is en de reguliere besluitvorming is vastgelopen.

Projecten waarvoor de rijksprojectenprocedure geldt, zullen altijd van bovengemeentelijk belang en meestal ook spoedeisend zijn. Ten aanzien van deze projecten is echter ook op voorhand bepaald dat deze van het begin tot het eind onder regie van het Rijk tot stand dienen te komen. Dit laatste is bij projecten waarop de nimbyregeling kan worden toegepast niet het geval. Bij de aanvang van deze projecten is er vanuit gegaan dat zij tot stand kunnen komen volgens de reguliere besluitvormingsprocedures. In het uitzonderlijke geval dat deze besluitvorming in een impasse geraakt, kan de nimbyregeling worden toegepast. Dit instrument staat niet alleen het Rijk, maar ook de provincie ter beschikking. Ingevolge het eerste lid is de betrokken minister verplicht overleg te voeren met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is om te besluiten, alvorens hij zelf een beslissing neemt.

Artikel 39o

Ten behoeve van enige versnelling en stroomlijning van procedures op

het terrein van het grondgebruik en grondverwerking zijn in dit artikel een aantal afwijkingen geformuleerd van de in de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) opgenomen procedure tot oplegging aan een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak van de verplichting om de aanleg en instandhouding van werken met een openbaar belang met gebruikmaking van die onroerende zaak te gedogen.

In het eerste lid worden de projecten waarop de rijksprojectenprocedure van toepassing is voor de toepassing van de BP uitdrukkelijk aangemerkt als openbare werken van algemeen nut. Erkenning van dit algemeen nut bij koninklijk besluit ingevolge artikel 1 van de BP is daardoor niet nodig, hetgeen tijdwinst oplevert.

De in de BP opgenomen procedure om te komen tot de oplegging van de gedoogplicht blijft grotendeels in stand, met dien verstande dat in het tweede lid, onder b, van het onderhavige artikel de rol van gedeputeerde staten in de artikelen 2, vierde en vijfde lid, en 3, tweede lid, van de BP wordt teruggebracht teneinde enige versnelling in de procedure te bereiken.

Ingevolge het tweede lid, onderdeel c, onder 1°, kan in afwijking van artikel 4 van de BP tegen een besluit tot oplegging van de gedoogplicht rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van bij het Gerechtshof.

Indien op grond van de BP besloten is tot uitvoering bij voorraad van de gedoogbeschikking is, na een bezwaarschriftenprocedure en beroep bij de sector bestuursrecht van de rechtbank, de Afdeling bestuursrechtspraak thans reeds eindrechter. Deze bepaling is opgenomen met als doel de beroepsprocedures in de uitvoeringsmodule te stroomlijnen. De bestuursrechtelijke beroepen in verband met een rijksproject worden daarmee bij één rechtscollege gebundeld. 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.

Ingevolge het tweede lid, onderdeel c, onder 2°, is artikel 7:1 van de Awb, derhalve de bezwaarschriftenprocedure, niet van toepassing.

Op grond van het tweede lid, onderdeel c, onder 3°, wordt, in afwijking van artikel 4, zesde lid, van de BP zes weken na de bekendmaking (beroepstermijn Awb) aan het gedoogplichtbesluit gevolg gegeven

Artikel 39p

Ten einde de onteigeningsprocedure te kunnen versnellen stelt dit artikel buiten twijfel dat met de onteigeningsprocedures kan worden begonnen nadat het rijksprojectbesluit is vastgesteld. Er hoeft dus niet gewacht te worden tot dit besluit onherroepelijk is geworden. Overigens is het niet de bedoeling dat in alle gevallen waarin nog een beroepsprocedure tegen het rijksprojectbesluit loopt de dagvaarding wordt uitgebracht. Gebruik van deze bevoegdheid is afhankelijk van het verloop van het minnelijke overleg over de verwerving van de benodigde gronden dat aan de gerechtelijke procedure vooraf gaat. In gevallen waarin dat minnelijke overleg afhankelijk is van de beoordeling van de afweging van de belangen in een tegen het rijksprojectbesluit ingestelde beroepsprocedure brengt een zorgvuldige rechtsbescherming mee dat geen dagvaarding wordt uitgebracht voordat het betrokken rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. In dit verband is van belang dat noch in de administratieve onteigeningsprocedure noch in de gerechtelijke procedure zienswijzen of bedenkingen van planologische aard naar voren kunnen worden gebracht.

Artikel 39q

Ingevolge artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet gaat door inschrijving in de openbare registers van het vonnis houdende onteigening, de eigendom op de onteigenaar over. Deze inschrijving kan ingevolge de

artikelen 54f, 54n en 59 van de onteigeningswet eerst plaatsvinden nadat het vonnis kracht van gewijsde heeft verkregen. Ten behoeve van de rechtszekerheid en een deugdelijke rechtsbescherming jegens degene die wordt onteigend, dient op dat moment ook het rijksprojectbesluit onherroepelijk te zijn. Het eerste lid stelt dit buiten twijfel.

Artikel I, onderdeel C

In hoofdstuk VIII, afdeling 1, van de WRO is in artikel 49 een schadevergoedingsregeling opgenomen. Het thans opgenomen artikel 48a ziet op nadeelcompensatie en is een uitwerking van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

Ten einde te kunnen beoordelen of er aanleiding bestaat nadeelcompensatie toe te kennen, kunnen de volgende criteria in acht worden genomen:

- er moet sprake zijn van nadeel ten gevolge van het rijksprojectbesluit (causaliteit);
- geen nadeel wordt voor compensatie in aanmerking genomen, indien dat nadeel geacht moet worden te behoren tot het normale maatschappelijke risico van de getroffene dan wel tot het extra door getroffene aanvaard risico (passieve en actieve risicoaanvaarding);
- het nadeel behoort redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de getroffene te blijven.

Artikel I, onderdeel D tot en met G

In de wijziging van de WRO die op 3 april 2000 in werking is getreden (Stb. 1999, 302), wordt in de WRO een nieuw hoofdstuk IXA over bezwaar en beroep opgenomen. De onderhavige onderdelen sluiten aan bij de in dat hoofdstuk voorgestelde systematiek inzake de bezwaar- en beroepsbepalingen.

Onderdeel D

Artikel 54, tweede lid, somt de besluiten op waartegen alleen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in eerste en enige aanleg openstaat en dus geen beroep bij de rechtbank.

Aan dit tweede lid zijn het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten, als bedoeld in artikel 39j, eerste lid, toegevoegd, (onderdelen l en m).

Aangezien de totstandkoming van het rijksprojectbesluit, alsmede de uitvoeringsbesluiten overeenkomstig afdeling 3.5 van de Awb heeft plaatsgevonden, blijft ingevolge de Awb een bezwaarschriftenprocedure achterwege.

Voorts wordt in deze leden het voorkomen van dubbele rechtsbescherming beoogd. Het is niet de bedoeling dat in een beroepsprocedure tegen het rijksprojectbesluit bedenkingen naar voren worden gebracht die ook tegen een concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing die voor dat rijksproject de grondslag vormt, aan de orde zijn of konden worden gesteld, dan wel dat in een beroepsprocedure tegen uitvoeringsbesluiten bedenkingen naar voren worden gebracht die hun grond vinden in de onderliggende concrete beleidsbeslissing respectievelijk het rijksprojectbesluit.

Het derde lid somt de besluiten op waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan een beslistermijn is gebonden. Ten behoeve van de beoogde versnelling van procedures die het wetsvoorstel voorstaat, dient de behandeling van het beroep tegen een rijksprojectbesluit binnen 12 maanden na ontvangst van het verweerschrift te zijn afgerond, waarbij een verdagingstermijn van 3 maanden mogelijk is. De behandeling van het beroep tegen een uitvoeringsbesluit dient te geschieden binnen 6 maanden na ontvangst van het verweerschrift. Deze termijnen zijn dezelfde als de beslistermijnen inzake beroep tegen het

tracébesluit, respectievelijk tegen de uitvoeringsbesluiten, opgenomen in artikel 25b, eerste lid, en derde lid, in het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) (kamerstukken I 1998/99, 26 343, nrs. 1–3).

Onderdeel E

Artikel 55 somt de besluiten op die voor beroep als een besluit worden aangemerkt. In casu zijn dit alle uitvoeringsbesluiten als bedoeld in artikel 39j, eerste lid, (onderdeel f). Voorts worden in het geval dat de rijksprojectbesluitmodule en de uitvoeringsmodule gelijktijdig zijn toegepast, het projectbesluit en de uitvoeringsbesluiten terwille van het beroep als een besluit gezien.

Onderdeel F

Artikel 56 somt de besluiten op waartegen in afwijking van artikel 8:1 van de Awb ook door niet-belanghebbenden beroep kan worden ingesteld. In het wetsvoorstel is voor de kring van beroepsgerechtigden tegen het rijksprojectbesluit aangesloten bij de regeling zoals die in de WRO terzake van beroep tegen het bestemmingsplan en in de Wet milieubeheer tegen een milieuvergunning is opgenomen. Dit houdt hier in dat degene die tijdig tegen een ontwerp-rijksprojectbesluit zienswijzen of bedenkingen naar voren heeft gebracht, dan wel bedenkingen heeft ingediend tegen vaststelling van het rijksprojectbesluit in afwijking van het ontwerp, zich vervolgens tot de administratieve rechter kan wenden. Deze regeling wijkt af van de hoofdregel in de Awb die uitgaat van beroep voor belanghebbenden.

Onderdeel G

Artikel 56a somt de besluiten op waarvoor een van artikel 6:8 van de Awb afwijkende beroepstermijn geldt.

In de onderdelen f en g komt de bundeling van beroepsmomenten tot uiting.

Onderdeel f bepaalt dat gelijktijdig beroep wordt ingesteld tegen het rijksprojectbesluit en de concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing dan wel een herziening daarvan, die voor dat rijksprojectbesluit de grondslag biedt en tegen de uitvoeringsbesluiten.

De termijn van beroep tegen die concrete beleidsbeslissing wordt maximaal een jaar opgeschort. Een langere termijn en daarmee nog langere opschorting van de berechting door de bestuursrechter kan spanning opleveren met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Onderdeel g bepaalt dat gelijktijdig beroep wordt ingesteld tegen het rijksprojectbesluit en de daarop berustende uitvoeringsbesluiten, voorzover die uitvoeringsbesluiten binnen een jaar na het van kracht worden van het rijksprojectbesluit zijn vastgesteld.

Wanneer vaststelling van de uitvoeringsbesluiten later plaatsvindt wordt het rijksprojectbesluit zelfstandig vatbaar voor beroep.

De laatste volzin van onderdeel g dient ter voorkoming van cumulatie van beroepsmomenten met betrekking tot een concrete beleidsbeslissing, een daarop berustend rijksprojectbesluit, respectievelijk op dat rijksprojectbesluit berustende uitvoeringsbesluiten. Toepassing van de onderdelen f en g samen zou er toe kunnen leiden dat een justitiabele 2 jaar moet wachten voordat hij beroep kan aantekenen tegen een concrete beleidsbeslissing. Uit oogpunt van rechtszekerheid en behoorlijk bestuur is dit niet wenselijk.

Artikel II

In dit artikel is een wijziging van artikel 77, eerste lid, van de onteigeningswet opgenomen. Omdat op voorhand niet duidelijk is op welke projecten de rijksprojectenprocedure van toepassing zal zijn, is evenmin zeker of de onteigeningswet voor al deze projecten een grondslag voor onteigening biedt. Daarom wordt aan titel IV van voornoemde wet toegevoegd de projecten of categorieën van projecten waarop de rijksprojectenprocedure van toepassing is, alsmede de met de uitvoering daarvan rechtstreeks verband houdende voorzieningen.

Artikel III

Dit artikel voorziet in het opnemen van een ministerraadsbesluit als bedoeld in artikel 39a, eerste lid, zijnde het besluit waarmee voor een bepaald project de toegang tot rijksprojectenprocedure wordt geopend, in de bijlage bij de Awb. In deze bijlage staan alle besluiten in de zin van de Awb die zijn uitgezonderd van beroep bij de administratieve rechter.

Artikel IV

Artikel IV strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de Tracéwet, zoals die zal luiden als het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) kracht van wet zal hebben verkregen. Zoals eerder in deze memorie is opgemerkt, is het instrumentarium van het onderhavige wetsvoorstel op een groot aantal punten hetzelfde als vervat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet. Met het oog daarop is het wenselijk zoveel mogelijk gelijklopende bepalingen in beide wetsvoorstellen op te nemen. Dit harmonisatiestreven heeft ertoe geleid dat een aantal bepalingen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet in overeenstemming worden gebracht met de desbetreffende bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel.

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

Samenvatting voorstel wettelijke regeling «rijksprojectenprocedure»

Uitgangspunten:

- betreft ruimtelijke investeringsprojecten die rijk onder eigen regie wil (laten) realiseren;
- zo eenvoudig mogelijke juridische procedure(s);
- beheersbare termijnen voor besluitvormingstraject (incl. rechterlijke procedure);
- regeling in de WRO.

Toepassing rijksprojectenprocedure:

- op basis van een sectorwet;
- op basis van een planologische kernbeslissing;
- op basis van een besluit van de ministerraad;
- sectorwet, PKB of ministerraadsbesluit bepalen tevens welke module(s) voor project moet(en) worden doorlopen.

Projectbesluitmodule:

- in één rijksprojectbesluit wordt besloten over dát rijksproject in die vorm;
- zwaarte van motivering van rijksprojectbesluit is (mede) afhankelijk van relatie met nationaal ruimtelijk beleid;
- bevoegd orgaan: ministerraad of projectminister;
- verplicht overleg met betrokken bestuursorganen
- voorbereidingsprocedure van afd. 3.5 Awb (in de toekomst nieuwe procedure afd. 3.4);
- termijnen:
 - verbrede startnotitie m.e.r. minimaal vier weken ter inzage t.b.v. inspraak;
 - rijk bepaalt in startnotitie binnen welke termijn na uitbrengen van startnotitie ontwerp-rijksprojectbesluit wordt vastgesteld;
 - ontwerp-rijksprojectbesluit/toelichting/MER: minimaal vier weken ter inzage t.b.v. inspraak, bestuurlijk overleg en toetsingsadvies Cie m.e.r.
 - rijksprojectbesluit: vaststelling binnen 13 weken na afloop van termijn van ter inzageligging ontwerp-rijksprojectbesluit; verdagingsmogelijkheid met een termijn van nogmaals 13 weken;
- in verband met doorlopen afd. 3.5 Awb geen bezwaarschriften-procedure;
- beroep in één instantie bij Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State;
- rechterlijke procedure gebonden aan termijn van twaalf maanden na ontvangst verweerschrift (met verdagingsmogelijkheid van drie maanden).

Uitvoeringsmodule

- coördinatie (bundeling) + inhoudelijke afstemming door rijk van alle voor project benodigde uitvoeringsbesluiten;
- aangewezen projectminister voert regie;
- bij niet (tijdig) of inhoudelijk ongewenst uitvoeringsbesluit door andere overheden, wordt besluit genomen door de projectminister en de minister die het aangaat;
- voorbereidingsprocedure van afd. 3.5 Awb (in de toekomst nieuwe procedure afd. 3.4);
- zo mogelijk alle vergunningen in één procedure (vergt strak proces-management);
- in verband met doorlopen afd. 3.5 Awb geen bezwaarschriften-procedure;

- beroep in één instantie bij Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State;
- rechterlijke procedure gebonden aan termijn van zes maanden na ontvangst verweerschrift.

Gelijktijdige toepassing projectbesluitmodule en uitvoeringsmodule

zie boven, echter:

- gelijktijdige voorbereiding en bekendmaking rijksprojectbesluit en uitvoeringsbesluiten met voorbereidingsprocedure van afd. 3.5 Awb (in de toekomst nieuwe procedure afd. 3.4);
- gebundeld beroep in één instantie bij Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State; rechterlijk procedure gebonden aan termijn van twaalf maanden na ontvangst verweerschrift.