

Vergaderjaar 1998–1999

26 129

Alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische kernbeslissingen (Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 oktober 1998

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag en ben verheugd te constateren dat het wetsvoorstel rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen door de leden van de VVD-fractie goed is ontvangen. Voorts waardeer ik de gestelde vragen als een nieuwe mogelijkheid om nader in te gaan op de betekenis van het wetsvoorstel. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de bij wet aan te merken plannen als planologische kernbeslissingen het planologisch beleid weergeven zoals dat nu geldt. Het gaat slechts om het herstellen van de pkb-status van het beleid. Het wetsvoorstel verandert dus niet de heersende ruimtelijke beleidsopvattingen. Dit betekent niet dat de betreffende planologische kernbeslissingen de komende vijf jaar niet gewijzigd zullen worden. De beleidsterreinen waarop de onderhavige planologische kernbeslissingen zien zijn in beweging. Er wordt dan ook gewerkt aan actualisering van de planologische kernbeslissingen.

Waar door de leden van de verschillende fracties vragen van gelijke inhoud zijn gesteld, zijn deze zoveel mogelijk op één plaats beantwoord.

I. ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat de oorzaken zijn geweest van het laten verlopen van de onderhavige planologische kernbeslissingen (pkb's), en welke rol de uitspraak van de Raad van State inzake de aanwijzing en de aanleg en het gebruik van de oost-west baan van Maastricht Aachen Airport heeft gespeeld bij het ontdekken van het probleem.

De regering is inderdaad tot de genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van oordeel geweest dat het SBL en de overige pkb's op de juiste wijze waren verlengd (zie ook de brief van 3 december 1997, kamerstukken 1997/98, 25 803, nr. 1). Pas sinds de uitspraak van de Afdeling blijkt dat de onderhavige pkb's niet op de juiste wijze zijn verlengd. Nu de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: WRO) geen procedure kent voor het ongewijzigd verlengen van pkb's, en ook inderdaad geen wijzigingen werden beoogd, is destijds de weg gekozen van het mededelen van de verlenging bij brief aan de Tweede

Kamer, welke weg tot de uitspraak van de Raad van State bij niemand bevreemding wekte.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe in de toekomst kan worden voorkomen dat pkb's kunnen verlopen.

Voor het antwoord op deze vraag refereer ik aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 januari jl. naar aanleiding van een geding tussen diverse appellanten en de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, inzake de aanwijzing ten behoeve van de aanleg en het gebruik van de oost-west baan van het luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport. De Afdeling bestuursrechtspraak maakt in deze uitspraak duidelijk dat ten behoeve van een verlenging van een pkb tenminste het volgen van de procedure ingevolge artikel 2b van de WRO is vereist. De uitspraak schept duidelijkheid ten aanzien van de procedure die in geval van verlenging in ieder geval gevolgd dient te worden.

De leden van de PvdA-fractie merken in aansluiting op het voorgaande op dat de WRO thans geen procedure kent voor het inhoudelijk ongewijzigd verlengen van pkb's. De leden vragen zich af waarom de WRO een dergelijke procedure niet kent.

Ook de leden van de VVD-fractie en de GroenLinks-fractie wijzen op het feit dat de WRO geen procedure kent voor het ongewijzigd verlengen van een pkb.

Het ontbreken van een dergelijke, afzonderlijke procedure voor het ongewijzigd verlengen is echter in de WRO niet ongebruikelijk. Voor de ongewijzigde verlenging van andere ruimtelijke plannen dan een pkb bestaat evenmin een afzonderlijke procedure in de WRO.

Nader zal worden bezien of het wenselijk is te voorzien in een afzonderlijke procedure ten behoeve van de ongewijzigde verlenging van een pkb. Het invoeren van zo'n procedure als reparatiemogelijkheid, waarop de leden van de VVD-fractie zinspelen, zou geen soelaas bieden voor de opvulling van het rechtsvacuüm dat door de nu voorgestelde regeling wel wordt opgevuld.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder welke concrete beleidsbeslissingen zijn genomen op basis van de niet langer geldende pkb's. Een concrete beleidsbeslissing maakt onderdeel uit van een pkb zelf. Het gaat daarbij niet om besluiten die op basis van een pkb worden genomen. De aanduiding concrete beleidsbeslissing wordt eerst vanaf 1 januari 1994, met de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht, gehanteerd. In het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de WRO (kamerstukken 1997/98, 25 311) zal dit begrip pas officieel in de wet worden geïntroduceerd. De rechter heeft sinds 1994 op eenduidige wijze invulling gegeven aan de inhoud van het begrip concrete beleidsbeslissing. Van een concrete beleidsbeslissing in een pkb is blijkens vaste jurisprudentie sprake indien:

- 1° het bestuursorgaan ten tijde van de planvaststelling heeft beoogd met het betreffende planonderdeel een afgewogen beslissing te nemen,
- 2° de plaats of het gebied waarvoor deze beslissing geldt voldoende concreet is bepaald en
- 3° het beoogde project of de ruimtelijke ingreep voldoende concreet is aangegeven.

Op het moment dat de onderhavige pkb's werden vastgesteld, speelde – gelet op het moment van inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht – het begrip concrete beleidsbeslissing nog niet.

Toetsen we thans de inhoud van de pkb's aan de eerder genoemde criteria van een concrete beleidsbeslissing dan kan worden geconstateerd dat enkel in het Structuurschema Militaire Terreinen (verder: SMT) en de

PKB-Waddenzee concrete beleidsbeslissingen voorkomen. Het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (verder: SBL) en het Structuurschema Buisleidingen bevatten geen concrete beleidsbeslissingen.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt in aansluiting op het voorgaande gevraagd per geval specifiek aan te geven hoe ingrijpend de gevolgen zijn indien de pkb's niet met terugwerkende kracht rechtsgeldig zouden worden verklaard.

Voor de goede orde zij vermeld dat met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de formele status van de totale pkb (met inbegrip van de daarvan deel uitmakende concrete beleidsbeslissingen) te herstellen. De mate van ingrijpendheid van het ontbreken van de formele status verschilt per pkb. Voor het SBL is het ontbreken van de formele status van pkb op zijn minst een onwenselijke situatie. Immers alle op het SBL gebaseerde aanwijzingen op grond van de Luchtvaartwet zijn daardoor in principe vernietigbaar. Voor het SMT geldt hetzelfde probleem. Voor het SBL en het SMT is het dan ook onontkoombaar om te voorzien in het herstel van de rechtskracht van deze pkb's. Het ligt in de rede dat niet alleen het rechtvacuüm wordt hersteld ten behoeve van het SBL, maar dat dat ook voor de andere pkb's met een vergelijkbaar gebrek wordt gedaan. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat gerelateerd aan onderhavige pkb's bestemmingsplannen zijn vastgesteld of in voorbereiding zijn. De leden vragen zich af hoe het staat met de rechtsgeldigheid daarvan op de betreffende onderdelen nu er sprake is van een rechtvacuüm.

Hierover kan worden opgemerkt dat in algemene zin niet voor de rechtsgeldigheid van bestemmingsplannen gevreesd hoeft te worden. Er kan zich overigens wel een situatie voordoen dat bij de totstandkoming van een bestemmingsplan ingevolge een aanwijzing op basis van het SBL een belanghebbende zich beroept op het gegeven dat de onderliggende aanwijzing niet rechtsgeldig tot stand is gekomen. Het ontbreken van een rechtsgeldige pkb kan in die situatie de totstandkoming van een bestemmingsplan en mogelijke vergunningen op die basis frustreren.

De leden van de PvdA-fractie vragen een indicatie te geven van de duur van het opnieuw doorlopen van de artikel 2a procedure van de WRO. Het doorlopen van de artikel 2a procedure van de WRO kent voor de realisering van deel 1 tot en met 3 van de pkb een vast tijdsbestek van maximaal 9 maanden, ingaande op het tijdstip van terinzagelegging van deel 1. Het verdere verloop en de daarmee gepaard gaande tijdsduur is afhankelijk van de behandeling door de Tweede en de Eerste Kamer en de aan de terinzagelegging van deel 1 voorafgaande voorbereidingen.

Hierop aansluitend vragen deze leden zich af of de tijdsdruk dermate groot is dat dit de thans gekozen weg met fictieve constructies volgens artikel 2a, en daarop vervolgens weer een mogelijke uitzondering door het buiten toepassing verklaren van artikel 24, rechtvaardigt.

De tijdsdruk is inderdaad groot. Immers de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 8 januari jl. inzake de aanwijzing betreffende het luchtvaartterrein Maastricht Aachen Airport aangegeven dat in ieder geval binnen een periode van een jaar – dat wil zeggen vóór 8 januari 1999 – op basis van een rechtsgeldige grondslag een nieuwe beslissing op bezwaar dient te worden genomen. Echter dit tijdselement is niet het enige aspect dat in onderhavige kwestie een rol speelt.

Van niet minder belang is het gegeven dat met het volgen van de artikel 2a WRO-procedure niet kan worden bereikt wat wel met het onderhavige wetsvoorstel wordt gerealiseerd, namelijk de terugwerkende kracht. De terugwerkende kracht voorkomt een vacuüm met betrekking tot de rechtsbasis van bestaand ruimtelijk beleid zoals dat is neergelegd in en

gebaseerd op deze pkb's, tussen het moment dat de betreffende pkb is verlopen en het moment waarop ingevolge deze wet deze plannen weer worden aangemerkt als een plan in de zin van artikel 2a van de WRO.

Het is de leden van de PvdA-fractie niet geheel duidelijk waarom in afwijking van de WRO voor «geldende» in plaats van «van kracht zijnde» plannen is gekozen.

Er is gekozen de pkb's aan te merken als «geldend» plan als bedoeld in artikel 2a van de WRO om duidelijker te maken dat de gehele WRO onverkort op deze plannen van toepassing is. De woorden «van kracht zijnde» suggereren dat een pkb tot stand is gekomen door middel van het volgend van de procedure van artikel 2a WRO. Dit is niet het geval. Om die reden is gekozen voor «geldende» plannen. Juridisch is er geen verschil. Overigens is deze formulering niet in afwijking van de WRO. Immers artikel 2a, eerste lid, laatste volzin, WRO bepaalt dat in een pkb wordt vermeld voor welke tijdsduur de pkb geldt: er is hier dus sprake van «geldende» pkb's.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere reactie te geven op de vaststelling van de Raad van State dat er sprake is van onduidelijkheid in relatie tot het EVRM. Een zelfde vraag wordt gesteld door de leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie. Ook de leden van de GroenLinks-fractie, de GPV-fractie en de RPF-fractie stellen een dergelijke vraag.

De Raad van State legt twee maal de relatie met het EVRM. In beide gevallen spreekt de Raad over de kwetsbaarheid van de terugwerkende kracht. De Raad vraagt duidelijkheid te geven over de verenigbaarheid van de beroepsmogelijkheden met het EVRM. Tevens is het de Raad niet duidelijk of de rechtsgevolgen van de terugwerkende kracht niet strijden met het EVRM. De Raad doelt in deze gevallen op de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM, het recht op een behoorlijke beroepsgang.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet dat het ontbreken van beroepsmogelijkheden voor burgers inzake het bij wet aanmerken van plannen als pkb's wordt ondervangen, omdat er op een eerder moment beroepsmogelijkheden zijn geweest, dan wel op een later moment beroepsmogelijkheden zullen zijn. Ik heb echter geconstateerd dat in geval van de PKB-Waddenzee het gebrek aan beroepsmogelijkheden voor burgers niet wordt ondervangen. Voor dit geval is een voorziening getroffen door artikel 24 WRO opzij te zetten, waardoor beroep mogelijk wordt gemaakt.

Terecht merkt de Raad van State op dat het algemene karakter van de terugwerkende kracht met zich meebrengt dat niet op voorhand zeker kan worden gesteld dat bepalingen of gevolgen daarvan niet in strijd zijn met het EVRM. Het met terugwerkende kracht aanmerken van plannen als pkb's heeft echter geen andere gevolgen dan die er al waren voor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Immers tot deze uitspraak is een ieder er vanuit gegaan dat de plannen de pkb-status bezaten. Daar is ook altijd naar gehandeld. Voor zover er rechtsgevolgen kleven aan deze pkb-status zijn er altijd de gebruikelijke beroepsmogelijkheden geweest en zijn deze rechtsgevolgen ook altijd bekeken als ware er sprake van een rechtsgeldige pkb.

Normaal gesproken wordt het instrument terugwerkende kracht gebruikt met betrekking tot regelingen die nieuw zijn. In die gevallen treedt de door de Raad bedoelde gevoeligheid in. Immers, er is een nieuwe situatie, die terugwerkt tot een moment dat niemand nog rekening hield met deze nieuwe situatie.

In onderhavig geval wordt slechts de naar ieders inzicht altijd bestaande situatie hersteld, namelijk de pkb-status van het geldende nationale ruimtelijke beleid.

Al met al levert in casu de terugwerkende kracht geen strijd op met het EVRM.

De leden van de PvdA-fractie vinden de redenering dat een beroepsmogelijkheid voor wat betreft het SBL, het SMT en het Structuurschema Buisleidingen niet nodig is om reden dat de wet destijds geen beroepsmogelijkheid kende van weinig waardering getuigen voor de veranderende inzichten voor wat betreft inspraak- en beroepsmogelijkheden van burgers bij besluiten (van ruimtelijke aard) die hen raken.

Met de opmerking in de memorie van toelichting is enkel beoogd een feitelijke constatering weer te geven. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is terdege gekeken naar de mogelijkheden van rechtsbescherming. Deze kritische toets is aanleiding geweest om ten behoeve van de PKB-Waddenzee een voorziening te treffen in de vorm van het niet van toepassing verklaren van artikel 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat betekent dat in de gevallen waarin de burger niet de mogelijkheid heeft gehad om in rechte tegen de verlenging op te komen, deze mogelijkheid alsnog wordt opengesteld via de weg van beroep tegen het bestemmingsplan.

De leden van de PvdA-fractie vragen – in het kader van een zorgvuldige omgang met de rechtsbescherming van burgers – zich vervolgens af op welke wijze aandacht is besteed aan de reactie van burgers en organisaties die hebben gereageerd op voorliggend wetsvoorstel. Deze reacties waren, zo stellen de leden, niet onverdeeld positief.

In dit kader zou ik er nogmaals op willen wijzen dat met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de formele status te herstellen van bestaand nationaal ruimtelijk beleid zoals dat is neergelegd in het Structuurschema voor de Burgerluchtvaart en de andere in het wetsvoorstel opgenomen pkb's. Er is nadrukkelijk geen sprake van nieuw beleid als gevolg van veranderde inzichten. Het herstellen van de formele status van het bestaand nationaal ruimtelijk beleid geschiedt zonder dat er aan de inhoud van het beleid van de pkb's ook maar iets wordt gewijzigd. Het gaat zuiver en alleen om het herstellen van de juridische status van beleid waarvan iedereen denkt en ook altijd heeft gedacht dat het beleid er nog steeds was. De Afdeling bestuursrechtspraak biedt hiervoor zelfs aanknopingspunten nu in de uitspraken in beroep ten aanzien van de luchtvaartterreinen Maastricht Aachen Airport, Ameland, Seppe en Teuge het primaire besluit – te weten de aanwijzing – in stand blijft. Gelet op dit herstel van de formele status van de pkb's en in verband met de tijdsdruk is over het voorliggende wetsvoorstel niet gecommuniceerd met burgers en belangenorganisaties.

Zowel de leden van de PvdA-fractie, de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen zich in aansluiting op het voorgaande af waarom is gekozen voor een geldigheid van het SBL tot 2003. Ook de leden van de D66-fractie stellen deze vraag en vragen bovendien waarom de geldigheidsduur van het SBL niet tot 2000 wordt vastgesteld. Daarnaast vragen de leden wanneer een herziening van het SBL aan de Kamer wordt voorgelegd. De leden merken in dit kader nog op dat ook op basis van de andere pkb's besluiten zijn genomen nadat de rechtsgeldigheid daaraan ontvallen was. De leden zijn dan ook niet geheel overtuigd dat slechts door het met terugwerkende kracht vaststellen van die pkb's alsnog gesproken kan worden van ongewijzigd beleid. De leden van de D66-fractie vragen eveneens hierover te worden geïnformeerd.

Er is voor wat betreft de periode van verlenging van de pkb's gekozen voor een algemene formule, namelijk een periode van vijf jaar. Met de keuze voor deze algemene formule wordt in ieder geval voorkomen dat opnieuw een pkb verloopt zonder dat er een nieuwe pkb-herziening geldt. Daarmee is niet gezegd dat de betreffende pkb's de komende vijf jaar ongewijzigd zullen doorlopen. De beleidsmatige inzichten zijn uiteraard door de jaren heen aan verandering onderhevig. Deze veranderde inzichten resulteren uiteindelijk in nieuw geformuleerd en nog te

formuleren beleid dat zijn beslag krijgt in nieuwe dan wel herziene pkb's die op verschillende momenten tot stand kunnen komen. Het gekozen tijdsbestek voor de verlenging van de pkb's staat aan de totstandkoming van de nieuwe dan wel te herziene pkb's op verschillende momenten niet in de weg.

De beleidsterreinen in onderhavige pkb's zijn momenteel in beweging en er wordt dientengevolge gewerkt aan een actualisering ervan.

Het voortraject van de uiteindelijke herziening van het Structuurschema voor de Burgerluchtvaart speelt zich af in het kader van de TNLI-discussie. Deze discussie zal binnen afzienbare tijd worden afgerond en zal uiteindelijk resulteren – even afgezien van welke vorm dat zal aannemen, een herziening van het SBL of het vaststellen van diverse projectpkb's – in een actualisering van het beleid dat is neergelegd in het SBL. Het Structuurschema Militaire Terreinen wordt eveneens – hoewel nog in een pril stadium – geactualiseerd. Ten aanzien van de PKB-Waddenzee vindt momenteel een evaluatie plaats die binnen afzienbare tijd zal resulteren in een eindrapport. Het Structuurschema Buisleidingen tot slot wordt ook geactualiseerd. Deze actualisatie vindt echter plaats vanuit een bredere integrale visie ten aanzien van het ondergronds transport.

Met de reactie op deze vraag hoop ik ook voldoende te hebben gereageerd op de vraag van deze leden – maar ook van de leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie – ten aanzien van gedateerde feiten en oordelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de minister in te schatten hoe groot de kans is dat de rechter wel meent dat er sprake is van concrete beleidsbeslissingen in het SBL. Deze leden zijn van mening dat ten aanzien van luchtvaartterreinen zeer precieze aanwijzingen gegeven worden inzake de ligging van de start- en landingsbanen.

Ook de leden van de CDA-fractie zijn deze mening toegedaan. Deze leden verwijzen in dit kader ook nog naar de door de regering aangehaalde uitvoerige jurisprudentie van de bestuursrechter waarin criteria zijn geformuleerd voor het antwoord op de vraag of er al dan niet gesproken kan worden van een concrete beleidsbeslissing. Deze leden stellen dientengevolge dat ten aanzien van het SBL derhalve evengoed de mogelijkheid van rechterlijke tussenkomst gesauveerd dient te worden. Toets ik de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde uitspraken in het SBL over de baanverlenging van het vliegveld Eelde aan de reeds hierboven uiteengezette criteria van een concrete beleidsbeslissing dan kan het volgende worden opgemerkt.

In het SBL wordt over Eelde gezegd dat ten behoeve van een volledige inschakeling van de luchthaven in het Europese luchtverkeer een verlenging van de hoofd baan met 700 meter nodig is. Het kabinet stelt een dergelijke verlenging wenselijk te vinden doch laat de ruimte aan de plaatselijke overheden voor de afweging en het onderzoek naar de inpasbaarheid daarvan.

Gerelateerd aan de eerder weergegeven criteria van de rechter voor het aannemen van een voor beroep vatbare concrete beleidsbeslissing moet ik constateren dat met deze uitspraken in het SBL niet is beoogd om ten aanzien van het betreffende planonderdeel een afgewogen beslissing te nemen over de baanverlenging. De ruimte voor de afweging en het onderzoek naar de inpasbaarheid van een dergelijke baanverlenging wordt overgelaten aan de plaatselijke overheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de toekenning van EU-subsidies in het kader van de uitbreiding van vliegveld Maastricht Aachen Airport in gevaar komen.

De huidige toezegging van de EU-bijdrage in de aanleg van de Oost-Westbaan voor de luchthaven Maastricht Aachen Airport loopt tot 31 december 2001. De bezwaar- en beroepsprocedures tegen het

aanwijzingsbesluit op grond van de Luchtvaartwet en het bijbehorende besluit op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hebben echter zodanig veel tijd meer gekost dan eerst was voorzien, dat volgens huidige inzichten bedoelde baan eerst eind 2004 gereed zal kunnen zijn. In verband hiermede wordt binnenkort een verlengingsverzoek bij de EU voor genoemde bijdrage aanhangig gemaakt. Er is voorshands geen aanleiding te veronderstellen dat het verlengingsverzoek niet zal worden ingewilligd, omdat de gronden waarop destijds de bijdrage is toegezegd, niet gewijzigd zijn.

Indien echter de rechtskracht van het SBL niet wordt hersteld via het onderhavige wetsvoorstel, moet er van worden uitgegaan dat het aanwijzingsbesluit voor de aanleg van de Oost-Westbaan van het luchtvaartterrein Maastrich Aachen Airport alsnog door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal worden vernietigd wegens het ontbreken van een rechtsgeldige pkb. Dat betekent vervolgens dat eerst een nieuwe pkb moet worden gemaakt en de voorgescheven procedure moet worden doorlopen, waarna een nieuw aanwijzingsbesluit moet worden genomen. Eerst wanneer dat besluit onherroepelijk is geworden kan dan met de aanleg van de baan worden begonnen. Dat levert een zeer ernstige vertraging op. De mogelijkheid dat de EU de toegezegde bijdrage alsnog zal intrekken zou door zo'n vertraging in zeer hoge mate kunnen worden vergroot.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de mening over de opmerking van de Raad van State dat er door een afzonderlijke wet voor ieder plan voorkomen zou kunnen worden dat discussie over een van de plannen de vaststelling van de andere zou ophouden. Voorts vragen de leden nader in te gaan op de constatering van de Raad dat door middel van een aparte wet voor elk van de plannen de beoogde rechtsgevolgen nauwkeuriger kunnen worden gepreciseerd en afgewogen. Een zelfde vraag wordt ook gesteld door de leden van de D66-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie.

Ik ben de mening toegedaan dat voor elk der plannen ook in één wet de beoogde rechtsgevolgen nauwkeurig kunnen worden gespecificeerd en afgewogen. Daartoe is er binnen dit ene wetsvoorstel onderscheid gemaakt tussen de vier verschillende pkb's en is in de memorie van toelichting een afweging weergegeven van de rechtsgevolgen per pkb. Overigens is het rechtsgevolg van het bij wet aanmerken van de plannen als pkb, dat al deze plannen weer opnieuw met terugwerkende kracht de pkb-status krijgen. Dit is de status die deze plannen ook voor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 januari jl. inzake het vliegveld Beek hadden. Het gevolg van het opnieuw met terugwerkende kracht verkrijgen van de pkb-status is dat alle rechtsgevolgen die voor de uitspraak van de Raad van State aan de pkb-status verbonden waren er nu ook weer aan verbonden zijn. Discussies die met betrekking tot een der plannen kunnen spelen, spelen ook met betrekking tot de andere plannen.

Om deze redenen is het niet nodig per plan een aparte wet vast te stellen. De overzichtelijkheid van één regeling gaat dus boven vier verschillende regelingen. Door in één wet te kijken is het mogelijk te ontdekken aan welke pkb's een gebrek kleefde, welk gebrek nu hersteld is.

De leden van de CDA-fractie stellen dat als er sprake is van een concrete beleidsbeslissing en als daarbij de rechten van individuele burgers worden geraakt, er ingevolge artikel 6 EVRM wel degelijk een beroepsmogelijkheid opengesteld geweest had moeten zijn. Zij stellen dat de regering zich niet kan beroepen op de omstandigheid dat de situatie vroeger ook al gebrekkig was. Volgens de leden van de CDA-fractie klemmt dit te meer, als men zich te binnen brengt dat ook een later beroep tegen

een op een pkb teruggaand bestemmingsplan werd verhinderd door het bepaalde in artikel 24 WRO.

De situatie waar de CDA-fractie op doelt is de tijd dat er nog geen beroepsmogelijkheden waren voor burgers tegen de vaststelling van pkb's. Het is echter zeker niet zo dat de situatie toen gebrekkig was, in die zin dat er strijd geweest zou zijn met het EVRM. Voor het Awb-tijdperk was er geen administratieve rechtsgang inzake pkb's. Geheel vreemd was dit niet, aangezien pkb's plannen zijn met dus een indicatief karakter en in beginsel geen besluiten bevatten. Mocht het echter zo zijn dat een dergelijk plan zeer ongewenste gevolgen voor burgers met zich mee had gebracht, dan hadden deze burgers beroep kunnen instellen bij de burgerlijke rechter, bijvoorbeeld op grond van onrechtmatige daad. Er bestond dus wel een beroepsgang, echter geen administratieve. Van de mogelijkheid om bij de burgerlijke rechter beroep in te stellen, is echter nooit gebruik gemaakt.

Artikel 24 WRO sluit inderdaad beroep tegen een op een pkb teruggaand bestemmingsplan uit, voor zover deze pkb voor beroep vatbare besluiten bevat.

Dit artikel speelde echter niet. Het artikel stamt immers uit 1994 toen de Awb is ingevoerd en er daadwerkelijk beroep op grond van de Awb tegen voor beroep vatbare besluiten binnen een pkb is opengesteld. Voor die tijd bestond dit artikel niet en kon tegen bestemmingsplannen onverkort beroep worden ingesteld.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de rechtskracht van de besluiten genomen op grond van een der pkb's, namelijk die, genomen juist in de periode dat ze in feite niet meer als van kracht aangemerkt moesten worden. De leden vragen zich met name af of rechtsgevolgen die intraden tijdens het vacuüm en ook toen hun onmiddellijke eenmalige uitwerking hadden (weigering van een vergunning) wel meegeren kunnen worden. Immers er is dan een onomkeerbare en irreparabele situatie. De leden achten het niet uitgesloten dat de Europese rechter op grond van het EVRM een dergelijk in essentie onrechtmatig besluit niet ongemoeid zal laten. De leden vragen zich af of er niet sprake is van onrechtmatige wetgeving in de wetenschap dat de rechter, had die destijds kunnen oordelen, het betreffende besluit zou hebben «weggetoetst», nadat het op een van de betreffende pkb's was gebaseerd. Ook de leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie stellen een vraag van een dergelijke strekking.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is de handhaving van de rechtsgeldigheid van pkb's. Daartoe is terugwerkende kracht onontbeerlijk. Terugwerkende kracht bewerkstelligt dat er geen rechtvacuüm is geweest met betrekking tot de pkb-status van het nationaal ruimtelijk beleid. Door de terugwerkende kracht ontstaat er een situatie die dezelfde is als toen de rechter besluiten beoordeelde. Immers, de rechter is er tot de genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de beoordeling van dergelijke besluiten vanuit gegaan dat de pkb's geldig waren. Als het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht zou kennen ontstaat de situatie dat de rechter besluiten zou kunnen «wegtoetsen». De terugwerkende kracht voorkomt dit, omdat er nu altijd sprake is geweest van een geldige pkb.

De leden van de D66-fractie halen de mening van de regering aan dat het doorlopen van de artikel 2a WRO-procedure bij de onderhavige problematiek wel de meest voor de hand liggende oplossing is, met de kanttekening dat deze procedure «een zeer uitgebreide procedure is die veel tijd in beslag neemt», «terwijl het niet de bedoeling is dat de inhoud gewijzigd wordt».

De leden van de fractie vragen zich af of deze redenering niet ook opgaat bij een «tijdige» verlenging van de pkb's. Naar de mening van de leden van de D66-fractie kan het immers ook voorkomen dat het niet de bedoeling is de inhoud te wijzigen, maar alleen de verlenging te regelen. De leden vragen zich af of de regering de procedure ingevolge artikel 2a WRO in dat geval ook ongewenst vindt.

Dienaangaande kan worden opgemerkt dat ten behoeve van een «tijdige» verlenging de door de leden van de D66-fractie aangehaalde procedure van artikel 2a WRO niet de geëigende procedure is. Uitgaande van een tijdige verlenging kan namelijk gebruik worden gemaakt van de procedure ingevolge artikel 2b WRO die eenvoudiger kan zijn.

Verder vinden de leden van de fractie de redenering dat een uitgebreide consultatieronde onnodig is omdat het niet de bedoeling is de inhoud te wijzigen ook om een andere reden discutabel. De leden vragen zich af of de regering uitsluit, dat bij een «tijdige» verlenging (volgens de procedure van 2a) waarbij de inhoud niet gewijzigd behoeft te worden, overlegorganen, de VROM-raad of de Staten-Generaal daar anders over kunnen denken en met – ook voor de regering – overtuigende argumenten daarvoor komen. De leden vragen dan ook aan de regering aan te geven, waarom in het wetsvoorstel wel wordt ingegaan op het «repareren» van beroepsmogelijkheden, maar niet of nauwelijks het verlies aan politiek-beleidsmatige advies- en inspraakmogelijkheden wordt behandeld. Ten aanzien van een ongewijzigde verlenging van een pkb is in principe artikel 2b van de WRO de geëigende procedure. In het kortste geval daarvan heb je dan geen advies- en inspraakronde. Mocht worden gekozen voor het volgen van de artikel 2a WRO-procedure dan kan zich inderdaad de situatie voordoen die deze leden schetsen. Het kan dan zijn dat de overlegorganen en de VROM-raad en – ongeacht of er sprake is van een artikel 2a of 2b procedure, de Staten-Generaal – van mening zijn dat ongewijzigde verlenging niet op zijn plaats is.

In onderhavige situatie gaat het – zoals deze leden ook opmerken – veeleer om een reparatie van de formele rechtskracht. Juist vanwege dit «reparatie»-karakter van het onderhavige wetsvoorstel is afgezien van de gebruikelijke consultatieronde en inspraak. Aandacht voor de rechtsbescherming is in deze situatie noodzakelijk. De reparatie van de formele rechtskracht van de pkb's mag immers niet ten koste van de rechtsbescherming gaan. Dat is ook de reden waarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zo uitgebreid op de rechtsbescherming is ingegaan. Uiteraard kunnen bij het onderhavige wetsvoorstel geen inhoudelijke wijzigingen van de pkb's worden meegenomen. Immers, in dat geval zou een gewijzigde tekst met terugwerkende kracht gelding krijgen, terwijl het doel van dit wetsvoorstel slechts het herstellen is van een situatie waarvan iedereen aannam dat het vigerend beleid betrof. Uit het oogpunt van rechtsbescherming zou dit onaanvaardbaar zijn.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de stelling dat voor de herziening van het SBL een procedure geldt die een evaluatie inhoudt. Zij vragen zich af of die evaluatie als gevolg van onderhavig wetsvoorstel niet langer vereist is en zo ja, of dit verlies aan inspraakmogelijkheid voor de burgers gerepareerd wordt.

Artikel 2b WRO regelt de herziening van een pkb. Voorafgaande aan een herziening zal het beleid inderdaad worden geëvalueerd. Deze evaluatie staat echter los van de procedure, zoals neergelegd in artikel 2b WRO. Voor de burgers bestaan op dat moment nog geen inspraakmogelijkheden. Pas als er besloten wordt tot herziening zijn er eventueel inspraakmogelijkheden voor de burgers. Artikel 2b WRO kent echter de mogelijkheid om bij herziening gebruik te maken van een lichtere procedure. Indien deze lichtere procedure gevolgd wordt, bestaan er

eveneens geen inspraakmogelijkheden voor burgers. Het wetsvoorstel brengt dus geen verlies aan inspraakmogelijkheden voor de burgers mee. Overigens dient het SBL zoals dat na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel gaat gelden wel degelijk geëvalueerd te worden voordat het wordt herzien. Zoals reeds eerder gemeld wordt het beleid op dit moment al in het kader van de TNLI-discussie geëvalueerd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het mogelijk is dat de PKB-Waddenzee – al dan niet rechtstreeks – beslissingen bevat dan wel consequenties heeft voor burgers die niet neerslaan in het bestemmingsplan of mijnbouwactiviteiten. Deze leden vragen zich af hoe in die gevallen de aantasting van de rechtsbescherming wordt gerepareerd. Gelet op de eerder genoemde eisen van concrete beleidsbeslissingen ligt dit niet voor de hand. Dit blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 november 1996, No. E01.95 0024, waarin de Afdeling ook de paragraaf omtrent de exploratieboringen expliciet niet aanmerkt als concrete beleidsbeslissing.

Door de leden van de GroenLinks-fractie wordt gevraagd of de minister de verantwoordelijkheid neemt voor het achterwege laten van een tijdige verlenging. De leden wijzen daarvoor naar de Raad van State die aangeeft dat het achterwege laten van een tijdige verlenging van de betreffende planologische kernbeslissingen een omissie van de regering is. Al eerder is opgemerkt dat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 januari jl. zeer verrassend was. De interpretatie van de Raad van State op het punt van de voor ongewijzigde verlenging van een pkb te doorlopen procedure is strenger dan tot op heden is aangenomen. Met het onderhavige wetsvoorstel beoog ik in nauw overleg met mijn betrokken ambtgenoten voor de ontstane problematiek een oplossing te creëren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of het juist is dat de geldigheidsduur van de pkb's middels dit wetsvoorstel wordt verlengd ten opzichte van de voorziene looptijd van deze pkb's ten tijde van de opstelling van, de behandeling van en de besluitvorming over de pkb's en dat de verlenging – inclusief de terugwerking betrekking heeft op een langere periode dan de bepaalde verlengingsduur van maximaal 5 jaar. De leden van de fractie vragen zich dienaangaande af of als de geldigheidsduur langer is, het wellicht toch nodig is eventuele justitiabelen alsnog de mogelijkheid te bieden om te reageren op de inhoud van de genoemde pkb's en de rechtsgevolgen ervan. De geldigheidsduur van de pkb's door middel van dit wetsvoorstel is inderdaad langer dan de voorziene looptijd van de pkb's inclusief de verlenging daarvan. De inhoud van het in deze pkb's neergelegde nationaal ruimtelijke beleid wijzigt niet. Eventuele wijzigingen van dit beleid staan overigens niet in de weg aan de tussentijdse totstandkoming van nieuwe dan wel herziene pkb's. Om te voorkomen dat de geldigheid van de pkb's weer vervalft, zonder dat eventuele nieuwe pkb's, dan wel herziene pkb's tot stand zijn gekomen, is gekozen voor een geldigheidsduur van vijf jaar.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen vervolgens nog of de minister van mening is dat een «verlenging van de rechtskracht met terugwerkende kracht» een betere oplossing is dan het heroverwegen van de inhoud van de genoemde pkb's, waarbij in overweging genomen dient te worden dat hier wordt gesproken over pkb's die zijn gebaseerd op deels verouderde gegevens.

In mijn eerdere reactie aan de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt dat het herstel van de juridische formele status van de pkb's – met het oog op de terugwerkende kracht daarvan – slechts bij wet kan worden gereali-

seerd. Een heroverweging van de inhoud van de genoemde pkb's is in dit kader niet aan de orde. Aan de actualisering van de diverse pkb's wordt overigens wel gewerkt. E.e.a. zal uiteindelijk zijn beslag krijgen in nieuwe dan wel herziene pkb's.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er op dit moment nog rechterlijke procedures aanhangig zijn die betrekking hebben op een van de in het wetsvoorstel genoemde pkb's of op de rechtsgevolgen daarvan. Als dat inderdaad het geval is vragen deze leden of de minister een overzicht kan geven van deze procedures.

Op dit moment is er een rechterlijke procedure aanhangig inzake de aanwijzing van vliegbasis Volkel. Met betrekking tot de aanwijzing van de luchtvaartterreinen Ameland, Teuge, Seppe en Maastricht Aachen Airport heeft de rechter in eerder aanhangige procedures bepaald dat er nieuwe beslissingen op de naar voren gebrachte bezwaren genomen moeten worden. Het zou kunnen dat tegen deze nieuwe beslissingen op bezwaar opnieuw beroep wordt ingesteld.

Daarnaast willen de leden van de GroenLinks-fractie, maar ook de leden van GPV-fractie en de RPF-fractie weten welke gevolgen de minister heeft waargenomen of op korte termijn verwacht waar te nemen van het ontbreken van rechtskracht van betreffende pkb's.

Het ontbreken van rechtsgeldige pkb's waarin het nationaal ruimtelijk beleid is neergelegd heeft gevolgen. Het betekent namelijk dat er op diverse deel terreinen onduidelijkheid bestaat over de status van het nationaal ruimtelijk beleid, hetgeen niet wenselijk is voor de doorwerking van dit beleid. Voor de gevolgen van het ontbreken van rechtsgeldige pkb's als het SBL en het SMT verwijs ik naar mijn antwoord aan de leden van de PvdA-fractie. Zonder een rechtsgeldige pkb kan er geen nieuwe aanwijzing plaatsvinden en reeds ingezette procedures zullen aanmerkelijke vertraging ondervinden.

De leden van de GPV-fractie vragen mede namens de leden van de RPF-fractie of bij de voorbereiding van het wetsvoorstel overleg is gepleegd met de betrokken besturen van provincies, gemeenten en waterschappen en andere openbare lichamen. De leden vragen – zo dit niet is gebeurd – naar de reden daarvan.

De vraag die de leden hier aan de orde stellen hangt samen met het doel dat beoogd wordt met het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft het herstellen van de formele status van het bestaand nationaal ruimtelijk beleid zonder dat aan de inhoud van het beleid iets wordt gewijzigd. Het betreft beleid waarvan iedereen heeft gedacht dat het er nog steeds was. Met inachtneming hiervan en met het oog op de eerder geschetste tijdsdruk is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel afgezien van overleg met genoemde bestuursorganen.

De leden van de GPV-fractie vragen mede namens de leden van de RPF-fractie of de regering van mening is dat het SBL en het Structuurschema Buisleidingen geen concrete beleidsbeslissingen bevatten, zodat geen beroepsmogelijkheden gegeven zouden moeten worden. Zij vragen of met dit standpunt vooruit gelopen wordt op een eventueel onafhankelijk oordeel van de rechter of bepaalde onderdelen van een plan aangemerkt moeten worden als concrete beleidsbeslissingen en wat de consequenties daarvan kunnen zijn. Het is inderdaad uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of er sprake is van concrete beleidsbeslissingen. Zoals reeds uiteengezet aan de leden van de PvdA-fractie hanteert de rechter echter zeer consequent dezelfde criteria om te toetsen of er sprake is van concrete beleidsbeslissingen. Gebleken is dat de rechter op basis van deze criteria niet snel tot het oordeel komt dat een pkb concrete beleidsbeslissingen bevat. Dit is ook niet geheel verwonderlijk, aangezien

pkb's bedoeld zijn om een formele status te geven aan nationaal ruimtelijk beleid. In beginsel bevatten dergelijke pkb's geen voor beroep vatbare besluiten, omdat er geen directe rechtsgevolgen uit voortvloeien voor de burger. Gezien deze achtergrondgedachten is het uiterst onwaarschijnlijk dat de rechter tot het oordeel komt dat het SBL en het Structuurschema Buisleidingen concrete beleidsbeslissingen bevatten. Mocht de rechter toch tot dit oordeel komen, dan werken deze concrete beleidsbeslissingen door in aanwijzingen op basis van de Luchtvaartwet en bestemmingsplannen. Tegen deze besluiten staan de gebruikelijke beroepsprocedures open.

II. ARTIKELEN

Ondertekening

De leden van de GPV-fractie merken tot slot evenals de leden van de RPF-fractie nog op dat het onderhavige wetsvoorstel door slechts één minister is ondertekend. Plannen voor nationaal ruimtelijk beleid, als bedoeld in artikel 2a WRO, alsmede herziening of intrekking van die plannen worden echter ondertekend door de ministers wie het aangaat. Zo is het SBL ondertekend door de ministers van VROM en V&W. De leden vragen zich af waarom het onderhavige wetsvoorstel slechts door één minister is ondertekend.

Het onderhavige wetsvoorstel betreft een herstelactie van de formele status van het nationaal ruimtelijk beleid zoals dat is neergelegd in de verschillende pkb's. Er verandert niets aan de inhoud van het nationaal ruimtelijk beleid. In die zin is er beleidsmatig dan ook geen aanleiding om meerdere bewindslieden het wetsvoorstel te laten ondertekenen. Uiteraard zijn de voorbereiding van het wetsvoorstel en deze beantwoording van het verslag in nauw overleg met de betrokken ambtgenoten geschied.

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