

Vergaderjaar 2002–2003

**28 864**

## **Alsnog toekennen van rechtskracht aan de planologische kernbeslissing Structuurschema groene ruimte (Wet rechtskracht Structuurschema groene ruimte)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 28 mei 2003

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende beantwoordt, acht de commissie de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Meijer

De griffier voor dit verslag,  
Van der Sman

#### <sup>1</sup> Samenstelling

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Cornielje (VVD), Meijer (CDA), voorzitter, Buijs (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Waalkens (PvdA), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van den Brand (GL), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Jager (CDA), Ormel (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Boelhouwer (PvdA), Aptroot (VVD), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA) en Kruijssen (PvdA).

Plv. leden: Slob (CU), Terpstra (VVD), Vacature (CDA), Spies (CDA), Mastwijk (CDA), Mosterd (CDA), Vacature (VVD), Vacature (VVD), Samsom (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Eerdmans (LPF), Lazrak (SP), Vos (GL), Van As (LPF), Van Heteren (PvdA), Vacature (CDA), Van Lith (CDA), Van Gent (GL), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerken (SP), Timmer (PvdA), Hofstra (VVD), Depla (PvdA), Örgü (VVD), Fierens (PvdA) en Dubbelboer (PvdA).

## **Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, en onderschrijven volledig de noodzaak de rechtskracht van het Structuurschema groene ruimte (SGR) zo spoedig mogelijk te doen herleven. Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat over de doorwerking van het in het SGR neergelegde beleid in de bestuurspraktijk verwarring kan ontstaan door het vervallen van de formele rechtskracht van het SGR. Dat komt een goede, eenduidige ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied, zoals de regering terecht in de memorie van toelichting opmerkt, niet ten goede. De geldigheid van het rijksbeleid, zoals neergelegd in het SGR, dient in afwachting van de totstandkoming van de Nota Ruimte, boven alle discussie verheven te zijn, zo menen ook de leden van de fractie van het CDA. Dit laatste is noodzakelijk om ongewenste ontwikkelingen in het landelijk gebied zo veel mogelijk te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel met betrekking tot de Wet voor het alsnog toekennen van rechtskracht aan de planologische kernbeslissing SGR.

De leden van de PvdA- fractie ondersteunen het wetsvoorstel. Het doel van het wetsvoorstel, om de formele rechtskracht van de pkb te herstellen, wordt door de leden van de PvdA- fractie onderschreven. Voorkomen moet worden dat er een leemte ontstaat in het beleid ten aanzien van de groene ruimte, nu de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zijn uitspraak van 16 oktober 2002 heeft geoordeeld dat de rechtskracht van het SGR is vervallen. Wel roept de gang van zaken een aantal vragen en opmerkingen op, waarop de leden van de fractie van de PvdA graag een nadere toelichting zouden willen zien van de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en zijn verheugd dat, eindelijk, het wetgevingstraject in gang is gezet, dat nodig is om de rechtskracht van de SGR te herstellen. De leden van de fractie van GroenLinks hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Ze hebben daarbij een tweetal vragen.

## **Aanleiding**

Uit de memorie van toelichting (blz. 1) blijkt dat het SGR een geldigheidsduur van 5 jaar heeft en dat de procedures die voor verlenging hiervan hadden kunnen zorgen niet tijdig zijn gehanteerd. Gedane zaken nemen geen keer, maar de leden van de fractie van de PvdA zouden graag willen weten of, en op welke wijze, de regering dit soort lacunes in de werking van pkb's kan voorkomen. Is er een eenvoudig «piepsysteem» denkbaar dat voorkomt dat situaties als deze zich in de toekomst herhalen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom het zo lang heeft moeten duren voordat het voorstel voor deze noodwet er is? De interpellatie van het lid Van den Brand, waarbij de regering heeft toegezegd met een noodwet te zullen komen, vond al op 31 oktober 2002 plaats. Dat is inmiddels meer dan een half jaar geleden.

In de memorie van toelichting (p.1) geeft de regering aan dat het verlopen van de rechtsgeldigheid van het SGR een «omissie is met zodanige potentiële consequenties voor de in het SGR uiteengezette beleidslijnen, dat het ongewenst is een dergelijk machtsvacuüm te laten bestaan». Tijdens de interpellatie schatten de aanwezige bewindspersonen de gevolgen van

het verlopen van de rechtskracht van de SGR nog als minimaal in. De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd om te vernemen op welke potentiële consequenties in de memorie van toelichting wordt gedoeld.

De leden van de fractie van GroenLinks verbazen zich erover dat de regering in de reactie op het advies van de Raad van State de suggestie lijkt te wekken dat de voornaamste potentiële consequentie is dat er «verwarring» kan optreden. Op grond waarvan komt de regering tot het standpunt dat verwarring het grootste risico is?

De regering geeft aan, gezien het grote belang van een goede ontwikkeling van het landelijke gebied, de doorwerking van het in het SGR geformuleerde rijksbeleid voor 100 procent gewaarborgd te willen hebben. Aangezien een tijdige verlenging dan wel vervanging van een pkb hiertoe de beste weg is, doet de kwestie bij de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag rijzen hoe het überhaupt zover heeft kunnen komen dat er blijkbaar voor een periode van drie jaar geen sprake was van een rechtsgeldige pkb SGR.

### **Terugwerkende kracht**

De leden van de fractie van het CDA vragen een diepgaande nadere toelichting op de toegevoegde waarde, en de wenselijkheid en/of noodzakelijkheid van het verlenen van terugwerkende kracht (vanaf 3 oktober 2000) aan het SGR. Waarom is het nu niet voldoende het SGR opnieuw (bij wet) vast te stellen en het alléén voor de toekomst te laten gelden? De Raad van State heeft immers in haar uitspraak van 13 november 2002 duidelijk aangegeven, dat het vervallen van de geldigheidsduur van het SGR *niet* zonder meer betekent dat het daarin vermelde beleid niet langer als rijksbeleid kan worden aangemerkt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt nog opgemerkt, dat de voorgenomen terugwerkende kracht geen directe gevolgen heeft voor belanghebbende burgers. De Raad van State meent daarentegen in haar advies dat de verlening van terugwerkende kracht complicaties met zich mee kan brengen voor belanghebbende burgers. Kan ingegaan worden op dit verschil van inzicht met de Raad van State?

Het SGR is voor zover bekend volledig in de streekplannen verwerkt, menen de leden van de fractie van de VVD. Eventuele bestemmingswijzigingen worden hier toch aan getoetst? In principe zou het ontbreken van rechtskracht dan ook geen gevolgen met zich meebrengen. Het met terugwerkende kracht weer toekennen van rechtskracht klinkt dus meer als een formaliteit. Hier kunnen de leden van de VVD-fractie in verband met de volledigheid in principe mee akkoord gaan.

Volledigheidshalve willen de leden van de fractie van de VVD wel weten of het met terugwerkende kracht verlenen van rechtskracht zorgt voor problemen bij belanghebbenden? Zo ja, hoe zal de regering hier dan mee omgaan?

De leden van de PvdA-fractie volgen de redenering van de regering om elke onduidelijkheid over de rechtsgeldigheid van het SGR weg te nemen en daarom de rechtskracht van het SGR met terugwerkende kracht te herstellen. Dit roept wel de vraag op of dit besluit nog consequenties heeft voor situaties die zijn ontstaan in de periode waarin de rechtskracht van het SGR ontbrak, namelijk tussen 3 oktober 2000 en de datum waarop dit wetsvoorstel in werking treedt. Anders gesteld: lopen er nog procedures waarin de belanghebbende zich beroept op het ontbreken van rechtskracht van het SGR? Zo ja, hoe wil de regering met deze gevallen omgaan?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook vragen over de gevolgen van de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel. Wat betekent de keuze voor terugwerkende kracht in de praktijk? Zijn er bijvoorbeeld vergunningen verleend of bestemmingsplannen gewijzigd die op grond van de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel gewijzigd moeten worden? Zo ja, om welke locaties en situaties gaat het? Zijn er als gevolg hiervan schadeclaims te verwachten? Wat zou het voor verschil maken wanneer niet voor terugwerkende kracht zou zijn gekozen? De Raad van State merkt op dat verlening van terugwerkende kracht complicaties met zich meebrengt voor belanghebbende burgers. Kan de regering hierop inhoudelijk reageren?

De regering geeft in reactie op het commentaar van de Raad van State aan dat het wel degelijk van belang is dat het SGR met terugwerkende kracht gaat gelden, omdat over de doorwerking van het in het SGR neergelegde beleid in de bestuurspraktijk onduidelijkheid bestaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag de mogelijke onduidelijkheden in de bestuurspraktijk nader geconcretiseerd zien.

### **Advies Raad van State**

De leden van de fractie van GroenLinks willen graag een toelichting op de stelling die de regering in de reactie op het advies van de Raad van State inneemt, namelijk dat uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtpraak van de Raad van State valt af te leiden dat het in het SGR opgenomen beleid als rijksbeleid moet worden aangemerkt, ondanks dat de geldigheidsduur van het SGR is verstreken. Wat betekent het in de praktijk dat het SGR toch nog steeds rijksbeleid is? Wat wordt bedoeld met de opmerking dat «deze lijn ook in rechte houdbaar is» (28 864 A, p. 2)? Heeft dit nog consequenties voor de zaak in de gemeente Soest (bouw van een hotel in een natuurgebied)?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de uitspraak van de Raad van State inzake Soest hetzelfde zou zijn geweest als het SGR wel geactualiseerd zou zijn geweest, zoals het lid Schreijer-Pierik opmerkte tijdens de interpellatie van 31 oktober 2002?

### **Overig**

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie nog een enkele vraag met betrekking tot SGR-2. Wat is de formele status van het SGR-2 op dit moment? Is de regering het met deze leden eens dat beleidsvoornemens en beleidscategorieën die in het SGR-2 geïntroduceerd worden niet geïmplementeerd kunnen worden, zolang de nota nog niet in het parlement behandeld en geaccordeerd is? Kunt u aangeven op welk moment en op welke wijze het SGR-2 verder betrokken zal worden bij c.q. geïntegreerd zal worden in de aangekondigde Nota Ruimte? Wat is hierbij de voorgenomen tijdsplanning?

De leden van de fractie van GroenLinks merken op, dat in de memorie van toelichting (p. 2) staat dat 90 procent van de ecologische hoofdstructuur (EHS) beschermd is in streekplannen. Welke 10 procent is nog niet veiliggesteld? Is de regering bereid stappen te nemen om deze 10 procent in streekplannen te laten opnemen en wat doet de regering om onomkeerbare ontwikkelingen in deze 10 procent te voorkomen? Tegelijk merken de leden van de GroenLinks-fractie een tegenstrijdigheid op met uw antwoord (d.d. 28 mei 2003) op schriftelijke vragen van het lid Vos over de planologische bescherming van de EHS (vraagnr. 202 310 650) dat «momenteel in veel gevallen de EHS nog niet planologisch is veiliggesteld volgens de rijksnormen». Hoe verklaart de regering dit verschil?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het waar is dat een bescherming in streekplannen feitelijk nog geen borging is en dat pas bij doorwerking in bestemmingsplannen sprake is van een echte planologische bescherming? Hoeveel procent van de EHS is beschermd in bestemmingsplannen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat deze bescherming in bestemmingsplannen wordt uitgebreid? Klopt het, dat zelfs recente bestemmingsplanwijzigingen niet altijd leiden tot bescherming van de EHS, zoals bijvoorbeeld de casus «Het Groote Zand» in Beilen laat zien? Ondanks dat het hier een locatie binnen de EHS betreft, heeft een bestemmingsplanwijziging in 1996 de in de jaren '70 vastgestelde verhouding tussen natuur en recreatieve bestemming intact gelaten, zodat hier honderden vakantiebungalows konden worden gebouwd. Dit gebeurde met instemming van rijk en provincie omdat «een dergelijke ontwikkeling qua feitelijke gevolgen voor de natuurlijke waarden van het gebied grotendeels al mogelijk was op grond van het oorspronkelijke bestemmingsplan», zoals blijkt uit het antwoord op schriftelijke vragen van het lid Van Gent hierover (Kamervragen met antwoord 2002–2003, nr. 250). Wat wil de regering doen om dit soort situaties in de toekomst te voorkomen, zodat de bescherming van de EHS in bestemmingsplannen daadwerkelijk tot stand komt?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt, dat vaak nog onduidelijk is waar de grenzen van de EHS precies lopen? Zie bijvoorbeeld de verschillende antwoorden die regering en provinciaal bestuur geven op de vraag of het KIBO-terrein bij Hattem al dan niet binnen de EHS valt? (zie schriftelijke vragen van het lid Vos over de planologische bescherming van de EHS van 22 april jl., vraagnr. 202310650).