

Vergaderjaar 2002–2003

28 864

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 juni 2003

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel.

Hieruit maak ik op dat de leden de noodzaak van het wetsvoorstel weliswaar onderschrijven maar in het bijzonder zorgen en vragen hebben over de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen daarvan voor belanghebbende burgers.

In deze nota wordt het verslag gevolgd met dien verstande dat daarbij op onderdelen herschikking heeft plaatsgevonden waar dit de beantwoording bevordert.

2. Aanleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen of een eenvoudig «piepsysteem» denkbaar is dat voorkomt dat ontijdige verlenging van een planologische kernbeslissing zich opnieuw kan voordoen. Door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gevraagd hoe het heeft kunnen gebeuren dat voor een periode van drie jaar geen sprake was van een rechtsgeldige planologische kernbeslissing.

Ik merk op dat een door de leden van de PvdA-fractie bepleit systeem, waarmee de termijnen van alle geldende pkb's worden bewaakt, sedert 1998 bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer operationeel is. Een dergelijk systeem kan inschattingfouten als in het onderhavige geval van het Structuurschema groene ruimte (SGR) evenwel niet verhelen. Immers tot de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak Soest op 16 oktober 2002 werd ervan uitgegaan dat de brief van mijn ambtsvoorganger aan de Voorzitter van de Tweede Kamer op 30 september 1999¹ automatisch een verlenging van het SGR inhield. Door deze uitspraak staat echter voor het eerst vast dat sedert 3 oktober 2000 het SGR rechtskracht ontbeert.

¹ Brief van 30 september 1999 van de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 22 8880, nr. 41.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een uiteenzetting waarom het zo lang heeft moeten duren voordat het wetsvoorstel er is.

Hierover merk ik op dat zo spoedig mogelijk na het interpellatiedebat, dat op 31 oktober 2002 over dit onderwerp in de Kamer plaatsvond, de voorbereiding van het wetsvoorstel ter hand is genomen. Het wetsvoorstel is vervolgens bij de Raad van State ruim binnen de daarvoor geldende termijnen behandeld. Daarmee zijn naar mijn oordeel, de totstandkomingsprocedure van een wet in formele zin in aanmerking nemend, mogelijkheden om tot een versnelling van het wetsvoorstel te geraken optimaal benut.

3. Terugwerkende kracht

De leden van de CDA-fractie informeren naar de wenselijkheid en/of noodzaak van terugwerkende kracht van het wetsvoorstel. Voorts vragen deze leden het verschil van inzicht met de Raad van State betreffende de gevolgen van de terugwerkende kracht voor belanghebbende burgers nader uiteen te zetten. De leden van de VVD-fractie kunnen met de terugwerkende kracht in principe akkoord gaan. Wel willen deze leden weten of de terugwerkende kracht voor problemen zorgt bij belanghebbenden. De leden van de PvdA informeren naar procedures waarin belanghebbenden zich beroepen op het ontbreken van rechtskracht van het SGR. De leden van de fractie van GroenLinks vragen in te gaan op de (potentiële) risico's van de thans ontstane situatie.

De vragen van de leden raken de kern van het wetsvoorstel namelijk dat het in het SGR neergelegde rijksbeleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn doorwerking blijft behouden in planologische besluiten van decentrale overheden. Door de zaak Soest bestaat hierover in de bestuurspraktijk verwarring. Van het wegvallen van de bescherming van de EHS is echter geen sprake. Wel volgt uit deze zaak dat aan interventies van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in de gevallen waarin sprake is van kennelijke strijd met het rijksbeleid voor de EHS, extra motiveringseisen moeten worden gesteld nu de planologische kernbeslissing SGR geen rechtskracht meer heeft. Met het wetsvoorstel wordt weer een formele basis onder het SGR gelegd. Het gevolg daarvan is dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij toekomstige interventies kan volstaan met een verwijzing naar de planologische kernbeslissing SGR. Zonder terugwerkende kracht moeten interventies terzake van planologische maatregelen genomen in de periode van 3 oktober 2000 tot en met het van kracht worden van het wetsvoorstel sterker worden gemotiveerd. Aangezien het rijksbeleid voor de EHS in die tussenliggende periode niet anders is acht ik die consequentie niet logisch. Hier komt bij dat nu niet valt te overzien welke zaken uit die periode nog kunnen gaan spelen. Tegen die achtergrond acht ik de terugwerkende kracht noodzakelijk.

Met betrekking tot de zorg voor complicaties voor belanghebbende burgers merk ik het volgende op. De doorwerking van het SGR heeft grotendeels haar beslag gehad via streekplannen. Bij de voorbereiding van deze plannen zijn belanghebbende burgers middels inspraak betrokken. Voor zover dergelijke plannen in lijn zijn met het SGR, brengt de terugwerkende kracht geen veranderingen en/of complicaties voor deze burgers met zich mee.

Ten aanzien van streekplannen en bestemmingsplannen die kennelijk strijdig zijn met het nationaal ruimtelijk beleid voor de EHS, kan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overwegen te interveniëren. De terugwerkende kracht van het wetsvoor-

stel voorziet er zoals gezegd in dat geen extra motiveringseisen aan dergelijke interventies worden gesteld.

De terugwerkende kracht betekent niet dat aan streekplannen, bestemmingsplannen en daarop gebaseerde bouwvergunningen voor zover strijdig met het SGR de rechtsgeldigheid automatisch komt te ontvallen. Van de door de Raad van State gesignaleerde, maar niet verder geadstrueerde, complicaties is naar mijn oordeel dan ook geen sprake. Hier komt bij dat ingrijpen van rijkszijde niet zinvol is als van onherroepelijke bouwvergunningen reeds sprake is.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of er vergunningen of bestemmingsplannen gewijzigd moeten worden. De leden willen graag vernemen om welke locaties en situaties het gaat en of er schadeclaims zijn te verwachten.

Opgemerkt wordt dat de bestanden van vergunningen en bestemmingsplannen op lokaal niveau worden beheerd. De door de leden verzochte informatie is op landelijk niveau niet voor handen. Op korte termijn zal overigens door de VROM inspectie een landelijk onderzoek worden gestart naar de planologische bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen. Hiertoe worden steekproefsgewijs bestemmingsplannen doorgelicht. Naar verwachting zullen voor het eind van dit jaar de eerste resultaten van dat onderzoek beschikbaar zijn.

4. Advies van de Raad van State

De leden van de fractie van GroenLinks willen graag een toelichting op de stelling dat het in het SGR opgenomen beleid als rijksbeleid moet worden aangemerkt ondanks dat de geldingsduur van het SGR is verstreken. De leden informeren of dit nog gevolgen heeft voor de zaak in Soest. Voorts vragen deze leden of de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak hetzelfde zou zijn geweest als het SGR wel was verlengd, zoals het Lid Schreijer-Pierik tijdens het interpellatiedebat opmerkte.

Richtsnoer voor het ruimtelijk beleid voor de EHS is nog steeds het rijksbeleid zoals neergelegd in het SGR. Deze lijn is onlangs nog bevestigd in het regulier overleg met vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit betekent dat planologische besluiten van decentrale overheden nog steeds getoetst worden aan het SGR. Dat deze lijn ook in rechte houdbaar is kan worden opgemaakt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ waarin de Afdeling concludeert dat de geldingsduur van het SGR ten tijde van het bestreden besluit (i.c. het bestemmingsplan) weliswaar is vervallen, maar dat dit niet zonder meer betekent dat het daarin vermelde beleid niet langer als rijksbeleid kan worden aangemerkt.

De zaak Soest komt door deze benadering niet anders te liggen. Na analyse van de uitspraak² heeft de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om de navolgende redenen ervan afgezien een nieuw vervangingsbesluit te nemen.

Het vernietigde vervangingsbesluit had betrekking op

- de uitbreiding van Hotel Royal Park met 36 kamers op het terrein van het voormalige Soester Natuurbad,
- de omzetting van 96 geplande recreatieappartementen in hotel-serviceappartementen en
- de bouw van 3 nieuwe villa's op het terrein van het voormalige zorg-complex Zonnegloren.

¹ Afdeling bestuursrechtspraak; uitspraak van 13 november 2003, 200200050/1.

² Afdeling bestuursrechtspraak; uitspraak van 16 oktober 2002, 200105987/1.

Ten aanzien van de voornoemde uitbreiding van het hotel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het hoger beroep van de inspecteur van de ruimtelijke ordening tegen de uitspraak van de president van de arrondissementsrechtbank te Utrecht ongegrond verklaard. Dit betekent dat tegen de uitvoering van de uitbreiding van het hotel geen rechtsmiddel meer openstaat. Aan het nemen van een vervangingsbesluit op dit punt is derhalve de zin ontvallen.

Bij de beoordeling van de omzetting van de geplande recreatie-appartementen is meegewogen dat voor deze appartementen reeds onherroepelijke bouwvergunningen zijn verleend en de provincie Utrecht gelet op het Natuurgebiedsplan Utrechtse Heuvelrug het gebied van het voormalig Soester natuurbad geheel buiten de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur zal laten.

Ten aanzien van de bouw van drie nieuwe villa's op het voormalig zorgcomplex Zonnegloren wordt de grondslag voor het nemen van een nieuw vervangingsbesluit te gering geacht. Hierbij speelt een rol dat tegenover de bouw van de villa's een enorme reductie staat van bebouwing door sloop van het zorgcomplex.

5. Overig

De leden van de CDA-fractie informeren naar de formele status van het SGR II.

Hierover merk ik op dat het SGR II de status heeft van een ontwerp-pkb, zoals bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Voorts deel ik de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het niet goed voorstelbaar is dat het in de ontwerp pkb SGR II geïntroduceerde nieuwe beleid reeds nu, in dit stadium van de voorbereidingsprocedure van de pkb, door het rijk wordt geïmplementeerd.

De leden van de fractie van het CDA informeren op welk moment en op welke wijze het SGR II betrokken zal worden bij c.q. geïntegreerd zal worden in de aangekondigde Nota Ruimte en welke tijdsplanning hierbij gehanteerd wordt.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer beraadt zich thans op de voorbereiding van de Nota Ruimte. Hierover wordt u zo spoedig mogelijk separaat geïnformeerd.

De leden van de fractie van GroenLinks informeren naar de planologische bescherming van de EHS. De leden willen met name weten welke 10% nog niet is veiliggesteld en of de regering bereid is stappen te ondernemen om deze 10% alsnog in streekplannen te laten opnemen.

Het areaal van de EHS dat nog niet in streekplannen is vastgelegd, ligt versnipperd over bijna alle provincies. In alle gevallen hebben de provincies streekplanherzieningen in procedure gebracht of zijn voornemens dit te doen. Voor interventie van de zijde van rijk wordt dan ook vooralsnog geen aanleiding gezien, mede gelet op het bestuurlijk overleg dat op 18 november 2002 met vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft plaatsgevonden en waarin van de zijde van het IPO is aangegeven zich onverkort achter het rijksbeleid voor de EHS te scharen.

De leden van de fractie van GroenLinks zien een tegenstrijdigheid in de beantwoording van de vragen van het Lid Vos dat in veel gevallen de EHS nog niet planologisch is veiliggesteld volgens de rijksnormen, en de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat reeds 90% van de EHS is beschermd in de streekplannen.

Het verschil betreft de doorwerking van het SGR in streekplannen dan wel in bestemmingplannen. In de Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur is als doel aangegeven dat in 2005 de planologische bescherming van de EHS tot aan bestemmingsplanniveau moet zijn gerealiseerd. Anders dan voor streekplannen zal ten aanzien van de bestemmingsplannen nog een aanzienlijke inspanning moeten worden verricht. Hier ligt een primaire verantwoordelijkheid van gemeenten. Uit het overleg dat ik met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 10 december 2002 heb gehad naar aanleiding van de zaak Soest heb ik er vertrouwen in dat deze ook daadwerkelijk door gemeenten zal worden opgepakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het waar is dat de bescherming in streekplannen feitelijk nog geen borging is en dat pas bij doorwerking in bestemmingsplannen sprake is van echte planologische bescherming.

Een streekplan is enerzijds een ontwikkelingsplan voor de goede ruimtelijke ordening van de provincie of een deel daarvan en anderzijds een toetsingskader bij de goedkeuring van bestemmingsplannen. Door deze laatste functie is het streekplan een schakel tussen het rijksbeleid en het lokale planologische beleid in bestemmingsplannen. Op onderdelen, de zogeheten concrete beleidsbeslissingen, is het streekplan voor gemeenten bindend. Deze onderdelen moeten in acht worden genomen bij het opstellen van bestemmingsplannen. Gemeenten mogen daarvan dus niet afwijken. Het streekplan is echter anders dan het bestemmingsplan niet direct burgers bindend. Met andere woorden, het planologische beleid in het streekplan is in de bestuurspraktijk pas juridisch afdwingbaar als het in bestemmingsplannen is omgezet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het klopt dat ook recente bestemmingsplanwijzigingen de EHS niet beschermen. In dit verband wordt gerefereerd aan de casus «Het Groote Zand» in Beilen.

«Het Groote Zand» is een voorbeeld waarbij het nodige is misgegaan. Dit heeft erin geresulteerd dat wellicht honderden recreatiewoningen in de Ecologische Hoofdstructuur zullen worden gebouwd. Het eerder genoemde landelijk onderzoek van de VROM inspectie is er mede op gericht om dergelijke omissies in bestemmingsplannen, waaronder ook recente wijzigingen, op te sporen. Hierbij wordt aangetekend dat het vooral de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies is zorg te dragen voor adequate ruimtelijke plannen. Van rijkszijde zullen gemeenten en provincies hierop worden aangesproken.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het klopt dat vaak nog onduidelijk is waar de grenzen van de EHS lopen. Voor de aanduiding van de EHS in streek- en bestemmingsplannen worden veelal andere aanduidingen gebezigd, die van provincie tot provincie en van gemeente tot gemeente kunnen verschillen. Dit kan aanleiding geven tot verwarring. Op dit moment wordt in het kader van de voorbereiding van de Nota Ruimte gewerkt aan een landelijke EHS-kaart, waarop de grenzen van bestaande en nieuwe natuur volgens de provinciale gebiedsbegrenzing worden vastgelegd.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
C. P. Veerman