

Vergaderjaar 2002–2003

28 864

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 maart 2003 en het nader rapport d.d. 22 april 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2003, no. 02.005940, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot het alsnog toekennen van rechtskracht aan de planologische kernbeslissing Structuurschema groene ruimte (Wet rechtskracht Structuurschema groene ruimte).

De geldigheidsduur van het Structuurschema groene ruimte (hierna: SGR), een planologische kernbeslissing (pkb) als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO), is op 3 oktober 2000 verstreken. De regering heeft niet voor die datum een nieuwe pkb vastgesteld; het SGR 2 is op dit moment nog in procedure, en het is nog onduidelijk wanneer dit van kracht zal kunnen worden.² Ook is het (eerste) SGR niet opnieuw vastgesteld volgens de procedure van artikel 2a (en artikel 2b) WRO. Dat betekent dat er op dit moment geen geldende pkb is die de inrichting van de groene ruimte regelt. Om deze leemte te dichten merkt dit wetsvoorstel het SGR alsnog aan als «geldend plan» in de zin van artikel 2a WRO, en wel met terugwerkende kracht tot 3 oktober 2000.

Het wetsvoorstel volgt, aldus de memorie van toelichting, het systeem van de Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen.³ Aansluitend bij opmerkingen die de Raad van State maakte in zijn advies over deze wet,⁴ stelde de regering destijds in het nader rapport dat de bevoegdheid van de wetgever om pkb's met terugwerkende kracht vast te stellen slechts met grote zorgvuldigheid en terughoudendheid dient te worden aangewend.⁵ Niettemin moet de Raad constateren dat thans, in een situatie die vrijwel identiek is aan die welke aanleiding gaf tot de Wet rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen, wederom deze weg is gekozen. Het gegeven dat opnieuw de gelding van een reeds enige jaren verlopen pkb bij wet wordt verlengd (met voorbijgaan aan de procedures die de WRO voorschrijft) én het feit dat aan die vaststelling opnieuw terugwerkende kracht wordt verleend voor een niet onaanzienlijke periode brengen mee dat aan demotivering van het voorliggende wetsvoorstel bijzondere eisen moeten worden gesteld. Gesteld tegen die achtergrond geven het wetsvoorstel en de memorie van toelichting de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De regering heeft aangegeven het SGR 2 samen te willen voegen met de Vijfde nota ruimtelijke ordening tot de «Nota Ruimte». In de Stellingnamebrief nationaal ruimtelijk beleid, vastgesteld in de ministerraad van 1 november 2002, spreekt zij de verwachting uit dat de Nota Ruimte nog voor het zomerreces van 2003 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan worden behandeld en daarna als nieuw beleid kan worden vastgesteld.

³ Wet van 17 december 1998 houdende alsnog toekennen van rechtskracht aan enkele planologische kernbeslissingen, Stb. 1998, 721, inwerkingtreding 30 december 1998.

⁴ Advies van 24 april 1998 no. W08.98.0067/V, Kamerstukken II 1997/98, 26 129, A.

⁵ Kamerstukken II 1997/98, 26 129, A, blz. 4–5.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 januari 2003, nr. 02.005940 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 maart 2003, nr. W11.03.0002/V bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het advies rekening is gehouden.

De opmerkingen van de Raad en de wijzigingen van het wetsvoorstel worden hieronder puntsgewijs besproken.

1. De Raad mist in de memorie van toelichting een sluitende motivering van de noodzaak van terugwerkende kracht. Hij wijst erop dat het verlenen van terugwerkende kracht aan het SGR slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft vergeleken met de situatie dat het, na opnieuw (bij wet) te zijn vastgesteld, alleen voor de toekomst zou gelden. Het feit dat de geldigheidsduur van het SGR vervallen is betekent immers niet zonder meer dat het daarin opgenomen beleid met ingang van de datum van vervallen niet langer als rijksbeleid kan worden aangemerkt (in deze zin ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 november 2002, nr. 200200050/1, inzake de A73). Tegelijkertijd brengt de verlening van terugwerkende kracht wel complicaties met zich mee voor belanghebbende burgers, zoals hierna wordt uiteengezet.

De Raad adviseert dan ook in de memorie van toelichting nader uiteen te zetten waarom terugwerkende kracht van het SGR noodzakelijk wordt geacht.

1. De Raad mist een sluitende motivering van de noodzaak van terugwerkende kracht.

Ik deel de opvatting van de Raad dat met terugwerkende kracht uiterst terughoudend dient te worden omgegaan en indien toch noodzakelijk een bijzondere motivering vereist is.

De Raad wijst erop dat terugwerkende kracht in casu beperkte toegevoegde waarde heeft. Hiertoe voert de Raad aan dat het vervallen van de geldingsduur van het Structuurschema groene ruimte (verder: SGR) niet zonder meer betekent dat het daarin opgenomen beleid niet langer als rijksbeleid kan worden aangemerkt.

Hieromtrent merk ik op dat, in afwachting van de nota Ruimte, het in het SGR neergelegde rijksbeleid ten algemene als richtsnoer dient te worden gehanteerd voor het beoordelen van ruimtelijke plannen en projecten teneinde een goede ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied te bewerkstelligen en onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen. Ik ben dan ook van oordeel, en daarin stelliger dan de Raad op dit punt, dat het in het SGR opgenomen beleid als rijksbeleid moet worden aangemerkt ondanks dat de geldingsduur van het SGR sedert 3 oktober 2000 is vervallen. Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak, waaraan de Raad in zijn advies refereert, leid ik af dat deze lijn ook in rechte houdbaar is.

Dit betekent evenwel niet dat over de doorwerking van het in het SGR neergelegde beleid in de bestuurspraktijk thans geen enkele onduidelijkheid bestaat. Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak¹ leid ik af dat er wel degelijk verwarring kan ontstaan over de doorwerking van het in het SGR neergelegde beleid door het vervallen van de rechtskracht van het SGR. Ik vrees dan ook dat de doorwerking van het in het SGR geformuleerde rijksbeleid niet voor 100% gewaarborgd is. Ik acht dat met het oog op de goede ontwikkeling van het landelijk gebied niet wenselijk. In dit verband wijs ik op de grote druk op het landelijke gebied en derhalve op de noodzaak te komen tot een uiterst zorgvuldige afweging van de ruimtelijke inrichting ervan. In dit licht bezien is de terugwerkende kracht van het voorstel van wet voldoende te billijken.

2. Artikel 3 bepaalt dat het wetsvoorstel (eenmaal tot wet verheven) in werking treedt op de eerste dag van de derde kalendermaand na publicatie in het Staatsblad. Om, indien terugwerkende kracht toch noodzakelijk wordt geoordeeld, de periode van terugwerkende kracht zo kort mogelijk te houden, is het aan te bevelen inwerkingtreding zo snel mogelijk te laten plaatsvinden. Daarmee zou ook beter worden aangesloten bij de systematiek van de Wet

¹ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van 16 oktober 2002, nr. 200105987/1.

rechtskracht diverse planologische kernbeslissingen, wat de regering, blijkens de memorie van toelichting, ook had beoogd.

Eventueel kan toepassing worden gegeven aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet, wat inwerkingtreding met ingang van de dag na plaatsing in het Staatsblad mogelijk zou maken.

De Raad beveelt aan artikel 3 aan te passen in de hiervoor bedoelde zin, dan wel toe te lichten waarom de regering de voorkeur geeft aan de gekozen wijze van inwerkingtreding.

2. De Raad pleit ervoor, indien terugwerkende kracht noodzakelijk wordt geacht, deze zo kort mogelijk te houden. Hiertoe dient de inwerkingtreding zo snel mogelijk plaats te vinden.

Ik ondersteun het pleidooi van de Raad in dezen. Artikel 3 van het voorstel van wet is met toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet in de door de Raad bepleitte zin aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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