

Vergaderjaar 1997–1998

25 863

Regelen ter beheersing en versnelling van de procedures inzake de aanleg van de vijfde baan van de Luchthaven Schiphol (Wet procedures vijfde baan Schiphol)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 20 maart 1998

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

Motivering van het wetsvoorstel

Hoewel de leden van de **PvdA**-fractie een zo spoedig mogelijke realisatie van de aanleg van de vijfde baan ondersteunen, hebben zij met enige reserve kennisgenomen van het wetsvoorstel ter beheersing en versnelling van de procedures inzake de aanleg van de vijfde baan. Waardering bestaat voor het feit dat door dit voorstel meer coördinatie van besluitvorming door stroomlijning van de procedures wordt nagestreefd. Een dergelijke stroomlijning zou met name in de algemene wetgeving, in het bijzonder voor een generieke wetgeving «projecten van nationaal belang», nastrevenswaardig zijn.

Het doel van de wet is echter een geheel andere en daar richt de terughoudendheid van de leden van de PvdA-fractie zich met name op. Met de Raad van State deelt de PvdA-fractie de opvatting, dat er meer algemeen geldende criteria ontwikkeld dienen te worden, op grond waarvan de terzijdestelling van reguliere wetgeving zich laat rechtvaardigen. Kan de regering thans een uiteenzetting geven over de te hanteren criteria?

Deelt de regering de opvatting van de PvdA-leden, dat bijzondere regels makkelijk leiden tot, van te voren lastig inschatbare, bijzondere problemen?

Overweegt de regering een projectwetgeving voor de HSL-Zuid aan het parlement voor te leggen? Zo nee, in welk opzicht onderscheidt dat project zich dan, in dwingend- en dringendheid, ten opzichte van het onderhavige project?

Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid om binnen de huidige

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA) en Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), vacature CD, Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmüller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA) en Te Veldhuis (VVD).

wetgeving tot versnelling te komen, waarbij mogelijk grotere risico's gedragen zouden worden? Als de conclusie is, dat de tijdswinst gering en zelfs zeer onzeker is, dat het gevoel van rechtsaantasting bij belanghebbenden relatief groot is en dat er slechts sprake is van eenmalige geringe uitbreiding van luchtvaartcapaciteit (het verschil ten opzichte van drie tot zes maanden later) acht de regering deze «noodwet» dan nog wel langer opportuun, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de **CDA**-fractie hebben reeds in een vroeg stadium hebben gewezen op en gepleit voor een projectwet. Pas in het najaar van 1997, eigenlijk twee jaar te laat, is de regering overtuigd geraakt van een projectwet. Genoemde leden hebben in 1996 reeds aangedrongen op versnelling. De regering verwachtte toen slechts geringe tijdswinst i.v.m. een aantal onzekere factoren en dat het tijdstip te laat was. Er werd zelfs geschermd met juist extra vertragingen. Hoe is het standpunt van de regering uit 1996 te rijmen met de motivering van het huidige wetsvoorstel voor de versnelde aanleg? Verwacht de regering nu geen weerstand (en dus extra vertragingen) meer van burgers?

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat bij grote projecten meer het instrument projectwetgeving moet worden gebruikt. Daarom wensen zij spoedig een debat met de regering over het toepassen van projectwetgeving. Wanneer krijgt de Tweede Kamer de toegezegde informatie, opdat het debat plaats kan vinden? Ook de Raad van State dringt aan op een principiële bezinning op het verschijnsel projectwetgeving. Op welke wijze denkt de regering die principiële bezinning aan de orde te stellen? Is het verschijnsel projectwet te betrekken bij de herziening van de luchtvaartwet?

De projectwet geeft thans nog een tijdswinst van circa een half jaar. De projectwet geeft als grote voordeel meer stroomlijning en coördinatie. Genoemde leden willen nog eens onderbouwd zien of deze wet in dit stadium werkelijk tot versnelling leidt. Welke versnelling is haalbaar indien na besluitvorming direct wordt begonnen met de uitvoering van de aanleg, zonder dat gewacht wordt op afronding van de juridische procedures? Welke risico's loopt de staat bij eerder beginnen met de aanleg? Welke kans is er dat schorsing wordt uitgesproken en welke vertraging brengt dat met zich mee?

De regering heeft in grote lijnen het instrumentarium van de Wet op de waterkering overgenomen in onderhavig wetsvoorstel overgenomen. Kan worden aangegeven wat de ervaringen van met name de tweede tranche van de uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren in juridische zin is geweest? Is die wetgeving juridisch voldoende houdbaar en welke tijdswinst is daar geboekt? Spoort die tijdswinst met het halve jaar dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt genoemd?

De leden van de **VVD**-fractie hebben zich bij eerdere gelegenheden voorstander getoond van de zogenaamde *lex specialis* als beleidsinstrument. Een dergelijke wet zou de volgende elementen moeten bevatten. Eerst wordt er een schetsplan met varianten voor maatschappelijke discussie gemaakt. Vervolgens stelt de regering een ontwerp-projectplan op, waartegen bezwaar gemaakt kan worden. Dan stelt de regering na afweging van de bezwaren het projectplan vast en dit wordt als wetsvoorstel ingediend bij de Staten-Generaal. Degenen die eerder bezwaar hebben ingediend bij de regering kunnen beroep instellen bij de Tweede Kamer. De Tweede en Eerste Kamer stellen het project daarna bij wet vast en vervolgens kan direct worden begonnen met de uitvoering. In de wet zitten ook een onteigeningsartikel en een schadevergoedingsartikel. Alle eerdere generieke wetten en regels moeten voor de projectwet wijken. De projectwet incorporeert de verschillende apart wetten als het ware. Door deze procedure te volgen worden de soms

honderden procedures ineengeschoven en blijft er toch voldoende rechtsbescherming voor de belanghebbenden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de centrale gedachte achter de *lex specialis*, namelijk kortere en gestroomlijnde procedures zonder de rechtsbescherming aan te tasten, in dit wetsvoorstel voldoende naar voren komt.

De professoren Lubach en Van Buuren hebben tijdens het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 10 maart 1998 aangegeven dat een tijdwinst van een half jaar niet veel is in verhouding tot de ingreep in wettelijke procedures die hiervoor nodig is. De leden van de VVD-fractie willen graag de reactie van de regering op deze opmerking horen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de aanleg van de vijfde baan van Schiphol te versnellen onder meer door het verkorten van procedures. Het gaat hier om een specifieke projectwet waarbij reguliere wetgeving terzijde wordt gesteld of wordt aangepast ten behoeve van een spoedige realisatie van een concreet project.

De leden van de fractie van D66 zijn niet op voorhand overtuigd van de noodzaak van een wet zoals deze nu voorligt. Zij zijn van mening dat in beginsel de normale procedures overeenkomstig de daarvoor geldende regels behoren te worden toegepast. Een wet die tijdelijk bestaande wetgeving opzij zet en die de burger minder waarborgen biedt achten zij slechts in zeer uitzonderlijke situaties acceptabel. Zoals bijvoorbeeld bij de Wet op de waterkering en de Deltawet grote rivieren waarbij het ging om levensbedreigende situaties. Kan de regering aangeven waarom in dit specifieke geval sprake is van een zeer uitzonderlijke situatie?

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State geeft de regering aan dat afwijking van de reguliere wetgeving geoorloofd is als er sprake is van een project van nationaal belang, waarbij de tijdfactor een cruciale rol speelt. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of er criteria zijn waaraan kan worden getoetst of het wel om een project van nationaal belang gaat.

De regering geeft aan dat bij het project aanleg van de vijfde baan sprake is van een cruciale tijdfactor. De leden van de D66-fractie vragen zich af of een mogelijke tijdwinst van een half jaar wel een zo ruimhartige buitenwerkingstelling van de normaal van toepassing zijnde rechtsbeschermingsregels rechtvaardigt. Bovendien twijfelen zij aan het realiteitsgehalte van de gesuggereerde tijdwinst van een half jaar. De aan het woord zijnde leden stellen het daarom op prijs als de regering overzichtelijk en schematisch zou aangeven welke procedures nu precies gewijzigd worden in dit wetsontwerp t.o.v. de normaal geldende situatie en wat de tijdwinst is per afwijking. Het zou goed zijn als daarbij zichtbaar wordt gemaakt welke tijdwinst maximaal kan worden geboekt en wat de minimale winst is in het slechtste geval. Is het ook mogelijk dat door deze wet de procedure zelfs langer wordt?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een grondige herziening van de luchtvaartwetgeving in voorbereiding is, waardoor procedures efficiënter worden ingericht. De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom die herziening niet eerder is gestart. De tijdproblemen bij aanleg van de vijfde baan waren toch al lang zichtbaar. In hoeverre sluiten de in dit voorstel opgenomen afwijkingen van bestaande regelgeving aan bij de in voorbereiding zijnde herziening van de luchtvaartwetgeving?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn niet overtuigd van de urgentie en het noodkarakter van deze projectwetgeving.

De fractie van GroenLinks kan zich goed vinden in de vrij fundamentele kritiek van de Raad van State. De Raad stelt de principiële vraag op grond

van welke argumenten de terzijdestelling van de reguliere wetgeving zich laat rechtvaardigen. De Raad is van mening dat incidentele project-wetgeving op grond van incidentele argumentaties elementen van willekeur in zich kan bergen. Dit is forse kritiek die zeer serieus moet worden genomen. Hoe kijkt de regering aan tegen enerzijds deze kritiek en anderzijds tegen de suggestie om een kader van meer algemeen geldende criteria op te stellen?

De fractie van GroenLinks deelt de opmerking van de Raad van State dat het onderhavige voorstel in elk geval een meer principiële motivering behoeft.

Volgens de regering is in dit geval sprake van nationaal belang. Volgens de leden van de fractie van GroenLinks is hier gewoon sprake van economisch belang. De luchtvaartlobby heeft aangedrongen op deze versnelling. Deze leden kunnen zich dit belang op zich wel voorstellen maar zien hier absoluut niet voldoende reden voor deze ad hoc-projectwetgeving.

De gewenste versnelling wordt in sterke mate bereikt door de inkorting van de termijnen inzake de rechtsbescherming. Hier zijn de elementen rechtseenheid en rechtsgelijkheid in het geding. Deze elementen hebben met behoorlijk bestuur te maken en zijn daarom zeker van nationaal belang. Waarom moet in dit specifieke geval de rechtsbescherming worden ingekort ten behoeve van economisch belang van bepaalde actoren? Er zijn heel veel meer (kleine en grote) gevallen waar deze twee belangen tegenover elkaar staan. Waarom krijgen belanghebbenden in dit geval minder rechtsbescherming dan belanghebbenden in andere soortgelijke gevallen?

Voor de leden van de fractie van GroenLinks zijn deze vragen niet voldoende beantwoord. De bestaande wet heeft de bedoeling een goede balans te scheppen. Daaraan mag niet worden getornd. Door het onderhavige voorstel raakt de balans van belangen (diegenen die economisch profijt hebben versus omwonenden) uit evenwicht.

Volgens de leden van de fractie van GroenLinks is de regering zelf in sterke mate verantwoordelijk voor de opgelopen vertraging. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft anderhalf jaar nodig gehad voor haar verweer bij de Raad van State. Dit leidt tot zeer grote twijfels over de legitimiteit van de voorgestelde versnelling. Het is daarom niet legitiem dat de regering de achterstand die men zelf heeft veroorzaakt poogt in te halen door de rechtsbescherming van belanghebbenden in te korten. Het vraagstuk van «legitimatie» zal ook bij de burger spelen. De regering lijkt hier – zo maar – een bepaalde procedure te versnellen ten koste van andere belanghebbenden. Hoe is dit, in het kader van behoorlijk bestuur, uit te leggen aan de gewone burger, die niet iets kan versnellen? Dit imago van «willekeur» is schadelijk voor de overheid.

Dit geldt eens te meer omdat er fundamentele vragen zijn over de hoeveelheid tijdswinst die met het onderhavige voorstel naar verwachting zal worden bereikt. De tijdswinst zal liggen tussen nul en zes maanden. De fractie van GroenLinks vindt dat deze minimale en bovendien onzekere tijdswinst een dergelijke ingreep niet rechtvaardigt.

Complexe besluitvorming kost tijd. Dat kan niet ad hoc gebeuren. De gewenste ingangstermijn van deze wet brengt een grote druk op de behandeling in de Tweede en in de Eerste Kamer met zich mee. Deze werkwijze lijkt een fatsoenlijke behandeling van het voorstel onmogelijk te maken.

De regering verwijst in haar argumentatie in sterke mate naar de Deltawet grote rivieren. De leden van de fractie van GroenLinks vinden deze verwijzing onterecht omdat er substantiële verschillen zijn tussen deze twee projecten. Ten eerste was er bij de problematiek van de grote rivieren sprake van een fysieke noodsituatie en dat is écht nationaal belang. Ten tweede was bij dat project sprake van grote consensus tussen alle belangrijke belanghebbenden. Ook de natuur- en milieubeweging en

andere actoren hebben zich aan dat proces geconformeerd. Dat is in het onderhavige project niet het geval. De hier aan het woord zijnde leden vinden dit gegeven een groot bezwaar.

Gezien alle bezwaren zijn de leden van de fractie van GroenLinks van oordeel dat de regering dit wetsvoorstel in zou moeten trekken.

De leden van de **RPF**-fractie hebben begrip voor het streven van de regering naar een beheersing en zo mogelijk ook een versnelling van de aanleg van de vijfde baan ten behoeve van Schiphol. Dat neemt niet weg dat zij kritiek hebben op de wijze waarop in dit wetsvoorstel wordt ingebroken op de bestaande rechtsbescherming.

De leden van de RPF-fractie zijn van oordeel dat het nodige valt af te dingen op de motivatie, die ten grondslag ligt aan het voorliggende wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de gewenste ontwikkeling van Schiphol tot mainport ernstig dreigt te worden verstoord door de evenzeer gewenste bestrijding van de geluidsoverlast. In het verlengde hiervan wordt betoogd dat het hierbij gaat om een zaak van nationaal belang. Een en ander zou een projectwet, waarmee zelfs kan worden ingegrepen in reeds in gang gezette procedures, rechtvaardigen. De leden van de RPF-fractie onderschrijven in deze het kritische commentaar van de Raad van State. De principiële vraag op grond van welke argumenten de terzijdestelling van reguliere wetgeving zich laat rechtvaardigen, die de Raad in dit kader stelt, wordt niet adequaat beantwoord. De vergelijking met de Deltawet grote rivieren vinden deze leden volstrekt misplaatst. Een vergelijking met de Vergunningenwet Westerschelde is naar hun oordeel meer op zijn plaats, mede omdat het hier ook één project betreft en omdat het evenmin om een zaak van nationaal belang gaat.

Het maakt op de leden van de RPF-fractie een ronduit zwakke indruk dat in het Nader Rapport wordt verwezen naar het feit dat de groei van Schiphol aanmerkelijk sneller bleek te gaan dan bij het opstellen van de PKB was voorzien. Deze ontwikkeling is reeds geruime tijd waarneembaar. Niet voor niets werd de mogelijkheid van een lex specialis al in 1996 overwogen. De regering koos in september 1996 echter niet voor een dergelijke wet, omdat daarmee in het gunstigste geval slechts geringe tijdswinst zou worden behaald. Waarom zou een keus voor een speciale wet dan anno 1998 wel opportuun zijn? Had het niet van meer wijsheid getuigd, afgaand op de onderbouwing van dit wetsvoorstel, dat die keus al in 1996 zou zijn gemaakt?

Nu de regering haar heil zoekt in het verkorten van wettelijk vastgelegde procedures dringt zich de vraag op in welke mate deze procedures debet zijn aan de dreigende vertraging. Tegelijkertijd zou de vraag aan de orde moeten komen in hoeverre deze vertraging aan de overheid zelf is toe te schrijven. Kan in een helder overzicht worden aangegeven hoeveel tijd de overheid zelf heeft gestoken in de voorbereidingen van de ontwerp-PKB en het kabinetsstandpunt (PKB deel 3) en in het opstellen van het verweerschrift en hoeveel tijd de inspraak- en beroepsprocedures in beslag namen? Welke conclusies verbindt de regering hieraan?

Wat betreft het fenomeen projectwetgeving vragen de leden van de RPF-fractie of nog meer van dergelijke wetgeving tegemoet moet worden gezien. Hoe staat het met de aangekondigde herziening van de Tracéwet en van de luchtvaartwetgeving? Kan al worden aangegeven of de beoogde herziening van de procedures substantieel afwijkt van de in het voorliggende wetsvoorstel gepresenteerde systeem?

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling maar niet met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel Procedures vijfde baan Schiphol. Deze leden staan in het algemeen terughoudend tegenover speciale projectwetgeving, behoudens in duidelijke noodsituaties. Naar hun oordeel is een dergelijke noodsituatie hier niet aan de orde. Het gaat

deze leden te ver om in een situatie als deze het hele stelsel van de onderscheiden bestuurlijke verantwoordelijkheden en de rechtsbescherming te doorbreken. De leden van de SGP-fractie merken overigens op dat zij wel veel belang hechten aan concentratie van de besluitvorming rond grote projecten, maar dan in een algemeen kader en niet op ad hoc basis.

De leden van de SGP-fractie constateren dat van veel kanten grote twijfels worden geuit over de haalbaarheid van de beoogde tijdswinst van een half jaar. Zij verwijzen wat betreft de onzekerheid van de tijdswinst ook naar het eerdere standpunt van de regering in 1996 (algemeen overleg 11-9-96, 23 552, nr. 64), waaruit blijkt dat zij het toen al niet meer haalbaar achtte om nog reële tijdswinst te boeken. Een speciale wet zou alleen nog gericht kunnen zijn op onteigeningen, waarbij het risico van extra weerstand en vertragingen, ook door een kritische houding van de rechter, alleen maar groter zou worden. Deze leden verwijzen in dit verband ook naar de conclusies in de brief van de minister van VROM van 18 juli 1997 (24 690, nr.5, blz.3) n.a.v. het onderzoek van prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof. Deze leden vernemen graag de reactie van de regering hierop. Acht de regering inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 juni 1998 nog reëel? Indien dat niet lukt, trekt regering het wetsvoorstel dan in?

Kan de doelstelling van tijdswinst overigens niet voor een groot deel worden gehaald via afspraken tussen de betrokken bestuursorganen en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS)?

Deze leden vragen ook of het belang van de tijdswinst van een half jaar in de komende jaren even dringend blijft, mede gelet op de recente afspraken inzake geleidelijke groei van het aantal vluchten en de studies naar aanpassingen in de zonerings/geluidmetingsystematiek en eventuele andere technische verbeteringen.

De leden van de SGP-fractie zijn het met de Raad van State en anderen eens dat met dergelijke wetsvoorstellen onrust, onzekerheid en onduidelijkheid wordt veroorzaakt in het stelsel van de bestuurlijke verantwoordelijkheden en de rechtszekerheid. Zij wijzen in dit verband ook op de Vergunningenwet Westerschelde, die zij hebben betiteld als een juridisch monstrum. Is de regering ook niet bevreesd dat op deze wijze het hek te ruim wordt opengezet voor *leges speciales*? Is de regering het met deze leden eens dat het enkele criterium tijdswinst niet voldoende is voor een *lex specialis* ofwel noodwetgeving? De regering noemt in de toelichting alleen het urgentiecriterium. Kan de regering een bredere afweging geven van ook de nadelen die aan een speciale projectwet als deze zijn verbonden? (Vgl. brief minister VROM 18 juli 1997, 24 690, nr. 5, blz. 4) De leden van de SGP-fractie wijzen ook op de Deltawet grote rivieren, die vaak wordt genoemd als hét voorbeeld van een noodwet met specifieke procedures. Deze leden vragen in hoeverre de regering overeenkomsten dan wel verschillen ziet tussen de Deltawet grote rivieren en dit wetsvoorstel. Zelf hechten deze leden er overigens aan te benadrukken dat zij dit wetsvoorstel niet zien als een met de Deltawet grote rivieren vergelijkbare noodwet.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie een reactie op de conclusies en aanbevelingen uit «Uit nood geboren; een bestuurlijk-juridische evaluatie van de dijkversterkingen en kadenaanleg onder de Deltawet grote rivieren». Welke leringen zijn daaruit te trekken voor dit wetsvoorstel? Deze leden wijzen met name op de conclusies dat onder de Deltawet grote rivieren de termijnstelling soms te krap bleek, waardoor zaken bij de ABRS onvoldoende uitonderhandeld bleken.

De leden van de **GPV**-fractie staan in algemene zin positief tegenover een betere stroomlijning van besluitvormingsprocedures, daar waar dat met behoud van de noodzakelijke rechtsbescherming mogelijk is. Het incidenteel afwijken van vigerende wettelijke procedures, wat met dit wetsvoorstel het geval is, roept echter vragen op. De leden van de

GPV-fractie achten het van belang dat meer duidelijkheid wordt gegeven over de criteria die worden gehanteerd bij de beslissing om al dan niet af te wijken van reguliere wetgeving.

De leden van de GPV-fractie constateren dat de regering projectwetgeving acceptabel acht wanneer er sprake is van een zaak van nationaal belang, waarbij de tijdfactor cruciaal is. Deze leden menen dat deze stellingname onvoldoende profiel heeft. Worden hiermee de noodzaak van de Deltawet grote rivieren, ter verkleining van de kans op nieuwe overstromingen, en de noodzaak van een snelle mainportontwikkeling niet te gemakkelijk over één kam geschoren? En hoe verhoudt het argument van de tijdsdruk zich tot de beperkte tijdwinst die met het onderhavige wetsvoorstel kan worden geboekt?

De leden van de **SP**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel dat de versnelde aanleg van de vijfde baan voor Schiphol beoogt te regelen.

Dit heeft enerzijds te maken met de argumenten die in 1995 bij het PKB debat gewisseld zijn. De SP-fractie heeft destijds bestreden dat de vijfde baan een milieubaan zou zijn. Het is naar haar mening louter een voorziening die een verdere groei van de luchtvaart op de huidige locatie mogelijk moet maken, welke groei hoe dan ook tot grote overlast voor de omwonenden en schade aan het milieu zal blijven leiden.

Anderzijds sluit de SP-fractie zich aan bij de kritiek van de hoogleraren Stroink, van Buuren en Lubach, die zich tijdens het rondetafelgesprek d.d. 10 maart jl. afvroegen of de tijdwinst van zes maanden wel de moeite waard is om de normale procedures opzij te zetten. De leden van de SP-fractie zijn er sowieso een tegenstander van om de rechtsbescherming van de burger ten behoeve van megaprojecten in te perken.

Doel

Het middel, versnelling van de procedure, beoogt twee doelen, t.w. meer luchtvaartcapaciteit en minder geluidsoverlast te bewerkstelligen. De leden van de PvdA-fractie willen graag meer inzicht in hoeveel meer vluchten mogelijk zijn ten opzichte van de normale procedure en wat het effect is op het aantal gehinderde woningen. Heeft het recente onderzoek van het NLR de regering in dit kader voor nieuwe overwegingen geplaatst? Zo ja, welke gevolgen heeft dat dan voor het voorliggend wetsvoorstel?

De leden van de RPF-fractie vragen aandacht voor de capaciteit van het 5P-banenstelsel. Wat zal daarbij naar de laatste inzichten de maximale capaciteit van Schiphol zijn, uitgedrukt in aantal vliegbewegingen en passagiers? Deze leden wachten in het verlengde hiervan met belangstelling de tijdens de TNLI-discussie van maandag 16 maart jl. toegezegde informatie over de berekeningen van de geluidsoverlast af.

Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken betreffende de bestemmingsplannen van de gemeente Haarlemmermeer. Is de regering bereid om de N22 Noord als geheel onder de projectwet te brengen? Worden de afspraken omtrent de landzijdige infrastructuur nagekomen? Wat is de stand van zaken betreffende OV-infrastructuur, de N22 en de verlengde A5?

Vergroting van de capaciteit van de luchtzijdige ontsluiting van Schiphol kan problemen geven als niet gelijktijdig de capaciteit van de landzijdige ontsluiting wordt aangepast. De leden van de VVD-fractie vragen in die

context of overwogen is de gehele N22 en de A5 Westrandweg ook onder de wet te laten vallen en zo neen, waarom niet.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de situatie dat een op de materie betrekking hebbend bestemmingsplan niet voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onherroepelijk is geworden. Het gaat specifiek om het bestemmingsplan Schiphol-West van de gemeente Haarlemmermeer. De leden van de fractie van D66 vragen hoever de gemeente Haarlemmermeer met de totstandkoming van dit bestemmingsplan is gevorderd. Is de verwachting dat dit bestemmingsplan onherroepelijk is voor dat dit wetsvoorstel in werking treedt? Hoe staat de regering tegenover het voorstel van de gemeente Haarlemmermeer om de aanleg van de N22 onder dit wetsvoorstel te laten vallen? Is naar de mening van de regering de aanleg van N22 van aantoonbaar rechtstreeks belang voor de aanleg van de vijfde baan van Schiphol?

Termijnstelling

De versnelling wordt vooral bereikt door de termijnen voor de rechtbescherming in te korten. De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering een kleine tegemoetkoming heeft gegeven omtrent de kritiek van de Raad van State. Wat is de sanctie indien de Raad van State zich niet houdt aan genoemde termijnen? Welke vertraging treedt dan op?

Het voorliggende wetsvoorstel bindt bestuursrechtelijke procedures aan termijnen. De leden van de fractie van D66 waarderen een termijnstelling op zich positief, maar vragen zich wel af of de voorgestelde termijnen overeenkomen met de in het administratiefrecht gebruikelijke termijnen. Ook vragen zij zich af of een termijnstelling in de richting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wel haalbaar is en of de Raad wel voldoende menskracht heeft om binnen de gestelde termijn tot een uitspraak te komen. Is niet het grote risico dat de andere werkzaamheden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daardoor enigszins op het tweede plan geraken?

Gelden de termijnen die nu gesteld worden voor de Raad van State alleen voor deze projectwet of ligt het in de bedoeling dit in de toekomst generiek toe te passen?

Vergunningen

De leden van de CDA-fractie wensen een nadere onderbouwing waarom niet gekozen is voor het gelijktijdig aanvragen van alle vergunningen. Alleen het feit dat het project tot aanleg van de vijfde baan reeds van start was gegaan behoeft toch geen belemmering te zijn? Leidt de fasegewijze aanpak nog tot vertraging?

De minister van Verkeer en Waterstaat krijgt de coördinatiebevoegdheid. Is deze bevoegdheid voldoende om andere betrokken bestuursorganen tot medewerking te dwingen? Indien geen medewerking wordt verleend, kan dat tot vertraging leiden?

Bovendien wordt bij weigering van een bestuursorgaan bij de vergunningverlening de bezwaarschriftenprocedure buiten werking gesteld. Is deze regeling voldoende juridisch onderbouwd?

Onteigening

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of onverwijld inbezitneming van, met name bebouwde, gronden niet een erg stevige ingreep betreft. Klaarblijkelijk acht de regering de ingreep zoals voorgesteld verantwoord wanneer daar zes maanden tijdswinst mee geboekt kan worden. Geldt dat

ook bij drie of vier maanden? Waar ligt voor de regering de grens? En hoe zeker is die tijdwinst?

In dit verband zien de leden van de PvdA-fractie graag een nadere uitleg van artikel 17 tegemoet. Deze uitleg achten zij noodzakelijk aangezien over de interpretatie ervan geen eenduidigheid bestaat. Kan dit artikel er toe leiden dat er eerder sprake zal zijn van vertraging dan van versnelling?

De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat de rechtsbescherming van de grondeigenaar in tact blijft. Ook deze leden stellen vast dat omtrent artikel 17 bij betrokkenen geen eenduidige interpretatie blijkt te bestaan. Onduidelijkheid bestaat of de wetgever hier een afzonderlijke rechtsgang tegen de last tot inbezitneming heeft willen scheppen. Kan de burgerlijke rechter de last (tezamen met het KB tot onteigening ex artikel 72a van de Onteigeningswet) materieel toetsen? Kan de burgerlijke rechter de last buiten werking stellen en bepalen dat het eigendom van de gronden, waarop de last betrekking heeft, teruggaat op de oorspronkelijke eigenaar? De leden van de CDA-fractie vragen een reactie van de regering op het commentaar van Amsterdam Airport Schiphol (AAS) betreffende die onduidelijkheid in artikel 17, ingebracht tijdens een op 10 maart jl. gehouden hoorzitting. (bijlage 1)¹

Tevens wensen zij een oordeel van de regering omtrent het voorstel van AAS om het cassatieberoep uit te sluiten. Tast dit de rechtsbescherming niet aan? Ook zouden zij graag een reactie ontvangen op de opmerkingen van AAS betreffende de artikelen 19 en 20.

Amsterdam Airport Schiphol (AAS) wijst er in haar bijdrage aan de hoorzitting van 10 maart 1998 op dat de rechtsgang tegen de last tot inbezitneming die in artikel 17 in het leven wordt geroepen niet is te vinden in de Wet op de waterkering, de Deltawet grote rivieren en de Onteigeningswet, terwijl in deze regelingen wel de last tot inbezitneming is opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom op dit punt in dit wetsvoorstel wordt afgeweken van de drie bovengenoemde wetten en of deze opmerking aanleiding is tot een nota van wijziging. Zij vragen zich af of artikel 17 zelfs niet kan leiden tot vertraging ten opzichte van de huidige wetgeving. Voorts vragen zij zich af welke bevoegdheden de burgerlijke rechter met betrekking tot de last tot inbezitneming krijgt op grond van artikel 17.

AAS stelt voorts in haar bijdrage dat, indien geen gebruik kan worden gemaakt van een last tot ingebruikneming, er ruimte blijft voor het gebruik van vertragingstactieken. Zij stellen dat daarom twee aanvullingen nodig zijn. Ten eerste het schrappen van de mogelijkheid om tegen het onteigeningsvonnis in cassatie te gaan en ten tweede het schrappen van de mogelijkheid dat de grondeigenaar in verzet kan gaan als de onteigening tegen hem bij verstek wordt uitgesproken. De leden van de VVD-fractie willen graag de reactie van de regering op deze opmerkingen horen en vragen zich af of deze opmerkingen aanleiding zijn tot een nota van wijziging.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de mogelijkheid tot onverwijld inbezitneming geen te zwaar middel is die te sterk in de rechtsbescherming van de burger ingrijpt. Zeker waar er bij de aanleg van de vijfde baan anders dan bij de Wet op de waterkering en de Deltawet grote rivieren geen sprake is van een levensbedreigende situatie. Onverwijld inbezitneming wordt voorafgegaan door een besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat tot het geven van een last. Tegen deze last kan anders dan in normale gevallen niet in beroep worden gegaan. Slechts een kort geding kan worden aangespannen. Is dit niet een wat erg vergaande inperking van de rechtsbescherming zeker nu onverwijld inbezitneming wel een ingrijpend middel is. Waarom is voor deze

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

constructie gekozen? Welke nadelen heeft dit voor de eigenaar van het te onteigenen perceel in vergelijking met de normale procedure? Kan een nadere toelichting worden gegeven op het feit dat tegen het koninklijk besluit niet zelfstandig kan worden opgekomen bij de burgerlijke rechter, maar dat dit alleen kan in samenhang met het besluit, inhoudende last tot inbezitneming? Wat zijn hier de gevolgen van? Gaat het bij de onteigening die plaats vindt in het kader van de aanleg van de vijfde baan ook om percelen met woonbestemming of gaat het hier alleen om percelen die gebruikt worden voor de landbouw? Vallen de voorzieningen die aantoonbaar rechtstreeks verband houden met de aanleg van de vijfde baan onder de onteigeningsprocedure voor de aanleg van de vijfde baan of voor die voor het gebruik van de vijfde baan? Wat kunnen de gevolgen van artikel 17 zijn voor de uiteindelijke tijdswinst die met dit wetsvoorstel te behalen is? De onteigeningsprocedure voor grondverwerving ten behoeve van het gebruik van de vijfde baan kent twee afwijkingen van de normale onteigeningsprocedure. Voor de bewoners van een pand dat onteigend wordt is het feit dat het onteigeningsvonnis van de rechtbank kan worden ingeschreven in de openbare registers terwijl een beroep nog aanhangig is, wel zeer ingrijpend. Hierdoor kan immers het pand terstond onteigend worden en kan met het werk begonnen worden terwijl het beroep nog loopt. Is het waar dat dit beroep alleen nog kan gaan over de hoogte van het bedrag en niet meer om het feit dat er onteigend wordt? Gevolg van deze procedure is dat de bewoners al uit hun huis moeten terwijl er nog geen zekerheid is over de hoogte van het bedrag dat voor het oude huis gekregen kan worden en er dus geen zekerheid is over de hoogte van het bedrag waarmee een nieuwe woning kan worden aangekocht. Noodzaakt de situatie wel tot een dergelijke inperking van mogelijkheden van individuele burgers?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben enkele vragen over de juridische aspecten rond de onteigening. AAS stelde tijdens de hoorzitting een aantal vragen die betrekking hebben op de in artikel 17 gecreëerde rechtsgang. AAS komt tot de conclusie dat artikel 17 overbodig is. Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het niet zo is dat bij een eenzijdig besluit (zoals de inbezitneming door de minister) altijd rechtsbescherming hoort te zijn? Betekent deze rechtsbescherming dat de gang naar de burgerlijke rechter altijd in een dergelijke situatie mogelijk moet zijn? Gaat het hier om een grondwettelijk recht?

De leden van de RPF-fractie informeren of de burgerlijke rechter de in artikel 16, eerste lid, bedoelde last materieel kan toetsen. Zo ja, betekent dat dan dat hij kan bepalen dat de oorspronkelijke eigenaar van de gronden, waarop de last betrekking heeft, ook eigenaar blijft?

De leden van de SGP-fractie verzetten zich tegen de voorgestelde toepasbaarheid van de figuur «onverwijld inbezitneming». Zij stellen zich op het standpunt dat dit slechts in echte noodgevallen mag worden gehanteerd. In dit verband verwijzen zij ook naar de aanbevelingen terzake in de bovengenoemde evaluatie van de Deltawet grote rivieren. Verder wijzen deze leden erop dat in de vergelijkbare regelingen in artikel 5 Deltawet grote rivieren en artikel 30 Wet op de waterkering expliciet de uitzonderlijkheid en de eis van volstreekte noodzakelijkheid worden verwoord, terwijl zelfs dat hier niet gebeurt. Het niet horen van de Raad van State achten zij daarbij nog een extra bezwaar. In het verlengde van de bezwaren tegen de onverwijld inbezitneming als zodanig stellen de leden van de SGP-fractie vraagtekens bij de procedures inzake de rechtsbescherming als geregeld in artikelen 16 en 17. Ook deze rechtsgang is niet terug te vinden in wetten als de Onteigeningswet, Wet op de waterkering of Deltawet grote rivieren, hetgeen extra onduidelijk-

heden schept. Kan de burgerlijke rechter de last tot inbezitneming (gezamenlijk met het KB tot onteigening) materieel toetsen? Kan de last buiten werking worden gesteld en gaat de eigendom van de gronden dan weer terug op de oorspronkelijke eigenaar?

Het is voor de leden van de SGP-fractie onduidelijk wat de betekenis is van artikel 16 lid 2.

Is de regering het overigens met deze leden eens dat het wetsvoorstel geen echte garanties biedt dat de tijdsbesparing van een half jaar wordt gehaald juist ook vanwege de onzekerheden bij de rechtsgang bij de burgerlijke rechter?

Met het oog op de onteigening van percelen, dient minnelijk overleg met de betrokkenen te worden gevoerd. De leden van de GPV-fractie vragen of nader kan worden toegelicht, welke doorlooptijden hierbij worden gehanteerd en welke inspanningen hierbij van de overheid mogen worden verwacht. Is op dit punt extra inspanning te verwachten?

Schadeloosstelling

De leden van de CDA-fractie wensen meer informatie over de schadeloosstelling bij onteigening. Zij hechten eraan dat de grondeigenaar volledig schadeloos wordt gesteld. Ook vragen zij nadrukkelijk aandacht voor de herhuisvesting van bewoners en bedrijven. Zijn daarover in zowel de normale procedure als de projectwet voldoende afspraken gemaakt? Welke afspraken zijn er met de gemeente Haarlemmermeer?

Tijdens de eerdergenoemde hoorzitting heeft een vertegenwoordiger van de bewoners gesteld dat bij een blijvend verschil van mening over de schadeloosstelling een bewoner uit zijn huis gezet kan worden en dat de schadeloosstelling dan achteraf wordt vastgesteld. De bewoner heeft dan geen woonruimte meer, maar weet ook niet hoeveel geld hij kan besteden voor vervangende woonruimte. De leden van de VVD-fractie willen graag de reactie van de regering op deze opmerkingen horen, alsmede een antwoord op de vraag of toegezegd kan worden dat gedupeerde bewoners een alleszins billijke vergoeding en/of compensatie voor het vertrek uit hun huizen zal worden geboden.

Het is de leden van de RPF-fractie niet duidelijk of nu precies vast staat welke woningen, bedrijven en gronden onder de werkingssfeer van de wet vallen. Kan daar meer over worden meegedeeld? Deze leden hebben begrepen dat de bemiddelaar namens Schiphol bij de onderhandelingen met de betrokken bewoners het voorliggende wetsvoorstel als extra drukmiddel zou hebben gebruikt. Klopt dat bericht en zo ja, hoe beoordeelt de regering deze gang van zaken, mede in het licht van het feit dat het zelfs theoretisch mogelijk is dat de aanleg van de vijfde baan niet doorgaat (zie punt 9 van het Nader Rapport)? Kan in dit kader ook worden aangegeven in hoeverre de betrokken bewoners van overheidszijde hulp krijgen bij het vinden van vervangende woon- of bedrijfsruimte?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering in kan gaan op de kritiek van omwonenden dat het wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met de belangen van omwonenden. Kan bijvoorbeeld de herhuisvesting van uit te plaatsen bewoners op tijd plaatsvinden? Zijn de daarvoor gereserveerde huizen op tijd beschikbaar? Weten de bewoners tijdig genoeg wat de hoogte van de schadeloosstelling is?

In dit verband stellen de leden van de SGP-fractie ook de kwestie aan de orde van de belangen van de nabestaanden van begravenen op de Begraafplaats de Wilgenhof te Hoofddorp. Zij verwijzen wat dit betreft naar de brieven van de Vereniging van ingelanden d.d. 18-11-97 en 18-1-98 aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de brief

van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de vaste commissie d.d. 13-1-98, kenmerk DGRD/VI/L98 730384. In deze brieven wordt opgekomen voor het respecteren van de termijn van tien jaar voor ontruiming, zodat tussen het moment van de laatste begrafenins en de ingebruikneming van de vijfde baan ten minste 10 jaar moet zijn verstreken. Deze leden vernemen hierover graag de reactie van de regering.

Financiële consequenties

In de tweede voortgangsrapportage over de PKB Schiphol wordt geen raming gegeven van de kosten voor het rijk i.v.m. schadevergoedingsregelingen. De leden van de fracties van PvdA en SGP vragen in hoeverre het risico bestaat dat door de versnelling van de procedures hogere schadevergoedingen moeten worden betaald. Hoe staat het in dit verband met de (mogelijke meer)kosten van onteigening?

Inwerkingtreding

Het ligt in de bedoeling dat het wetsvoorstel uiterlijk 1 juni 1998 in werking treedt. De uitspraak van de Raad van State – waardoor de aanleg van de vijfde baan onherroepelijk wordt – laat naar het zich laat aanzien nog tot na de zomer op zich wachten. De leden van de fractie van D66 vragen of het in werking treden van het voorliggende wetsvoorstel niet op die uitspraak moet wachten.

ARTIKELLEN

Artikel 5

De leden van de fracties van PvdA en SGP vragen zich af of toepassing van afd. 3.4 in plaats van afd. 3.5 van de Awb niet tot extra problemen zou kunnen leiden, omdat er mogelijk onvoldoende duidelijkheid bestaat over de voorschriften die aan de vergunningen verbonden zijn, alsmede over wie belanghebbenden zijn. Ook wat dit betreft verwijzen de leden van de SGP-fractie naar de aanbevelingen terzake in het evaluatierapport «Uit nood geboren».

Artikel 13

De leden van de PvdA-fractie vragen of de termijn, genoemd in artikel 13, lid 1, nog eens kan worden toegelicht. Acht de regering deze termijn voldoende? Welke sancties bestaan bij het overschrijden ervan? Acht de regering advisering door de Stab niet wenselijk?

De leden van de RPF-fractie vragen of de termijn van twaalf weken niet te kort is. Heeft de Raad van State bij een dergelijke termijn, zonodig aangevuld met zes weken, voldoende gelegenheid om tot verantwoorde besluitvorming te komen?

De leden van de SGP-fractie vinden de tijd die aan de ABRS wordt gegeven nog steeds te krap. Het kan immers ten koste gaan van het niveau van de kwaliteit van de rechtsbescherming zoals die er momenteel is. Overigens gaan zij er van uit dat de genoemde termijnen voor de ABRS zelf slechts een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting kunnen betekenen.

De leden van de GPV-fractie vragen om de maximering van de besteltermijn van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

inhoudelijk te motiveren. Niet alleen de noodzaak van deze beperking van de vrijheid in de rechtspraak dient te worden aangetoond, maar ook dient vast te staan dat de kwaliteit van de rechtsbescherming door deze maatregel niet onder druk komt te staan. Is bovendien aan het niet voldoen aan de gestelde termijnen een sanctie verbonden?

Naar aanleiding van punt 8 van het Nader Rapport hebben de leden van de GPV-fractie vernomen dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening niet heeft geadviseerd in beroepszaken op grond van de Deltawet grote rivieren. Deze leden vragen of via een andere weg in opdracht van de Afdeling bestuursrechtspraak een deskundigenrapport tot stand is gekomen. Zo nee, kan in het geval van de genoemde wet dan wel worden gesproken van uitvoering van het Montevanelli-arrest?

Artikel 14

De leden van de SGP-fractie zijn niet overtuigd door de reactie van de regering op de kritiek van de Raad van State onder punt 9 en 10. Het is toch verstandiger om in het wetsvoorstel voor alle zekerheid wel rekening te houden met de situatie dat de PKB en/of de Aanwijzing niet onherroepelijk vaststaat?

Tenslotte nodigen de leden van de CDA-fractie de regering uit commentaar te geven op de wijzigingsvoorstellen – voor zover hierboven niet reeds aan de orde geweest – die door prof. mr. P.J.J. van Buuren tijdens het rondetafelgesprek d.d. 10 maart jl. zijn ingebracht (bijlage 2)¹.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Roovers

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.