

Vergaderjaar 2000–2001

27 178

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 augustus 2001

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de inbreng die door de leden van de verschillende fracties voor het verslag over het onderhavige wetsvoorstel is geleverd.

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure. Deze leden onderschrijven het streven, zoals toegelicht in de memorie van toelichting, om te komen tot een verbetering van de besluitvorming over grote ruimtelijke investeringsprojecten. Deze leden verwijzen ook naar de resultaten van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening («De notie van de ruimte»), en vooral naar aanbeveling 3, luidende dat bij een ontwikkelingsgerichte, projectmatige invalshoek, zelfstandige projectprocedures op alle bestuursniveaus horen.

Ik ben verheugd te kunnen vaststellen dat ook de leden van de VVD-fractie de behoefte aan een snellere totstandkoming van besluitvorming over investeringsprojecten die van nationaal belang zijn, onderschrijven. Deze leden geven aan dat de noodzaak om te komen tot een verbeterd wettelijk instrumentarium om grote investeringen van nationaal belang te realiseren, voor hen voldoende is aangetoond. Zij menen dat de regering zich maximaal dient in te spannen om te komen tot een versnelling en stroomlijning van procedures.

Ik constateer met vreugde dat ook de leden van de fractie van D66 opmerken dat zij de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel in het algemeen kunnen onderschrijven. Deze leden hechten er aan hier te vermelden dat, zoals ook de Raad van State opmerkt, vertraging bij projecten ook wordt veroorzaakt door gebreken in de politieke besluitvorming en in het procesmanagement. Bovendien kunnen, aldus de leden van de fractie van D66, projecten van nationaal belang het ruimtelijk orderingsbeleid van gemeenten en provincies doorkruisen, zodat zorgvuldig overleg in een vroege fase geboden is, ook omdat de gevolgen van

deze projecten voor de omwonenden en het lokale bedrijfsleven ingrijpend kunnen zijn. Deze leden benadrukken dat vooral het juiste evenwicht tussen deze belangen, en het belang van een zo spoedig mogelijke totstandkoming van de nationale projecten moet worden gevonden. Ik constateer dat de leden van de fractie van D66 het onderhavige wetsvoorstel tegen deze achtergrond zullen beoordelen.

Uit het verslag van Uw Kamer is mij gebleken dat de leden van de fractie van GroenLinks met gemengde gevoelens kennis hebben genomen van de voorgestelde wijziging van de WRO in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure. De leden van deze fractie zijn, zo merken zij op, ondanks de uitgebreide toelichting, nog niet overtuigd van de wenselijkheid en de noodzaak van de voorgestelde introductie van een projectprocedure op rijksniveau.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV merken op dat zij met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden achten het van groot belang, dat de discussie over de hoofddoelstelling van het voorstel, namelijk te komen tot stroomlijning en versnelling van de procedures in verband met de realisatie van nationale investeringsprojecten, wordt gevoerd. Zij benadrukken groot belang te hechten aan het juiste evenwicht tussen zorgvuldige ruimtelijke inpassing en een aanvaardbaar tempo van de besluitvorming. Deze leden wijzen erop, dat het centralistische karakter van het wetsvoorstel op gespannen voet kan staan met de wens tot deugdelijke besluitvorming en het maatschappelijk draagvlak voor de besluiten.

Ik constateer dat ook de leden van de SGP-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot invoering van een rijksprojectenprocedure. Het wetsvoorstel, zo merken deze leden op, beoogt primair een versnelling en vereenvoudiging te realiseren van de procedures die doorlopen moeten worden om projecten van nationaal belang tot stand te brengen. Deze doelstelling als zodanig willen de leden van de SGP-fractie steunen, vooral omdat op deze wijze een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van incidentele projectwetgeving.

Uit deze reacties blijkt mij dat de overgrote meerderheid van de fracties zich kan verenigen met de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. Gaarne wil ik in deze nota naar aanleiding van het verslag ingaan op de vragen van de leden van de verschillende fracties over de rijksprojectenprocedure zoals die in dit wetsvoorstel vorm heeft gekregen.

2. Verhouding met andere wet- en regelgeving

2.1 Verhouding met de fundamentele herziening van de WRO

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat het wetsvoorstel geen zicht geeft op de relatie met de regeringsvoorstellen tot fundamentele wijziging van de WRO, noch op de resultaten van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Ook de leden van de VVD-fractie nodigen de regering uit haar voornemens toe te lichten met betrekking tot de relatie tussen projectbesluitvorming en het ruimtelijk plansysteem in de WRO, in het licht van de fundamentele herziening.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom de regering het onderhavige wetsvoorstel niet heeft laten wachten op deze herziening. Deze leden willen graag eerst ten gronde beslissen over de keuzes bij de fundamentele herziening van de WRO alvorens het voorliggende wetsvoorstel te beoordelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een heldere probleem-analyse van de zijde van de regering. Weliswaar is in een vorige kabinetsperiode deze discussie gevoerd, maar bij een voorstel tot een dusdanig

ingrijpende wijziging van de WRO, kan, wat deze leden betreft, niet worden volstaan met de kort-door-de-bocht opmerking dat het gaat om «een efficiënter gebruik van de tijd en het beter op elkaar afstemmen van procedures». Het is deze leden nog niet duidelijk welke bezwaren kleven aan het historisch gegroeide stelsel van dóórwerking van rijksplannen in streek-, en vervolgens bestemmingsplannen.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de regering ervan uitgaat dat de thans voorliggende afdeling te zijner tijd zonder ingrijpende wijzigingen een plaats zal krijgen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de leden van de fractie van de SGP vragen of het geen aanbeveling verdient om de introductie van een rijksprojectenprocedure te plaatsen binnen het kader van deze algehele herziening van de WRO.

Hieromtrent merk ik het volgende op. Het onderhavige wetsvoorstel is aangekondigd in het regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10). Daarin wordt gesproken over toezending van een wetsvoorstel om advies naar de Raad van State «met het oog op stroomlijning van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten onder regie van het Rijk». Ter uitvoering van dit onderdeel van het regeerakkoord is het onderhavige wetsvoorstel in juli 1999 om advies aan de Raad van State aangeboden met de intentie om de voorgestelde wetswijziging nog in deze kabinetsperiode in werking te laten treden.

Kort vóór de toezending van dit wetsvoorstel naar de Raad van State, namelijk in het voorjaar van 1999, is in het kader van de mondelinge behandeling van de recente wijziging van de WRO betreffende het nieuwe artikel 19¹ in Uw Kamer geconcludeerd dat het wenselijk zou zijn voorstellen te doen voor een fundamentele herziening van de WRO². Die conclusie heeft geresulteerd in toezending aan Uw Kamer van de discussienota over de fundamentele herziening van de WRO in februari 2000³. Over deze discussienota heb ik vervolgens op 28 juni 2000 met de vaste commissie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van Uw Kamer overleg gevoerd. Tevens heb ik diverse vragen schriftelijk beantwoord⁴. Tijdens dat overleg hebben vrijwel alle fracties de uitgangspunten van de discussienota onderschreven, waarbij de nadruk is gelegd op een centrale positie voor actuele bestemmingsplannen. Het resultaat van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) moet dan ook in elk geval zijn dat elke gemeente voor het gehele grondgebied actuele bestemmingsplannen heeft, die vorm geven aan een integrale beleidsvoering voor de ruimtelijke leefomgeving. Daarnaast krijgen het Rijk en ook de provincie, conform de strekking van het onderhavige wetsvoorstel, in de nieuwe Wro elk de beschikking over een regeling om projecten volledig onder eigen regie te kunnen (laten) realiseren. Ik merk in dit verband op dat ook in het eindrapport «Notie van ruimte» van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota is gepleit voor het opnemen van een dergelijke regeling.

Met de leden van vrijwel alle fracties constateer ik dat de bovengeschetste ontwikkelingen hebben geleid tot de situatie waarin enerzijds sprake is van het onderhavige wetsvoorstel waarin wordt voorgesteld de huidige WRO aan te vullen met een rijksprojectenprocedure, terwijl anderzijds een fundamentele herziening van die wet in voorbereiding is genomen. Voorts merk ik op dat de rijksprojectenprocedure, zoals deze in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde is, materieel zal terugkeren in de voorgenomen herziening van de WRO, maar dat de vormgeving daarvan uiteraard waar nodig zal worden aangepast aan de systematiek van de nieuwe Wro.

Aangezien op dit moment nog niet is te voorzien op welk tijdstip de nieuwe Wro in werking zal kunnen treden, acht de regering het gewenst – mede gelet op de afspraken in het regeerakkoord – voornamelijk uit te gaan

¹ Wet van 1 juli 1999, houdende de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Stb. 1999, 302.

² Algemeen Overleg over het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van een eventuele fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening d.d. 28 januari 1999, TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XI, nr. 51.

³ Nota Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, TK, vergaderjaar 1999–2000, 27 029, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 1999–00, 27 029, nrs. 3–4.

van de rijksprojectenprocedure zoals die in het voorliggende wetsvoorstel aan de orde is.

2.2 Ruimtelijke afweging in rijksprojectenprocedure

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de opmerking van de regering dat de rijksprojectenprocedure materieel niet breekt met het planstelsel van de WRO. Na de uiteindelijke aanpassing van het bestemmingsplan aan het rijksproject blijft het bestemmingsplan het juridische kader voor integratie en toetsing van ruimtelijke projecten. Wel zien deze leden een feitelijke breuk. Deze leden merken op dat de aard van de rijksprojectenprocedure is dat de belangen centraal worden afgewogen vanuit het project, en niet vanuit het gebiedsgerichte kader van het bestemmingsplan. Zij vragen zich af of dit niet zal leiden tot een te groot gewicht van het belang van het project. Zullen belangen die minder sterk vertegenwoordigd zijn, zoals milieu en natuur, maar ook specifieke regionale belangen, hierdoor niet te weinig gewicht krijgen in de afweging? Het democratische besluitvormingsproces moet voldoende waarborgen bieden om deze belangen veilig te stellen. Juist bij het ontbreken van een regionale afweging, aldus deze leden, is de democratische besluitvorming op centraal niveau van groot belang, zowel bij de totstandkoming van het besluit, als bij de vorm en inhoud van het besluit.

Deze leden vragen in dit verband ook om een reactie te geven op het voorstel van de Stichting Natuur en Milieu, om alternatieven te gebruiken die beter passen in de huidige structuur van het ruimtelijk plan, zoals de selectieve planhiërarchie en bovenlokale bestemmingsplanbevoegdheden, die ook in de fundamentele herziening van de WRO worden genoemd.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de integrale belangenafweging inzake natuur, landschap en milieu, wonen en werken, verkeer en vervoer, zoals die in het bestemmingsplan vorm krijgt, feitelijk niet primair op rijksniveau kan worden gemaakt, en dat daarvoor altijd de medewerking en inzet van gemeenten noodzakelijk is die hierbij adequate beïnvloedingsmogelijkheden moeten houden. Deze leden betwijfelen of deze beïnvloedingsmogelijkheden voldoende zijn gegarandeerd. De regering verwijst sterk naar het te voeren overleg met medeoverheden in het voortraject van het rijksprojectbesluit, maar dit vormt geen garantie voor de benodigde consensus tussen het Rijk en de decentrale overheden over de definitieve inpassing van het project in de ruimtelijke omgeving.

In antwoord op deze vragen merk ik allereerst op dat de suggesties van de Stichting Natuur en Milieu in het kader van de fundamentele herziening van de WRO in studie worden genomen.

In de tweede plaats merk ik op dat de kern van de rijksprojectenprocedure is dat het Rijk de regie voert over de publieke besluitvorming over een project. Het feit dat deze regievoering op een ander bestuursniveau plaatsvindt dan het gebruikelijke, gemeentelijke, niveau, laat onverlet dat een goede ruimtelijke afweging in de besluitvorming over het betreffende rijksproject een centrale rol speelt. De in de rijksprojectenprocedure benodigde ruimtelijke afweging is in materiële zin dan ook niet anders dan de ruimtelijke afweging die een gemeente moet maken in het kader van de toepassing van artikel 19, eerste lid, van de huidige wet. Ook daarvoor geldt immers dat een gemeente vrijstelling kan verlenen voor de verwezenlijking van een project, indien dat project kan worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing.

De noodzaak van een goede belangenafweging bij de besluitvorming over een rijksproject is in het wetsvoorstel expliciet gemarkeerd. Ik wijs allereerst op artikel 39c, eerste lid, van het wetsvoorstel. De startnotitie m.e.r. dient ingevolge dit artikellid vergezeld te gaan van een globale beschrij-

ving van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en van de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen.

Artikel 39b, onder b, van het wetsvoorstel schrijft verder voor dat de vaststelling van het rijksprojectbesluit vergezeld moet gaan van een beschrijving van de gevolgen van het project voor de bij het project betrokken belangen. Die bepaling betreft overigens niet alleen ruimtelijke belangen, maar ook alle andere bij het project betrokken belangen, zoals natuur, milieu en cultuurhistorie.

Wat betreft de betrokkenheid van gemeenten wordt gewezen op artikel 39d, derde lid, van het wetsvoorstel. Om absoluut zeker te stellen dat de andere overheden worden betrokken in de besluitvorming en daarmee lokale en specifieke regionale belangen ook door die andere overheden goed over het voetlicht kunnen worden gebracht, schrijft genoemd artikellid voor dat de projectminister over het voornemen tot het nemen van een rijksprojectbesluit overleg voert met de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen in het gebied waarop het rijksprojectbesluit betrekking heeft.

Wat betreft het belang van democratische besluitvorming op centraal niveau merk ik het volgende op. De Tweede Kamer dient in te stemmen met de wet, de planologische kernbeslissing (pkb), of het ministerraadsbesluit die de toegang tot de rijksprojectenprocedure voor de besluitvorming over een concreet project (of een categorie van projecten) van nationaal belang openen. In het kamerdebat daaromtrent is uiteraard volop de gelegenheid van gedachten te wisselen over de nut en noodzaak van het voorgenomen rijksproject, de reden om daarvoor de rijksprojectenprocedure in te zetten en de daarbij betrokken belangen.

2.3 Relatie rijksprojectenprocedure ruimtelijke relevante wetgeving

De regering beoogt, zo merken de leden van de VVD-fractie op, een wettelijke regeling te maken, die aan het Rijk de bevoegdheid geeft op efficiënte wijze en onder eigen regie te besluiten over de totstandkoming van rijksprojecten. De regering geeft daarbij aan dat zij van mening is, dat wetgeving per concreet project, als juridisch kader voor de besluitvorming over grote rijksprojecten, geen generieke oplossing biedt. De voorgestelde rijksprojectenprocedure zou dan een verdere discussie over de lex specialis overbodig maken. De leden van de VVD-fractie zijn er echter nog niet van overtuigd dat de voorgestelde rijksprojectenprocedure, naast de gewijzigde Tracéwet en de te wijzigen Luchtvaartwet, in alle gevallen, en onder alle omstandigheden een adequaat toegesneden instrument kan bieden. Zoals een aantal praktijkgevallen laat zien, is het verwachtingspatroon van de generieke wetten niet altijd waargemaakt. Zo is de Tracéwet inmiddels al weer verder aangescherpt, en kan een project als de Maaswerken, waar het er om gaat burgers meer bescherming te bieden tegen overstromingen, niet onder de werking van een generieke wet gebracht worden. Deze leden zijn bereid met de regering stappen te zetten om te komen tot een vereenvoudiging van procedures voor grote projecten, zoals eerder bij de Tracéwet en nu bij de rijksprojectenprocedure, maar zij zijn nog niet door de regering overtuigd dat verdere ambities met betrekking tot vereenvoudiging en verheldering van procedures voor mega-projecten of zeer urgente projecten hiermee kunnen vervallen. Deze leden vragen de regering om hierop haar visie te geven.

Met nadruk wil ik stellen dat bij de voorbereiding van de in het onderhavige wetsvoorstel vervatte regeling voorop heeft gestaan dat zij moet kunnen worden ingezet voor de besluitvorming over alle – voorzienbare en niet voorzienbare – rijksprojecten, voorzover die niet reeds onder het bereik van de Tracéwet en de Wet Luchtverkeer vallen. Om een dergelijke brede toepassing te bereiken en tegelijkertijd te waarborgen dat het

gebruik van zo'n regeling daadwerkelijk beperkt blijft tot projecten van nationaal belang, heb ik ervoor gekozen de inzet van de rijksprojectenprocedure te koppelen aan procedurele en democratisch gelegitimeerde kaders. De rijksprojectenprocedure kan worden ingezet, indien dat bij wet, in een pkb of in een – door de Tweede Kamer te accorderen – minister-raadsbesluit is bepaald. Het scheppen van een basis in een wet of een pkb schept de mogelijkheid de rijksprojectenprocedure in te zetten voor projecten of categorieën van projecten van nationaal belang die op het moment van de totstandkoming van de betreffende wet of pkb waren voorzien. Het ministerraadsbesluit maakt het mogelijk om ook de besluitvorming over niet voorziene projecten met een nationaal karakter overeenkomstig de rijksprojectenprocedure te laten plaatsvinden. De bepalingen in het wetsvoorstel dat in de betreffende wet, pkb of minister-raadsbesluit moet worden aangegeven of beide modules van de rijksprojectenprocedure of één van beide zal worden gehanteerd, welke minister als projectminister zal optreden, alsmede wie het rijksprojectbesluit vaststelt (ministerraad of projectminister), garanderen duidelijkheid over het te doorlopen besluitvormingsproces en maken het mogelijk dat proces toe te snijden op het voorgenomen concrete project. De in het wetsvoorstel gekozen aanpak garandeert naar mijn oordeel dat, wanneer sprake is van een project of categorie van projecten van nationaal belang en ongeacht – onder meer – de urgentie, de aard en het karakter van het betreffende project, de besluitvorming daaromtrent onder de regie van het Rijk kan plaatsvinden en onder alle omstandigheden een adequaat toegesneden instrument biedt. Ik verwacht dan ook dat de in dit wetsvoorstel vervatte rijksprojectenprocedure een verdere discussie over wetgeving per concreet project als juridisch kader voor de besluitvorming over rijksprojecten overbodig maakt. Tenslotte merk ik nog op dat de besluitvorming voor een deel van de Zandmaasmaatregelen geschiedt via de Tracéwet. Voor die Zandmaasmaatregelen die niet meegenomen kunnen worden in de tracéwetprocedure, wordt gebruik gemaakt van het reguliere ruimtelijke spoor (uitwerking streekplan). De rijksprojectenprocedure, indien die procedure reeds in werking zou zijn getreden en de ministerraad daartoe zou hebben besloten, zou overigens een adequaat alternatief zijn geweest voor het nu gevolgde ruimtelijke spoor.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering kan aangeven in hoeverre de voorstellen voor een rijksprojectenprocedure doorwerken in andere wetten? Zijn er ook andere wetten waarvoor een aanpassing nodig is?

In de wijziging van wetten die ingevolge de rijksprojectenprocedure aanpassing behoeven, is in de artikelen II tot en met IV van het onderhavige wetsvoorstel voorzien.

In tegenstelling tot de Tracéwet wordt in het onderhavige wetsvoorstel de Wet geluidhinder niet gewijzigd. Hiervan is in de eerste plaats afgezien omdat er, anders dan bij de Tracéwet waarbij altijd sprake is van toepassing van de Wet geluidhinder, naar verwachting slechts in een incidenteel geval sprake zal zijn van een rijksproject waarop de Wet geluidhinder van toepassing is. Daarvan is alleen sprake, indien het gaat om een rijksproject in de sfeer van industrieterreinen. Mocht zich in dat geval onverhoopt de situatie voordoen dat de verlening van hogere waarden stagneert, dan kunnen de projectminister en de minister wie het mede aangaat, op basis van artikel 39I van het wetsvoorstel de beslissing tot het verlenen van hogere waarden van het oorspronkelijk bevoegd gezag overnemen.

Kan de regering uitleggen, zo vragen de leden van de VVD-fractie vervolgens, wat op bladzijde 26 van de memorie van toelichting wordt bedoeld

met het niet meer van toepassing zijn van het Nimby-instrument in artikel 40 van de WRO? De leden van de fractie van GroenLinks zijn in dit kader van mening dat, bij inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, de Nimby-instrumenten op termijn kunnen komen te vervallen. Immers, provinciale en lokale overheden worden volgens het voorliggende voorstel gedwongen mee te werken aan rijksprojecten, analoog aan de doelstelling van de Nimby-wet destijds. Is de regering het met deze stelling eens? Zo nee, wat is, na introductie van de rijksprojectenprocedure, naar haar mening dan nog de materiële betekenis van het Nimby-instrumentarium?

Hieromtrent merk ik het volgende op. In de – in de artikelen 40 e.v. van de WRO geregelde – nimbyprocedure is voorzien in een bevoegdheid voor de minister of gedeputeerde staten om de in het nimbyverzoek gevraagde vrijstelling of vergunning te verlenen voor het geval een gemeente of een ander bevoegd bestuursorgaan de in dat verzoek gevraagde vrijstelling en/of vergunning weigert te verlenen. De uitvoeringsmodule zoals die in het wetsvoorstel is vevat, bevat voor de besluitvorming over rijksprojecten een – in technische zin – vergelijkbare regeling. Dit betekent dat de projectminister en de minister(s) die het mede aangaat, wanneer het voor de verlening van één of meer voor het rijksproject benodigde vergunningen noodzakelijk is de beslissing daaromtrent van het oorspronkelijk bevoegd gezag over te nemen, dus geen beroep behoeven te doen op de nimbyregeling, maar die bevoegdheid rechtstreeks kunnen hanteren op basis van artikel 39I van het wetsvoorstel.

Ik deel overigens de visie van de leden van de fractie van GroenLinks dat het nimby-instrument ex artikel 40 e.d. van de WRO op termijn kan vervallen. De in voorbereiding zijnde fundamentele herziening van de WRO is daarvoor het geëigende kader.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte hoe er in is voorzien dat een onderbouwing van nut en noodzaak van het te realiseren project in de Tweede Kamer besproken kan worden.

De inzet van de rijksprojectenprocedure is gekoppeld aan een bepaling in een pkb of een wet, dan wel gebaseerd op een daartoe strekkend besluit van de ministerraad. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de betreffende pkb of het wetsvoorstel, waarin de inzet van de rijksprojectenprocedure voor de besluitvorming over één of meer bepaalde (categorieën van) projecten wordt vastgelegd, zal niet alleen gesproken kunnen worden over het kader voor de besluitvorming over dergelijke projecten, namelijk de rijksprojectenprocedure, maar evenzeer over de nut en noodzaak van de realisering van de betreffende projecten.

Ook wanneer de rijksprojectenprocedure is gebaseerd op een ministeraadsbesluit, heeft de Tweede Kamer de gelegenheid van gedachten te wisselen over de nut en noodzaak van het voorgenomen rijksproject. Een dergelijk besluit van de ministerraad wordt immers ingevolge artikel 39a, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel, voor instemming aan de Tweede Kamer voorgelegd. In een dergelijk besluit kan niet worden volstaan met de simpele mededeling dat voor een bepaald project de rijksprojectenprocedure moet worden doorlopen. Alleen al voor de behandeling door de ministerraad zal het noodzakelijk zijn in het besluit zelf of in de toelichting daarop in te gaan op de reden om voor het betreffende project de besluitvorming te starten, alsmede om die besluitvorming onder regie van het Rijk te doen plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering waarom, in afwachting van de fundamentele herziening van de WRO, voor moeizaam lopende rijksprojecten geen gebruik kan worden gemaakt van, wat gemakshalve wordt aangeduid als de Nimby-procedure (in goed Neder-

lands ook af te korten als de Nivea-procedure: niet in (mijn) voor- en achtertuin), neergelegd in het, bij wet van 22 december 1993 (Stb. 1994, 28), in de WRO ingevoegde hoofdstuk VA, en getiteld «Projectcoördinatie». Deze procedure is, zo merken genoemde leden op, sedert de invoering nog niet toegepast. Een eerste maal gebeurt dit, juist nu, in de provincie Gelderland. Waarom grijpt men naar nieuwe instrumenten en procedures, terwijl bestaande, die nota bene recentelijk zijn ingevoerd, nog niet eens zijn beproefd. In het commentaar op artikel 39, eerste lid (memorie van toelichting, bladzijde 40) gaat de regering nauwelijks op deze kwesties in.

De leden van de CDA-fractie hanteren in relatie tot de inzet van het nimby-instrument naar mijn oordeel terecht de kwalificatie «moeizaam lopende rijksprojecten». Het nimby-instrument kan namelijk pas worden ingezet, wanneer de besluitvorming over een project van bovengemeentelijk belang overeenkomstig de reguliere kanalen, d.w.z. onder verantwoordelijkheid van de gemeente, zó moeizaam verloopt dat een impassesituatie is ontstaan. Het nimby-instrument strekt er dan toe de op gemeentelijk niveau vastgelopen besluitvorming weer vlot te trekken; door middel van een nimbyverzoek van de minister of van gedeputeerde staten wordt de gemeente gedwongen alsnog de voor de realisering van het project benodigde vrijstelling en/of vergunningen te verlenen. Het nimby-instrument is dus een middel om conflicten op te lossen. Waar het in het onderhavige wetsvoorstel evenwel om gaat, is niet om het vlot trekken van de besluitvorming door andere overheden over moeizaam lopende rijksprojecten, maar om de doelbewuste mogelijkheid voor het Rijk om ervoor te kiezen de publieke besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten die van nationaal belang zijn, onder rijksregie te laten plaatsvinden. De voorgestelde rijksprojectenprocedure is dus een instrument waarmee het Rijk de publieke besluitvorming ten behoeve van de realisering van dergelijke projecten van begin tot eind zelf kan organiseren.

Het voorliggende wetsvoorstel betekent, aldus de leden van de D66-fractie, dat, na de Tracéwet en de Wet luchtverkeer, nog afgezien van de Wet op de waterkering, wederom voor een aparte categorie projecten een aparte wet wordt gecreëerd. De leden van deze fractie zouden, evenals de leden van de CDA-fractie, graag vernemen welke bezwaren er bestaan tegen het laten gelden van het voorliggende wetsvoorstel voor de rijksinfrastructuur (nu geregeld in de Tracéwet) en de luchtvaartterreinen (nu geregeld in de Luchtvaartwet).

In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op alle projecten die in een pkb, een wet of een ministerraadsbesluit zijn gekwalificeerd als project van nationaal belang. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, kan de rijksprojectenprocedure voor een dergelijk project worden ingezet ongeacht – onder meer – het beleidsterrein, de aard van het project en het schaalniveau van het project, voorzover het niet gaat om rijksprojecten die reeds onder het bereik van de Tracéwet of de Luchtvaartwet vallen. De formulering van artikel 39a, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel maakt het *juridisch* mogelijk om bij wet, pkb of ministerraadsbesluit de besluitvormingsprocedures inzake het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten, dan wel een van beide, toe te passen, zowel voor projecten die niet onder het bereik van enige wet vallen als voor projecten waarvan de besluitvorming normaliter volgens de procedures van een andere wet verloopt. Of daadwerkelijk toepassing wordt gegeven aan de in dit wetsvoorstel opgenomen besluitvormingsprocedures – en daarmee voor de laatstbedoelde categorie van gevallen de rijksprojectenprocedure in de plaats treedt van de normaliter geldende procedures – is uiteraard een politieke beslissing, waarbij de vraag centraal staat of het project in politieke zin moet worden gekwalificeerd als project van nationaal belang.

Juist omdat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een *algemene* procedure voor projecten van nationaal belang, waarmee beoogd is een einde te maken aan specifieke wetten voor specifieke projecten («lex specialis»), is geen sprake van het creëren van een aparte wet voor een aparte categorie projecten, zoals de leden van de fractie van D66 kennelijk veronderstellen. De reden dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven dat het niet in de rede ligt om de rijksprojectenprocedure toe te passen voor projecten die vallen onder het bereik van de Tracéwet en de Luchtvaartwet, is dat beide genoemde wetten reeds een aan de rijksprojectenprocedure gelijksoortige besluitvormingsprocedure onder de verantwoordelijkheid van het Rijk bevatten, welke procedures specifiek zijn toegesneden op de problematiek van de aanleg of wijziging van hoofdwegen, spoorwegen en vaarwegen respectievelijk van de aanleg en het gebruik van luchtvaartterreinen. Gelet daarop is ervoor gekozen de projecten in de zin van de Tracéwet en de Wet luchtverkeer buiten het bereik van de rijksprojectenprocedure te laten. Wél wordt er naar gestreefd waar mogelijk te voorzien in uniformiteit tussen de procedures van die wetten en de rijksprojectenprocedure. Die uniformiteit betreft vooral de uitvoeringsfase van de besluitvorming. Ik wijs in dat verband op de bepalingen in artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel. Die bepalingen strekken ertoe de Tracéwet – waar mogelijk – te laten aansluiten op de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedures. Wat betreft de relatie tussen de rijksprojectenprocedure enerzijds en de Tracéwet en de Luchtvaartwet anderzijds wijs ik de leden van de D66-fractie en de CDA-fractie tenslotte naar het gestelde in het begin van paragraaf 4.1. naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie terzake.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat zich hier wreekt dat de regering in de voorliggende toelichting niet kan, of wil, concretiseren aan welke projecten wordt gedacht, als mogelijk in aanmerking komend voor behandeling volgens de rijksprojectenprocedure, naast de projecten die reeds passen binnen de Luchtvaartwet of de Tracéwet. De leden van deze fractie kunnen zich niet voorstellen dat de regering, bij de opstelling van de wettekst, geen enkel concreet project (op z'n minst) in het achterhoofd heeft gehad. Er moeten toch momenten zijn geweest waarop een van de leden van de regering heeft gedacht: «Hadden we maar een efficiëntere procedure». Deze leden hebben begrip voor de opmerkingen dat een keur aan rijksprojecten met behulp van voorgestelde procedure kunnen worden gerealiseerd, maar vragen toch om enkele voorbeelden van projecten uit verleden of heden te noemen, waarvoor de rijksprojectenprocedure een uitkomst zou bieden. Zij vragen de regering duidelijk te maken wat dit vooruitlopen op de uitkomsten van een reeds ingezette discussie rechtvaardigt. Welke projecten worden bijvoorbeeld gefrustreerd door het uitstellen van de besluitvorming over de rijksprojectenprocedure met twee jaar?

Hierbij vragen de leden van de fractie van GroenLinks ook, evenals de leden van de fractie van de PvdA, of de regering voornemens is reeds ingezette («grote») projecten alsnog aan te merken als rijksproject in de zin van voorliggend wetsvoorstel.

Als concreet en actueel voorbeeld van een project dat zich, wanneer de rijksprojecten-procedure beschikbaar zou zijn, zou lenen voor toepassing daarvan, noem ik het project Zandmaas. Ik verwacht dat er ook in de nabije toekomst sprake zal zijn van projecten waarover overeenkomstig de rijksprojectenprocedure besluitvorming zal plaatsvinden. Het zou daarbij kunnen gaan om één of meer rijksprojecten op het terrein van de rivierverruiming. Overigens is de PKB Rivierverruiming in voorbereiding genomen. In dat kader zal worden bezien voor de uitvoering van welke rivierverruimende maatregelen gebruik zal worden gemaakt van de rijks-

projectenprocedure. De besluitvorming over een aantal rivierverruimende projecten dient overigens al in 2003 te starten.

Wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zal de rijksprojectenprocedure kunnen worden ingezet voor alsdan te starten projecten. Het is niet de bedoeling reeds ingezette (grote) projecten alsnog aan te merken als rijksproject in de zin van het voorliggend wetsvoorstel.

Een van de redenen waarom de leden van de fractie van GroenLinks nog niet overtuigd zijn van de noodzaak en de wenselijkheid van deze procedure, is de waarde die zij hechten aan het planningstelsel dat de Nederlandse ruimtelijke ordening tot voor kort kenmerkte. Bekend zijn de bezwaren die deze leden hebben geuit tegen de introductie van de zelfstandige projectprocedure op lokaal niveau. In het algemeen stellen deze leden dat ruimtelijk beleid ingebed dient te zijn in (strategische) plannen, in tegenstelling tot de verschuiving van bedachtzame planning naar ad-hoc planning, die nu wordt waargenomen. Voor het overgrote deel van de ruimte van Nederland geldt dat deze maar eenmalig veranderd kan worden. Deze bestemmingswijzigingen, die voor «eeuwig» van invloed zijn op het ruimtegebruik, dienen niet zonder een planmatige ruimtelijke onderbouwing te worden uitgevoerd. De opmerking in de toelichting dat «een innovatief particulier initiatief» kan leiden tot de inzet van de rijksprojectenprocedure, doet bij de leden van de fractie van GroenLinks de vrees groeien dat, na het gemeentelijk niveau, ook voor het landelijk ruimtelijk inrichtingsbeleid meer en meer gaat gelden dat «wie betaalt, bepaalt». Deze leden verzoeken de regering dan ook om nader in te gaan op de verwachte aard van deze particuliere initiatieven.

Het gaat in dit wetsvoorstel om een procedure die kan worden ingezet voor de besluitvorming over een project of een categorie van projecten van *nationaal belang*. Dit betekent dat particuliere initiatieven alleen dan in aanmerking kunnen komen voor de inzet van de rijksprojectenprocedure, wanneer die initiatieven de realisering van een project betreffen dat een nationaal karakter draagt. In de memorie van toelichting heb ik een aantal voorbeelden genoemd van dergelijke projecten, zoals energie-centrales, buisleidingen, hoogspanningsleidingen e.d. Wanneer het Rijk de realisering van een dergelijk, of een ander particulier initiatief kwalificeert als van nationaal belang, kan het Rijk ervoor kiezen de verantwoordelijkheid voor de *publieke besluitvorming* aan zich te trekken en de rijksprojectenprocedure als besluitvormingskader te hanteren. Alle andere voor het project te ondernemen acties blijven de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Een belangrijk onderdeel van de publieke besluitvorming is de ruimtelijke onderbouwing van het te nemen projectbesluit. De reikwijdte daarvan zal afhankelijk zijn van de vraag hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot het nationaal ruimtelijk beleid, veelal vastgelegd in een pkb. Als een project reeds is aangekondigd in een pkb, dan wel daarvan een logisch uitvloeisel vormt, en in het kader van de pkb al de nodige afwegingen hebben plaatsgevonden, zal minder energie behoeven te worden gestoken in de ruimtelijke onderbouwing van het voorgenomen project dan wanneer daarvan geen sprake is. Wanneer een voorgenomen project weliswaar spoort met de hoofdlijnen van de pkb, maar de pkb zich niet of nauwelijks uitlaat over de nut, noodzaak en locatie van het voorgenomen project, zal een veel intensievere afweging noodzakelijk zijn. Deze elementen zullen dan in het kader van het (ontwerp) rijksprojectbesluit voluit aan de orde moeten komen. Er is dan weliswaar, om de leden van de fractie van GroenLinks te citeren, geen sprake van «een planmatig ruimtelijke onderbouwing», maar materieel zal de aan het projectbesluit ten grondslag liggende ruimtelijke afweging minstens zo gedegen zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben moeite met de timing van deze ingrijpende wetswijziging. Onlangs is, zowel in politieke als in wetenschappelijke kringen, de discussie gestart over een fundamentele herziening van de WRO. Belangrijke, en nog niet opgeloste dilemma's zijn de verhouding tussen de bestuurslagen en de verhouding tussen ruimtelijke plannen en ruimtelijke projecten. Zolang deze discussie nog niet is beslecht, vinden deze leden het opmerkelijk dat voorliggend voorstel wél een revolutionaire ingreep betekent voor deze twee soorten relaties.

De verhouding tussen de bestuurslagen, alsmede de verhouding tussen plannen en projecten in het ruimtelijk stelsel komen aan de orde in het kader van de voorbereiding van de fundamentele herziening van de WRO. Hetzelfde geldt voor beschouwingen over de relatie tussen facet- en sectorwetgeving waarnaar door de leden van de CDA-fractie wordt verwezen, alsmede over het tweesporenbeleid waarvoor door de leden van de PvdA-fractie aandacht wordt gevraagd. Een belangrijke reden om het onderhavige wetsvoorstel, ondanks het feit dat de fundamentele herziening van de WRO in voorbereiding is, toch voort te zetten, is – naast de afspraak hieromtrent in het regeerakkoord – de wens om de rijksprojectenprocedure beschikbaar te hebben voor één of meer rivierverruimingsprojecten. Zoals eerder in deze paragraaf is gemeld zal in het kader van de in voorbereiding genomen PKB Rivierverruiming worden bezien voor de uitvoering van welke rivierverruimende maatregelen gebruik zal worden gemaakt van de rijksprojectenprocedure. Bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel is van belang dat het hier gaat om de introductie van een rijksprojectenprocedure in de systematiek van de *huidige* WRO. In die systematiek is de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde ingreep minder revolutionair dan de leden van de fractie van GroenLinks suggereren. De introductie van een projectenlijn – in aanvulling op de van oudsher bekende planlijn – is reeds enige jaren geleden ingezet. Ik wijs in dit verband op de introductie in 1994 van de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang (artikel 39), van het nimby-instrument (artikelen 40 en 41), alsmede van de Tracéwet. De in die wetgeving gehanteerde aanpak, inhoudende dat een goede ruimtelijke afweging wordt gemaakt in het kader van de besluitvorming rondom een concreet project, is in 2000 voortgezet met de introductie van de zelfstandige projectprocedure van artikel 19 van de huidige WRO. Het thans voorliggende wetsvoorstel voor een rijksprojectenprocedure kan wat betreft het nationale niveau worden gezien als het sluitstuk van de hier geschetste projectenlijn in de huidige WRO.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of met het onderhavige wetsvoorstel niet het risico dreigt, dat oplossingen die in een aantal door deze leden genoemde wetten, waaronder de Ontgrondingenwet, de Deltawet grote rivieren, en de Tracéwet, onder druk van bepaalde (nood-)omstandigheden verdedigbaar waren, nu een algemene en structurele toepassing krijgen. Er kunnen toch tenminste bepaalde algemene criteria genoemd worden, zoals het criterium van tijdsdruk of spoedeisendheid om een rijksproject op deze wijze te realiseren? Zal, door het ontbreken van dergelijke criteria, niet een ongewenste zuigkracht kunnen ontstaan om naar deze procedure te grijpen, zonder dat een werkelijke noodzaak daartoe aanwezig is?

Het voorgaande klemt temeer, nu door het kiezen voor de rijksprojectenprocedure, tevens de mogelijkheid van rechtsspraak in twee instanties vervalt, en slechts de rechtsgang naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overblijft. Dit wordt verdedigd met het urgente karakter van projecten die onder de rijksprocedure vallen (memorie van toelichting, bladzijde 21), maar die urgentie is in het wetsvoorstel geen formeel criterium voor gebruikmaking van deze procedure. De leden van de SGP-fractie vragen hierop een nadere toelichting. De leden van de

fracties van de RPF en het GPV vragen zich in dit verband af of het vervallen van de rechterlijke toetsing niet in strijd is met het beginsel van rechtsbescherming tegen bestuurlijke besluiten. Zij vragen om een reactie waaruit blijkt, dat de beperking van de beroepsprocedure tot één instantie, namelijk direct bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, niet leidt tot partijdig bestuur, zoals door sommigen is gesuggereerd. Ook de leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering een definitie van een rijksproject achterwege laat. Enerzijds is een afbakening niet te maken, anderzijds wenst de regering een flexibele invulling. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of een open definitie niet te veel onduidelijkheden schept, en of het niet beter is om criteria te maken voor rijksprojecten, zowel voor de rechtsbescherming, als voor de democratische besluitvorming. Deze criteria moeten duidelijkheid geven over de soorten rijksprojecten die onder de rijksprojectenprocedure kunnen vallen. Zo zou dan bijvoorbeeld meer duidelijkheid moeten komen of natuurprojecten, zoals de EHS, onder de rijksprojectenprocedure kunnen vallen. Juist bij een open definitie ligt ad hoc besluitvorming voor de hand, terwijl een van de redenen voor de rijksprojectenprocedure juist is, dat ad hoc procedures moeten worden voorkomen. Het voordeel van inhoudelijke criteria is bovendien dat de telkens terugkerende discussie over de vraag of een project als rijksprojectenprocedure in aanmerking komt, beperkt kan worden.

De leden van de fractie van de SGP wijzen er, naar mijn oordeel, terecht op dat het onderhavige wetsvoorstel in zekere zin een sluitstuk vormt van recente wettelijke maatregelen die het oog hebben op versnelling van de besluitvorming over projecten. De belangrijkste elementen van die recente wetgeving zijn duidelijkheid over het voor de besluitvorming bevoegde gezag (regievoering), stroomlijning en coördinatie van de besluitvorming in de sector- en de ruimtelijke lijn, en de mogelijkheid om de verlening van de voor een project benodigde vergunningen waar mogelijk af te stemmen en in de tijd te bundelen. Deze elementen kunnen niet worden beschouwd als maatregelen die uitsluitend verdedigbaar zijn onder druk van bepaalde noodomstandigheden, maar dienen naar mijn oordeel te worden gekwalificeerd als stappen die in een zorgvuldige en tegelijkertijd gestroomlijnde besluitvormingsprocedure over ruimtelijke investeringsprojecten niet kunnen worden gemist. Deze elementen zijn daarom ook álle terug te vinden in het onderhavige wetsvoorstel. Wat betreft de aarzeling van genoemde leden en van de leden van de PvdA-fractie over het toepassingsbereik van het wetsvoorstel, merk ik het volgende op. De rijksprojectenprocedure kan worden ingezet bij een project of een categorie van projecten van nationaal belang, indien dat is bepaald bij wet, in een pkb of in een ministerraadsbesluit. Deze documenten vormen de toegang tot de rijksprojectenprocedure. De motivering om voor een bepaald project de rijksprojectenprocedure in te zetten, zal dus zijn terug te vinden in de memorie van toelichting bij de betreffende wet, de toelichting bij de betreffende pkb, dan wel de toelichting op het betreffende ministerraadsbesluit. Daarbij komt dat alle drie deze documenten besluitvorming door de ministerraad vergen en instemming behoeven van de Tweede Kamer. Alleen al deze procedurele vereisten met de daarbij behorende democratische legitimatie waarborgen dat de rijksprojectenprocedure niet «zomaar» kan worden toegepast en beperkt blijft tot de besluitvorming over projecten die naar het oordeel van het kabinet en de Tweede Kamer gezamenlijk het predikaat «rijksproject» verdienen; het gaat hier dus om een politieke beslissing. Ik verwijs in dit verband ook naar de regeling voor grote projecten van nationaal belang ex artikel 39 van de WRO. Ook in die regeling is bewust afgezien van een definitie van het begrip «groot project van nationaal belang». Ook daarbij is steeds als uitgangspunt gehanteerd dat de vraag óf en wanneer een project de kwalificatie «groot project van nationaal belang» verdient, een politieke

beslissing betreft. Daarbij komt dat het definiëren van het begrip «rijksproject» dan wel het clausuleren van het toepassingsbereik van de regeling met, zoals de leden van de SGP-fractie suggereren, – bijvoorbeeld – het criterium spoedeisendheid, bijna onontkoombaar een inperking betekent van de met de regeling beoogde reikwijdte. De voorgestelde regeling heeft het oogmerk het mogelijk te maken de regie over de besluitvorming over projecten van nationaal belang te concentreren bij het Rijk. Het nationale karakter van een te realiseren project, in combinatie met de bovengenoemde procedurele waarborgen, is dan ook bepalend voor de keuze om al dan niet de rijksprojectenprocedure in te zetten. Het spoedeisende karakter van een project kan bij die afweging een rol spelen, maar zeker niet in alle gevallen. Het moet ook mogelijk zijn de rijksprojectenprocedure in te zetten voor de besluitvorming over een project van nationaal belang in aansluiting op – bijvoorbeeld – internationale afspraken, waarbij spoedeisendheid weliswaar niet of nauwelijks een rol speelt, maar waarbij het wél geboden is dat het Rijk de regie over de besluitvorming in eigen hand houdt. Er is dan ook alles afwegende, bewust gekozen voor een regeling met enerzijds als enig inhoudelijk criterium het nationale belang van projecten, terwijl anderzijds een ongebreidelde toepassing van de regeling wordt voorkomen door de eerdergenoemde procedurele waarborgen. De gekozen aanpak maakt het dan ook mogelijk, wanneer het nationale belang rijksregie over de besluitvorming noodzakelijk maakt, de rijksprojectenprocedure te hanteren voor zowel de besluitvorming over een hoogspanningsleiding als over een natuurproject in het kader van de ontwikkeling van de EHS.

Wat betreft de in het wetsvoorstel voorziene rechtsgang bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State terzake van het rijksprojectbesluit en de uitvoeringsbesluiten, merk ik in antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie het volgende op. De aard van deze besluiten is zodanig dat kan worden verwacht dat daartegen tot in de hoogste instantie wordt geprocedeerd. Gelet op het belang van een snelle uitvoering van projecten van nationaal belang, ligt hierin een zelfstandige reden om het traject van rechtsbescherming zo kort mogelijk te laten zijn, vanzelfsprekend zonder enige afbreuk te doen aan essentiële waarborgen van rechtsbescherming. In vergelijkbare wetgeving (Tracéwet, Luchtvaartwet) is daarom ook gekozen voor rechtspraak in één instantie. De veronderstelling van de leden van de fracties van de RPF en het GPV dat alsdan sprake is van het vervallen van de rechterlijke toetsing, berust kennelijk op een misverstand. Ook indien rechtstreeks beroep is opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak is sprake van volledige rechtsbescherming. Dat dit leidt tot «partijdig bestuur» vermag ik niet in te zien en wordt ook op geen enkele wijze gestaafd door de huidige praktijk bij besluiten waarvoor de Afdeling bestuursrechtpraak in eerste en enige aanleg bevoegd is.

Overigens zal de keuze tussen rechtspraak in een of twee instanties in de Nederlandse wetgeving in den brede nog aan de orde komen bij de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. In dat kader moet aan de hand van de dan te ontwikkelen criteria voor de keuze voor rechtspraak in één dan wel twee instanties ten aanzien van alle in de wetgeving voorziene besluiten worden nagegaan of er reden is om wijzigingen aan te brengen in de tot dan toe geldende rechtsgang. Ik verwijs in dit verband naar de discussienota die mijn ambtgenoten van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 18 mei jl. aan de Tweede Kamer hebben gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47). In paragraaf 4.7 van die nota zijn de argumenten pro en contra rechtspraak in twee instanties opgesomd.

De leden van de SGP-fractie willen in dit verband informeren waarom in dit wetsvoorstel niet sterker wordt ingezet op de mogelijkheid voor het instellen van een zogenaamde projectcommissie. In haar advies van

21 december 1998 vraagt de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving zich af of de wijze van besluitvorming bij de landinrichting ook bij de uitvoering van grote projecten een rol zou kunnen spelen. Vergelijkbaar met een landinrichtingscommissie, zou een projectcommissie met vertegenwoordigers van decentrale overheden kunnen worden ingesteld. Zowel bij de nut-en-noodzaakdiscussie, als bij de realisatie van de aanleg zou deze commissie betrokken moeten worden, zodat een zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt. Het is de leden van de SGP-fractie niet geheel duidelijk waarom deze optie in het onderhavige wetsvoorstel geen substantiële aandacht krijgt, en de regering voor de toekomst slechts lijkt te denken aan een soort facultatieve regeling. Is de regering niet bereid de instelling van een dergelijke commissie in het kader van dit wetsvoorstel nader te overwegen en eventueel een wettelijke basis voor deze projectcommissie te creëren?

In antwoord hierop merk ik het volgende op. Wanneer de aard, de omvang en de complexiteit van een te realiseren project, alsmede het aantal daarbij betrokken actoren daartoe aanleiding geven, kan in een concreet geval worden besloten een projectcommissie in te stellen. Daarbij zullen dan tevens afspraken kunnen worden gemaakt over hoe en in welke fase van de rijksprojectenprocedure zo'n commissie een rol zou moeten spelen. Wanneer de rijksprojectenprocedure evenwel wordt ingezet voor de besluitvorming over één of meer overzichtelijke projecten met een beperkt aantal betrokken overheden, acht ik de instelling van zo'n commissie «teveel van het goede». Voor het wettelijk verplicht stellen van een dergelijke commissie zie ik dan ook geen aanleiding.

2.4 Relatie rijksprojectenprocedure en Algemene wet bestuursrecht

De leden van de SGP-fractie merken verder op dat het de intentie van de regering is om «te zijner tijd» de vantoepassingverklaring van afdeling 3.5 Awb te vervangen door een vantoepassingverklaring van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb, zoals neergelegd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (27 023) (memorie van toelichting, bladzijde 37). Laatstgenoemd wetsvoorstel zal echter eerder in werking zijn getreden dan het wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure. Welke consequenties, zo vragen deze leden, heeft dit voor het nu voorliggende wetsvoorstel rijksprojectenprocedure? Ook de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de RPF en het GPV wensen gaarne nader te worden geïnformeerd over de procedurele samenhang tussen de voorbereiding van de rijksprojectenprocedure en de voorbereidingsprocedure(s) uit de Awb. De leden van de PvdA-fractie vragen tenslotte naar de stand van zaken ten aanzien van laatstgenoemde procedure.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op.

Op diverse plaatsen in het onderhavige wetsvoorstel zijn de paragrafen 3.5.2 t/m 3.5.5 dan wel 3.5.6 van de Awb van toepassing verklaard op de voorbereiding van besluiten. Deze voorbereidingsprocedures zullen worden vereenvoudigd en samengevoegd met de andere voorbereidingsprocedure uit de Awb, opgenomen in de huidige afdeling 3.4 Awb. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is inmiddels aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2000/01, 27 023, nr. 177). Op dit moment is nog niet te zeggen of wetsvoorstel 27 023 eerder of later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure. Het tijdstip van inwerkingtreding van wetsvoorstel 27 023 is immers afhankelijk van het tijdstip waarop de omvangrijke aanpassingswetgeving gereed is. De Aanpassingswet uniforme voorbereidingsprocedure Awb is thans nog in voorbereiding. Indien wetsvoorstel 27 023 eerder in werking treedt

dan het onderhavige wetsvoorstel, dan zal via de genoemde Aanpassingswet worden voorzien in aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel. Hetzelfde is het geval indien het wetsvoorstel 27 023 later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. De consequenties van deze aanpassingen zijn voornamelijk van technische aard: overal waar in dit wetsvoorstel de huidige voorbereidingsprocedures van de Awb van toepassing zijn verklaard, zal erin worden voorzien dat bij de inwerkingtreding van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure, die nieuwe procedure gaat gelden.

Een van de belangrijkste gevolgen van toepassing van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal zijn dat de bezwaarschriftprocedure vervalt. Dit is echter ook reeds het geval indien de openbare voorbereidingsprocedures uit de huidige afdeling 3.5 Awb toepassing vinden, welke procedures in het onderhavige wetsvoorstel op een aantal besluiten van toepassing zijn verklaard. Het ligt verder in de rede dat de voorzieningen die strekken tot gecoördineerde voorbereiding van besluiten, opgenomen in het voorgestelde artikel 39k WRO, inhoudelijk ongewijzigd blijven.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom niet is gewacht met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel totdat duidelijkheid bestaat over de precieze inrichting van de (enige) uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor besluiten in de Awb of bij de tekst van het rijksprojectenprocedurevoorstel is geanticipeerd op de nieuwe regeling van die uniforme voorbereidingsprocedure.

In antwoord op deze vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik in de eerste plaats op dat ik het onderhavige wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure bij Uw Kamer heb ingediend op een tijdstip waarop wetsvoorstel 27 023 reeds bij Uw Kamer aanhangig was. Omdat op dat tijdstip het laatstbedoelde wetsvoorstel nog gewijzigd kon worden, hetgeen nadien ook is gebeurd, lag het niet in de rede in het onderhavige wetsvoorstel hierop reeds te anticiperen. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is wetsvoorstel 27 023 thans in behandeling bij de Eerste Kamer. De inrichting van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal pas vaststaan op het moment dat het wetsvoorstel 27 023 door beide kamers der Staten-Generaal is aanvaard. Om die reden heb ik niet overwogen met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel te wachten tot er meer duidelijkheid zou bestaan over de precieze inrichting van de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Daarbij komt dat nog niet duidelijk is welk van de hiervoor bedoelde wetsvoorstellen, indien die wetsvoorstellen tot wet verheven zijn, als eerste in werking zal treden. Het is daarom de bedoeling om de nieuwe voorbereidingsprocedure via de aanpassingswetgeving naar aanleiding van wetsvoorstel 27 023 ook op te nemen in die onderdelen van de rijksprojectenprocedure waarin op grond van het onderhavige wetsvoorstel nog wordt verwezen naar (onderdelen van) afdeling 3.5. van de Awb.

3. Besluitvorming volgens de rijksprojectenprocedure

3.1 Rijksprojectbesluit

Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, nog eens aangeven in welke fasen de nut-en-noodzaakdiscussie rond infrastructurele projecten start, verloopt en afloopt, gerelateerd aan de rijksprojectenprocedure? Op welke wijze vindt deze discussie plaats en wanneer is de discussie afgerond? Hoe zijn de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (gedaan in het rapport over de Betuweroute) over de nut-en-noodzaakdiscussie verwerkt?

Ook de leden van de D66-fractie willen weten hoe de tot nu gevolgde

procedure van het voeren van een nut-en-noodzaakdiscussie bij grote projecten zich verhoudt tot de procedure die nu door de regering wordt voorgesteld? De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het voeren van een nut-en-noodzaakdiscussie noodzakelijk is voor het kunnen openen van de rijksprojectenprocedure.

Van belang voor betrokkenen is, zo merken de leden van de fractie van de PvdA op, de vraag of er adequate inpassingsmaatregelen zijn getroffen, zowel fysiek als sociaal. Naar de mening van de regering hoeven deze maatregelen niet altijd in een ontwerp-rijksprojectbesluit te worden opgenomen, omdat de mate van detaillering per rijksprojectbesluit kan verschillen. Dit in tegenstelling tot de Tracéwet, waarin, via het amendement-Feenstra, een verplichting tot beoordeling van de inpassingsmogelijkheden geldt bij het ontwerp-besluit. De leden van de PvdA-fractie zien de redenen voor dit onderscheid niet. Ook bij de rijksprojectenprocedure behoort de wijze van inpassing een wezenlijk onderdeel te vormen van de nut-en-noodzaakdiscussie, en dus van het ontwerp-besluit.

Ten aanzien van deze vragen merk ik het volgende op.

In het kabinetsstandpunt «Besluiten over grote projecten» (Kamerstukken II 1995–1996, 24 690, nr. 1) is ervoor gekozen de besluitvorming over grote projecten te laten starten met een zogenoemde «aanvangs- of verkenningsfase». In die fase vindt een open discussie plaats over nut en noodzaak van de realisering van een groot project van nationaal belang. Die fase wordt afgesloten met een expliciete beslissing van het kabinet. Daarin stelt het kabinet ófwel vast dat wordt afgezien van het project, ófwel dat het besproken probleem zodanig urgent is dat een oplossing gewenst is. Met die kabinetsbeslissing wordt de discussie over nut en noodzaak van het project afgesloten. Tevens wordt in die kabinetsbeslissing vastgelegd of het project dient te worden gekwalificeerd als een «groot project van nationaal belang». In het laatste geval vindt de vervolgpprocedure plaats overeenkomstig de regeling voor grote projecten van nationaal belang ex artikel 39 van de WRO (de pkb-procedure voor grote projecten van nationaal belang).

De beslissing van het kabinet als neergelegd in genoemd kabinetsstandpunt, voor een nut en noodzaakdiscussie als start van het besluitvormingsproces over grote projecten van nationaal belang is mede een reactie op de ervaringen met het project de Betuweroute, waaromtrent de Algemene Rekenkamer opmerkte «dat het besluitvormingsproces had moeten beginnen met een goed doorwrochte probleemanalyse». Het onderhavige wetsvoorstel schrijft geen nut en noodzaakdiscussie voor als bovenomschreven. Voor een dergelijke brede maatschappelijke discussie zal immers bij de toepassing van de rijksprojectenprocedure lang niet in alle gevallen aanleiding zijn. Het criterium voor de inzet van de in dit wetsvoorstel voorgestelde procedure is dat het moet gaan om projecten van nationaal belang. Slechts in een uitzonderlijk geval zal een project van nationaal belang tevens de kwalificatie «groot project van nationaal belang» verdienen. Een hoogspanningsleiding bijvoorbeeld kan van een zodanige nationale importantie zijn dat het Rijk de regie over de besluitvorming daaromtrent in eigen hand wil houden, maar kan toch moeilijk worden beschouwd als een «groot project van nationaal belang». Het feit dat er in de rijksprojectenprocedure zoals die nu voorligt, geen nut en noodzaakdiscussie is voorgeschreven, betekent evenwel bepaald niet dat er geen gelegenheid zou zijn om te debatteren over de nut en noodzaak van het voorgenomen project. In paragraaf 2.2 van deze nota heb ik er al op gewezen dat de Tweede Kamer dient in te stemmen met de wet, de pkb, of het ministerraadsbesluit die de toegang tot de rijksprojectenprocedure openen. In het debat tussen regering en de Tweede Kamer over de betreffende wet, de pkb of het ministerraadsbesluit is er uiteraard volop de mogelijkheid van gedachten te wisselen over – onder meer – de

nut en noodzaak van het voorgenomen rijksproject, de redenen om daarvoor de rijksprojectenprocedure in te zetten.

Wat betreft de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de wijze van inrichting en de mate van concreetheid van het ontwerp-rijksprojectbesluit merk ik op dat het onderhavige wetsvoorstel, anders dan in de Tracéwet het geval is, geen voorschriften bevat over de inrichting van het ontwerp-rijksprojectbesluit. De reden daarvoor is dat een rijksprojectbesluit heel verschillende typen projecten kan betreffen. Een dergelijk besluit zal, wanneer dat betrekking heeft op een hoogspanningsverbinding, anders zijn ingericht dan wanneer dat betrekking heeft op – bijvoorbeeld – een windmolenpark. Wél is het zo dat een rijksprojectbesluit (zie artikel 39h, derde lid, van het wetsvoorstel), wanneer dat niet spoort met het betreffende bestemmingsplan, geldt als vrijstelling van het bestemmingsplan. Het rijksprojectbesluit dient dus in elk geval zodanig concreet te zijn dat het besluit ook daadwerkelijk kan functioneren als vrijstelling van het bestemmingsplan. Ik wijs in dit verband op de parallel met artikel 19 van de WRO. Ook daarbij gaat het om een vrijstelling van het bestemmingsplan ten behoeve van de verwezenlijking van een project. In dat artikel is evenmin sprake van voorschriften over de mate van concreetheid en de wijze van inrichting van het door de gemeente te nemen vrijstellingsbesluit. Ook daarbij kan het gaan om heel verschillende typen projecten.

3.2 Rol ministerraad

De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of de ministerraad kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Kan de regering, zo vragen deze leden, hierover meer duidelijkheid geven?

De leden van de CDA-fractie vragen zich in dit verband af waarom de ministerraad, in feite geen bestuursorgaan in de zin van de Awb, de bevoegdheid moet krijgen om van de pkb af te wijken.

De ministerraad is een orgaan dat sinds 1983 uitdrukkelijk in de Grondwet (art. 45) wordt genoemd. Als orgaan ingesteld in de Grondwet en mede gelet op zijn grondwettelijke taak is de ministerraad een orgaan dat krachtens publiekrecht is ingesteld. Aldus bezien is de ministerraad een bestuursorgaan in de zin van de Awb. De staatsrechtelijke positie van de ministerraad en het begrip bestuursorgaan in de Awb sporen zeer wel met elkaar. De ministerraad is in de Awb dan ook niet uitgezonderd van het begrip bestuursorgaan. Van de vraag of de ministerraad een bestuursorgaan is moet overigens worden onderscheiden de vraag of de besluiten van de ministerraad besluiten zijn in de zin van de Awb. Over het algemeen neemt de ministerraad geen besluiten in de zin van de Awb. Veelal betreft de besluitvorming de doorgeleiding van wetsvoorstellen of algemene maatregelen van bestuur ter advisering naar de Raad van State of van kabinetsnota's naar de Tweede Kamer. De besluitvorming in de ministerraad heeft daarnaast vooral het karakter van beleidsvorming en beleidsvoorbereiding van het algemene regeringsbeleid. Het in de ministerraad vastgestelde beleid moet vervolgens worden uitgevoerd door de regering en de bewindslieden.

De ministerraad krijgt, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, niet de bevoegdheid om van een pkb af te wijken. Waar het wetsvoorstel in artikel 39a, vierde lid, slechts in voorziet, is dat de eerstverantwoordelijke minister en de minister van VROM, wanneer een voorgenomen rijksproject in strijd is met een pkb, aan de Tweede Kamer mededeling doen van het voornemen de betreffende pkb te herzien. Die herziening doorloopt vervolgens de in de WRO voorgeschreven procedure. Ik verwijs de leden van de CDA-fractie op deze plaats gaarne naar beschouwingen in paragraaf 3.6 van deze nota waarin uitgebreider wordt

ingegaan op de stappen die moeten worden gezet, wanneer een voorgenomen rijksproject in strijd is met een pkb.

Ook de leden van de fracties van de VVD, de RPF en het GPV informeren naar de rol van de ministerraad als bevoegd besluitvormend orgaan. De fracties van de RPF en het GPV merken op mijn reactie dat dit staatsrechtelijk bezwaar zal worden betrokken bij de komende fundamentele herziening van de WRO, merkwaardig te vinden. Het is toch niet de taak van de minister van VROM, aldus deze leden, om te bepalen of een majeure wijziging van ons staatsrecht al dan niet wenselijk is? Deze leden stellen voor te bepalen dat het desbetreffende besluit wordt genomen door één of meer ministers, na de ministerraad gehoord te hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering, gelet op deze staatsrechtelijke kanttekening, heeft overwogen om het besluit over de inzet van de rijksprojectenprocedure neer te leggen bij de verantwoordelijke minister(s), nadat daarover het gevoel van de ministerraad is ingewonnen?

Hieromtrent merk ik het volgende op. De Raad van State heeft in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel een staatsrechtelijke kanttekening gemaakt bij artikel 2a van de huidige WRO en bij artikel 39a, eerste lid, van dit wetsvoorstel waarbij aan de ministerraad een rol als bevoegd besluitnemend orgaan is c.q. wordt toegekend. De Raad heeft daarbij aangegeven van oordeel te zijn dat pkb's en andere besluiten genomen dienen te worden door één of meer ministers nadat daarover het gevoel van de ministerraad is ingewonnen. De voorstellen van de leden van de VVD-fractie en van de fracties van de RPF en het GPV zijn in lijn daarmee. De Raad heeft geadviseerd met zijn staatsrechtelijke kanttekening bij een komende herziening van de WRO rekening te houden. In het nader rapport terzake van dit wetsvoorstel heb ik aangegeven bereid te zijn dit advies te volgen door de hiervoor bedoelde kanttekening te betrekken bij de komende fundamentele herziening van de WRO. Mijn reactie sluit derhalve volledig aan op het advies van de Raad van State op dit punt. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de RPF en het GPV merk ik tenslotte op dat het derhalve niet de taak is van de minister van VROM om te bepalen of een wijziging van ons staatsrecht wenselijk is, maar dat dat uiteindelijk wordt bepaald door de wetgever.

3.3 Overleg met andere overheden en andere betrokkenen

De leden van de PvdA-fractie wijzen voorts op artikel 39d van het onderhavige wetsvoorstel, dat vooroverleg met provincies, gemeenten en waterschappen verplicht stelt. Deze leden vragen wat voor soort overleg dit is en in welke fase van het voortraject dit overleg plaatsvindt? Hoe zwaar weegt hun advies en inspraak? Zijn er verschillen met de Tracéwet en zo ja, waarom? De regering kiest niet voor de verplichting procesconvenanten te sluiten. Zou een dergelijke verplichting echter niet de rol van lagere overheden in het voortraject kunnen versterken, zonder dat dit de regierol van het Rijk aantast? In het wetsvoorstel voor de Reconstructiewet concentratiegebieden (26 356) is voorzien in een verplichting tot het aangaan van een bestuursovereenkomst. Waarom niet bij de rijksprojectenprocedure?

Het vooroverleg met burgers en maatschappelijke groeperingen wordt, zo merken de leden van deze fractie op, niet geregeld. Rijksprojecten lijken bij uitstek in aanmerking te kunnen komen voor het groene poldermodeloverleg. In de memorie van toelichting wordt slechts een uitleg van dit overleg gegeven. Niet wordt ingegaan op de vraag of deze vorm van overleg van betekenis zou kunnen zijn voor de rijksprojectenprocedure. Deze leden willen hierop graag een toelichting

Zoals ik reeds in de paragrafen 2.3 en 3.1 van deze nota heb aangegeven, kan de voorgestelde rijksprojectenprocedure worden ingezet voor geheel verschillende soorten van projecten. Dit betekent dat de vorm en de intensiteit van het te voeren overleg, alsmede het tijdstip waarop dat plaatsvindt, sterk zullen afhangen van – onder meer – de aard, de reikwijdte, de omvang en het schaalniveau van het voorgenomen rijksproject. Wanneer sprake is van een voorgenomen project met een grote impact voor onder meer de ruimtelijke inrichting en het milieu en met een groot aantal betrokken actoren, zal naar verwachting een uitgebreider en intensiever overleg noodzakelijk zijn dan wanneer het gaat om een klein en overzichtelijk project. In het eerstgenoemde geval kan het onder omstandigheden ten behoeve van een zorgvuldig besluitvormingsproces opportuun zijn een bestuursovereenkomst aan te gaan, of een procesconvenant te sluiten. Voor het verplicht stellen daarvan, zoals in het wetsvoorstel voor de Reconstructiewet concentratiegebieden – gelet op de complexiteit van de voorgenomen reconstructies – is voorzien, is evenwel geen aanleiding. Bij de toepassing van de rijksprojectenprocedure zal ten aanzien van het te voeren overleg en de wijze van invulling van het polderoverleg steeds maatwerk moeten worden geleverd dat per concreet geval zal zijn toegesneden op de specifieke omstandigheden van het voorgenomen project.

3.4 Kring van beroepsgerechtigden

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat de regering in de discussie over de actio popularis de keuze heeft gemaakt om de rechtsbescherming ten aanzien van bestuursbesluiten over milieu en ruimtelijke ordening open te laten voor een ieder, en deze niet te beperken tot de direct-belanghebbenden. Wel vragen deze leden zich af of deze mogelijkheid goed geregeld is zolang het wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure (27 023) nog niet van kracht is. Is het besluit de actio popularis te handhaven voldoende verwoord in dit wetsvoorstel?

De actio popularis wordt ten aanzien van rijksprojectbesluiten in onderdeel F van het wetsvoorstel geregeld door een wijziging van artikel 56 van de WRO waarin de besluiten worden opgesomd waartegen in afwijking van artikel 8:1 van de Awb ook door niet-belanghebbenden beroep kan worden ingesteld.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Kamerstukken II 1999/00, 27 023, nr. 3, blz. 6) is aangegeven dat in de bijzondere wetgeving, waaronder ook de WRO, de bestaande kring van inspraakgerechtigden zal worden gehandhaafd. De kring van inspraakgerechtigden heeft in de WRO betekenis voor de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden. Doordat de kring van inspraakgerechtigden als gevolg van het laatstbedoelde wetsvoorstel geen wijziging ondergaat, zal wat de WRO betreft ook de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden ongewijzigd blijven.

De leden van de VVD-fractie vinden de argumentatie van de regering, ten aanzien van de afwijking van het beroepsrecht volgens de algemene regels van de Awb, niet overtuigend. Hoe verhoudt deze afwijking zich tot het regeerakkoord, waarin staat dat rechtsbescherming in beginsel alleen open moet staan voor belanghebbenden? Kan de regering uitleggen, zo vragen deze leden, waarom zij, behalve om de genoemde pragmatische redenen, voldoende aanleiding ziet om van de Awb en de richting van het regeerakkoord af te wijken en vast te houden aan de actio popularis?

In paragraaf 8.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb ik een uitgebreide beschouwing gewijd aan dit onderwerp en ben ik ingegaan op de door de regering in het kader van dit wetsvoorstel gemaakte afweging. Daarbij zijn de voor- en nadelen van de gemaakte keuze in kaart

gebracht. Bij de keuze om in dit wetsvoorstel de actio popularis te handhaven is in combinatie met pragmatische overwegingen ook het belang in ogenschouw genomen dat op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu van oudsher wordt toegekend aan de actio popularis. Wat betreft de relatie met het regeerakkoord wijs ik er op dat daarin staat vermeld dat «rechtsbescherming in beginsel open staat voor belanghebbenden». Het gebruik van de woorden «in beginsel» duidt al aan dat, indien daartoe aanleiding is, van de hoofdregel kan worden afgeweken.

In het eerder aan de Tweede Kamer toegezonden kabinetsstandpunt juridisering, zo merken de leden van de VVD-fractie in dit verband op, wordt aangekondigd dat er binnen afzienbare tijd een nader uitgewerkt standpunt over de actio popularis zal komen. Wanneer verwacht de regering een standpunt te kunnen innemen?

In de antwoorden op de schriftelijke vragen over het kabinetsstandpunt Juridisering in het openbaar bestuur is meegedeeld dat het standpunt van het kabinet over de vraag of de actio popularis moet worden gehandhaafd, aan de orde zou komen bij het voorstel inzake de rijksprojectenprocedure (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 2, blz. 4 en 8). In het kader van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aan deze toezegging uitvoering gegeven wat betreft de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden inzake de ingevolge dit wetsvoorstel te nemen besluiten. Bij nader inzien acht ik de in voorbereiding zijnde fundamentele herziening van de WRO, alsmede de discussies over de toekomst van de Wet milieubeheer, de geëigende kaders voor de brede discussie over de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu.

De leden van de VVD-fractie stellen in dit verband verder vast, dat de ratio van de actio popularis is, dat de schending van sommige belangen (op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu) iedereen raakt. Volgens deze leden zijn er voor het behartigen van algemene belangen volop mogelijkheden in het besluitvormingstraject. Zij zien in deze fase een algemeen recht voor een ieder om zijn belangen te behartigen volgens de procedures, en de mogelijkheid om in (administratief) bezwaar en beroep te gaan tegen vermeende schending van die procedures. Nadat het besluitvormingstraject naar behoren is afgerond, behoort een eventuele procedure in de rechtszaal nog te gaan over individuele rechtsbescherming tegen de toepassing van het besluit. De rechtszaal is niet de plaats om nog eens de algemene belangenafweging ter sprake te brengen. Daarom vinden deze leden dat overwegingen, die het algemeen belang raken, tot de politieke afweging behoren. Bovendien vrezen deze leden dat de slagvaardigheid van het bestuur inzake de realisatie van grote projecten niet wordt vergroot, als nut-en-noodzaakdiscussies aangaande deze projecten zich verplaatsen naar de rechtszaal. De leden van de VVD-fractie nodigen de regering uit haar visie nader uiteen te zetten.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat het tot de taak van de bestuursrechter behoort om te beoordelen of de overheid in redelijkheid tot het genomen besluit kon komen, het beginsel van «marginale toetsing». In dat kader moet de rechter vaststellen of is voldaan aan het vereiste van een redelijke doel-middelverhouding. Buiten de taak van de rechter blijft echter de beoordeling welke inhoud van een bepaald besluit redelijk is. De rechter mag dus niet zelfstandig beoordelen of de gevolgen van een besluit nog wel evenredig zijn aan de met het besluit beoogde doelen. Een en ander betekent dat de «algemene belangenafweging» wél ter sprake behoort te komen in de rechtszaal, echter niet door deze afweging daar nog eens integraal over te doen, maar wel door de bestuursrechter te laten toetsen of het bestuursorgaan bij afweging van alle recht-

streeks bij het besluit betrokken belangen in redelijkheid tot het genomen besluit kon komen. Dit is vaste jurisprudentie (vgl. ABRS 9 mei 1996, JB 1996, 158 m.nt. FAMS; Maxis-Praxis).

Ik verwijs in dit verband verder naar hetgeen mijn ambtgenoot van Justitie heeft gesteld tijdens het algemeen overleg over juridisering in het openbaar bestuur op 28 september 2000 in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over een alternatief stelsel van rechtsbescherming (zie Kamerstukken 2000/01, 26 360, nr. 3, blz. 9 en 10).

Ook de leden van de fracties van de RPF en het GPV constateren, dat de regering voorstelt om de «actio popularis» in ruime zin te handhaven, dat wil zeggen, niet-belanghebbenden zijn gerechtigd om beroep aan te tekenen. Een vraag die hierbij opkomt, is of er niet een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds niet-belanghebbenden die serieuze (technische of ruimtelijke) zienswijzen aandragen en anderzijds niet-belanghebbenden die klaarblijkelijk geen ander motief hebben dan de zaak te dwarsbomen.

De suggestie van de leden van de fracties van de RPF en het GPV om in het wetsvoorstel een onderscheid te maken tussen belanghebbenden die serieuze (technische of ruimtelijke) zienswijzen aandragen en niet-belanghebbenden die klaarblijkelijk geen andere motief hebben dan de zaak te dwarsbomen, wijs ik om de volgende redenen af. Een zodanig onderscheid zou er op neer komen dat de intentie die de betrokken «niet-belanghebbende» heeft bij het instellen van beroep bepalend moet zijn voor de vraag of deze persoon beroepsgerechtigd is. Ik acht hantering van een zodanig onderscheid in de praktijk niet uitvoerbaar. Daarnaast acht ik het niet wenselijk naast de reeds van het algemene stelsel van de Awb afwijkende kring van beroepsgerechtigden in de WRO en de Wet milieubeheer in dit wetsvoorstel nóg weer een andere kring van beroepsgerechtigden te creëren. De bezwaren van deze leden tegen de ontvankelijkheid van appellanten die kennelijk slechts uit zijn op het frustreren van de procedure, kunnen naar mijn oordeel worden ondervangen door de voorzieningen die de Awb daarvoor biedt. In het bijzonder noem ik daarbij de toepassing van artikel 8:54 van de Awb, op grond waarvan het mogelijk is om kennelijk ongegronde beroepen vereenvoudigd, zonder zitting, af te doen.

3.5 Verhouding met Tijdelijke referendumwet en Grondwetswijziging

Bij de Tweede Kamer, zo constateren de leden van de PvdA-fractie, is momenteel de Tijdelijke referendumwet (27 034) en de Grondwetswijziging tot invoering van het correctief referendum (27 033) in behandeling. Hoe verhoudt de rijksprojectenprocedure zich tot deze voorstellen?

De voorstellen voor de Tijdelijke referendumwet (Kamerstukken I 2000/01, 27 034, nr. 216) en de Grondwetswijziging tot invoering van het correctief referendum anderzijds (Kamerstukken II 2000/01, 27 033, nr. 2) bieden de mogelijkheid om wetten en provinciale en gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften aan een referendum te onderwerpen. Het enige verband tussen het onderhavige wetsvoorstel en genoemde twee wetsvoorstellen betreft de situatie dat de rijksprojectenprocedure op basis van een wet van toepassing is verklaard op de besluitvorming over een project of een categorie van projecten. Die betreffende wet kan worden onderworpen aan een referendum. Een pkb of besluit van de minister-raad, waarbij de rijksprojectenprocedure van toepassing wordt verklaard, kan niet aan een referendum worden onderworpen, evenmin als uitvoeringsbesluiten zoals vergunningen, ontheffingen e.d.

In de memorie van toelichting, aldus de leden van de CDA-fractie, valt te lezen dat een project, neergelegd in een besluit van de ministerraad, in strijd kan zijn met, in een pkb opgenomen, nationaal ruimtelijk beleid. Dit komt de leden van de CDA-fractie eigenaardig voor. In die pkb kan, als het tenminste geen puur sectorale pkb is, tenminste nog sprake zijn geweest van een integrale afweging van waarden en belangen. In een rijksprojectbesluit van de ministerraad zal die integrale afweging bijna per definitie ontbreken. De regeling, vervat in het vierde lid van artikel 39a van het wetsvoorstel (mededeling aan de Tweede Kamer van het voornemen de pkb te herzien), is naar de mening van deze leden een lege huls, in die zin, dat het rijksprojectbesluit tot deze herziening natuurlijk als uitgangspunt zal gelden, en dus als een voldongen feit zal werken. Gaarne ontvangen deze leden de mening van de regering op dit punt.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat, wanneer de situatie zich voordoet dat een door het Rijk voorgenoemd project in strijd is met een pkb, niet zal kunnen worden volstaan met het doorlopen van de rijksprojectenprocedure, maar ook een (partiële) herziening van de betreffende pkb zal moeten plaatsvinden. Artikel 39a, vierde lid, van het wetsvoorstel ziet op die situatie. Op basis van dat artikellid is de betrokken projectminister verplicht aan de Tweede Kamer mede te delen dat de betreffende pkb zal worden herzien. Het streven daarbij is om beide procedures die moeten worden doorlopen (pkb-herzieningsprocedure + rijksprojectenprocedure), zoveel mogelijk parallel te schakelen. Een voorbeeld daarvan is het gelijktijdig ter inzage leggen van deel 1 van de pkb-herziening en van het ontwerp-rijksprojectbesluit. Dit bevordert de inzichtelijkheid van de besluitvormingsprocedures voor burgers, besturen, belangengroeperingen en andere betrokkenen. De beoogde parallelschakeling van procedures zal waar mogelijk alle procedurele stappen van beide procedures kunnen betreffen, met uitzondering evenwel van de vaststelling van het rijksprojectbesluit. Met de vaststelling van het rijksprojectbesluit zal namelijk altijd moeten worden gewacht tot de noodzakelijke pkb-herziening in werking is getreden. Van een – met een pkb strijdig – rijksprojectbesluit dat, zoals de leden van de CDA-fractie stellen, als voldongen feit zal werken voor de pkb-herziening kan dan ook geen sprake zijn. Integendeel, het doorlopen van de pkb-herzieningsprocedure en de rijksprojectenprocedure gezamenlijk biedt voldoende waarborgen voor een principiële discussie over de noodzaak voor de wijziging van het nationaal ruimtelijk beleid ten behoeve van het voorgenomen rijksproject en een integrale afweging van alle daarbij betrokken belangen.

Waarom is dan niet eerder, zo vragen de leden van de CDA-fractie in dit verband, te weten bij de invoering van de pkb-regeling, voorzien in een formele afwijkingsbevoegdheid? Waarom wordt daarin dan bij het huidige wetsvoorstel niet voorzien? Een bepaling analoog aan die van artikel 4a, tiende lid, van de WRO, kan toch in artikel 2a van de WRO worden opgenomen? De passages over eventuele strijd van een rijksprojectbesluit met een pkb, op bladzijde 16 en 17 van de memorie van toelichting komen de leden van de CDA-fractie niet altijd even duidelijk voor. Bovendien lijkt het erop dat de Staten-Generaal, die in de pkb-procedure een belangrijke positie hebben, hier in feite buitenspel (kunnen) worden gezet.

De pkb-procedure bevat, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, inderdaad geen formele afwijkingsbevoegdheid. Wél bestaat de mogelijkheid de pkb – zonodig via een verkorte procedure – geheel of partieel te herzien (artikel 2b van de WRO). De verkorte procedure houdt in dat één of meerdere van de in artikel 2a, tweede tot en met vijfde lid, beschreven procedurele stappen (inspraak en bestuurlijk overleg) achterwege blijven. Dit kan een (aanzienlijke) beperking opleveren van de

termijn van negen maanden die – in de reguliere pkb-procedure – is verbonden aan het traject tussen het uitbrengen van deel 1 van de pkb en het ter instemming aanbieden van deel 3 aan de Tweede Kamer. De kortste herzieningsprocedure betekent dat het kabinet rechtstreeks een deel 3 ter instemming aan de Tweede Kamer aanbiedt.

Ook in dat geval evenwel is er altijd het vereiste van instemming met de beoogde pkb-herziening door beide kamers der Staten-Generaal. Van het buitenspel zetten van de Staten-Generaal is dan ook nimmer sprake. Juist in het bijzondere geval dat een voorgenomen rijksproject strijd oplevert met geldend nationaal ruimtelijk beleid als vastgelegd in een pkb, garandeert de hier geschetste pkb-herzieningsprocedure, in combinatie en waar mogelijk parallelgeschakeld met het doorlopen van de rijksprojecten-procedure, een zorgvuldige wijze van besluitvorming over het betreffende rijksproject.

3.7 Voorbereiding rijksprojectbesluit en inrichting uitvoeringsmodule

De leden van de fractie van D66 vragen de regering de stelling dat de kwaliteit, zorgvuldigheid en beheersbaarheid van de besluitvorming in het gedrang komen door het grote aantal besluiten en procedures dat nodig is om draagvlak te creëren, nader te onderbouwen. Is het niet eerder de snelheid waarmee een project kan worden gerealiseerd die in het gedrang komt, en moet die vertraging niet juist worden afgewogen tegen de nadelen voor kwaliteit, zorgvuldigheid en beheersbaarheid?

Voor de realisering van één project dient veelal een aantal bestuursrechtelijke toestemmingen te worden verkregen. Daarbij kan worden gedacht aan besluiten op grond van de WRO, aan vergunningen op basis van diverse wetten e.d. Wanneer de voorbereiding van die besluiten op verschillende momenten in de tijd plaatsvindt en wanneer ook nog eens sprake is van verschillende te doorlopen procedures, kan dat ten koste gaan van de inzichtelijkheid en transparantie van de besluitvorming. Voor belanghebbende burgers, maatschappelijke groeperingen en andere betrokkenen kan dit ertoe leiden dat zij op verschillende momenten en in verschillende procedures steeds weer hun zienswijzen naar voren moeten brengen. In die procedures gaat het weliswaar om het verkrijgen van ófwel een bouwvergunning, ófwel een kapvergunning, of welke andere vergunning dan ook, maar per saldo gaat het in die procedures steeds om hetzelfde project. Het – waar mogelijk – bundelen van die verschillende procedures bevordert dan ook de inzichtelijkheid van de besluitvorming voor belanghebbende burgers, maatschappelijke groeperingen en andere betrokkenen. Dit geldt overigens ook voor de betrokken bestuursorganen die voor de vergunningverlening primair verantwoordelijk zijn. Een gecoördineerde besluitvormingsprocedure biedt de betrokken besturen de mogelijkheid zaken op elkaar af te stemmen. Deze gang van zaken zal de kwaliteit, de zorgvuldigheid en de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces naar mijn oordeel dan ook ten goede komen.

Wordt er in het voorbeeld, aldus de leden van de fractie van D66, van de hoogspanningsleidingen, genoemd in paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting, vanuit gegaan dat in de sectorwet al een bepaling is opgenomen die toegang geeft tot de rijksprojectenprocedure? Zo nee, is er, gezien de tijd die een wetwijziging met zich meebrengt, nog wel sprake van tijdswinst?

Op dit moment is nog geen sprake van een wet of van een wettelijke regeling in voorbereiding die – bijvoorbeeld voor hoogspanningsleidingen – toegang geeft tot de rijksprojectenprocedure. Wel zal in vervolg op de wettelijke regeling van de rijksprojectenprocedure worden overwogen om

deze procedure bij wet categoriaal van toepassing te verklaren op bepaalde types elektriciteitswerken.

Met het creëren van een wettelijke basis als toegang tot de rijksprojectenprocedure is inderdaad enige tijd gemoeid. Die weg zal dan ook niet worden bewandeld voor projecten waaromtrent met voortvarendheid besluitvorming moet plaatsvinden. In dergelijke situaties zal de toegang tot de rijksprojectenprocedure worden gecreëerd door middel van een ministerraadsbesluit. Aan een dergelijk besluit, zulks in antwoord op de vraag van de fracties van de RPF en het GPV, wordt geen uitvoering gegeven dan nadat de Tweede Kamer daarmee heeft ingestemd. Hoewel aan een dergelijk besluit geen vormvoorschriften zijn verbonden, spreekt het, zoals ook elders in deze nota is uiteengezet, voor zich dat een zodanig besluit is voorzien van een toelichting daarop.

De leden van de D66-fractie vragen zich af, waarom, als het noodzakelijk is de besluitvorming over een in pkb-kader te realiseren project onder eigen (rijks)regie te doen plaatsvinden, niet de voorwaarde wordt gesteld dat een dergelijke mogelijkheid in de pkb is opgenomen. De memorie van toelichting (paragraaf 7.2) spreekt van «kunnen worden vastgelegd».

Als het noodzakelijk is de rijksprojectenprocedure te doorlopen voor de realisering van één of meer in een pkb vermelde projecten, zal dat inderdaad, zoals de leden van de fractie van D66 opmerken, in de pkb *moeten* worden vastgelegd. Het gebruik van het woord *kunnen* in de betreffende zin in de memorie van toelichting waarnaar de leden van genoemde fractie verwijzen, is dan ook niet correct.

De leden van deze fractie vragen voorts of er sprake is van opschortende werking als de Tweede Kamer besluit om een ministerraadsbesluit tot het opnemen van de rijksprojectenprocedure in behandeling te nemen?

Artikel 39a, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat aan het ministerraadsbesluit geen uitvoering wordt gegeven dan nadat de Tweede Kamer daarmee heeft ingestemd. Voorts is bepaald dat met het besluit van de ministerraad wordt geacht te zijn ingestemd indien de Tweede Kamer binnen vier weken na de toezending van dat besluit geen besluit heeft genomen omtrent de *behandeling* daarvan. Dit betekent dat, wanneer de Tweede Kamer binnen vier weken te kennen heeft gegeven een ministerraadsbesluit in behandeling te willen nemen, aan dat besluit pas uitvoering kan worden gegeven, wanneer de Kamer – in de regel na een daartoestrekking debat – daadwerkelijk haar instemming aan het ministerraadsbesluit heeft gegeven. In die situatie is dus – in elk geval in materiële zin – sprake van opschortende werking.

Waarom, zo vragen de leden van de fractie van D66, is er geen vaste termijn in de wet opgenomen voor de ter inzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit? De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom niet in de wet is opgenomen welke vervolgstappen moeten worden genomen als de in de startnotitie vermelde termijn, waarbinnen het ontwerp-rijksprojectbesluit ter inzage zal worden gelegd, niet wordt gehaald.

Deze leden vragen of het ontbreken van zo'n regeling niet onvoldoende houvast biedt voor de burgers en vragen de regering hierop te reageren. Zowel in het eerste als het derde lid van artikel 39a, van het wetsvoorstel, aldus deze leden, wordt gesproken over een besluit van de ministerraad of omvat een besluit als bedoeld in artikel 39a, derde lid, ook het voor-nemen een project te gieten in de vorm van een wet of een pkb? Kortom, welk type besluit zal voor instemming naar de Tweede Kamer worden gezonden?

In de startnotitie voor de m.e.r.-procedure staat aangegeven binnen welke termijn na het uitbrengen van de startnotitie de ter inzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit zal plaatsvinden. Om te voorkomen dat de in de startnotitie aangekondigde termijn voor ter inzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit simpelweg kan worden overschreden en alle betrokkenen het spoor van het besluitvormingstraject bijster raken, is in het wetsvoorstel voorzien in een aparte bepaling. Deze houdt in dat, wanneer de aangegeven termijn niet wordt gehaald, dit door de projectminister dient te worden meegedeeld aan beide kamers der Staten-Generaal en dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant. De betreffende bepaling schrijft expliciet voor dat dit onder opgave van redenen moet gebeuren. Concreet zal dit inhouden dat de projectminister in zijn publicatie zal toelichten waarom de in de startnotitie aangegeven termijn niet kan worden gehaald, en hoe en in welk tempo het besluitvormingsproces dan wél zal verlopen. Niet alleen het parlement, maar ook burgers, betrokken besturen en maatschappelijke groeperingen worden daarmee dus geïnformeerd over de stand van zaken van het besluitvormingsproces, de door het Rijk beoogde vervolgstappen en het daaraan verbonden tempo. De redenen die tot de vertraging ten opzichte van het in de startnotitie oorspronkelijk beoogde besluitvormingstempo hebben geleid, zullen per geval kunnen verschillen. Dat kan – bijvoorbeeld – te maken hebben met het feit dat de inspraakreacties in het kader van de m.e.r.-procedure of het MER aanleiding zijn tot nader onderzoek, of dat het overleg met betrokkenen meer tijd kost dan oorspronkelijk was beoogd. In die gevallen zal voor het voorbereiden van het ontwerp-rijksprojectbesluit meer tijd nodig zijn dan oorspronkelijk was gepland en zal in genoemde publicatie een nieuwe termijn worden aangegeven voor het uitbrengen van een ontwerp-rijksprojectbesluit. Er kan evenwel ook sprake zijn van meer inhoudelijke redenen dat de geplande termijn niet wordt gehaald. Daarbij kan in een – naar verwachting – uitzonderlijk geval zelfs worden gedacht aan het voorlopig opschorten van de besluitvorming of het afzien daarvan. Gelet hierop kan dan ook niet, zoals de leden van de fractie van D66 suggereren, op voorhand in de wet worden vastgelegd welke vervolgstappen moeten worden genomen als de in de startnotitie vermelde termijn waarbinnen het ontwerp-rijksprojectbesluit ter inzage wordt gelegd, niet wordt gehaald.

Wat betreft de vraag naar het derde lid van artikel 39a van dit wetsvoorstel merk ik op dat dit lid uitsluitend betrekking heeft op besluiten van de ministerraad waarbij de rijksprojectenprocedure van toepassing wordt verklaard, aangezien de parlementaire behandeling van wetten en planologische kernbeslissingen reeds is gewaarborgd.

De leden van de fractie van D66 vragen vervolgens om voorbeelden te geven van een project waarbij kan worden volstaan met het doorlopen van de uitvoeringsmodule? Waar is in dit geval vastgelegd of, hoe en waar het project zal worden gerealiseerd?

Kan de regering motiveren waarom met het starten van de uitvoeringsmodule niet hoeft te worden gewacht totdat de projectbesluit-module is afgerond, sterker nog: dat volledige parallelschakeling mogelijk is, zo vragen de leden van de fractie van D66. Hoe verhoudt zich dit tot de opsplitsing in twee modules? Is het niet ongewenst nut-en-noodzaak-discussies te vermengen met uitvoeringsdiscussies? Waarom is niet, zo vragen deze leden, de procedure van de Tracéwet gekozen, die uitgaat van volgtijdelijkheid?

Het wetsvoorstel, zo merken de leden van de fracties van de RPF en het GPV in dit verband op, biedt de mogelijkheid om de projectbesluitvormingsmodule en de uitvoeringsmodule gelijktijdig in gang te zetten, blijkens artikel 39n. Hiermee vervalt de verplichte volgtijdelijkheid van besluit en uitvoering. Dit gaat verder dan wat is geregeld in de Tracéwet, waar besluitvorming en uitvoering op elkaar volgen. De leden van de fracties

van de RPF en het GPV zijn nog niet overtuigd van de noodzaak om deze mogelijkheid te introduceren. Bij de projectbesluitvormingsmodule gaat het immers om het principebesluit, dat genomen dient te worden voordat er vergunningen verleend kunnen worden. Deze leden vragen zich af of er gesproken kan worden van zorgvuldige besluitvorming wanneer, vóórdat het principebesluit is genomen, al maatregelen worden getroffen om de uitvoering mogelijk te maken. Het verleden heeft aangetoond, dat, door deze omdraaiing van besluitvormingsvolgorde, reeds gemaakte kosten («sunk costs») de politiek onheuse argumenten verschaffen om het besluit door te drukken. De tijdwinst van het kleinere aantal beslismomenten als gevolg van dit wetsvoorstel geeft bovendien ruimte om in de huidige volgorde te blijven werken. Deze leden verzoeken de regering in te gaan op bovenstaande kritiek, en tevens een antwoord te geven op de vraag welke nadelige effecten worden voorzien als de volgtijdelijkheid gehandhaafd blijft.

Hieromtrent merk ik het volgende op. Wanneer bijvoorbeeld in een pkb een concrete beleidsbeslissing is opgenomen over een locatie ten behoeve van – bijvoorbeeld – de realisering van een windmolenpark, of een elektriciteitscentrale, dan is, wanneer die pkb onherroepelijk is geworden, de planologische discussie daarmee afgerond. Een concrete beleidsbeslissing dient namelijk overeenkomstig de WRO in bestemmingsplankader in acht te worden genomen. Dit betekent dat het bij de besluitvorming over de realisering van die projecten vervolgens alleen nog gaat om de verlening van een aantal vergunningen. In een dergelijke situatie kan worden volstaan met het doorlopen van de uitvoeringsmodule ten behoeve van de gecoördineerde verlening van de vereiste vergunningen. Hetzelfde geldt in het – naar verwachting uitzonderlijke geval – dat een vigerend bestemmingsplan het beoogde rijksproject reeds mogelijk maakt.

Ook kan de situatie zich voordoen dat weliswaar beide modules dienen te worden doorlopen, maar dat die modules in de tijd vrijwel of geheel parallel kunnen worden geschakeld. Daarbij kan worden gedacht aan een project dat, zowel wat de planologische ingreep betreft als wat het aantal vereiste vergunningen betreft, overzichtelijk is en waarbij een zekere spoed is geboden. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van een hoogspanningsverbinding. Voor die situatie maakt het onderhavige wetsvoorstel het mogelijk de inspraak en besluitvorming over enerzijds het rijksprojectbesluit en anderzijds de benodigde vergunningen parallel te schakelen. Dit behoeft naar mijn oordeel niet ten koste te gaan van de vereiste zorgvuldigheid. Parallelschakeling van de besluitvorming kan, waar dat mogelijk is, voor belanghebbenden zelfs aantrekkelijk zijn. Dat biedt immers de mogelijkheid in te spreken op een project waaromtrent – in de vorm van zowel het ontwerp-rijksprojectbesluit als de ontwerp-vergunningen – op één en hetzelfde moment een volledig beeld wordt gegeven van de locatie voor het beoogde rijksproject, de inrichting daarvan en de aan het rijksproject te verbinden vergunningsvoorschriften. De parallelschakeling van de besluitvorming in die situatie kan ook voor de verantwoordelijke projectminister aantrekkelijk zijn. De op het ontwerp-rijksprojectbesluit en de ontwerp-vergunningen ingekomen zienswijzen en het daaromtrent gevoerde overleg geven aan die minister een totaalbeeld aan de hand waarvan bij de vaststelling van de betreffende besluiten een goede belangenafweging kan plaatsvinden over nut en noodzaak én inrichting van het beoogde rijksproject.

Of een volledige parallelschakeling van de projectbesluitmodule en de uitvoeringsmodule zich in de praktijk vaak zal voordoen, hangt af van de aard en de urgentie van de door middel van de rijksprojectenprocedure in de toekomst te realiseren projecten.

Is de conclusie juist, zo vragen de leden van de fractie van D66 tenslotte, dat een rijksprojectbesluit pas een jaar na het van kracht worden, zelfstandig vatbaar wordt voor beroep? Is dat (ook) het geval als binnen één jaar uitvoeringsbesluiten worden genomen?

Wanneer alleen de projectbesluitmodule wordt gehanteerd, is een rijksprojectbesluit direct na de bekendmaking daarvan vatbaar voor beroep. Wanneer zowel de projectbesluitmodule als de uitvoeringsmodule worden gehanteerd, wordt een rijksprojectbesluit pas zelfstandig vatbaar voor beroep, indien de uitvoeringsbesluiten niet binnen een jaar na het van kracht worden van het rijksprojectbesluit zijn vastgesteld.

Uit de memorie van toelichting spreekt, naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks, een zekere minachting voor de standpunten van lagere overheden c.q. een superioriteitsgevoel van de standpunten van de ministerraad. In de eerste plaats is het Rijk niet het enige bestuursorgaan dat ruimtelijke plannen maakt. Ook provincies, stadsregio's en gemeenten doen dit op een weloverwogen en gefundeerde wijze. Het in juridische zin volledig buitenspel zetten van deze overheden past, naar de mening van deze leden, niet binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is te betreuren dat, zonder enige argumentatie, wordt gesproken over de onwenselijkheid van loopgravenoorlogen tussen verschillende bestuursorganen, zonder begrip op te brengen voor mogelijk andere, maar daarom niet verkeerde, standpunten van lagere overheden en andere belanghebbenden. Deze leden citeren hierbij met genoegen uit eerder genoemd WRR-rapport dat «De «vertragingen» van de één nu eenmaal de «waarborgen» zijn van de ander» (WRR, 1994, nr. 46, bladzijde 82). Het voorgestelde bestuurlijk overleg (artikel 39d van het wetsvoorstel) maakt de vaststelling en uitvoering van een rijksprojectbesluit bovendien erg ondoorzichtig. De leden van de fractie van GroenLinks geven de regering in overweging de wettekst zodanig te wijzigen, dat andere overheden in een openbare procedure hun zienswijze kunnen inbrengen. Ook wensen zij een reactie op de suggestie om, vergelijkbaar met de «Tracéwet-Adviescommissie», de inhoudelijke («fact-finding») en procesbegeleiding van het, in de toelichting genoemde, «groen polderen» te delegeren aan een meer onafhankelijk orgaan dan het betrokken ministerie.

Gaarne merk ik hieromtrent het volgende op. Het onderhavige wetsvoorstel komt tegemoet aan de wenselijkheid om «de juiste beslissing op het juiste bestuursniveau» te kunnen nemen. Voor ruimtelijke investeringsprojecten van nationaal belang is het Rijk het geëigende bestuursniveau. Het onderhavige wetsvoorstel verschaft het Rijk de noodzakelijke instrumenten om de besluitvorming over dergelijke projecten onder eigen regie te doen plaatsvinden. Dat heeft niet te maken met minachting of superioriteit ten opzichte van andere overheden, of, zoals de leden van de fracties van de RPF en het GPV opmerken, uitholling van hun bevoegdheden, maar met een heldere toedeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen. Daarmee is overigens niet gezegd dat de andere, bij het beoogde rijksproject betrokken overheden, in de rijksprojectenprocedure niet worden betrokken. Juist om die betrokkenheid te waarborgen is voorzien in de verplichting tot het voeren van bestuurlijk overleg ex artikel 39d, derde lid, van het wetsvoorstel. De betrokkenheid van de andere overheden wordt ook manifest in de gekozen opzet van de uitvoeringsmodule. Weliswaar voert het Rijk in de tijd gezien de regie van de vergunningenprocedures, maar de vergunningverlening geschiedt als hoofdregel door het primair voor de betreffende vergunning verantwoordelijke bestuursorgaan; in de overgrote meerderheid van de gevallen is dat de provincie of de gemeente.

Wat betreft de mogelijkheid voor andere overheden om zienswijzen naar voren te brengen, wijs ik er op dat daarvoor geen wettelijke voorziening is vereist. Zienswijzen kunnen immers zowel ten aanzien van het ontwerp-rijksprojectbesluit als ten aanzien van de ontwerp-vergunningen door een ieder worden ingediend. Onder het begrip «een ieder» vallen vanzelfsprekend ook de andere overheden.

Ik zie tenslotte geen aanleiding om de inhoudelijke factfinding en procesbegeleiding als regel te delegeren aan een onafhankelijk orgaan. Het besluitvormingsproces rond een voorgenomen rijksproject is een verantwoordelijkheid van het Rijk, in casu de projectminister. Factfinding en procesbewaking maken een belangrijk onderdeel daarvan uit. Ook ingeval er in een concreet geval om praktische redenen voor wordt gekozen om – bijvoorbeeld – de organisatie van het «groen polderen» extern uit te besteden, geschiedt dit toch onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, te weten het Rijk.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een vraag over de mogelijke hiaten tussen staand beleid in een pkb, en afwijkingen die hierop worden gemaakt in een rijksprojectbesluit. In de toelichting wordt gesteld dat wijziging van de pkb zal afhangen van het concrete project of de mate van strijdigheid. Wie maakt deze afweging? Is enkel de ministerraad bevoegd om een keuze te maken voor het al dan niet doorlopen van een pkb-procedure, of kan de Kamer deze afdwingen? Hieraan gekoppeld: kunnen belanghebbenden een beroep doen op de rechter als, naar hun mening, de verschillen tussen pkb-beleid enerzijds, en het projectbesluit anderzijds, groter zijn dan in (de toelichting op) het projectbesluit wordt gesteld?

De afweging of een voorgenomen rijksproject past in dan wel aansluit bij in een pkb vastgelegd nationaal ruimtelijk beleid, vindt in eerste instantie plaats door de ministerraad. Een besluit van de ministerraad om de rijksprojectenprocedure te starten, behoeft vervolgens de goedkeuring van de Tweede Kamer. Daarbij zal de relatie tussen het voorgenomen rijksproject en het vigerende pkb-beleid ongetwijfeld een belangrijk punt van aandacht zijn. Wanneer de Tweede Kamer onder omstandigheden de visie van de ministerraad, inhoudende dat in het betreffende geval geen sprake is van strijdigheid met de pkb, niet deelt, zal dit aanleiding zijn voor een debat tussen de betrokken minister(s) en de Tweede Kamer. De uitkomst daarvan zal bepalend zijn voor de beslissing voor het al dan niet herzien van de pkb.

Wanneer die uitkomst inhoudt dat er geen sprake is van strijdigheid met de pkb, kan een belanghebbende die het daarmee niet eens is, in het kader van zijn beroepsmogelijkheden tegen het rijksprojectbesluit daarvoor aandacht vragen bij de rechter.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen vervolgens naar de memorie van toelichting waarin is gesteld dat de aangewezen projectminister moet zorgen voor een goede afstemming met collega-ministers. Dit is vreemd, vinden de leden van deze fractie. Een rijksprojectbesluit zal in veel gevallen een besluit van de ministerraad zijn, waarbij per definitie de collega-ministers betrokken zijn. Kan de verwachte aard en procedure van deze «afstemming» worden toegelicht?

Dit wil ik graag toelichten. Bij een rijksprojectbesluit zijn veelal verschillende belangen betrokken. De voorbereiding van de behandeling in de ministerraad van het besluit om de rijksprojectenprocedure voor een project in te zetten, zal dan ook reeds gepaard kunnen gaan met voorafgaand (ambtelijk) interdepartementaal overleg. Dit geldt temeer voor de voorbereiding van de vaststelling van het rijksprojectbesluit zelf. Ook in de fase van de uitvoeringsmodule kan afstemming met de collega-ministers

zijn geboden. Daarvan zal in elk geval sprake zijn, wanneer het noodzakelijk is dat één of meer van de vereiste vergunningen op rijksniveau worden verleend. Dat geschiedt dan namelijk door de minister die voor de wet waarop de betreffende vergunning is gebaseerd, verantwoordelijk is.

In de memorie van toelichting wordt, aldus de leden van de GroenLinks-fractie gesteld dat in het voorliggende wetsvoorstel de democratische legitimiteit versterkt zou worden. De leden van deze fractie bestrijden dit: er is sprake van een verzwakking van de positie van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan een ministerraadsbesluit in deze namelijk enkel verwerpen of (stilzwijgend) goedkeuren, in tegenstelling tot pkb's in algemene zin, en concrete beleidsbeslissingen in het bijzonder, welke amendeerbaar zijn. De regering negeert op dit punt van mogelijkheid tot amenderen de aanbevelingen van de WRR (1994, nr. 46). Deze leden verzoeken de opmerkingen in de memorie van toelichting, over democratische legitimiteit, te nuanceren.

Ook de leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het besluit van de ministerraad voor amendering in aanmerking kan komen. De leden van de PvdA-fractie informeren eveneens naar de reikwijdte van de rol van de Tweede Kamer bij het ministerraadsbesluit dat de toegang tot de rijksprojectenprocedure opent.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband tenslotte of de afspraken, die met de regering zijn gemaakt over de voorhangprocedure, als een besluit in een reces naar de Kamer wordt gestuurd, ook in dit geval van toepassing worden geacht?

Op deze vragen wil ik graag als volgt reageren. In de passage in de memorie van toelichting waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks verwijzen, gaat het specifiek om de rol van de Tweede Kamer bij de inzet van de rijksprojectenprocedure. Daarin wordt gesproken van waarborging van democratische legitimiteit, omdat de Tweede Kamer bij de inzet van de rijksprojectenprocedure nadrukkelijk een rol vervult. Dat geldt niet alleen, wanneer de rijksprojectenprocedure wordt ingezet op basis van een wet of een pkb, maar evenzeer wanneer die procedure wordt gestart op basis van een ministerraadsbesluit. Dat besluit behoeft immers op basis van artikel 39a, derde lid, van het wetsvoorstel, de instemming van de Tweede Kamer. Weliswaar kan de Tweede Kamer het ministerraadsbesluit om de rijksprojectenprocedure voor een bepaald project in te zetten, in officiële zin niet amenderen, maar dat neemt niet weg dat zij haar instemming afhankelijk kan stellen van bepaalde wijzigingen in het ministerraadsbesluit. Deze gang van zaken is dus vergelijkbaar met de rol van de Tweede Kamer bij de toepassing van haar instemmingsrecht bij pkb's. Ook daarbij is in formele zin geen sprake van een recht van amendement. In materiële zin evenwel kan de Tweede Kamer haar instemming met deel 3 van een pkb afhankelijk stellen van wijzigingen in de tekst van de pkb.

Hierbij dient evenwel te worden aangetekend dat het instemmingsrecht van de Tweede Kamer ingevolge artikel 39a, derde lid, van het wetsvoorstel, een procedurele kwestie betreft, namelijk de vraag of de besluitvorming ten behoeve van een bepaald project al dan niet overeenkomstig de rijksprojectenprocedure zal plaatsvinden. Niet valt uit te sluiten dat er bij het oordeel van de kamer daaromtrent minder snel aanleiding zijn voor amendering dan in de situatie waarin sprake is van instemming met een beleidsdocument zoals een pkb.

De afspraken die tussen de regering en de Staten-Generaal zijn gemaakt ten aanzien van de zogenoemde voorhangprocedures hebben betrekking op de voorhang van algemene maatregelen van bestuur bij de Staten-Generaal. Deze afspraken zijn uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Om zeker te stellen dat de Staten-Generaal hun rechten terzake van een algemene maatregel van bestuur ook daadwerkelijk

kunnen uitoefenen, is in aanwijzing 43 erin voorzien dat overlegging van een algemene maatregel van bestuur aan de Staten-Generaal op een zodanig tijdstip plaatsvindt dat althans het grootste gedeelte van de termijn om die rechten te kunnen uitoefenen, buiten een reces van de Staten-Generaal valt.

Het ligt in de rede deze aanwijzing om dezelfde reden tevens in acht te nemen bij de voorhang bij de Tweede Kamer van een besluit van de ministerraad tot toepassing van de rijksprojectenprocedure.

Waarom bevat de wet niet een aantal minimumvoorschriften waaraan een besluit moet voldoen, zo vragen de leden van de RPF- en GPV-fracties? De voorhangprocedure voor de Tweede Kamer in artikel 39a, derde lid, van het wetsvoorstel, kan toch alleen dan een voldoende grond voor instemming van de Tweede Kamer bieden, als de regering het projectbesluit, dat zij toezendt aan de Tweede Kamer, voorziet van voldoende inzage in de achterliggende overwegingen op sociaal, economisch en ecologisch terrein, en het draagvlak bij de meestbetrokken belanghebbenden? Om deze redenen vragen deze leden om meer substantie te geven aan het initiële besluit. In dit verband wijzen zij op de extra eis die wordt gesteld aan de startnotitie voor de m.e.r., namelijk dat ook wordt gevraagd om een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project, en de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen. Waarom wordt deze eis niet verbonden aan het besluit dat ex artikel 39a, van het wetsvoorstel, aan de Tweede Kamer wordt gezonden, zodat een verantwoorde parlementaire discussie mogelijk wordt? Ook de leden van de SGP-fractie willen hieromtrent nader worden geïnformeerd.

Hieromtrent merk ik het volgende op. Het gaat in artikel 39a, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel, om het besluit van de ministerraad dat de toegang opent tot de rijksprojectenprocedure. De vraag die op dat moment, eerst in de ministerraad en vervolgens in de Tweede Kamer, ter discussie staat is of het beoogde project van zodanig nationaal belang is dat de besluitvorming daaromtrent onder de regie en verantwoordelijkheid van het Rijk moet plaatsvinden. De motivering van het ministerraadsbesluit zal zich dan ook moeten richten op het nationale karakter van het beoogde project. Indien de kamer die motivering onvoldoende acht om het ministerraadsbesluit goed te keuren, kan zij uiteraard om een nadere onderbouwing van het besluit vragen.

De door de leden van de fracties van de RPF en het GPV genoemde zaken, zoals een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project, zijn op dat moment nog niet aan de orde. Daarvan is pas sprake, indien de besluitvorming overeenkomstig de rijksprojectenprocedure daadwerkelijk is gestart. Die besluitvormingsprocedure begint met het uitbrengen van de startnotitie m.e.r. met daaraan gekoppeld een beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en van de gevolgen voor andere bij het project betrokken belangen.

Gelet hierop zie ik geen aanleiding het besluit als bedoeld in artikel 39a, derde lid, aan enige minimumvoorschriften te binden.

Het is goed denkbaar, zo stellen de leden van de RPF- en GPV-fracties, (en zelfs wenselijk) dat de ministerraad in zijn besluitvorming een keuze maakt tussen verschillende scenario's of alternatieven. Deze leden achten het wenselijk om ook deze door de ministerraad gemaakte afwegingen terzake op te nemen in het besluit dat aan de Kamer wordt gezonden, zodat een parlementaire discussie hierover mogelijk wordt. Wil de regering een dergelijke bepaling toevoegen aan het wetsvoorstel?

Het besluit van de ministerraad om voor de besluitvorming over een bepaald project de rijksprojectenprocedure in te zetten, dient ingevolge de

artikelen 3:46 en 3:47 van de Awb te zijn voorzien van een motivering. Daarin wordt ingegaan op het nationale belang van het betreffende project en – in verband daarmee – op de noodzaak om voor de besluitvorming over het betreffende project de rijksprojectenprocedure in te zetten. Dat ministerraadsbesluit, inclusief de daarbij behorende motivering, wordt ten behoeve van het verkrijgen van instemming naar de Tweede Kamer gezonden. Artikel 39a, derde lid, van het wetsvoorstel, heeft hierop betrekking. In dit ministerraadsbesluit zijn zaken als de verschillende modaliteiten voor het project en alternatieve scenario's nog niet aan de orde. Die komen pas aan de orde, wanneer de besluitvormingsprocedure daadwerkelijk is gestart; dat is op het moment van het uitbrengen van de startnotitie m.e.r.

Voor een aanvullende bepaling in het wetsvoorstel in de door deze leden bedoelde zin zie ik dan ook geen aanleiding.

Ook vragen de leden van de RPF- en GPV-fracties hoe zal moeten worden omgegaan met onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld doordat in een later stadium nieuwe serieuze alternatieven (zoals een alternatieve technologie of locatie) aan de orde komen? Hoe onherroepelijk een rijksprojectbesluit materieel is, zal dan blijken. Waarom biedt de wet geen formele mogelijkheden om in zo'n geval op de schreden terug te keren?

De situatie waarop de leden van de fracties van de RPF en het GPV doelen, kan zich in elke besluitvormingsprocedure voordoen. Van nieuwe serieuze alternatieven die tijdens de besluitvormingsprocedure aan de orde komen, of zelfs na de afronding daarvan, kan evenzeer sprake zijn in bijvoorbeeld een artikel 19-procedure en een Tracéwetprocedure. In een dergelijke situatie zal per concreet geval, afhankelijk van de omstandigheden en afhankelijk van het stadium van de besluitvorming moeten worden gezien op welke wijze met die nieuwe alternatieven moet worden omgegaan. Om die reden acht ik het dan ook niet noodzakelijk om in de rijksprojectenprocedure hiervoor een speciale voorziening te treffen.

3.8 Inspraak en rechtsbescherming

Wanneer een rijksprojectbesluit voortvloeit uit een pkb, ontstaat, naar het oordeel van de leden van de fracties van de RPF en het GPV, mogelijk verwarring met betrekking tot de te onderscheiden inspraaktrajecten, zeker wanneer de projectbesluitmodule (§ 2 van het wetsvoorstel) niet van toepassing wordt verklaard. Kan een heldere uiteenzetting worden gegeven van de verschillen, ten aanzien van de inspraakmogelijkheden en rechtsbescherming, tussen een projectbesluit, dat voortvloeit uit een concreet uitgewerkt project in een pkb enerzijds, en een rijksprojectenbesluit dat genomen wordt uit hoofde van een sectorwet, dan wel op grond van zelfstandige afweging door de ministerraad anderzijds? Daarbij verzoeken deze leden in te gaan op zowel de mate waarin provinciale en gemeentelijke overheden worden betrokken bij de totstandkoming van de projectinhoud, als op de mate waarin belanghebbenden en niet-belanghebbenden bedenkingen, bezwaar en beroep kunnen aantekenen.

Deze vragen van de leden van de RPF en het GPV kunnen het best worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld.

Stel, er is een concrete beleidsbeslissing in een pkb waarin een locatie voor een bepaald rijksproject is aangewezen. Die locatiekeuze kan éénmaal bij de rechter worden aangevochten, te weten in het kader van de beroepsmogelijkheid die – na de bekendmaking van de pkb – tegen de concrete beleidsbeslissing openstaat. Wanneer op basis van diezelfde pkb ten behoeve van de realisering van het betreffende rijksproject vervolgens de beide modules van de rijksprojectenprocedure worden doorlopen, is het niet mogelijk om achtereenvolgens in het kader van het beroep tegen

het vastgestelde rijksprojectbesluit alsmede in het kader van bedenkingen tegen de ontwerp-vergunningen en het beroep tegen de verleende vergunningen die locatie opnieuw aan te vechten. Daarmee wordt een driedubbele rechtsbescherming voorkomen.

Hetzelfde geldt, wanneer op basis van diezelfde pkb ten behoeve van de realisering van het betreffende rijksproject rechtstreeks de uitvoeringsmodule wordt doorlopen. Ook dan is het noodzakelijk dubbele rechtsbescherming te voorkomen. De locatie voor het betreffende rijksproject die reeds in het kader van het beroep tegen de concrete beleidsbeslissing bij de rechter is c.q. kon worden aangevochten, kan ook in dat geval niet opnieuw in het kader van bedenkingen tegen de ontwerp-vergunningen en het beroep tegen de verleende vergunningen ter discussie worden gesteld.

Een pkb die als basis dient voor de inzet van de rijksprojectenprocedure, behoeft niet altijd een concrete beleidsbeslissing daaromtrent te bevatten. Het is alleszins mogelijk dat een pkb alleen maar bepaalt dat voor een bepaald rijksproject de rijksprojectenprocedure zal worden doorlopen. Tegen een dergelijke uitspraak in een pkb staat geen beroep open. In dat geval kan dus geen sprake zijn van dubbeling van rechtsbescherming. Hiervan is evenmin sprake, indien de rijksprojectenprocedure is gebaseerd op een sectorwet of een ministerraadsbesluit.

Wat betreft het overleg met provinciale of gemeentelijke overheden en waterschappen waarnaar deze leden informeren, wijs ik op de overlegverplichting die is neergelegd in artikel 39d, derde lid, van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de reikwijdte van de kring van beroepsgerechtigden tenslotte merk ik het volgende op. Tegen een concrete beleidsbeslissing in een pkb staat beroep open voor een ieder. Beroep tegen een rijksprojectbesluit staat open voor degene die tijdig tegen een ontwerp-rijksprojectbesluit bedenkingen heeft ingediend en voor degene die bedenkingen heeft tegen wijzigingen die bij de vaststelling van het rijksprojectbesluit ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht. Beroep tegen de verleende vergunningen tenslotte staat open voor degenen die zich ingevolge de verschillende wettelijke regelingen waarop de betreffende vergunningen zijn gebaseerd, daartegen tot de rechter kunnen wenden.

Enkele vragen rijzen bij de leden van de RPF- en GPV-fracties omtrent het «getrapte» karakter van de actio popularis. Maakt het feit, dat alleen hij die zienswijzen of bedenkingen naar voren heeft gebracht tegen een ontwerpbesluit, ook beroep mag aantekenen, het niet noodzakelijk dat de inhoud van het ontwerp-rijksprojectbesluit in alle gevallen zodanig is uitgewerkt, dat inzicht wordt verschaft in alle ruimtelijke consequenties en aanpassingsmaatregelen van het besluit? Immers, wie op basis van een schetsmatig ontwerpbesluit geen bezwaren ontdekt, maar tijdens de uitwerking in de fase van de uitvoeringsmodule er achter komt dat zijn belang of een omgevingsbelang wordt geschaad, is volgens het getrapte stelsel te laat om in beroep te gaan. Hoe garandeert de wet dat, wanneer onvoldoende inzicht bestaat in de omgevingsconsequenties van het ontwerpbesluit, latere bezwaren toch via de beroepsprocedure kunnen worden aangevoerd? Kan een oplossing gevonden worden in de uitbreiding van het aantal voorschriften dat het wetsvoorstel bevat ten aanzien van de inhoud van het projectbesluit (memorie van toelichting, bladzijde 20)?

In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. Het getrapte karakter van de actio popularis houdt in dat beroep tegen een rijksprojectbesluit kan worden ingesteld door:

- degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp-rijksprojectbesluit;
- degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen

- van het rijksprojectbesluit ten opzichte van het ontwerp-rijksprojectbesluit zijn aangebracht en
- belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het rijksprojectbesluit.

Het gaat hierbij dus alleen om de invulling van de kring van beroeps-gerechtigden tegen het rijksprojectbesluit. De situatie waarop de leden van de fracties van de RPF en het GPV doelen, betreft een geheel andere. Daarin gaat het om de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van iemand die op basis van een ontwerp-rijksprojectbesluit geen bezwaren heeft, maar tijdens de uitwerking in de fase van de uitvoeringsmodule constateert dat zijn belang of een omgevingsbelang wordt geschonden. Deze gang van zaken is niet ongebruikelijk. In de uitvoeringsmodule gaat het immers om de uitwerking van een project tot op het niveau van concrete ontwerp-vergunningen. Daarbij zullen vrijwel altijd nieuwe elementen aan de orde komen die in het rijksprojectbesluit in het geheel niet of slechts op hoofdlijnen waren aangegeven. Het is alleszins voorstelbaar dat iemand die zich in beginsel wél kan verenigen met de realisering van een bepaald project op een bepaalde locatie, zich in zijn belang geschonden voelt waar het de voorstellen voor de concrete inrichting en uitwerking daarvan betreft. Anders dan deze leden veronderstellen, kan deze persoon tegen de (ontwerp) vergunningen waarin de inrichting en uitwerking van het project concreet gestalte krijgen, wel degelijk bedenkingen indienen en zich zonodig tot de rechter wenden. De bedenkingen c.q. het beroep van betrokkene zullen zich dan ook op die concrete voorstellen moeten richten.

Ik hecht eraan te benadrukken dat de bepaling als neergelegd in artikel 39k, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel, er uitsluitend toe strekt te voorkomen dat zaken die reeds bij de besluitvorming over het rijksprojectbesluit, inclusief de daaraan verbonden mogelijkheid van beroep, aan de orde zijn geweest of aan de orde hadden kunnen worden gesteld, opnieuw ter discussie worden gesteld. Daarvan is in dit voorbeeld geen sprake. Het wetsvoorstel biedt dan ook zonder meer de garantie om zaken betreffende de inrichting en uitwerking van het project en de daaraan verbonden omgevingsconsequenties die in het kader van het rijksprojectbesluit niet aan de orde konden worden gesteld, omdat het rijksprojectbesluit daarop eenvoudigweg geen betrekking had, in de fase van de uitvoeringsmodule door middel van bedenkingen en zonodig beroep aan te kaarten. Voor het vinden van alternatieve oplossingen, zoals genoemde leden suggereren, is dan ook geen aanleiding.

4. Vorm en inhoud van de rijksprojectenprocedure

4.1 Reikwijdte rijksprojectenprocedure

De rijksprojectenprocedure is, aldus de leden van de PvdA-fractie, van toepassing op alle grote ruimtelijke projecten, behalve op infrastructurele projecten. Deze vallen onder de Tracéwet of de te wijzigen Luchtvaartwet. De regering geeft een aantal redenen aan waarom de Tracéwet en de rijksprojectenprocedure niet nu gebundeld zouden moeten worden in één wet. De genoemde inhoudelijke verschillen zijn naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet overtuigend, zeker niet als op twee punten de wetgeving zou kunnen worden gelijkgetrokken, namelijk het vervallen van de mogelijkheid om via een besluit van de ministerraad een rijksprojectenprocedure te starten, en het uitbreiden van de Tracéwet met de verplichting een bredere beschrijving van de gevolgen van het project te maken. Kan de regering een reactie hierop geven? Op welke termijn wordt samenvoeging van de genoemde wetten voorzien?

In paragraaf 2.3 van deze nota ben ik naar aanleiding van een vraag van de fractie van D66 ingegaan op de keuze om de Tracéwet en de Luchtvaartwet buiten het bereik van de rijksprojectenprocedure te laten. Belangrijkste reden daarvoor is dat deze beide wetten die overigens nog recentelijk zijn gewijzigd c.q. worden gewijzigd, reeds een aan de rijksprojectenprocedure gelijksoortige besluitvormingsprocedure onder de verantwoordelijkheid van het rijk bevatten, welke procedures specifiek zijn toegesneden op de problematiek van de aanleg of wijziging van hoofdwegen, spoorwegen en vaarwegen respectievelijk van de aanleg en het gebruik van luchtvaartterreinen. Wat betreft de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om op twee punten de wetgeving gelijk te trekken, merk ik het volgende op. Deze leden stellen onder meer voor de mogelijkheid om via een besluit van de ministerraad de rijksprojectenprocedure te starten, te laten vervallen.

Het laten vervallen van die mogelijkheid zou betekenen dat alleen de besluitvorming over die projecten die daartoe in een wet of een pkb zijn aangewezen, onder de regie van het Rijk kan plaatsvinden. Het gaat daarbij dus per definitie om projecten die reeds bij het opstellen van de betreffende wet of pkb zijn voorzien. Ruimtelijke investeringsprojecten zijn in het huidige tijdsbestek waarin sprake is van een grote investeringsdynamiek, bepaald niet altijd voorzienbaar. Dit geldt evenzeer voor investeringsprojecten van nationaal belang. Het schrappen van het ministerraadsbesluit als start van de rijksprojectenprocedure zou betekenen dat voor de besluitvorming over een onvoorzien project met een aantoonbaar nationaal karakter eerst een wetswijziging of pkb-herziening dient plaats te vinden. Pas daarna kan de besluitvorming over het betreffende project door het Rijk ter hand worden genomen. Daarmee is in de regel een behoorlijke tijd gemoeid. Een alternatief zou dan kunnen zijn om in die situatie aan andere overheden te vragen de besluitvorming over het project van nationaal belang voor hun rekening te nemen. Een dergelijke aanpak spoort niet met de met dit wetsvoorstel beoogde aanpak van «de juiste beslissing op het juiste bestuursniveau». Bovendien kan het Rijk de besluitvorming dan pas aan zich trekken, wanneer die andere overheden de besluitvorming aantoonbaar frustreren. In het algemeen is er dan al geruime tijd verstreken en hebben alle bestuursorganen zich in hun stellingen ingegraven. Een ander alternatief is dat toch weer wordt uitgeweken naar ad hoc-wetgeving met als enig oogmerk de spoedige realisering van dat ene concrete project.

Het laten vervallen van het ministerraadsbesluit als start van de rijksprojectenprocedure met als oogmerk om die procedure daarmee ook geschikt te maken voor de besluitvorming over infrastructurele werken, acht ik dan ook, gelet op het bovenstaande, ongewenst.

In de discussienota over de fundamentele herziening van de WRO is door mij ten aanzien van de relatie tussen de rijksprojectenprocedure enerzijds en de Tracéwet en de Luchtvaartwet anderzijds gesteld dat *«uit het oogpunt van inzichtelijkheid en eenvoud van wetgeving op langere termijn kan worden overwogen om de besluitvorming over alle projecten, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijke regeling onder te brengen. Het is evenwel ongewenst de fundamentele herziening van de WRO te belasten met een dergelijke technisch ingrijpende wetgevingsoperatie waarvoor uit beleidsmatig oogpunt geen directe aanleiding is»*.

Wanneer die wetgevingsoperatie op de langere termijn daadwerkelijk ter hand wordt genomen, zal de suggestie van de leden van de fractie van de PvdA om de Tracéwetprocedure uit te breiden met de verplichting een bredere beschrijving van de gevolgen van het project te maken, nader kunnen worden gezien.

4.2 Belangenafweging

De leden van de PvdA-fractie merken vervolgens op dat een projectbesluit

een beschrijving moet bevatten van de gevolgen van het project voor de betrokken belangen. Daarenboven moet nog een globale beschrijving worden gegeven van de gevolgen voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische aspecten en van de andere belangen die bij het project zijn betrokken. Deze leden onderschrijven deze aanpak, en vooral de voorgestelde beschrijving van de sociaal-economische gevolgen. Wel missen deze leden een verplichting tot beschrijving van de relatie met het ruimtelijk toetsingskader, te denken valt aan de grotere beleidsnota's rond water, milieu, natuur en ruimtelijke ordening. Eventuele afwijkingen zullen immers grondig moeten worden onderbouwd.

Het wetsvoorstel voorziet reeds in de wens van de leden van de fractie van de PvdA tot een beschrijving van de relatie met het ruimtelijk toetsingskader. Het wetsvoorstel spreekt immers over een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid. Daaronder dient de relatie tussen het voorgenomen rijksproject en de grotere beleidsnota's rond water, milieu, natuur en ruimtelijke ordening te worden begrepen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of er overlap is tussen de beschrijving van de gevolgen voor de betrokken belangen uit artikel 39b, onder a, van het wetsvoorstel en de beschrijving van de sociaal-economische gevolgen uit artikel 39c, eerste lid. Moeten bij alle milieu-effectrapport-varianten ook steeds de sociaal-economische gevolgen worden beschreven? Waarom is deze eis gekoppeld aan de m.e.r. en niet aan artikel 39? Zijn de genoemde beschrijvingen aan termijnen gebonden? Zo ja, zijn dit dan de m.e.r.-termijnen? Welke termijn geldt dan voor de nieuwe eis van de beschrijving van de sociaal-economische gevolgen? Indien geen MER vereist is, moet ook een beschrijving worden gemaakt. Die hoeft echter niet ter inzage te worden gelegd (artikel 39c, derde lid). Is dit stuk dan niet toegankelijk voor burgers? Voor de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming, zo merken deze leden op, zijn geen regels gegeven. Waarom wordt bijvoorbeeld niet aangesloten bij artikel 9, en verder, van het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro)? Daarin worden motiverings-, overleg- en onderzoeksvereisten voor het bestemmingsplan gegeven. Omdat een rijksprojectenprocedure ingrijpt op hetzelfde niveau als een bestemmingsplan, zouden deze eisen ook hiervoor kunnen gelden.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Het gaat in artikel 39c, eerste lid, van het wetsvoorstel om de startnotie voor de m.e.r. Dat artikellid verbindt aan die startnotitie enige aanvullende eisen. Het is de bedoeling dat reeds in de startnotitie voor de m.e.r. een globale beschrijving wordt gegeven van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en van de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen. De startnotitie krijgt hiermee een bredere strekking dan alleen de relatie met milieu-effecten. Die beschrijvingen maken onderdeel uit van de startnotitie voor de m.e.r. en doorlopen de daaraan verbonden procedure met de daarbij behorende termijnen. De bedoeling hiervan is dat burgers reeds in het kader van de inspraak op de startnotitie, d.w.z. op een zeer vroeg moment in het besluitvormingstraject, kunnen reageren op alle bij het project betrokken belangen. Het is zeer wel mogelijk dat de reeds in het kader van de startnotitie voorgeschreven globale beschrijvingen ook, maar wellicht in een wat meer gedetailleerde vorm, zijn terug te vinden in het rijksprojectbesluit. Daarbij dient evenwel te worden bedacht dat de startnotitie de eerste stap is in de besluitvormingsprocedure en het rijksprojectbesluit de laatste stap daarvan vormt. Het is dan ook alleszins denkbaar dat in het rijksprojectbesluit naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen en het gevoerde bestuurlijk overleg ook andere gevolgen van het project worden beschreven. Wanneer in een uitzonderlijk geval voor

een voorgenomen project geen m.e.r.-procedure behoeft te worden doorlopen, dient eveneens een globale beschrijving te worden gegeven van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen van het project en van de gevolgen voor de andere bij het project betrokken belangen. De besluitvormingsprocedure start in die situatie met de terinzagelegging van het ontwerp-rijksprojectbesluit, vergezeld van die beschrijvingen. Die beschrijvingen zijn dus evenzeer toegankelijk voor burgers; zij kunnen daarop dus reageren in het kader van het naar voren brengen van zienswijzen op het ontwerp-rijksprojectbesluit.

Wat betreft de vragen van de leden van de fractie van de PvdA naar voorschriften voor de inhoudelijke kwaliteit van het rijksprojectbesluit, merk ik het volgende op. Deze leden verwijzen in dat verband naar de voorschriften van artikel 9 en volgende van het Bro. Dergelijke voorschriften betreffen de voorbereiding en inrichting van structuur- en bestemmingsplannen. Vanwege de diversiteit van mogelijke rijksprojecten in aard, omvang, schaalniveau e.d. is afgezien van het wettelijke vastleggen van voorschriften die voor elk rijksprojectbesluit zouden moeten gelden. Daarom is ervoor gekozen aan het rijksprojectbesluit extra motiveringsvereisten te verbinden, inhoudende dat het rijksprojectbesluit een beschrijving moet bevatten van het betrokken project en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd, alsmede van de gevolgen van het project voor de bij het project betrokken belangen. Met deze aanvullende motiveringsvereisten wordt het mogelijk elk rijksprojectbesluit toe te snijden op het specifieke karakter daarvan.

4.3 Streek- en bestemmingsplannen

De formele inpassing van het project in het streek- en bestemmingsplan vindt, aldus de leden van de PvdA-fractie, plaats ná de vaststelling van het rijksprojectbesluit. Het is de verantwoordelijkheid van de provincies en gemeenten om te bepalen op welke wijze dit gebeurt, aldus de regering (bladzijde 34). Betekent dit dat gemeenten juridisch gezien vrij zijn om inpassingseisen te stellen, of komen hier nog landelijke richtlijnen per project voor? Hoe wordt de financiering van de inpassing wettelijk geregeld? Wat is de positie van de vergunningsaanvrager indien hij vindt dat de gemeente onredelijke inpassingseisen stelt? Algemener gesteld, welk beleidsvrijheid hebben gemeenten nog bij de verstrekking van de vergunningen in het kader van de rijksprojectenprocedure?

De formele inpassing van het rijksproject in streek- en bestemmingsplan-kader is inderdaad een zaak van provincie en gemeente. Voor de aanpassing van het bestemmingsplan geldt als enig vereiste dat die aanpassing binnen een jaar nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden, dient plaats te vinden. Deze regeling is identiek aan die van de Tracéwet. Ook in die wet is geen sprake van aanvullende vereisten of van landelijke richtlijnen. Evenmin is daarbij sprake van financiering door het Rijk van de benodigde aanpassing van het bestemmingsplan. De kosten van het maken van bestemmingsplannen zijn en blijven een zaak van de gemeenten waarvoor zij via het gemeentefonds vergoedingen ontvangen. Wat betreft de vrijheid van gemeenten op het punt van de vergunningverlening, merk ik tenslotte nog het volgende op. De vergunningverlening voor een rijksproject, zal in de regel via de uitvoeringsmodule verlopen. Het Rijk voert daarbij de regie en kan er dus op toezien dat de gemeente voor de vergunningen waarvoor zij bevoegd gezag is, geen onredelijke vergunningvereisten stelt. Tenslotte kan de vergunningaanvrager zich nog tot de rechter wenden, indien hij van oordeel is dat hij met onredelijke vergunningvereisten wordt geconfronteerd.

Gemeenten moeten binnen een jaar nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden, het bestemmingsplan hebben aangepast aan de rijksprojectenprocedure. De leden van de PvdA-fractie vragen of het de taak van de gemeenten zelf is om de rechtspraak op dit punt bij te houden? Zij hoeven immers geen partij te zijn bij eventuele rechtsprocedures tegen het rijksprojectbesluit. Wat gebeurt er als gemeenten de wijziging niet op tijd klaar hebben?

Het ligt voor de hand dat de projectminister via zijn rijksvertegenwoordigers in de regio aan de betrokken gemeente zal melden, wanneer het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. Daarna heeft de gemeente een jaar de tijd om het bestemmingsplan met het rijksprojectbesluit in overeenstemming te brengen. De termijn van één jaar voor de aanpassing van het bestemmingsplan is een termijn van orde. Het is primair een taak van de inspecteur van de ruimtelijke ordening, eventueel samen met zijn betrokken collega- rijksvertegenwoordiger, om erop toe te zien dat de gemeente zich aan deze termijn houdt.

4.4 Bundeling van procedures

De leden van de PvdA-fractie zijn het van harte eens met de coördinatie van de vergunningprocedures. Als een bestuursorgaan niet, of niet tijdig, een besluit op een vergunningaanvraag neemt, mag het Rijk het besluit zelf nemen. Kan een indicatie worden gegeven van de werklast en extra deskundigheid die nodig zijn bij het Rijk, en van de wijze waarop in deze expertise zal worden voorzien? Wordt nog gedacht aan extra financiering van personeel bij provincie en/of gemeenten om de extra uitvoeringslasten aldaar op te vangen?

Om onnodige overlast tijdens de werkzaamheden tegen te gaan, zou het te overwegen zijn om in de wet vast te leggen dat een procescoördinator de werkzaamheden coördineert, met als uitgangspunt dat een minimum aan overlast wordt gerealiseerd. Op gemeentelijk niveau zijn daar al ervaringen mee.

In algemene zin kan ik geen indicatie geven van de werklast voor het Rijk, wanneer het Rijk zelf vergunningen moet verlenen. Dit is immers afhankelijk van het aantal gevallen waarbij het noodzakelijk is dat het Rijk één of meer vergunningen zelf moet verlenen. Voor de daarvoor benodigde expertise kan het Rijk zondig een beroep doen op externe deskundigheid. Die gang van zaken is vergelijkbaar met een gemeente die voor het maken van een bestemmingsplan een stedenbouwkundig bureau inschakelt. Ik ben niet voornemens te voorzien in extra financiering van betrokken personeel bij provincie en/of gemeenten. Er is immers geen sprake van een extra taak. De voor het betreffende project benodigde vergunningen worden namelijk door de bestuursorganen verleend die daarvoor ook verantwoordelijk zijn, indien de besluitvorming via de reguliere besluitvormingsprocedures zou zijn verlopen.

Het Rijk dient te voorzien in de procescoördinatie; dit is inherent aan de opzet van de uitvoeringsmodule; ik acht het dan ook niet nodig in de wet daarvoor nog aanvullende voorzieningen te treffen.

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over het procesmanagement: kan de regering nader uitleggen hoe de twee genoemde randvoorwaarden voor het overleg met overleg- en samenwerkingspartners worden doorvertaald in de opzet van de rijksprojectenprocedure?

De rijksprojectenprocedure kan worden ingezet voor projecten die zeer kunnen variëren van aard, omvang, schaalniveau, ruimtelijke ingreep e.d. Ook het aantal bij een rijksproject betrokken actoren en de bij het project betrokken belangen zullen sterk kunnen verschillen.

Dit betekent dat per concreet geval maatwerk moet worden geleverd voor de aanpak en inrichting van het besluitvormingsproces op het punt van afspraken, overleg, samenwerking e.d. Dit maatwerk dient zich af te spelen binnen de in het wetsvoorstel gegeven procedurele kaders.

Bij rijksprojecten wordt meestal gedacht aan infrastructurele werken. De leden van de fractie van D66 vragen de regering daarom of een rijksprojectenprocedure ook kan worden ingezet voor de ontwikkeling van natuurgebieden, in het bijzonder voor onderdelen van de ecologische hoofdstructuur.

De rijksprojectenprocedure kan inderdaad worden ingezet voor de ontwikkeling van natuurgebieden. Voorwaarde voor de inzet van de rijksprojectenprocedure is natuurlijk wel dat het Rijk de besluitvorming over de ontwikkeling van het betreffende natuurgebied of voor onderdelen van de ecologische hoofdstructuur onder eigen regie wil doen plaatsvinden.

De leden van de fractie van D66 vinden het vanzelfsprekend dat een rijksproject past binnen het nationaal ruimtelijk beleid. Als dat niet het geval is, moet eerst het nationaal ruimtelijk beleid (al dan niet vastgelegd in bijvoorbeeld een pkb) worden herzien, omdat anders de samenhang in het ruimtelijk beleid wordt aangetast. Deze leden zouden graag zien dat de regering op deze opvatting inging. In dit verband hebben zij nog de volgende vragen. De regering stelt dat, als het rijksproject in strijd is met het in een pkb vastgelegde nationaal ruimtelijk beleid, de pkb moet worden gewijzigd (bladzijde 12 van de memorie van toelichting). Verderop staat echter (op bladzijde 16 van de memorie van toelichting): «In die situatie zal in het algemeen niet kunnen worden volstaan met het vaststellen van het rijksprojectbesluit». Moeten deze leden hier uit begrijpen, dat het mogelijk is dat een rijksproject, dat strijdig is met het nationaal ruimtelijk beleid, toch tot stand kan komen, zonder dat de pkb wordt herzien? Vindt de regering het in dit geval niet nodig dat eerst de pkb wordt herzien? Deze leden verzoeken de regering elk mogelijk misverstand hierover uit de weg te ruimen.

Ik verwijs deze leden allereerst naar de passage terzake in paragraaf 3.6 van deze nota naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie. Wat betreft de vraag of een rijksprojectbesluit kan worden vastgesteld in strijd met nationaal ruimtelijk beleid als neergelegd in een pkb, hecht ik er aan te benadrukken dat dat niet mogelijk is. Als daarvan sprake is, zal het rijksprojectbesluit niet eerder kunnen worden vastgesteld dan nadat de benodigde herziening van de pkb in werking is getreden. De voorbereiding van beide ontwerp-besluiten en de besluitvorming over die voornemens kan desgewenst wel nagenoeg gelijktijdig gebeuren.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom, als de pkb moet worden gewijzigd, niet gekozen wordt voor een bundeling van beide procedures. Als de pkb moet worden herzien, treedt toch geen verlies van tijd of andere inefficiënties op als de rijksprojectenprocedure (in geval van bundeling) eveneens de pkb-procedure moet volgen? Deze leden wijzen op het gunstige gevolg voor het draagvlak in de samenleving van een door de Tweede Kamer expliciet goedgekeurd rijksproject. Ligt een dergelijke bundeling daarom niet voor de hand, zodat daarmee nog eens overduidelijk wordt erkend dat de oorspronkelijke strijdigheid van pkb met het project is opgeheven?

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heb ik overwogen of het gewenst is te voorzien in één procedure waarbij zowel de pkb wordt gewijzigd als de vaststelling van het rijksprojectbesluit plaatsvindt. Hierbij spelen de volgende elementen een rol:

- de procedure om een pkb te herzien is een geheel andere dan de in het wetsvoorstel vervatte procedure voor het rijksprojectbesluit. Het belangrijkste verschil tussen beide procedures betreft het vereiste van instemming met de pkb-herziening van de Tweede én de Eerste Kamer;
- het samenvoegen van die procedures in één gebundelde procedure betekent per definitie dat de zwaarste procedure moet prevaleren;
- het naast elkaar bestaan van beide procedures biedt de mogelijkheid om toegesneden op het concrete geval de keuze te maken in welk kader de principiële discussie over de afwijking van het nationaal ruimtelijk beleid moet plaatsvinden, namelijk in het kader van de pkb-herziening of juist in het kader van de rijksprojectenprocedure;
- die keuze zal afhangen van de mate van strijd met het pkb-beleid en – in verband daarmee – van de ingrijpendheid van de pkb-herziening, de aard van het project e.d.;
- wanneer het gaat om een ingrijpende inbreuk op het pkb-beleid, ligt het voor de hand de principiële discussies te voeren in het kader van de pkb-herziening en de resultaten daarvan zoveel mogelijk in de pkb zelf vast te leggen; de rijksprojectenprocedure zou in dat geval niet veel meer behoeven in te houden dan het – eventueel alleen door middel van de uitvoeringsmodule – operationaliseren van het gewijzigde pkb-beleid voor het concrete project;
- bij een kleine afwijking van het pkb-beleid evenwel, is het wellicht efficiënter de principiële discussies over het voorgenomen project te concentreren op de totstandkoming van het project.

Gelet op deze elementen heb ik geconstateerd dat het doorlopen van zowel de pkb-herzieningsprocedure als de rijksprojectenprocedure in combinatie met het zoveel mogelijk parallelschakelen van beide procedures uiteindelijk meer flexibiliteit biedt voor een adequate en op maat gesneden procedurele aanpak dan één gebundelde procedure.

De leden van de fractie van D66 vragen vervolgens waarop de regering de verwachting stoelt dat het streekplan in overeenstemming zal worden gebracht met de, ingevolge het rijksprojectbesluit gewijzigde, planologische inrichting van een gedeelte van het grondgebied van de provincie? Waarom stelt de regering niet, zo vragen deze leden, net als bij het gemeentelijke bestemmingsplan, ook hier een wettelijke regeling voor die de provincie zou verplichten het streekplan binnen een termijn van een jaar aan het rijksprojectbesluit aan te passen?

Het wetsvoorstel voorziet er in dat planologische belemmeringen die daadwerkelijk aan de uitvoering van een rijksprojectbesluit in de weg (kunnen) staan, worden weggenomen. Die belemmeringen betreffen het bestemmingsplan, eventueel aanlegvergunningsvereisten, alsmede eventueel voorschriften op basis van een leefmilieuverordening. Op het moment van vaststelling van het rijksprojectbesluit worden die belemmeringen van rechtswege weggenomen. Daarna is het zaak dat het gemeentelijk bestemmingsplan binnen afzienbare termijn in overeenstemming wordt gebracht met de van rechtswege gewijzigde planologische situatie. Om die reden is ervoor gekozen de gemeente aan een wettelijk voorgeschreven herzieningstermijn te binden.

Door de in het wetsvoorstel gekozen aanpak kan in de sfeer van het streekplan geen sprake meer zijn van planologische belemmeringen voor de daadwerkelijke uitvoering van het rijksprojectbesluit. Om die reden is ervan afgezien de provincie te verplichten haar streekplan binnen een voorgeschreven termijn aan te passen.

4.5 Milieueffectrapportage

De leden van de fractie van D66 vragen de regering aan te geven wie

politiek verantwoordelijk is voor de inhoud van het door de (particuliere) initiatiefnemer opgestelde beschrijving van het project en het MER?

De politieke verantwoordelijke voor de aanvaardbaarheidsbeoordeling van een MER is, ook wanneer dat door een (particuliere) initiatiefnemer is opgesteld, altijd het bevoegd gezag (zie artikel 7.18 van de Wet milieubeheer). In de rijksprojectenprocedure is het bevoegd gezag ófwel de ministerraad, ófwel de projectminister.

De leden van de fractie van D66 hechten zeer aan een goede ruimtelijke inpassing, ook van een rijksproject, in het betreffende gebied. Zij vinden de redenering van de regering om een wettelijke verplichting af te wijzen, om op de ruimtelijke inpassing in elk ontwerp-projectbesluit in te gaan, niet sterk. Als, zoals de regering stelt, een dergelijke detaillering wellicht pas in de uitvoeringsmodule aan de orde komt, is er toch geen bezwaar om dat kort in het ontwerp-projectbesluit te vermelden?

Over de mate van detaillering van een rijksprojectbesluit verwijs ik deze leden naar paragraaf 3.1 en 4.2 van deze nota. Er is uiteraard geen enkel bezwaar tegen om, wanneer dat bij de vaststelling van het rijksprojectbesluit al mogelijk is, in de toelichting daarbij alvast melding te maken van inrichtingselementen die in de uitvoeringsmodule aan de orde zullen (moeten) komen c.q. in dat kader nader zullen worden uitgewerkt.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering tenslotte aan te geven, welke ervaringen tot nu toe zijn opgedaan met procesconvenanten.

Als een goed voorbeeld van convenanten met een procesmatig karakter noem ik de convenanten die indertijd zijn gesloten in het kader van de uitvoering van het beleid uit de Vierde Nota Extra inzake ROM-gebieden en ROM-projecten. Daarmee zijn goede ervaringen opgedaan.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een vraag over de voorgestelde «globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project» bij de startnotitie. In de memorie van toelichting wordt een aantal mogelijk te verwachten effecten genoemd, die bij een startnotitie moeten worden genoemd. De rechtsbescherming voor belanghebbenden met betrekking tot deze «bijlage» is niet helder. Kan worden toegelicht of, en hoe, belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen foutieve of, in hun ogen ontbrekende informatie in deze beschrijving? Mogen deze leden hier een parallel trekken met de «beschrijving in hoofdlijnen» in de bestemmingsplanprocedure, waaraan eveneens rechten ontleend kunnen worden?

De globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor – onder meer – het ruimtelijk beleid als bedoeld in artikel 39c van het wetsvoorstel, dient te worden toegevoegd aan de startnotitie voor de m.e.r. en maakt onderdeel uit van de daaraan verbonden inspraakmogelijkheid. In het kader van die inspraak kunnen belanghebbenden aangeven dat er naar hun oordeel sprake is van foutieve, of van in hun ogen ontbrekende informatie. De resultaten van de inspraak worden afgewogen in het vervolg van de procedure en kunnen, indien daartoe aanleiding is, een rol spelen bij de voorbereiding van het ontwerp-rijksprojectbesluit. Tegen de globale beschrijving staat, evenmin als tegen een startnotitie voor de m.e.r. en tegen een daaropvolgend MER, beroep open bij de rechter. Deze globale beschrijving kan dan ook niet worden vergeleken met de beschrijving in hoofdlijnen in een bestemmingsplan, waarnaar de leden van GroenLinks verwijzen. Een beschrijving in hoofdlijnen is een bindend onderdeel van een bestemmingsplan waartegen zienswijzen

en bedenkingen kunnen worden ingebracht en zondig beroep kan worden ingesteld.

Een soortgelijke vraag, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks, betreft de proceskosten die ongetwijfeld gemoeid zullen zijn met de voorbereiding en totstandkoming van een project. Welke mogelijkheden zijn er om de organisatie en de kosten van (complexe) projecten, bijvoorbeeld voor het «groen polderen», voor rekening van de initiatiefnemer te laten komen?

Het gaat in de rijksprojectenprocedure om de besluitvorming over rijksprojecten onder de regie van het Rijk. In beginsel is het Rijk dan ook verantwoordelijk voor de aan de besluitvorming verbonden kosten. Dit neemt uiteraard niet weg dat er afspraken kunnen worden gemaakt over de verdeling van de kosten tussen het Rijk en een eventuele particuliere initiatiefnemer. Welke kosten voor rekening van de initiatiefnemer zullen komen, zal per concreet geval moeten worden gezien.

Verder hebben de leden van de fractie van GroenLinks een vraag over de voorlichting over deze wet. Zoals gesteld, menen zij dat hier sprake is van een zeer ingrijpende wijziging van het planningstelsel, met evenzeer ingrijpende gevolgen voor de rechtsbescherming van burgers. Hoe zal over deze wet, na mogelijke inwerkingtreding, worden gecommuniceerd? Zijn er daarnaast voornemens om, bij publicatie van een projectbesluit, een duidelijke handleiding toe te voegen over de mogelijkheden en termijnen van beroep?

Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal ik uiteraard voorzien in voorlichting hieromtrent. Gelet op het feit dat het hier – anders dan bijvoorbeeld bij de recente wijziging van de WRO in het kader van artikel 19 – niet gaat om regelgeving waarmee burgers en andere overheden bijna dagelijks worden geconfronteerd, kan mijns inziens worden volstaan met een bescheiden wijze van voorlichting. Belangrijker is dat burgers, indien de rijksprojectenprocedure daadwerkelijk voor een concreet project wordt ingezet, daarover breed worden geïnformeerd. In de in het wetsvoorstel voorgeschreven voorbereidingsprocedure is daartoe voorzien in voldoende mogelijkheden voor publicatie en bekendmakingen op basis waarvan burgers en betrokken overheden adequaat kunnen reageren.

4.6 Begrip rijksproject

De leden van de fracties van de RPF en het GPV merken op dat het wetsvoorstel weinig inzicht biedt in de beoogde reikwijdte van het wetsvoorstel. Als het waar is dat het opnemen van een definitie beperkend werkt, zoals de memorie van toelichting meldt op bladzijde 8, dan is het tegendeel ook waar: het ontbreken van een definitie kan te ruime interpretatiemogelijkheden bieden. Deze leden vinden de aangegeven criteria («een nationaal belang» en «een project dat het Rijk zodanig belangrijk vindt dat hij de regie van de besluitvorming in eigen hand wil houden», aldus memorie van toelichting, bladzijde 12) uiterst mager uitgewerkt. Rijksprojecten moeten investeringen zijn waarvan het nationale belang onomstotelijk vaststaat, zoals bij de hoofdinfrastructuur duidelijk het geval is. Om inzicht te krijgen in de afwegingen, op basis waarvan besloten kan worden om een project al of niet aan te merken als rijksproject, verzoeken deze leden om een aantal casus uit het recente verleden uit te werken, waarin wordt beargumenteerd of zij, op in het wetsvoorstel genoemde gronden, wel of niet in aanmerking komen voor de kwalificatie rijksproject.

Voorts doen de leden van de fracties van de RPF en het GPV de suggestie

om een positieve lijst met categorieën van projecten toe te voegen aan het wetsvoorstel. Zij menen dat een dergelijke lijst goede diensten kan bewijzen om het element van willekeurige interpretatie van het begrip «rijksproject» te verkleinen.

Kan tenslotte, zo vragen deze leden vervolgens, worden aangegeven in welke sectorwetten de regering voornemens is de toegang tot de rijksprojectenprocedure te openen (memorie van toelichting, § 7.1)?

Ik wil op deze vragen gaarne als volgt reageren. De aarzelingen die de leden van de fracties van de RPF en het GPV plaatsen bij het ontbreken van een definitie in dit wetsvoorstel van het begrip «rijksproject», is vergelijkbaar met de aarzelingen die aan het begin van de jaren negentig werden geuit, toen de WRO werd uitgebreid met een regeling voor de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang (de pkb met bijzondere status ingevolge artikel 39 van de WRO). Ook bij die regeling is namelijk afgezien van een wettelijke definitie van het begrip «groot project van nationaal belang». Toen is geconstateerd dat het moeilijk is om in algemene zin in het kader van een wettelijke definitie aan te geven, wanneer er sprake is van een groot project van nationaal belang. Bij de totstandkoming van die regeling is opgemerkt dat elementen als de aard van een project, de daaraan verbonden kosten voor het Rijk, het schaalniveau en de eventuele (inter)nationale uitstraling van een voorgenomen project een rol zullen spelen bij de vraag of een project dient te worden gekwalificeerd als groot project van nationaal belang, maar dat de beslissing om een project als zodanig te kwalificeren uiteindelijk een politieke beslissing betreft. Deze aanpak blijkt in de praktijk goed te werken. Sedert de inwerkingtreding van deze regeling voor grote projecten van nationaal belang in 1994 is daarvan gebruik gemaakt voor de besluitvorming over de Betuweroute en de Hoge snelheidslijn. Momenteel verloopt de besluitvorming over het project Mainport Rotterdam overeenkomstig deze regeling.

Bij de voorbereiding van een wettelijke regeling voor de besluitvorming over rijksprojecten, zoals die nu voorligt, doet zich een vergelijkbare discussie voor. Ook daarbij geldt dat het moeilijk is in algemene zin in het kader van een wettelijke definitie aan te geven, wanneer er sprake is van een project dat de kwalificatie «rijksproject» verdient. Tegelijkertijd is het zaak helder af te bakenen in welke gevallen besluitvorming overeenkomstig de rijksprojectenprocedure kan plaatsvinden. Daarom is ervoor gekozen de toegang tot de rijksprojectenprocedure te verbinden aan procedurele en democratisch gelegitimeerde waarborgen. Die procedure kan alleen worden toegepast op basis van een sectorwet, een pkb of een ministerraadsbesluit. De sectorwet en de pkb behoeven de instemming van beide kamers der Staten-Generaal. Wat het ministerraadsbesluit betreft geldt dat dat besluit de instemming van de Tweede Kamer behoeft. De vraag die bij de beoordeling van de betreffende sectorwet, de pkb of het ministerraadsbesluit moet worden beantwoord, is of het betreffende project of de categorie van projecten inderdaad een nationaal karakter draagt en of dat meebrengt dat het Rijk zelf de regie moet voeren.

Met deze regeling wordt enerzijds bereikt dat de rijksprojectenprocedure kan worden gehanteerd voor alle projecten waarvoor de besluitvorming vanwege het nationale karakter daarvan door het Rijk zelf moet kunnen plaatsvinden, terwijl anderzijds wordt voorkomen dat sprake zal zijn van het door de leden van de RPF en het GPV gevreesde willekeurige gebruik van die procedure.

Gelet op deze in het wetsvoorstel gekozen aanpak acht ik het niet wenselijk het wetsvoorstel, zoals genoemde leden suggereren, aan te vullen met een positieve lijst van (categorieën van) projecten. Bij het opnemen van een dergelijke lijst kan per definitie geen rekening worden gehouden met op dit moment nog niet voorziene projecten van nationaal belang die zich in de toekomst mogelijk zullen aandienen.

De vraag van deze leden naar voorbeelden van concrete projecten uit het verleden die zich zouden hebben geleend voor besluitvorming overeenkomstig de rijksprojectenprocedure, wil ik met enige terughoudendheid beantwoorden. Concrete projecten uit het verleden zijn namelijk ingekleurd door de – juist vanwege het ontbreken van een rijksprojectenprocedure – voor die verschillende projecten doorlopen besluitvormingsprocedures. Om de leden van de fracties van de RPF en het GPV toch een indicatie te geven noem ik als voorbeelden de realisering van baggerspeciedepots, van grootschalige windturbineparken, van hoogspanningssleidingen en van natuurontwikkelingsgebieden in de ecologische hoofdstructuur. Voorts verwijs ik in dit verband naar hetgeen in paragraaf 2.3 van deze nota is opgemerkt ten aanzien van het project Zandmaas. Tenslotte wijs ik er genoemde leden op dat er op dit moment geen sprake is van concrete voornemens om in sectorwetten de toegang tot de rijksprojectenprocedure te openen. Wel zal, zoals ik in paragraaf 3.7 reeds heb opgemerkt, in vervolg op de wettelijke regeling van de rijksprojectenprocedure worden overwogen om deze procedure bij wet categoriaal van toepassing te verklaren op bepaalde types elektriciteitswerken.

Een bijzonder geval, zo merken de leden van de fracties van de RPF en het GPV op, kan zich voordoen als het project een particulier initiatief betreft. Op bladzijde 19 van de memorie van toelichting wordt gezegd dat het rijksprojectbesluit vergezeld kan gaan van een document, opgesteld door de initiatiefnemer. Wat betekent dit voor de tekst, zoals die aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd? Wie is voor de inhoud daarvan verantwoordelijk: de particuliere initiatiefnemer of de projectminister?

De passage in de memorie van toelichting waarnaar de leden van de fracties van de RPF en het GPV verwijzen, heeft betrekking op het in het wetsvoorstel neergelegde voorschrift dat het rijksprojectbesluit een beschrijving moet bevatten van het betrokken project en de wijze waarop het zal worden uitgevoerd. Die beschrijving kan, aldus de memorie van toelichting, zijn opgenomen in een separaat document dat als bijlage bij het rijksprojectbesluit wordt gevoegd. Een dergelijke bijlage is een integraal onderdeel van het rijksprojectbesluit. De projectminister is, ook wanneer die bijlage is opgesteld door een particulier initiatiefnemer, daarvoor verantwoordelijk.

4.7 Vergunningen

In de memorie van toelichting wordt, aldus de leden van de fracties van de RPF en het GPV, niet expliciet duidelijk gemaakt hoe groot de procedurele tijdwinst is door de bundeling van vergunningprocedures. Kan worden aangegeven hoe groot de voorspelbare tijdwinst is op grond van het verkleinde aantal juridische stappen en daaraan verbonden termijnen?

Hoe groot de procedurele tijdwinst is door de bundeling van vergunningprocedures hangt af van het aantal voor het rijksproject benodigde vergunningen. Dat zal naar verwachting per concreet project verschillen. Om die reden is het dan ook niet mogelijk een kwantitatieve schatting te geven van de tijdwinst die de parallelschakeling van de verschillende vergunningprocedures zal opleveren. Wel merk ik op dat, wanneer alle benodigde vergunningen in één procedurele ronde worden afgewikkeld, daarmee een periode van 13 weken – of bij verdaging – 26 weken na afloop van de termijn van terinzageligging van de ontwerp-vergunningen is gemoeid. Daarna is sprake van een gebundelde beroepsgang tegen de verleende vergunningen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die rechterlijke procedure is gebonden aan een termijn van zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

De leden van de SGP-fractie hechten eraan dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de onderscheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen in ons land. In dit verband valt in het bijzonder het voorgestelde artikel 39I van het wetsvoorstel op, waarin is vastgelegd dat de projectminister bevoegd is zelf een uitvoeringsbeslissing te nemen indien het oorspronkelijk bevoegde gezag niet of niet overeenkomstig de aanvraag beslist. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de weigering van een vergunning, of het verlenen van een vergunning waaraan het betreffende bestuursorgaan voorschriften verbond die een belemmering kunnen inhouden met betrekking tot de realisatie van het werk (memorie van toelichting, bladzijde 40). De leden van de SGP-fractie vragen of deze regeling het systeem van vergunningverlening niet tegenwerkt. De procedures voor het verlenen van een vergunning zijn erop gericht om te toetsen of een bepaald ruimtelijk project voldoet aan de toepasselijke normen. Vervolgens wordt dan beslist op basis van, en overeenkomstig deze toepasselijke normen. Het voorgestelde artikel 39I draait deze gang van zaken om: niet de norm is het uitgangspunt, maar het ontwerp dat aan deze normen wordt getoetst. Wordt er door het bevoegde bestuursorgaan niet beslist conform het betreffende ontwerp, dan vindt er een bevoegdheidsverschuiving plaats. De leden van de SGP-fractie vrezen dat dit tot vele lastige complicaties kan leiden. Als de aanvraag van bijvoorbeeld een projectdirecteur strijdt met een toepasselijke norm, is het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan verplicht de aanvraag te weigeren of strikte voorwaarden hieraan te verbinden. Aanvragen waaraan iets mankeert (bijvoorbeeld een vergunning wordt geweigerd omdat een weigeringgrond aanwezig is of omdat de aanvraag onvolledig is), zodat niet overeenkomstig de aanvraag kan worden beslist, komen vervolgens bij de projectminister terecht. Wat dient dan deze minister te doen? Ook hij heeft toch geen mogelijkheden voor een andere beslissing, omdat ook hij gebonden is aan de geldende materiële normen?

Naast de genoemde complicaties van deze constructie, constateren de leden van de SGP-fractie, dat met deze constructie er nauwelijks ruimte bestaat voor decentrale overheden voor een eigen beoordeling van de betreffende aanvragen voor vergunningen en dergelijke. Wordt op deze wijze de uitvoeringsbesluitvorming niet een schijnvertoning? Ligt het, om dit te vermijden, niet des te meer in de rede om de optie van het instellen van een projectcommissie te overwegen, waarin wordt gekozen voor een gecoördineerde uitvoeringsbesluitvorming waarbinnen de belanghebbende overheden zijn vertegenwoordigd. Hierbij zou eventueel de mogelijkheid moeten worden ingebouwd om te komen tot conflictoplossing en besluitvorming door de rijksoverheid indien men er gezamenlijk niet uitkomt.

Ik acht het van belang te benadrukken dat de decentrale overheden die verantwoordelijk zijn voor de beslissing op aanvragen om vergunningen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beoogde rijksproject, die aanvragen op de gebruikelijke wijze zullen kunnen en moeten toetsen. De voor elke vergunning geldende wettelijke toetsingskaders zijn onverkort van kracht. Artikel 39I van het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Waar het in artikel 39I wél om gaat is te voorzien in de mogelijkheid voor de minister om de beslissing over de vergunningaanvraag van het oorspronkelijk bevoegd gezag over te nemen, ingeval dat gezag niet meewerkt aan de voor het betreffende rijksproject benodigde vergunningverlening op andere gronden dan op basis van het voor de betreffende vergunning geldende wettelijk toetsingskader. Daarvan kan sprake zijn, ingeval het oorspronkelijk bevoegd gezag eenvoudigweg geen beslissing op de aanvraag neemt. In de tweede plaats kan de situatie zich voordoen dat het oorspronkelijk bevoegd gezag de gevraagde vergunning weigert, terwijl het betreffende wettelijk toetsingskader de verlening van de

gevraagde vergunning wel mogelijk maakt. Een derde mogelijkheid is dat het oorspronkelijk bevoegd gezag aan de verlening van de gevraagde vergunning voorschriften verbindt die het voorgenomen project dwarsbomen, terwijl voor die voorschriften vanuit het betreffende wettelijke toetsingskader geen aanleiding is. Tenslotte kan de situatie zich voordoen dat het ontwerp-besluit van het oorspronkelijk bevoegd gezag aanvankelijk wel in orde was, maar nadien een wijziging heeft ondergaan die niet strookt met een goede uitvoering van het project.

In die situatie kunnen de projectminister en de minister die voor de wet waarop de betreffende vergunning is gebaseerd, verantwoordelijk is, ingevolge artikel 39I van het wetsvoorstel de beslissing op de aanvraag om vergunning aan zich trekken. Die ministers zijn dan evenals het oorspronkelijk bevoegd gezag gehouden de betreffende vergunningaanvraag te toetsen aan de daarvoor geldende wettelijke kaders. De voor de betreffende vergunningverlening geldende weigeringsgronden, alsmede de reikwijdte van het betreffende vergunningstelsel zijn voor die minister(s) dus gewoon een gegeven.

Van een schijnvertoning, zoals de leden van de SGP-fractie in verband met de uitvoeringsbesluitvorming suggereren, is naar mijn oordeel dan ook geen sprake. Voor het instellen van een projectcommissie met daarin ingebouwd de mogelijkheid te komen tot een conflictoplossing, zie ik dan ook evenmin aanleiding. Bovendien wijs ik er op dat het oorspronkelijk voor de vergunningverlening bevoegd gezag, indien dat gezag het niet eens is met de door de betrokken minister(s) verleende vergunning, daartegen beroep kunnen instellen bij de rechter.

4.8 Overig

De leden van de SGP-fractie merken op, dat het wetsvoorstel een nieuwe compensatieregeling introduceert, naast het reeds bestaande schadevergoedingsschap voor HSL en Betuweroute, en naast het bekende artikel 49 van de WRO. Is het juist dat er ook nog een nadeelcompensatieregeling komt in het kader van de tweede tranche van de Tracéwet? Wanneer is deze tweede tranche te verwachten? Wordt dit geen diffuus geheel? Valt deze regeling uit de Tracéwet niet te integreren met de regeling voor de rijksprojectenprocedure? Op welke termijn kan de regeling voor nadeelcompensatie in de Awb tegemoet worden gezien? De leden van de VVD-fractie stelden in dit verband de vraag wanneer de Tweede Kamer de vijfde tranche van de Awb tegemoet kan zien.

In antwoord hierop merk ik het volgende op.

In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3) behorende bij de inmiddels in werking getreden wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) was aangegeven dat het in de bedoeling ligt in de tweede tranche van de wijziging van de Tracéwet een wettelijke regeling op te nemen inzake nadeelcompensatie. Inmiddels is er het voornemen om in de vijfde tranche van de Awb te komen met een algemene regeling inzake nadeelcompensatie. Gezien de verhouding van een eventuele toekomstige algemene regeling in de Awb tot een eventueel op te nemen regeling in de Tracéwet, ligt in het in de rede dat een algemene regeling in de Awb in de plaats zal treden van de voorgenomen regeling inzake nadeelcompensatie. Om die reden lijkt het nu niet gewenst om in het kader van de tweede tranche wijziging Tracéwet alsnog een nadeelcompensatieregeling op te nemen.

Overigens zal in de tweede helft van 2001 een evaluatie verricht worden naar de wijze waarop de Tracéwet is toegepast. Die evaluatie is voorgescreven in artikel 29 van de Tracéwet. De uitkomsten van die evaluatie zullen naar verwachting de nodige bouwstenen aandragen voor de tweede tranche. Begin 2002 zal de Minister van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer op de hoogte brengen van de uitkomsten van de evaluatie

en de onderwerpen aandragen voor de tweede tranche van de wijziging Tracéwet.

Op dit moment is voor de vijfde tranche van de Awb nog geen tijdschema vastgesteld. Zoals door de Minister van Justitie is aangegeven in de laatste voortgangsrapportage betreffende de Awb en het daarover gehouden algemeen overleg (zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 7, blz. 8–9, en nr. 56, blz. 3), wordt prioriteit gegeven aan de totstandbrenging van de vierde tranche en de diverse afzonderlijke wijzigingen van de Awb die thans in procedure zijn. Indien een tijdschema is vastgesteld, zullen de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Uw Kamer via de periodieke voortgangsrapportage van de Awb daarvan op de hoogte brengen.

Tenslotte merk ik in dit kader nog op dat de verhouding van een eventuele toekomstige algemene regeling in de Awb tot het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 48a van de WRO geen andere is dan die tot overige reeds bestaande nadeelcompensatiebepalingen in bijzondere wetten. Dat wil zeggen dat het, zoals hierboven reeds is aangegeven, in de rede ligt dat een algemene regeling in de Awb in de plaats zal treden van die bijzondere nadeelcompensatiebepalingen.

De leden van de SGP-fractie constateren vervolgens, dat in de ogen van de regering de rijksprojectenprocedure perspectief kan bieden voor de besluitvorming over de uitvoering van rivierverruimende maatregelen (memorie van toelichting, bladzijde 8). Is dit reeds een definitieve keuze en impliceert dit dat de gedachte, om op basis van de Wet op de waterkering uitvoering te geven aan de beleidslijn «ruimte voor de rivier», verlaten is?

Er is een PKB Rivierverruiming in voorbereiding genomen. In dat kader zal worden gezien voor de uitvoering van welke rivierverruimende maatregelen gebruik zal worden gemaakt van de rijksprojectenprocedure. Van een definitieve keuze over de aanpak van het rivierenbeleid is dus op dit moment nog geen sprake.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen vanaf welk moment de aanhoudingsplicht, bedoeld in artikel 50 van de Woningwet, voor het bevoegd gezag geldt en vanaf welk moment bouwvergunningen mogen worden verstrekt die passen in het voorgenomen rijksprojectbesluit? De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband wat de bedoeling is van artikel 39h, tweede lid?

De vragen van deze leden zien op de situatie dat in het gebied dat is begrepen in het rijksprojectbesluit, een aanhoudingsplicht geldt. Een dergelijke plicht leidt er overeenkomstig artikel 50 van de Woningwet toe dat een gemeente aanvragen om bouwvergunning moet aanhouden. Om te voorkomen dat een gemeente ook de aanvragen om bouwvergunning moet aanhouden, die dienen ter uitvoering van het rijksprojectbesluit, voorziet artikel 39h, tweede lid, van het wetsvoorstel, erin dat die aanhouding niet van toepassing is op dergelijke aanvragen. Deze bepaling geldt vanaf het moment dat het rijksprojectbesluit in werking is getreden. Bouwaanvragen die na de inwerkingtreding van het rijksprojectbesluit worden ingediend en die dienen ter uitvoering van het rijksprojectbesluit of passen binnen die uitvoering, kunnen, mits ook aan alle andere aan een bouwvergunning verbonden eisen is voldaan, worden gehonoreerd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV informeren vervolgens hoe de wet voorziet in mogelijkheden om bouwvergunningen terug te draaien, die net voordat de aanhoudingsplicht in werking treedt, verstrekt zijn?

Het gaat in artikel 39h van het wetsvoorstel niet om het in werking treden van een aanhoudingsplicht, maar juist om het buiten toepassing verklaren van een eventueel geldend aanhoudingsvereiste. Ik neem dan ook aan dat de leden van de fracties van de RPF en het GPV doelen op de situatie dat een gemeente kort vóór de inwerkingtreding van een rijksprojectbesluit op basis van artikel 50, vierde, vijfde of zesde lid van de Woningwet, een aanvraag om bouwvergunning heeft gehonoreerd voor een bouwwerk dat zich niet verdraagt met een daarna in werking getreden rijksprojectbesluit. Wanneer die bouwvergunning op rechtmatige wijze tot stand is gekomen, voorziet het wetsvoorstel niet in de mogelijkheid om zo'n bouwvergunning vervolgens weer in te trekken. Een dergelijke voorziening zou uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst zijn. Wanneer de betreffende bouwvergunning evenwel niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 50 Woningwet, d.w.z. niet rechtmatig, is tot stand gekomen, zal de gemeente en zonodig de inspecteur van de volkshuisvesting daartegen handhavend moeten optreden.

Daarnaast biedt artikel II van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om onteigening te laten plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van rijksprojecten.

De leden van de SGP-fractie willen een kritische kanttekening plaatsen bij de in het wetsvoorstel geïntroduceerde mogelijkheid om de gerechtelijke onteigeningsprocedure al te kunnen beginnen, terwijl het rijksprojectbesluit nog niet onherroepelijk is geworden. Dit impliceert een forse wijziging van de nu geldende procedures rond onteigening. Dat kan de onnodige onrust veroorzaken bij eigenaren van onroerende zaken, indien zij ten onrechte (omdat achteraf blijkt dat het rijksprojectbesluit toch geheel of ten dele dient te worden herroepen) worden betrokken in een onteigeningsprocedure. De leden van de SGP-fractie betwijfelen of deze nadelen opwegen tegen de eventueel te behalen tijdwinst. Is de regering hiervan wel overtuigd?

Ook de leden van de CDA-fractie stellen in dit kader een aantal vragen. Zij merken in hun commentaar over artikel 39p op dat de daarin voorgestelde regeling (de onteigeningsdagvaarding kan worden uitgebracht direct nadat het rijksprojectbesluit is vastgesteld) afwijkt van het systeem van de onteigeningswet. Als het rijksprojectbesluit aldus is bedoeld als onteigeningstitel, is het, zo stellen de leden van de CDA-fractie, in ieder geval nog niet onherroepelijk. Het is mitsdien niet uit te sluiten, dat het besluit nog wijzigingen ondergaat in de vervolprocedure. Dit feit alleen al maakt het voor de rechter onmogelijk om (op verzoek) te toetsen of onteigening moet plaatsvinden. Het is zelfs, aldus genoemde leden, in wezen niet mogelijk definitief te omschrijven welke grond er eventueel onteigend zal moeten worden. Ook de vraag naar eventuele zelfrealisatie (die bij een spoorlijn bijvoorbeeld heel wel kan voorkomen; men denke ook aan PPS-constructies) kan niet door de rechter worden beantwoord, zolang er geen onherroepelijk besluit is. Net zo onmogelijk is het om de verplicht voorgeschreven onderhandelingen, voorafgaand aan het uitbrengen van de dagvaarding, te voeren (artikel 17 van de Onteigeningswet). De regering geeft zelf aan (bladzijde 41 van de memorie van toelichting) dat er omstandigheden kunnen zijn waarom met dagvaarden gewacht moet worden. De leden van de CDA-fractie vrezen dat de behoefte aan versnelling tot gevolg heeft gehad dat de systematiek van de WRO, maar ook de verhouding met andere wetgevingscomplexen, zoals in casu die met betrekking tot de fysieke realisatie (Belemmeringenwet privaatrecht en Onteigeningswet) als belangrijke gegevens, ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, uit het oog zijn verloren. Zij verzoeken de regering nader op deze problematiek in te gaan.

Hieromtrent merk ik het volgende op. In de Tracéwet is er ten aanzien van tracébesluiten eveneens voor gekozen dat de dagvaarding in de gerechte-

lijke onteigeningsprocedure reeds kan worden uitgebracht na de vaststelling van het tracébesluit. De mogelijkheid om een gerechtelijke onteigeningsprocedure te starten voordat een besluit onherroepelijk is vastgesteld, wordt derhalve in de praktijk reeds toegepast. Deze mogelijkheid is ook in het onderhavige wetsvoorstel geboden om tijdswinst te behalen.

Gezien de tijdsduur die naar verwachting gemoeid zal zijn met de gerechtelijke onteigeningsprocedure zal de rechtbank het onteigeningsvonnis doorgaans pas wijzen nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. Mocht zich echter de situatie voordoen dat een onteigeningsvonnis kan worden gewezen terwijl het rijksprojectbesluit nog niet onherroepelijk is geworden, dan ligt in de rede dat de rechtbank wacht met het wijzen van een vonnis totdat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden.

Teneinde wettelijk buiten twijfel te stellen dat de rechtszekerheid en rechtsbescherming niet in het gedrang zullen komen, is in artikel 39q van dit wetsvoorstel erin voorzien dat een onteigeningsvonnis niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. De eigendom gaat ingevolge artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet over op de onteigenaar door inschrijving van het onteigeningsvonnis in de openbare registers. Het feit dat eigenaren van onroerende zaken in een onteigeningsprocedure worden gedagvaard, heeft derhalve op zich geen materiële gevolgen voor die eigenaren.

In dit verband kan ik een vergelijking maken met de praktijk met betrekking tot onteigeningen die ten name van de gemeente plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan. In de praktijk besluit de raad van een gemeente vaak reeds tot onteigening, indien het bestemmingsplan is vastgesteld maar nog niet onherroepelijk is goedgekeurd. Mocht in hoogste instantie het bestemmingsplan niet worden goedgekeurd, dan vervalt het raadsbesluit tot onteigening en kan de gerechtelijke procedure niet worden aangevangen. In die gevallen zijn eigenaren van onroerende zaken reeds bij de onteigening betrokken op het moment dat de raad een besluit neemt tot onteigening. Een zodanig besluit heeft echter op dat moment nog geen materiële gevolgen voor die eigenaren.

De leden van de CDA-fractie merken in dit verband op dat «reparatie»-bepaling van artikel 39q overigens ook in de richting wijst van een onopgelost probleem. De risico's van juridisering dientengevolge zijn al helemaal niet aan de orde geweest.

Ik herhaal dat in artikel 39q van het wetsvoorstel uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming jegens degene die wordt onteigend, wettelijk buiten twijfel is gesteld dat het onteigeningsvonnis pas in de openbare registers kan worden ingeschreven nadat het rijksprojectbesluit onherroepelijk is geworden. Eerst dan gaat derhalve de eigendom op de onteigenaar over. Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in artikel 20b van de Tracéwet. Zoals ik in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel reeds heb aankondigd, zal een nadere afweging van noodzakelijke aanpassingen in de onteigeningsprocedure plaatsvinden in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Het kabinetsstandpunt over dat project is bij brief van 9 oktober 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 174) aan Uw Kamer toegezonden en op 15 februari in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie besproken (kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 210).

De leden van de CDA-fractie merken in dit kader tenslotte op dat, indien het op basis van een rijksprojectbesluit tot onteigening komt, er trouwens

strijdigheid kan ontstaan tussen de regelingen van artikel 39g van dit wetsvoorstel en artikel 61 van de Onteigeningswet.

Ik merk op dat het rijksprojectbesluit ingevolge artikel 39g van het wetsvoorstel van rechtswege vervalt, indien het niet binnen 10 jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen. Ingevolge artikel 61 van de Onteigeningswet kan – indien met de werken ten behoeve van de uitvoering van rijksprojecten (zie artikel II van dit wetsvoorstel) niet binnen drie jaar nadat het vonnis van onteigening kracht van gewijze heeft gekregen, een aanvang is gemaakt – de onteigende partij hetzij terugvorderen hetzij een vordering indienen tot uitkering van een schadeloosstelling. Van strijdigheid tussen beide regelingen kan derhalve geen sprake zijn.

Artikelsgewijs verslag

Artikel 39c

In artikel 39c wordt de m.e.r.-procedure geregeld, uiteraard met verwijzing naar de betreffende bepalingen uit de Wet milieubeheer. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne of de regering heeft overwogen om voor alle rijksprojecten zonder meer een milieu-effectrapport voor te schrijven. Zijn er voorbeelden te geven van WRO-projecten op rijksniveau die niet m.e.r.-plichtig zijn? Kan de regering in dit verband ook ingaan op de Luchtvaartwet, waar soms geen m.e.r.-plicht bestaat. In hetzelfde artikellid wordt bepaald, dat in de startnotitie een ruimere beschrijving van de effecten moet worden opgenomen, zodat zij «een bredere strekking dan alleen de relatie met milieu-effecten» krijgt (bladzijde 14 van de memorie van toelichting). Waarom zijn in het bedoelde artikellid niet ook de «ecologische gevolgen» opgenomen, naast de gevolgen voor het ruimtelijk beleid en de sociaal-economische gevolgen? Deze leden menen, dat deze ecologische gevolgen expliciet genoemd dienen te worden. Een mogelijkheid zou ook zijn om in de laatste zin van het eerste lid van artikel 39c te spreken van «de andere bij het project betrokken waarden en belangen». Graag vernemen deze leden het standpunt van de regering hierover. Op bladzijde 19 van de memorie van toelichting worden die andere belangen trouwens nader genoemd, zoals «landschap, natuur, cultuurhistorie, volkshuisvesting, milieu». Zo'n opsomming, aldus de leden van de CDA-fractie, bevat diverse gegevens die als een waarde, en niet als een belang dienen te worden aangemerkt.

Het gaat in het onderhavige wetsvoorstel om het voorzien in de mogelijkheid om de publieke besluitvorming over projecten van nationaal belang door het Rijk zelf te laten plaatsvinden. Het feit dat de publieke besluitvorming over dergelijke projecten op een ander bestuursniveau plaatsvindt dan gebruikelijk, heeft geen consequenties voor de aan dat project verbonden milieugevolgen.

Ik heb dan ook niet overwogen om voor alle rijksprojecten een milieu-effectrapport voor te schrijven. Een voorbeeld van een project dat niet m.e.r.-plichtig is, is de ontwikkeling van een natuurgebied in het kader van de ecologische hoofdstructuur.

Wat betreft de door de leden van de CDA-fractie gevraagde expliciete verwijzing in het wetsvoorstel naar een beschrijving van de ecologische gevolgen van een rijksproject, merk ik op dat die gevolgen onderdeel zijn van «de andere bij het project betrokken belangen». Dat geldt ook voor belangen zoals op het gebied van landschap, natuur, cultuurhistorie, volkshuisvesting, milieu e.d. Of het begrip «waarden» in dit verband beter op zijn plaats is, is welhaast een semantische discussie. Ik ga ervan uit dat over de bedoeling van het begrip «belangen» zoals dat in de artikelen 39b

en 39c van het wetsvoorstel wordt gehanteerd, nauwelijks misverstand kan ontstaan.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering te motiveren waarom artikel 39c, tweede lid, niet van toepassing is, in het geval, als bedoeld in artikel 39c, derde lid?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is uitgangspunt geweest om burgers ten aanzien van de bij een rijksproject betrokken belangen in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheid van inspraak te geven. Indien rijksprojecten m.e.r.-plichtige activiteiten betreffen, zal daarvoor de m.e.r.-procedure van de Wet milieubeheer moeten worden doorlopen. Die procedure start met het uitbrengen van een startnotitie. Dit geldt ten algemene als de eerste formele stap in de besluitvorming over een voorgenomen rijksproject. Met het oog op het hiervoor bedoelde uitgangspunt is in het eerste lid van artikel 39c van het wetsvoorstel vastgelegd dat de startnotitie vergezeld gaat van «een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen van het project voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen van het project en van de gevolgen voor andere bij het project betrokken belangen». In het geval het hiervoor genoemde lid van toepassing is, dient ingevolge het tweede lid van artikel 39c van het wetsvoorstel de projectminister er voor te zorgen dat bij de publicatie van de startnotitie wordt aangegeven binnen welke termijn een ontwerp van een rijksprojectbesluit ter inzage wordt gelegd. Het derde lid van artikel 39c ziet op de situatie dat er geen verplichting bestaat tot het maken van een milieu-effectrapport. In dat geval zal de eerste formele stap in de besluitvormingsprocedure zijn de mededeling omtrent een ontwerp-rijksprojectbesluit overeenkomstig artikel 39d van dit wetsvoorstel.

Artikel 39d

Ik verwijs de leden van de SGP-fractie die vragen naar de relatie met de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb, naar de passage terzake in paragraaf 2.4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Artikel 39g

Ook ten aanzien van artikel 39g hebben de leden van de CDA-fractie een vraag. Het wetsartikel bepaalt, dat het besluit vervalt als het niet in uitvoering is genomen binnen tien jaar nadat het onherroepelijk werd. Deze termijn komt deze leden rijkelijk lang voor. Het ontbreken van financiering, of vertraging daarin (bladzijde 38 van de memorie van toelichting), kan geen argument zijn, aangezien bij rijksprojecten die zo dringend zijn, dat daarvoor het stelsel van de WRO wordt doorbroken, de financiering in de besluitvormingsfase geregeld moet worden. Als er tien jaar lang niets gebeurt, kunnen er dan niet allerlei omstandigheden veranderd zijn, en dan vaak zodanig dat het besluit niet meer, of anders kan of moet worden uitgevoerd? Een dergelijk lang tijdsverloop tussen onherroepelijk besluit en uitvoering werpt een schril licht op de vermeende behoefte aan snelle en gecoördineerde besluitvorming. Als de inbreuk op ons plansysteem dan zo nodig is om de stroperigheid van de besluitvorming te doorbreken, dan dient ook de uitvoering meteen ter hand te worden genomen.

In deze vraag van de leden van de fractie van het CDA wordt gesproken over «rijksprojecten die zo dringend zijn dat daarvoor het stelsel van de WRO wordt doorbroken». Ik wijs erop dat het onderhavige wetsvoorstel een ander uitgangspunt hanteert. Het gaat in dit wetsvoorstel om het principe van «de juiste beslissing op het juiste bestuursniveau»; d.w.z. dat

het Rijk de verantwoordelijkheid krijgt voor de besluitvorming over rijksprojecten. Dit betekent dat de rijksprojectenprocedure kan worden ingezet voor álle rijksprojecten, ongeacht of die nu wel of niet spoedeisend zijn. De keuze voor een termijn van tien jaar na het onherroepelijk worden van het rijksprojectbesluit dient dan ook in die – bredere – context te worden gezien. Bij rijksprojecten waarbij het element spoedeisendheid geen rol speelt, kan zich onder omstandigheden de situatie voordoen dat er problemen ontstaan in de financiering van het project. Ik wijs er volledigheidshalve nog op dat de in het wetsvoorstel gehanteerde termijn voor het vervallen van een rijksprojectbesluit dezelfde termijn betreft als in de Tracéwet voor het vervallen van een tracébesluit geldt.

De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband nog naar de Onteiningswet. Ik verwijs deze leden naar de passage terzake aan het slot van paragraaf 4.8 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Wat wordt verstaan onder de zinsnede, dat een project «niet in uitvoering is genomen», zo vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV. Wanneer is dat het geval, als bijvoorbeeld al wel grondvoorbereidingsmaatregelen zijn getroffen?

Ik merk op dat het bij de woorden «in uitvoering is genomen» gaat om enigerlei vorm van daadwerkelijke fysieke uitvoering. Wanneer fysieke grondvoorbereidingsmaatregelen – bijvoorbeeld in de vorm van het bouwrijp maken van de grond – zijn getroffen, dient te worden geconstateerd dat het rijksprojectbesluit in uitvoering is genomen.

Artikel 39h

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom, in artikel 39h, vierde en vijfde lid, de toetsings- en afwegingskaders van het aanlegvergunningstelsel en de leefmilieuverordening zonder meer terzijde worden geschoven, in het kader van de uitvoering van een rijksprojectbesluit. Het doel (versnelling van procedures, aldus de memorie van toelichting op bladzijde 38) hoeft dit middel niet steeds te rechtvaardigen, zeker niet als de betreffende instrumenten (aanlegvergunningsvereiste, leefmilieuverordening) bepaalde waarden en belangen beogen te beschermen. In antwoord op deze vraag merk ik op dat reeds in het kader van het uitbrengen van de startnotitie m.e.r. een (globale) beschrijving dient te worden gegeven van de gevolgen voor de verschillende bij het project betrokken belangen. Dit vereiste geldt ook voor het rijksprojectbesluit. Dit betekent dat bij de voorbereiding van het rijksprojectbesluit waarvan de voor het project voorgenomen locatie een belangrijk onderdeel uitmaakt, vanzelfsprekend ook de belangen worden afgewogen ten behoeve waarvan mogelijk een aanlegvergunningstelsel en een leefmilieuverordening gelden. Indien na afweging van alle betrokken belangen een rijksprojectbesluit is vastgesteld, moet het niet zo zijn dat die belangen vervolgens in het traject op weg naar de uitvoering van het project nogmaals moeten worden afgewogen en onder omstandigheden die uitvoering kunnen frustreren. Om die reden voorziet het wetsvoorstel erin dat voor de werkzaamheden ter uitvoering van een eenmaal genomen rijksprojectbesluit een mogelijk aanlegvergunningsvereiste en voorschriften in een leefmilieuverordening, voorzover de voorschriften van die verordening de uitvoering van het rijksproject frustreren, buiten toepassing blijven.

Ik verwijs de leden van de D66-fractie die informeren naar het tweede lid van artikel 39h naar de passage terzake in paragraaf 4.8 van deze nota.

Artikel 39j

De wijziging van de rechtsbeschermingsregeling van artikel 4 van de

Belemmeringenwet privaatrecht, voor besluiten uit hoofde van artikel 39j, heeft, aldus de leden van de CDA-fractie, tot gevolg dat over een zelfde type besluit twee totaal verschillende rechters tot oordelen geroepen kunnen worden, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gerechtshoven. Dit komt de leden van de CDA-fractie onsystematisch voor, en het vormt allerm minst een voorbeeld van eenvoudige en harmonieuze wetgeving. Op bladzijde 41 van de memorie van toelichting gaat de regering niet op deze zaak in, een lacune in de toelichting die deze leden gaarne zouden zien opgevuld.

Het kabinet realiseert zich dat als argument tégen de voorgestelde wijziging van de rechtsbeschermingsregeling van artikel 4 van de Belemmeringenwet privaatrecht kan worden ingebracht dat die wijziging tot gevolg heeft dat op grond van die wet terzake van dezelfde soort geschillen beroepen kunnen worden ingesteld bij verschillende rechterlijke colleges.

De voorgestelde wijziging neemt echter een belangrijk bezwaar weg tegen het huidige stelsel van rechtsbescherming tegen beschikkingen tot het opleggen van een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet privaatrecht. Aan het gerechtshof kunnen namelijk slechts grieven worden voorgelegd op de twee in artikel 4, eerste lid, van die wet bedoelde gronden, die erop neer komen dat (a) de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijs onteigening van de onroerende zaak vergen, of (b) bij het gebruik van de gedoogplicht de aanleg van het werk op onnodig belemmerende wijze zal geschieden. Het toetsingkader van het gerechtshof is dus nadrukkelijk tot deze twee gronden beperkt. Inmiddels is uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijk geworden dat grieven die vallen buiten het toetsingkader van het gerechtshof tot de competentie van de bestuursrechter behoren, aangezien het opleggen van een gedoogplicht een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb (zie ABRS 18 januari 2000, AB 2000, 80 en 81, m.nt. MSV). Dit betekent dat thans een en hetzelfde besluit, afhankelijk van de aangevoerde grieven, tot de competentie van twee geheel verschillende rechters behoort.

Deze problematiek zal zich bij toepassing van het voorgestelde artikel 39o WRO niet meer kunnen voordoen, aangezien de rechtsbescherming tegen onder die bepaling vallende gedoogplichtbesluiten geheel en al bij de bestuursrechter is geconcentreerd.

Daarnaast is van belang dat tegen beslissingen om een gedoogplicht uitvoerbaar bij voorraad op te leggen, thans ook reeds bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Hetzelfde geldt voor beschikkingen waarin een verzoek tot het opleggen van een gedoogplicht wordt afgewezen. De leden van de CDA-fractie memoreren op zichzelf terecht de kanttekeningen die de Raad van State bij het voorgestelde artikel 39o heeft geplaatst in zijn advies van 12 juni 2000 over het wetsvoorstel. Daarbij moet echter worden gewezen op het feit dat in een later advies van de Raad, dat op 16 oktober 2000 is uitgebracht over het wetsvoorstel Wet bereikbaarheid en mobiliteit, waarin eenzelfde regeling is opgenomen als in het voorgestelde artikel 39o, de Raad zich beperkte tot de opmerking dat een en ander een uitvoeriger toelichting behoefde (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 552, A, pt. 24). Naar aanleiding daarvan is in de memorie van toelichting bij laatstgenoemd wetsvoorstel ook ingegaan op de bovenvermelde jurisprudentie (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, blz. 37).

Artikel 39k

De leden van de fractie van D66 vragen de regering het gestelde in artikel 39k, eerste lid, onder e, te motiveren?

Een belangrijk kenmerk voor de zogenoemde «uitvoeringsmodule», waarin dit wetsvoorstel voorziet, is onder andere dat de verschillende noodzakelijke procedures om een rijksproject uit te voeren op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. In dit wetsvoorstel wordt ten behoeve van de procedurele coördinatie en afstemming van de voor het rijksproject benodigde besluiten een aantal taken toebedeeld aan de projectminister. De projectminister dient er onder meer voor zorg te dragen dat de bedoelde besluiten gelijktijdig bekend worden gemaakt. Met het oog hierop is in dit wetsvoorstel geregeld dat in afwijking van artikel 3:28 van de Awb de projectminister bepaalt binnen welke termijn de besluiten ter uitvoering van een rijksprojectbesluit moeten worden genomen en dat de bedoelde besluiten vervolgens onverwijld aan hem worden toegezonden.

Artikel 39o

De leden van de fractie van D66 vragen de regering te motiveren waarom in artikel 39o, tweede lid, onder b, is opgenomen dat gedeputeerde staten niet worden gehoord.

Met het niet-horen van gedeputeerde staten wordt beoogd de procedure te versnellen. De betrokkenheid van gedeputeerde staten is in het totaal van het besluitvormingsproces al voldoende gewaarborgd.

Artikel 39p

Ik verwijs de leden van de CDA-fractie die een aantal vragen stelden over artikel 39p van het wetsvoorstel naar mijn antwoorden terzake aan het slot van het algemeen deel van deze nota.

Artikel 48a

Volgens het tweede lid van dit artikel kan de projectminister nadere regels vaststellen inzake nadeelcompensatie. Verdient deze materie echter niet een zwaardere procedure? Volgens de leden van RPF- en GPV-fracties pleit bijvoorbeeld de betrokkenheid van de Raad van State voor het vaststellen van compensatiebepaling bij algemene maatregel van bestuur.

In dit artikellid gaat het niet om nadere regels inzake de principes van nadeelcompensatie, maar om praktische zaken betreffende de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding. Voor dergelijke praktische zaken ligt het in de rede te voorzien in een ministeriële regeling.

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