

Mr. A.A.J. de Gier

**Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid/NILOS,
Universiteit Utrecht**

Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht

Over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten

Utrecht, april 2007

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1. INLEIDING, VRAAGSTELLING EN UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERZOEK.	5
1.1. INLEIDING	5
1.2. VRAAGSTELLING.....	6
1.3. UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERZOEK	7
HOOFDSTUK 2. ENKELE BIJZONDERE VORMEN VAN PROJECTWETGEVING EN HUN VERHOUDING TOT DE WRO.....	10
2.1. ALGEMEEN	10
2.2. DE TRACÉWET ALS VOORTREKKER	11
2.3. DE SPOEDWET WEGVERBREDING	12
2.4. DE WET OP DE WATERKERING.....	13
2.5. DE ONTGRONDINGENWET	15
2.6. DE RECONSTRUCTIEWET CONCENTRATIEGEBIEDEN	16
2.7. TUSSENCONCLUSIES	17
HOOFDSTUK 3. MOGELIJKHEDEN VAN INTEGRATIE ONDER DE NIEUWE WET RUIMTELIJKE ORDENING.....	19
3.1. INLEIDING	19
3.2. DE STRUCTUURVISIES (HOOFDSTUK 2 WRO)	19
3.3. ALGEMENE REGELS	20
3.4. SPECIFIEKE AANWIJZINGEN	21
3.5. INPASSINGSPANNEN	22
3.6. PROJECTBESLUITEN	23
3.7. PROVINCIALE EN RIJKSCOÖRDINATIEREGELING (AFDELING 3.5 WRO).....	24
3.8. SLOTOPMERKING.....	24
HOOFDSTUK 4. DE VERSCHILLENDE OPTIES VAN INTEGRATIE EN AFSTEMMING VAN WETGEVING IN HET RUIMTELIJK BESTUURSRECHT ...	26
4.1. INLEIDING	26
4.2. INTEGRATIE VAN PROJECTBESLUITVORMING.....	26
4.2.1. <i>Integratie in de Awb</i>	27
4.2.2. <i>Integratie in een Algemene projectenwet</i>	27
4.2.3. <i>Integratie van de sectorwetgeving in de Wro: algemeen</i>	28
4.2.4. <i>Het bestemmingsplan als integratiekader</i>	29
4.2.5. <i>Het planologische projectbesluit als integratiekader</i>	32
4.2.6. <i>Geen integratie maar afstemming van wetgeving</i>	33
4.3. INTEGRATIE OF COÖRDINATIE VAN UITVOERINGSBESLUITEN	37
4.4. ONTEIGENING, SCHADEVERGOEDING EN NADEELCOMPENSATIE.....	39
HOOFDSTUK 5. CONCLUSIES	42
ADVIES BEGELEIDINGSKOMMISSIE	43

Hoofdstuk 1. Inleiding, vraagstelling en uitgangspunten van het onderzoek.

1.1. Inleiding

Voorgeschiedenis

De invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in 1965 is met de nodige oppositie vanuit andere beleidsvelden, in het bijzonder dat van landbouw en van verkeer en waterstaat, gepaard gegaan. Dat is ook niet verwonderlijk, wanneer men beseft dat de introductie van de ruimtelijke-ordeningswetgeving, en dan vooral van het gemeentelijke bestemmingsplan als nieuwe rechtsfiguur, als bedreigend werd ervaren. Niet ten onrechte werd gevreesd dat de ruimtelijke ordening een soort van vetorecht zou krijgen wat betreft het toelaten van gewenste ruimtelijk relevante sectorale ontwikkelingen en daarmee die sectorale ontwikkelingen in belangrijke mate zou kunnen gaan sturen.

We zijn nu ruim 40 jaren verder en de werkelijke situatie lijkt geheel anders dan die welke destijds werd gevreesd. Weliswaar geldt rechtens nog steeds het axioma dat in Nederland geen enkele ruimtelijke ingreep is toegestaan die niet in het bestemmingsplan wordt toegelaten, maar tegelijk moet worden geconstateerd dat verschillende vormen van sectorale wetgeving varianten van bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures in het leven hebben geroepen, die het vetorecht of anders gezegd de monopoliepositie van het bestemmingsplan hebben geneutraliseerd.

Nadat in het begin van de jaren '90 de - inhoudelijk onbepaalde en dus breed toepasbare - term 'project' opnieuw werd geïntroduceerd, is een grote stroom van wetgeving gaan vloeien waarin de bestuursrechtelijke totstandkoming van en de rechtsbescherming tegen 'projecten' op specifieke wijzen zijn geregeld, met inbegrip van de verhouding tot de ruimtelijke ordening en in het bijzonder tot het gemeentelijke bestemmingsplan. Op onderdelen is daarop later ook vanuit de WRO zelf gereageerd (met het 'Nimby-wetje' en met de introductie van de 'Rijksprojectenprocedure').

Waar een sectorale wet zoals de Tracéwet bepaalt dat het sectorale besluit, zijnde het tracébesluit, eenvoudigweg geldt als een (art. 19 WRO-)vrijstelling van het bestemmingsplan, is duidelijk dat van een monopoliepositie van de ruimtelijke ordening in de besluitvorming niet langer sprake is.

Naast de Tracéwet kan worden gewezen op andere sectorale wetten, waarin van een soortgelijke afkalving van de positie van de ruimtelijke ordening en van haar bestuursrechtelijk gezien belangrijkste figuur, het bestemmingsplan, sprake is: de Wet op de waterkering, de Reconstructiewet concentratiegebieden en de zuivere projectwetten als de Deltawet grote rivieren, de Vergunningwet Westerschelde en de Wet aanleg vijfde baan Schiphol (met uitzondering van de laatste uitgewerkt en ingetrokken en daarmee al weer historie).

Het is geen versimpeling om te zeggen dat deze sectorale wetgeving, waarin expliciete verbanden met de ruimtelijke ordening zijn gelegd, er voor een belangrijk deel op gericht was om een uitweg uit de impasse van de 'tweesporigheid' van de besluitvorming te vinden. De tweesporigheidsgedachte hield in, dat besluitvorming voor een project ten minste langs twee sporen plaats vond: het spoor van het vaststellen van de sectorale wenselijkheid of noodzaak (bijv. van de aanleg van een weg) en het ruimtelijke spoor (de planologische inpasbaarheid of alternatieve betere tracé's van die weg). Het verlamme van de gedachte van de tweesporigheid was, dat geen van beide sporen prevaleerde en de uitkomst van de

besluitvorming langs de beide sporen dus verschillend, of zelfs tegengesteld, kon zijn. Die opvatting is inmiddels in veel bijzondere bestuurswetten verlaten (zie daarvoor hoofdstuk 2).

De oplossing wordt het probleem

De bovenstaande ontwikkeling is alleszins begrijpelijk te noemen.

Wanneer sprake is - in ieder geval vanuit de politieke rationaliteit gezien - van ruimtelijke ingrepen en ontwikkelingen die vanwege hun belang met voortvarendheid moeten worden aangevat, zal men trachten om de voorziene hindernissen te slechten en de tijd die gemoeid is met zowel de voorbereiding als de uitvoering van de projectbesluiten zoveel mogelijk te bekorten.

Het gevolg van een en ander is echter een baaierd van projectwetgeving geweest, voornamelijk betrekking hebbend op de onderwerpen *bestemming* en *inrichting* (waaronder ook verwerving) van gronden benodigd voor de desbetreffende projecten, die is ontstaan naast de algemene wet die betrekking heeft op *bestemming* en *beheer* van gronden, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (straks: Wet ruimtelijke ordening, Wro). Dit heeft geleid tot een tamelijk chaotisch geheel van ruimtelijk bestuursrecht, dat in sterke mate afwijkt van de situatie bij de invoering van de WRO in 1965 toen uitsluitend die wet het toegelaten ruimtegebruik regelde.

Men kan zich bij dit alles afvragen in hoeverre de rationaliteit eist dat een dergelijk, wellicht in de toekomst nog verder uitdijend, conglomeraat van wetten moet blijven bestaan. In ieder geval moet worden geconstateerd dat van stelselmatigheid onvoldoende sprake is.

Begrippenkader

Zonder in een uitvoerige beschrijving te vervallen over een onderwerp waarover boekenkasten vol zijn geschreven, is het wel nodig tevoren de begrippen te omlijnen waarover het - in dit onderzoek althans - bij de integratie van het ruimtelijk bestuursrecht handelt.

Het begrip “integratie” ziet op het verschijnsel waarbij (wordt gestreefd naar) de samenvoeging, inhoudelijk en procedureel, van wetgeving of van afzonderlijke bestuursinstrumenten in verschillende wetten. Van “afstemming” kan worden gesproken, wanneer sprake is van het op onderdelen doen sporen, in inhoudelijke zin, van het gebruik van bestuursinstrumenten in verschillende wetten. “Coördinatie” ziet op wat de beslismomenten betreft, en dus voornamelijk in procedurele zin, zoveel mogelijk gelijkschakelen van de aanwending van bestuursinstrumenten in de verschillende wetten.

1.2. Vraagstelling

Op de bovenstaande materie heeft ook de motie Verdaas/Van Bochove¹ betrekking, die bij de behandeling van de nieuwe Wro in de Tweede Kamer is aangenomen. In deze motie staat onder meer het volgende te lezen:

“overwegende dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten pleit voor het inzetten van de Wet op de Ruimtelijke Ordening als wettelijk kader voor infrastructuurprojecten en het aldus integreren van de Tracéwet in de WRO; (...)

overwegende, dat er meer sectorale wetgeving (dan alleen de Tracéwet, dG) is die betrekking heeft op de uitvoering van ruimtelijke projecten en dat die wetgeving op termijn wellicht eveneens geïntegreerd kan worden in de WRO;

verzoekt de regering te inventariseren welke sectorale wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Tracéwet, mogelijkerwijs voor integratie met de WRO in aanmerking komt, een analyse te maken van de voor- en nadelen

¹ TK 2005-2006, 28 916, nr. 30.

van integratie van in ieder geval de Tracéwet en mogelijk andere wetgeving in de WRO en daarbij met een stappenplan aan te geven op welke wijze die integratie gestalte zou kunnen krijgen.”²

De motie Verdaas/Van Bochove is overigens niet de eerste waarin de Tweede Kamer aandacht vraagt van de regering voor het probleem van de desintegratie van wetgeving op het gebied van het ruimtelijke bestuursrecht en het gemis aan voortvarendheid van besluitvorming en uitvoering van projecten.³ De motie Verdaas/Van Bochove vormt wel de directe aanleiding van het onderhavige onderzoek.

Uit het vorenstaande leid ik de volgende vraagstelling voor het onderzoek af:

In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om te komen tot een (re-)integratie van het ruimtelijk bestuursrecht op het onderdeel van de projectbesluitvorming en –uitvoering en zo ja, langs welke wegen zou die (re-)integratie kunnen geschieden?

Blijkens de motie Verdaas/Van Bochove gaat de belangstelling van de Tweede Kamer bij het onderwerp van de (mogelijke) integratie van ruimtelijk relevante projectwetgeving in eerste instantie uit naar de verhouding tussen de Tracéwet en de Wro. Het lijkt ook om die reden gewenst om de aandacht allereerst op dit wettenduo te richten. Er zijn echter meer sectorale inrichtingswetten met een grote ruimtelijke relevantie aan te wijzen die in dit verband de moeite van het bestuderen waard zijn. Op de vraag welke dat zijn wordt in de navolgende paragraaf ingegaan.

1.3. Uitgangspunten van het onderzoek

Uitgegaan moet worden van een selectie van relevante (project)wetten, waarbij in het bijzonder de vraag van de raakvlakken en de noodzakelijke afstemming met de ruimtelijke besluitvorming een rol speelt. Alleen in die gevallen kan de vraag van de wenselijkheid van een eventuele integratie immers met reden worden gesteld.

Gelet op de inhoud van de motie Verdaas/Van Bochove dient de blik in het bijzonder gericht te worden op de relatie Tracéwet-Wro. Echter ook enkele andere, ruimtelijk relevante, projectwetten dienen wat betreft hun verhouding tot de ruimtelijke besluitvorming in het onderzoek te worden betrokken. Gezien zijn nauwe relatie met de Tracéwet komt dan als eerste de Spoedwet wegverbreding in aanmerking.

Ook een projectwet bij uitstek als de Wet op de waterkering en een typische inrichtingswet als de Reconstructiewet concentratiegebieden zijn interessant om te bezien, gelet op hun grote implicaties voor de (vooral gemeentelijke) ruimtelijke ordening.

Voorts is in een recente studie van het Instituut voor Bouwrecht de verhouding tussen, en de mogelijke fusie van, de Ontgrondingenwet en de Wro belicht.⁴

² Ik ga er van uit dat, ondanks het feit dat in de motie gesproken wordt van ‘WRO’, het toch vooral om de nieuwe Wro moet gaan, waarbij overigens de ervaringen onder de WRO met de sectorale besluitvorming opgedaan uiteraard wel van grote waarde kunnen zijn. Zie daarover ook in de navolgende paragraaf 1.3.

³ Men denke daarbij vooral aan de motie -Te Veldhuis waarin destijds de suggestie werd gedaan om te komen tot zogeheten “een-besluit-wetgeving”.

⁴ A.G. Bregman en D.A. Lubach, Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet, Den Haag, 2006. Zie, als een soort voorstudie op dit onderwerp, ook A.A.J. de Gier, Scenes uit een voorgenomen huwelijk. Over de gedachte om de Ontgrondingenwet samen te voegen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Bouwrecht 2005, p. 486-490.

Het zal er daarbij niet om gaan om tot in details de formeel-wettelijke relaties tussen de verschillende wetten en de WRO/Wro in kaart te brengen, maar om een beeld te schetsen van:

- hoe de besluitvorming in de projectwet zich verhoudt tot de planologische afweging en besluitvorming ingevolge de WRO/Wro;
- welke mogelijkheden zich aandienen voor een integratie van besluitvorming, en
- welke mogelijkheden denkbaar zijn om de uitvoering van een genomen besluit te stroomlijnen en daardoor te bespoedigen.

Wanneer op grond van bestudering van de geselecteerde projectwetgeving in haar relatie met de WRO een beeld is verkregen van de omvang van het probleem (hoe groot is de systeemloosheid in het ruimtelijk bestuursrecht eigenlijk en in hoeverre is dit werkelijk een probleem?) kan de vraag van de wenselijkheid van (een vergrote) integratie van regelgeving ten principale worden beantwoord.

Uitgangspunt daarbij is dat bij de probleembeschrijving alsook bij het zoeken naar mogelijke oplossingen uitgegaan kan worden van de bekende trits: bestemming-inrichting-beheer waarbij dus de beantwoording van de vraag, in hoeverre integratie van wetgeving tot verbeteringen op deze drie onderdelen kan leiden, voorop dient te staan.

Bij een beschrijving van de mogelijke oplossingsrichtingen in verband met integratie van wetgeving dient nog een ander onderscheid te worden gehanteerd, namelijk dat tussen de besluitvorming die leidt tot het projectbesluit (beginselbesluit, aanvangsbesluit, tracébesluit, of hoe ook geheten) en de uitvoeringsbesluiten (van onteigening tot vergunningverlening).

De gewenste afstemming of integratie met betrekking tot het eerste besluit (het projectbesluit) betreft vooral het onderdeel *bestemming* van gronden en is van een andere dimensie dan de gewenste afstemming (procedureel en inhoudelijk) van de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten, welke voornamelijk de onderdelen *inrichting (met inbegrip van het verkrijgen van de beschikkingsmacht over gronden) en beheer* betreffen.

Bij beide categorieën van besluiten speelt bovendien de vraag van de (procedurele) harmonisatie van de rechtsbescherming een belangrijke rol.

De vraag van de (gewenste mate van) integratie of afstemming is bij de tweede categorie van besluiten (de uitvoeringsbesluiten) overigens aanzienlijk gemakkelijker te beantwoorden dan bij de eerste. Wat betreft de afstemming van uitvoeringsbesluiten zijn immers al enkele - onderling overigens sterk gelijkende - afstemmingsstelsels in omloop, bijvoorbeeld in de Tracéwet, de Wet op de waterkering en de WRO (de Rijksprojectenprocedure). Het ligt voor de hand om, bij het maken van een soort uitvoeringsmodule, in eerste instantie bij die wettelijke systemen aan te sluiten, dan wel een modificatie daarvan een plaats te geven in de Algemene wet bestuursrecht (het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake de coördinatie van samenhangende besluiten) of aansluiting te zoeken bij het voorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Gezien de huidige stand van de wetgeving dient als uitgangspunt bij de vraag van de mogelijke integratie van wetgeving de tekst van de nieuwe Wro, en niet die van de huidige WRO, te worden gekozen. Naar verwachting zal de Wro immers al in 2008 in werking treden. Voor een beschrijving van de recente vraagstukken in de relatie tussen sectorale besluitvorming en de ruimtelijke ordening is, uiteraard, de huidige WRO het uitgangspunt.

Het leeuwendeel van het onderzoek richt zich op de vraag van de gewenste integratie van sectorale en ruimtelijke besluitvorming ten principale (inzake het projectbesluit, derhalve).

Daarbij doen zich meerdere varianten voor, waarbij de beide uitersten zijn: fusie van wetten aan de ene en (slechts) een procedurele koppeling van besluiten aan de andere kant.

Bij de varianten zullen, zoveel als nuttig is, de voor- en nadelen worden geschetst.

Wat betreft de wenselijkheid van de *mate waarin* wordt geïntegreerd, kan worden aangesloten bij hetgeen op p. 2 van de VROM-notitie “Voor- en nadelen van integratie van sectorale wetgeving in de Wro”, gedateerd augustus 2006, aan relevante aspecten vermeldt:

- de integraliteit van de afweging van alle belangen
- het tempo en de beheersing van de besluitvorming (efficiency)
- inzichtelijkheid voor bestuur en burger
- vermindering van regelgeving
- relatie omvang van de wetgevingsoperatie en de door de integratie beoogde voordelen

Aan die opsomming kunnen nog de volgende aspecten worden toegevoegd:

- de specifieke nieuwe mogelijkheden die de Wro voor integratie biedt (Structuurvisies, algemene regels, bovengemeentelijke bestemmingsplannen)
- de bevoegdhedenverdeling tussen de betrokken bestuursorganen
- de synchronisatie van de rechtsbescherming

Wat betreft bevoegdhedenverdeling tussen de betrokken bestuursorganen kunnen op voorhand nog twee opmerkingen worden gemaakt.

In de eerste plaats heeft de regering er geen geheim van gemaakt dat zij bij het stellen en het beantwoorden van de vraag van de gewenste integratie van de sectorwetgeving en de Wro, althans bij grote infrastructuurprojecten, het niet gewenst acht om bevoegdheden (van ministers) over te hevelen, maar uitgaat van het zogeheten ‘zwaartepuntmodel’, waarin sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden.⁵ Als uitgangspunt ook van deze studie lijkt dat in beginsel goed werkbaar.

Daarnaast echter laat de Wro, vooral op het terrein van de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening, tal van nieuwe bevoegdheden zien, zoals de algemene regel bij amvb te geven en het rijksbestemmingsplan, die bij de vraag van de gewenste en mogelijke integratie tussen sectorale en ruimtelijke wetgeving niet veronachtzaamd mogen worden. Denkbaar is toch dat een en ander een rol kan spelen bij de bevoegdheidsvragen. Die nieuwe instrumenten in de Wro zullen in ieder geval integraal bij het onderzoek betrokken worden.

⁵ Zie het kabinetsstandpunt dienaangaande, waaraan door de minister van V&W wordt gerefereerd in haar brief aan de Tweede Kamer (TK 2005-2006, 29 283, nr.31).

Hoofdstuk 2. Enkele bijzondere vormen van projectwetgeving en hun verhouding tot de WRO

2.1. Algemeen

Het beleidsterrein waarop als eerste projectwetgeving is ontwikkeld waarbij sprake was van een vernieuwde verhouding tot de ruimtelijke ordening, was dat van verkeer en waterstaat. Zowel op het gebied van de aanleg van (hoofd-)infrastructuur als op het gebied van de waterstaat is de nodige wetgeving tot stand gekomen, waarin de positie ten opzichte van de ruimtelijke ordening opnieuw werd gedefinieerd. Als voortrekker moet hier de Tracéwet worden genoemd, die de “twee-sporigheidsdiscussie” met kracht heeft opengebrouwen (zie hetgeen dienaangaande in paragraaf 1.1 is opgemerkt). Waar de besluitvorming tevoren achtereenvolgens, en ook volgtijdelijk, over het sectorale spoor en het ruimtelijke-ordeningsspoor verliep, werd in de Tracéwet gekozen voor het althans wat het projectbesluit/tracébesluit betreft inrichten van een integrale besluitvorming.⁶ De Spoedwet wegverbreding heeft, voor wat betreft het beperkte aantal infrastructurele werken waarop zij van toepassing was, voor dezelfde systematiek gekozen.

De Wet op de waterkering, evenzeer een projectenwet wanneer men althans de aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen waarop zij van toepassing is als een verzameling projecten wil zien, heeft eveneens een projectbesluit in de vorm van het door de dijkbeheerder vast te stellen dijkverbeteringsplan een centrale positie in de besluitvorming gegeven. Dit dijkverbeteringsplan draagt echter, anders dan het tracébesluit, niet ook de ruimtelijke afweging in zich. Wel kan evenals bij de Tracéwet ook hier worden gezegd dat het projectbesluit het principale besluit is en het vereiste (gemeentelijke) ruimtelijke-ordeningsbesluit⁷ niet (langer) het sturende besluit vormt.

Dit laatste is zeker nog wel het geval bij de Ontgrondingenwet, waar de ontgrondingsvergunning door het bevoegde gezag (in de regel zijn dat gedeputeerde staten) *moet* worden geweigerd, wanneer de vergunningaanvraag niet past binnen het (in voorbereiding zijnde) bestemmingsplan, tenzij de gemeenteraad bereid is om het bestemmingsplan te herzien dan wel daartoe gedwongen wordt door de minister van VROM of door GS door middel van een aanwijzing op grond van art. 37 WRO.⁸ De op het eerste gezicht doorslaggevende betekenis van de ruimtelijke ordening moet echter worden gerelativeerd, wanneer men bedenkt dat de dominante positie van het bestemmingsplan als weigeringsgrond voor de ontgrondingsvergunning wordt geclausuleerd door de ministeriële en de provinciale aanwijzing. Echter omdat de laatste, ook omdat de winplaatsen van meer grootschalige ontgrondingen in het streekplan moeten worden aangewezen, een ruimtelijke-ordeningsafweging is, kan men zeggen dat de invloed van de ruimtelijke ordening op het sectorale ontgrondingenbeleid (nog steeds) beduidend is.

De Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc) tot slot kent een, met de ruimtelijke ordening vergelijkbare, integrale doelstelling en beoogt een daarmee corresponderend breed instrumentarium te bieden, dat ook in de gemeentelijke ruimtelijke ordening rechtstreeks kan doorwerken.⁹ Aan provinciale staten, de vaststeller van het centraal staande besluit zijnde het

⁶ Zie daarover A.A.J. de Gier, Van dubbelspoor naar smalspoor De herziening van de Tracéwet en de ruimtelijke ordening, *Bouwrecht* 2002, p. 623-629.

⁷ Zijnde in de Wwk de art. 19 WRO-vrijstellingverlening ten behoeve van de uitvoering van het dijkverbeteringsplan.

⁸ Deze regeling is te vinden in art. 10 lid 8 Ow.

⁹ In essentie is de Rwc een combinatie van de Landinrichtingswet en de WRO en beoogt zij uitvoeringsinstrumenten te bieden die de WRO moet missen. Zie daarover A.A.J. de Gier, *Slaagt de*

provinciale reconstructieplan, is door de wetgever de keuze gelaten om dat besluit al dan niet rechtstreeks naar het bestemmingsplan te laten doorwerken. Ook hier is dus door de wetgever een zodanig verband tussen het project (de landbouwkundige en landschappelijke reconstructie van het desbetreffende gebied) en de ruimtelijke ordening (streekplan en bestemmingsplan) gelegd, dat in beginsel sprake is van eensporigheid in de besluitvorming.

In de navolgende paragrafen zullen de genoemde projectwetten, meer specifiek wat betreft hun verhouding met de WRO en het bestemmingsplan, nader worden gezien.

2.2. De Tracéwet als voortrekker

De in 1994 in werking getreden Tracéwet betekende in zoverre een doorbraak dat daarmee de impasse van het tweesporigheidsmodel, waarvan in de besluitvorming werd uitgegaan, werd verlaten. Het tracébesluit, te zien als projectbesluit voor wat betreft het aan de orde zijnde hoofdinfrastructuurwerk, is door de wetgever gedacht als het centrale besluit, waarin de bestuursrechtelijke afwegingen zo veel mogelijk worden geconcentreerd.

Terzake van de milieurechtelijke aspecten is dat geslaagd voor wat betreft de Wet geluidhinder en de m.e.r.-plicht. Beide aspecten maken onderdeel uit van het tracébesluit, respectievelijk van de daaraan voorafgaande trajectnota. Dit laat overigens het eventuele bestaan van een m.e.r.-plicht met betrekking tot uitvoeringsbesluiten in verband met de voorgenomen werken onverlet.

De, wanneer het om een aangewezen gebied met belangrijke natuurwaarden gaat, vereiste vergunningen krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 maken geen onderdeel uit van de totstandkoming van het tracébesluit. De eventueel vereiste ontheffingen krachtens de Flora- en faunawet kunnen weer wel, maar dan procedureel, tegelijk met de totstandkoming van het tracébesluit worden aangevraagd en verkregen.¹⁰

Een deel van de milieurechtelijke afweging, die normaal gesproken bij de uitvoeringsbesluiten aan de orde is, is daardoor naar voren gehaald. De conclusie met betrekking tot de milieurechtelijke aspecten (in brede zin, dat wil zeggen met inbegrip van het natuurbeschermingsrecht) moet dan ook zijn dat deze gedeeltelijk in de totstandkoming van het tracébesluit zijn geïntegreerd.

Wat de relatie met de ruimtelijke ordening aangaat, waarop het doorbreken van de tweesporigheid van de besluitvorming bij de totstandkoming van de Tracéwet primair was gericht, is de operatie – althans in formele zin – beter geslaagd. Op twee wijzen, te weten het vereiste dat het tracébesluit moet steunen op een PKB en het feit dat het tracébesluit door de ministers van V&W en van VROM gezamenlijk wordt vastgesteld, wordt geacht verzekerd te zijn dat de ruimtelijke ordening haar inbreng en invloed in het tracébesluit kan hebben. Dit wordt, in een meer materiële zin, nog enigszins versterkt door de omschrijving van het begrip tracé in art. 1 onder h Tracéwet (“nauwkeurige beschrijving van de daarbij te realiseren maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard”). De in art. 15 lid 9 Tracéwet voor de gemeenteraad neergelegde verplichting om binnen een jaar na onherroepelijk worden van het tracébesluit een nieuw bestemmingsplan voor het tracé vast te leggen heeft echter vooral een codificerende betekenis, ook gelet op het feit dat tegen dat

Reconstructiewet in haar ambitie? en D.W. Bruil, De Reconstructiewet concentratiegebieden – een verbeterde Landinrichtingswet en een voorbeeld voor de Wilg?, *Bouwrecht* 2005, p. 945-949 resp. 950-954.

¹⁰ Ingevolge aan bijzondere regeling in art. 75a Ffwet.

bestemmingsplan, voor zover dat berust op het eerdere tracébesluit, geen rechtsbescherming openstaat.

De kern van de doorbreking van de tweesporigheid is gelegen in het feit dat het tracébesluit, ingevolge art. 15 lid 6 Tracéwet, geldt als vrijstelling ex art. 19 WRO van het bestemmingsplan.¹¹ Bij een dergelijke vrijstelling ex lege is van enige noodzakelijke (nadere) afweging in ruimtelijke-ordeningskader uiteraard niet langer sprake. Meer materieel gesproken kan een dergelijke integratie van de ruimtelijke ordening in de totstandkoming van het tracébesluit alleen geslaagd heten, wanneer de afweging van de ruimtelijke-ordeningsaspecten ook werkelijk een volwaardige plaats in de totstandkoming van het tracébesluit wordt toebedeeld. Het evaluatie-rapport inzake de Tracéwet, dat over de werking van de wet in algemene zin positief is, is juist op dat punt nogal kritisch.¹² Dienaangaande wordt in het rapport het volgende opgemerkt:

“Hoe gedegen de voorbereiding van het tracébesluit ook is – er is immers sprake van een voorbereiding die zeer uitgebreid is, veel tussenstappen en betrokkenen kent en waarbij een veelvoud van informatie wordt verzameld – het is en blijft besluitvorming die op een nauw omljnd gebied, het verkeers- en vervoerstraject, betrekking heeft. Dat de ruimtelijke gevolgen van het infrastructurele werk zich over een veel groter gebied zullen uitstrekken, staat tegelijkertijd vast. Het toevoegen van een wettelijke verplichting om ten minste in de trajectnota voldoende aandacht aan de laatstbedoelde gevolgen te besteden, kan ertoe leiden dat het tracébesluit meer wordt dan het met beperkte planologische overwegingen aangeklede sectorale besluit, dat het nu in veel gevallen nog is.”¹³

Uit het voorgaande citaat blijkt dat de kritiek in het evaluatie-rapport vooral gericht is op de (vanuit planologische overwegingen noodzakelijke) omvang van het bij het tracébesluit betrokken gebied, en niet zozeer op de wijze waarop de tracébesluit-procedure is ingericht.¹⁴ Het object van de ruimtelijke-ordeningsafweging is (blijkbaar) een ander dan dat van de tracébesluitvorming. Het komt er bij de vraag naar de wenselijkheid en mogelijkheid van integratie van de beide wetten derhalve op aan, het belangenkader van de besluitvorming zodanig te verbreden dat sprake is van omvattendheid van beide, zo zou een tussenconclusie op dit moment al kunnen luiden.

2.3. De Spoedwet wegverbreding

De Spoedwet wegverbreding (Sw), die medio 2003 in werking trad, had als doelstelling om de capaciteit van een aantal hoofdwegen, als zodanig nauwkeurig aangeduid in een bijlage van de wet, op zo kort mogelijke termijn te vergroten, door de aanleg van spitsstroken en andere wegaanpassingsmaatregelen. Het in de wet centraal staande besluit is het wegaanpassingsbesluit (WAB), vast te stellen door de minister van V&W, dat in essentie een vereenvoudigde variant van het tracébesluit inhield.¹⁵ In de praktijk heeft de jurisprudentie van de AbRS in de weg gestaan aan de voorgenomen snelle uitvoering van de WAB'en, in het

¹¹ Deze bepaling geldt sedert de, tamelijk ingrijpende, wijziging van de Tracéwet in 2000.

¹² A.B. Blomberg, A.A.J. de Gier, J. Gundelach en F.C.M.A. Michiels, Op de goede weg Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet, Den Haag 2002, zie met name p. 81-97.

¹³ Op de goede weg, p. 94.

¹⁴ Overigens zou men gelijke kritiek kunnen leveren op menig ruimtelijke-ordeningsbesluit zelf, men denke daarbij aan sommige projectvrijstellingen ex art. 19 lid 1 WRO of zogenaamde “postzegelplan-herzieningen” van het bestemmingsplan.

¹⁵ De eigenlijke reden van de totstandkoming van de Sw was de langdurige totstandkomingsprocedure van het tracébesluit, ook voor de eenvoudiger wegaanpassingsprojecten. Inmiddels is de Tracéwet in 2005 op dit punt herzien, als gevolg waarvan er een verkorte procedure voor dit soort wegaanpassingsbesluiten is komen te gelden.

bijzonder wegens de bestuursrechtelijke problemen rond de m.e.r.-plicht en – vooral – het Besluit luchtkwaliteit 2001, maar dat liet onverlet dat in een evaluatie-onderzoek met betrekking tot de Sw zinvolle conclusies over de werking van de wet, en in het bijzonder de totstandkoming en inhoud van de WAB'en, getrokken konden worden.¹⁶

De verhouding van het WAB met het bestemmingsplan is dezelfde als bij het tracébesluit: het WAB geldt van rechtswege als een vrijstelling als bedoeld in art. 19 WRO van het bestemmingsplan. Omdat een WAB naar zijn aard veel minder verstrekkende ruimtelijke gevolgen heeft dan een tracébesluit, zijn de consequenties van de vrijstellingsfiguur ex lege hier ook veel minder groot.

Wat betreft de milieurechtelijke aspecten valt vooral het (in eerste instantie) buiten toepassing laten van de Wet geluidhinder op, althans bij een aantal wegaanpassingsprojecten. Daarvoor in de plaats komt de verplichting voor de minister van V&W om een zogeheten geluidplan op te stellen. Het (voorgenomen) gevolg van een en ander was, dat na de inwerkingtreding van het WAB reeds met de wegwerkzaamheden kon worden begonnen en eerst in een later stadium over de geluidwerende voorzieningen besloten hoefde te worden. Wel werd in een uitspraak AbRS geoordeeld dat ook bij de wegaanpassingsbesluiten de m.e.r.-plicht kan gelden, anders dan door de minister van V&W aanvankelijk was aangenomen.¹⁷ Daar waar inderdaad een MER-plicht geldt, zullen noodzakelijkerwijs meerdere varianten van de voorgenomen wegverbreding beschreven moeten worden, hoewel het nut daarvan betwijfeld kan worden.

De bijzonderheid van het WAB ten opzichte van het tracébesluit was echter daarin gelegen, dat in het ontwerp van het WAB slechts een variant van de voorgenomen maatregel behoefde te worden opgenomen. De bestuurlijke inspanningen, ook die van de lagere overheden, konden daarom alle op die ene projectvariant worden gericht.

Een tweede bijzonderheid, die overigens al eerder in de Wet op de waterkering was geïntroduceerd (zie daarover in paragraaf 2.3), was dat tegelijk met de tervisielegging van het ontwerp-WAB ook de aanvragen van alle benodigde uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) ter inzage dienden te worden gelegd. Het was opzet van de Sw, in welke opzet de bestuurspraktijk ook is geslaagd, om de verlening van en het eventuele beroep tegen de benodigde vergunningen geconcentreerd en gecoördineerd te doen plaatsvinden. Dit vereiste overigens wel de nodige inspanningen van het ministerie van V&W naar de bevoegde bestuursorganen.¹⁸

Het evaluatierapport is positief over het systeem van coördinatie van de uitvoeringsbesluiten in de Sw en vermeldt daarover dat het “de inzichtelijkheid van het project voor gemeenten en burgers ten goede (komt). Het leidt tot een feitelijke vereenvoudiging van de fase van beroep bij de ABRvS. Het voorkomt bovendien dat belanghebbenden in de tijd gespreide mogelijkheden hebben om de voor het wegaanpassingsproject benodigde besluiten in rechte te bestrijden. De omvang van de rechtsbescherming wordt door het gekozen systeem echter niet beperkt”.

2.4. De Wet op de waterkering

¹⁶ A.A.J. de Gier, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, Evaluatie Spoedwet wegverbreding, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag mei 2006.

¹⁷ ABRS 15 september 2004, nr. 20041178/1 (A2 Vught-Ekkersweijer).

¹⁸ Omdat echter een brede consensus bestond tussen het ministerie en de betrokken lagere bestuursorganen over de noodzaak van de te nemen maatregelen (WAB'en), hadden die inspanningen vooral een procedureel karakter.

De Wet op de waterkering (Wwk) trad begin 1996 in werking en beoogt de grootschalige aanleg en – vooral- verbetering van de zogeheten primaire waterkeringen in Nederland.¹⁹ Centraal in de wet staat het door de dijkbeheerder, veelal een waterschap, vast te stellen dijkverbeteringsplan, dat de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft. Anders dan in de overige in dit hoofdstuk beschreven projectenwetgeving staan hier derhalve niet het rijk of de provincie als de voor de realisering van het project verantwoordelijke (hogere) overheden centraal, maar het waterschap als functionele bestuurslaag. Vanwege het belang van de verhouding Wwk-WRO in deze projectenwet is de Wwk in dit hoofdstuk opgenomen.²⁰ De reikwijdte van het dijkverbeteringsplan, een m.e.r.(beoordelings)-plichtig besluit, wordt bepaald door art. 7 lid 2 Wwk. In dat artikellid wordt gesproken van de te treffen voorzieningen aan de waterkering, welke ook betrekking dienen te hebben op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van het werk alsook op de bevordering van het belang van landschap, natuur of cultuurhistorie “voor zover zij recht streeks verband houden met de uitvoering van het werk”. De wettelijke doelstelling van het dijkverbeteringsplan is derhalve breder dan uitsluitend een waterkeringstechnische.

Was in het verleden van voor de inwerkingtreding van de Wwk de relatie tussen de waterkeringszorg en de gemeentelijke ruimtelijke ordening een vaak zeer moeizame, dit is na de komst van de wet verbeterd. In de eerste plaats, zo kan men veronderstellen, doordat de schrik er na het grote overstromingsgevaar in 1993 en 1995 flink in zat en er dus inmiddels een aanzienlijk verbreed draakvlak voor grootschalige dijkverbetering was ontstaan. Niettemin is de verhouding tussen dijkverbetering(-splan) en bestemmingsplan, althans in formeel opzicht, niet veranderd. Anders dan bij het tracébesluit het geval is, geldt een dijkverbeteringsplan niet als een vrijstelling ex art. 19 WRO van rechtswege. Art. 18 lid 3 Wwk bepaalt in dit verband slechts dat voor de verlening van een vrijstelling ex art. 19 WRO de verklaring van geen bezwaar van GS niet is vereist. Daarmee heeft de wetgever, nogal impliciet, aangegeven dat het op zijn minst voor de hand ligt om de realisatie van een dijkverbeteringsplan, althans wat betreft zijn planologische aspecten, langs de weg van de vrijstelling van het bestemmingsplan te doen verlopen. En wanneer GS het dijkverbeteringsplan hebben goedgekeurd, ligt het inderdaad in de rede om het vereiste van de verklaring van geen bezwaar, die nodig is ter uitvoering van dat plan, achterwege te laten. Niettemin moet men constateren dat de Wwk geen rechtstreekse doorwerking, of liever voorrang, kent van het (sectorale) dijkverbeteringsplan op het bestemmingsplan. Dit betekent dat een gemeentebestuur nog steeds, zagezegd op ouderwetse wijze, zou kunnen gaan dwarsliggen door haar planologische medewerking aan het dijkverbeteringsplan te weigeren, maar anderzijds zou dit slechts een tijdelijk obstakel kunnen vormen, gezien de bevoegdheid van GS om dit gemeentelijke verzet, door toepassing van hun indeplaatstredings-bevoegdheid van art. 23 lid 3 Wwk, te breken.

De conclusie op dit onderdeel kan derhalve zijn dat er in de Wwk, anders dan bij het tracébesluit ingevolge de Tracéwet, niet sprake is van een voorrang van rechtswege van het sectorale besluit (plan) op het bestemmingsplan. In de bestuurspraktijk is die er echter, wegens de toezichtsbevoegdheden van GS, in praktische zin wel degelijk.

Een tweede belangrijk onderdeel van de Wwk vormt het daarin voorziene systeem van coördinatie van de vereiste uitvoeringsbesluiten (art. 18 e.v Wwk). De Wwk is overigens de

¹⁹ De Wwk werd voorafgegaan door de Deltawet grote rivieren (Dgr), die in 1995 in het leven werd geroepen na de dreigende wateroverlast langs de grote rivieren. De Dgr voorzag reeds in een versnelde verbetering van 150 km rivierdijken en de aanleg van 150 km kaden langs de onbedijkte Maas in Limburg.

²⁰ Wanneer de Wwk, in een verbrede vorm, zal zijn opgenomen in de nieuwe Waterwet is haar verhouding met de Wro opnieuw vastgesteld.

eerste bestuurswet die in een dergelijk geavanceerd systeem van coördinatie voorzag.²¹ Gelijktijdige terinzagelegging van de vergunning-aanvragen en de (ontwerp-)vergunningen, bovendien tegelijk met het (ontwerp-)dijkverbeteringsplan, teneinde zowel de voorbereiding als de ingestelde beroepen tegen de diverse besluiten te synchroniseren, heeft zijn waarde bij de uitvoering van de Wwk duidelijk bewezen.²² Als bijzonderheid geldt hier verder dat GS bekleed zijn met de zogeheten plaatsvervangende bevoegdheid om, in de plaats tredend van het oorspronkelijk bevoegde gezag, vergunningen zelf te verlenen wanneer dat origineire gezag daartoe niet bereid is gebleken.

Men zou daarbij nog kunnen zeggen dat de planologische medewerking van het gemeentebestuur, en daarmee de afstemming met de gemeentelijke ruimtelijke ordening, langs de weg van een dergelijke indeplaatstreding kan worden verzekerd.

2.5. De Ontgrondingenwet

Zoals in paragraaf 2.1 al werd opgemerkt, verloopt de verlening van de ontgrondingsvergunning in wezen over de band van de ruimtelijke ordening. Een aanvraag om een ontgrondingsvergunning kan immers niet worden toegewezen wanneer deze in strijd is met het (in ontwikkeling zijnde) bestemmingsplan. Daarbij geldt echter de belangrijke restrictie dat dit anders is wanneer het gemeentebestuur, al dan niet daartoe gedwongen door de planologische aanwijzing van een hoger bestuursorgaan, voornemens is om het bestemmingsplan in een voor de aanvrager gunstige zin te herzien. In dat geval prevaleert het toekomstige bestemmingsplan.²³

Zogeheten winplaatsen, zijnde aangewezen locaties voor de meer grootschalige ontgrondingen, dienen in het streekplan te worden aangegeven en hebben de bijzondere juridische status van concrete beleidsbeslissingen als bedoeld in art. 1 WRO. Ook kunnen in het streekplan zogenaamde winzones, waarbinnen de winplaatsen nader kunnen worden bepaald, worden aangegeven.

Uit het voorgaande blijkt de duidelijke invloed en juridische doorwerking van de ruimtelijke ordening op de ontgrondingsvergunning-verlening.

De zeer brede, en daardoor aan die van de ruimtelijke ordening verwante, doelstelling van de Ontgrondingenwet (Ow) blijkt uit de omschrijving van het toetsingskader bij ontgrondingsvergunning-verlening in art. 3 lid 2 Ow: “Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken”. Ieder denkbaar belang, voor zover relevant, valt hiermee onder de specialiteit van de bevoegdheid tot ontgrondingsvergunning-verlening.

In zijn essentie en reikwijdte is deze norm voor de belangenafweging vergelijkbaar met de norm van “een goede ruimtelijke ordening” in art. 10 lid 1 WRO en “een goede ruimtelijke

²¹ Weliswaar dateert de Tracéwet van een eerdere datum (1994) en bevat deze eveneens een systeem van vergunningen-coördinatie, maar dat werd eerst bij de herziening van de Tracéwet in 2000 in die wet opgenomen.

²² Zie P.P.J. Driessen, A.A.J. de Gier en M.A. Wiering, Versterking van rivierdijken Een bestuurlijk-juridische evaluatie van plan- en besluitvormingsprocedures zoals opgenomen in de Wet op de waterkering. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1999, p. 119 e.v.

²³ Hierbij zij voor de volledigheid vermeld dat de, in de huidige artikelen 7c t/m 7g Ow opgenomen, regeling van de zgn. verplichte aanwijzing door GS in het momenteel bij de Eerste Kamer voorliggend wetsvoorstel tot herziening van de Ow komt te vervallen. Zie EK 2005-2006, 30 346, A. Dit laat echter onverlet dat de “gewone” aanwending van de provinciale aanwijzingsbevoegdheid ten behoeve van de opname van de winplaatsen in gemeentelijke bestemmingsplannen mogelijk blijft.

onderbouwing” in art. 19 lid 1 WRO. Alle houden zij immers in, dat alle bij het te nemen besluit betrokken belangen moeten worden meegewogen. Wel moet worden erkend dat sommige bij de verlening van een ontgrondingsvergunning betrokken belangen – bijvoorbeeld die inzake positieve beheersverplichtingen na een ontgronding of sommige financiële aspecten als heffingen bij een ontgronding – ruimtelijk niet of onvoldoende relevant zijn om in een ruimtelijke-ordeningsafweging betrokken te kunnen worden.

Waar de rol van het rijk, en daarmee ook van de nu nog in de Ow genoemde pkb Structuurschema oppervlakedelfstoffen, binnenkort gemarginaliseerd zal zijn, komt het zwaartepunt voor het aanwijzen van de grootschalige ontgrondingsprojecten bij de provincie en het streekplan te liggen. Omdat GS in veel van die gevallen het vergunningverlenend gezag zijn is dat ook consistent. Denkbaar zou in dat geval zijn om de betrokkenheid van GS bij ontgrondingen zowel vanuit de bevoegdheden op grond van de Ow als vanuit haar rol in de ruimtelijke ordening (het streekplan) ook in bestuursrechtelijk opzicht te combineren. Dit zou, in elk geval voor belangrijke onderdelen, kunnen leiden tot een fusie van de Wro en de Ow. Het streekplan dan wel de provinciale aanwijzing als projectbesluit voor de meer grootschalige ontgrondingen en (een specifieke vorm van) de aanlegvergunning ingevolge het bestemmingsplan als ontgrondingsvergunning.²⁴ De grote onderlinge verwantschap van Ow en WRO/Wro nodigen daartoe als het ware uit. Het feit dat er in dat geval wat aan de Wro en aan het Bro gesleuteld zou moeten worden doet op zichzelf geen afbreuk aan het realiteitsgehalte van de gedachte van wetsintegratie.

2.6. De Reconstructiewet concentratiegebieden

Art. 4 van de Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc), die slechts in een beperkt aantal provincies geldt, namelijk die waarin de zogeheten concentratiegebieden voor intensieve veehouderij gelegen zijn, beschrijft de buitengewoon ruime doelstelling van de wet: “de bevordering van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, water, milieu en infrastructuur en een verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur”. Men zou deze doelstelling een geëlaboreerde omschrijving van het begrip “een goede ruimtelijke ordening” van art. 10 lid 1 WRO kunnen noemen. Maar anderzijds zou men de doelstelling van de Rwc, met name wegens het begrip “ruimtelijke structuur”, zelfs ruimer dan de doelstelling van de WRO kunnen noemen. Dat laatste is zeker zo, wanneer men bij de vergelijking tussen de beide wetten betreft dat de Rwc in instrumentele zin veel meer is toegesneden op de problematiek in de desbetreffende landelijke gebieden dan de WRO. De Rwc bevat immers veel op de uitvoering van de (reconstructie-)plannen gerichte bestuursinstrumenten, waar de WRO gericht is op bestemming en beheer en niet of nauwelijks op de feitelijke inrichting van gebieden.

Men kan het, door PS van de betrokken provincie vast te stellen, reconstructieplan kenschetsen als een ruimtelijke-ordeningsplan, zeker wanneer door PS gebruik is gemaakt van

²⁴ Deze gedachte wijkt af van die in het rapport van het Instituut voor Bouwrecht, Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet”, A.G. Bregman en D.A. Lubach, Den Haag 2006. Zie ook A.G. Bregman, Het einde van de Ontgrondingenwet, Bouwrecht 2007, p. 10-16, waarin wordt gepleit voor het onderbrengen van de Ontgrondingenwet in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en in de Waterwet. Overigens zou ook in mijn gedachten de ontgrondingsvergunning bij de Wabo - als die er dan zo nodig moet komen - ondergebracht kunnen worden, maar gaat het er vooral om in welk wettelijk kader het project- of principebesluit voor de ontgronding genomen dient te worden.

de mogelijkheid die in art. 11 lid 6 Rwc is opgenomen om het door hen vastgestelde reconstructieplan rechtstreeks te laten doorwerken in de gemeentelijke ruimtelijke ordening. In dat geval geldt het in het reconstructieplan bepaalde als een vrijstelling ex art. 19 WRO van rechtswege van het bestemmingsplan en geldt het reconstructieplan als voorbereidingsbesluit als bedoeld in art. 21 WRO. Voorts geldt het reconstructieplan, voor zover dat afwijkt van een geldend streekplan, als een herziening van dat streekplan(-onderdeel). Het laatste staat dus los van een eventuele beslissing van PS om het reconstructieplan rechtstreeks te laten doorwerken naar de *gemeentelijke* ruimtelijke ordening. Men kan derhalve concluderen dat het streekplan volgend is ten opzichte van het reconstructieplan en het bestemmingsplan, zo daartoe door PS wordt besloten, eveneens.²⁵ Dit is overigens ook wat de schadevergoeding betreft het geval, omdat art. 30 Rwc een eigen – naar art. 49 WRO (planschaderegeling) gemodelleerde – schadevergoedingsregeling kent.

Het verband van de Rwc met de milieurechtelijke regelgeving is echter veel losser dan met de WRO. Een rechtstreeks verband tussen het reconstructieplan en de vereiste milieurechtelijke afwegingen en besluiten is niet gelegd. Alleen in de afstemmingsregeling met betrekking tot de uitvoering van het reconstructieplan, die sterke gelijkenis heeft met de coördinatie-regeling inzake de vereiste vergunningen in de Tracéwet en in de Wwk, komen de milieurechtelijke toestemmingsvereisten aan de orde. Gelet op het randvoorwaardelijk karakter van deze toestemmingsvereisten, men denke daarbij in het bijzonder aan de stank- en ammoniakwetgeving, kunnen deze voor aanzienlijke beletselen bij de uitvoering van het reconstructieplan zorgen. GS hebben, als coördinerend bestuursorgaan in deze, weliswaar de (facultatieve) bevoegdheid tot plaatsvervangende vergunningverlening, maar deze bevoegdheid kan het materiële wetgevingskader niet opzij zetten.²⁶

Wat ook voor de Rwc geldt, geldt in nog grotere mate voor de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), namelijk dat in die wetgeving voorzien is in bijzondere wijzen van eigendomsverkrijging, of beter gezegd van eigendomsverschuiving, in de vorm van inbreng van eigendomsrechten middels bijvoorbeeld kavelruil en herverkaveling, die sterk afwijken van het wettelijk systeem dat in de WRO/Wro wordt gevolgd, waar immers van de klassieke optie van de onteigening (en het voorkeursrecht) wordt uitgegaan. Deze bijzonder wijzen van wijziging van eigendomsverhoudingen, die nauw samenhangen met de voorgestane inrichting van een gebied, zouden op een moeizame wijze moeten worden ‘ingebouwd’ in de Wro of anders geheel verloren gaan, wanneer gekozen zou worden voor een volledige integratie van beide wetgevingscomplexen. Hierop zal in hoofdstuk 4 worden teruggekomen.

2.7. Tussenconclusies

1. Sommige wetten hebben een sterk met die van de WRO verwante brede doelstelling. Dat is in het bijzonder met de Ontgrondingenwet en de Reconstructiewet concentratiegebieden het geval. De gedachte van wetsintegratie ligt dan op zichzelf bezien snel binnen het bereik. Maar dan zal wel een afdoende oplossing geboden moeten worden van het probleem dat de WRO, om ook als uitvoeringsgerichte projectenwet te kunnen dienen, onvoldoende bestuursinstrumenten in zich draagt die de gewenste inrichting van gebieden kunnen garanderen.

²⁵ Zie daarover P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier, *De Reconstructiewet concentratiegebieden voorzichtig in actie*, Agrarisch recht 2004, p. 348.

²⁶ Driessen en De Gier, t.a.p., p. 348 en 349.

2. De Tracéwet (en de daaraan annexe Spoedwet wegverbreding) en de Wet op de waterkering hebben beide betrekking op specifieke projecten van lijninfrastructuur. Die projecten bestrijken slechts een beperkte hoeveelheid grond, maar hun ruimtelijke uitstraling is ook over een grote oppervlakte gezien groot. Daarom kan de rol van de ruimtelijke ordening niet beperkt blijven tot slechts de gronden die met de uitvoering van het project gemeoid zijn. Deze innerlijke spanning, die dus vooral de gewenste rol van de ruimtelijke ordening betreft, maakt de integratie van deze wetten lastig, naast het punt van de onvoldoende uitvoeringsgerichtheid van de WRO dat ook hier speelt.
3. In de bestuurspraktijk is de fase van de bestuursrechtelijke uitvoering van het project, in de vorm van het tijdig verkrijgen van de bestuursrechtelijke toestemmingen alsook het doorlopen van onteigeningsprocedures, ten minste zo belangrijk als die van de vaststelling van het projectbesluit. Het in de wet aanwijzen van een centraal staand bestuursorgaan, dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de benodigde uitvoeringsbesluiten draagt, is nodig gebleken, maar kan niet garanderen dat de toestemmingen in alle gevallen rechtmatig kunnen worden verleend, omdat het materieelrechtelijk kader voor vergunningverlening overeind blijft en dit kader zich tegen vergunningverlening zou kunnen verzetten..
4. Het ligt voor de hand om te bezien in hoeverre de nieuwe Wro handreikingen bieden om aan de onder 1. t/m 3. geconstateerde problemen tegemoet te komen.

Hoofdstuk 3. Mogelijkheden van integratie onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening

3.1. Inleiding

Met de totstandkoming en de begin 2008 verwachte inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden ook nieuwe mogelijkheden geboden voor de integratie van projecten-besluitvorming en daarmee wellicht ook van het ruimtelijk bestuursrecht. Dat kan men althans verwachten bij lezing van de considerans bij de wet, waar wordt vermeld dat de wet (ook) dient om “(...) de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen”.

In ieder geval is op het punt van de sturingsmogelijkheden van de rijks- en provinciale overheid naar de gemeentelijk ruimtelijke ordening het nodige veranderd en toegevoegd in de nieuwe wet. Juist deze nieuwe sturingsbevoegdheden zijn relevant voor de besluitvorming rond grote projecten, zo is in het verleden gebleken. En vooral het gemis van deze bevoegdheden, dan wel hun onvolkomenheden, waren in het verleden voor de wetgever reden om tot de vaststelling van eigenstandige sectorale wetgeving te besluiten.

De vraag is derhalve, in hoeverre de Wro een aanpassing van bestaande of de introductie van nieuwe instrumenten kent, die voor de besluitvorming van ruimtelijke projecten nieuwe en integrerende perspectieven biedt. Daartoe zullen de verschillende instrumenten die daarbij een rol kunnen spelen, in dit hoofdstuk nader worden gezien.

3.2. De structuurvisies (hoofdstuk 2 Wro)

Met de figuur van de structuurvisie wordt, zowel op rijks-, provinciaal als op gemeentelijk niveau, een beleidsplan-achtig instrument geboden dat naar de bedoeling van de wetgever uitdrukkelijk niet als normatief, maar als indicatief gedacht is. De structuurvisie kent twee varianten, waarvan de eerste bestemd is om de “hoofdpijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een gebied” weer te geven en de andere om de “hoofdpijnen van de voorgenomen ontwikkelingen van aspecten van het nationale ruimtelijk beleid” te schetsen. Vertaald naar de figuur van de huidige pkb, zou men de vergelijking kunnen maken met de structuurschetsen resp. de structuurschema's. Dit onderscheid tussen de twee soorten structuurvisies wordt derhalve doorgetrokken naar alle overheidsniveau's.

Uitgaande van het axioma van de wetgever dat het hier geen beslissingen gericht op rechtsgevolg en dus geen bindende besluiten kan betreffen, moet op voorhand worden geconstateerd dat een structuurvisie niet het vervoermiddel voor enig ruimtelijk projectbesluit kan zijn, althans niet in de zin zoals projectbesluiten nu in de WRO en in de ruimtelijke relevante sectorale wetgeving voorkomen. Voor de doelstelling van integratie van de principale besluitvorming inzake ruimtelijke projecten kan de structuurvisie derhalve slechts beperkt dienstbaar zijn.

Veeleer lijkt de structuurvisie door de wetgever gedacht als een soort achtergrond-document bij de beleidsvoering. In de Wro wordt geen regulier verband gelegd tussen de structuurvisie en bijzondere bestuursbevoegdheden.^{27 28} Tegelijk zou het in strijd zijn met het gezonde

²⁷ Zo dat het geval zou zijn, dan zou de structuurvisie al snel kunnen worden aangeduid als een beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb en dus wel degelijk een besluit zijn. Toch valt de toepasselijkheid van deze redenering bepaald niet uit te sluiten. Veel zal in de praktijk afhangen van de wijze waarop de (desbetreffende passages in de) structuurvisies zijn geformuleerd. Het feit dat de **wetgever** hier geen normatieve werking heeft gewild zegt namelijk niet alles.

verstand om aan te nemen, dat de structuurvisie voor de uitoefening van die bevoegdheden geen enkele juridische relevantie zou bezitten.

Vooralsnog lijkt de meest plausibele conclusie, dat de structuurvisie een – in ieder geval in beleidsmatig opzicht – inkaderende functie zal hebben en vooral relevantie zal hebben voor de motiveringsgrondslag van de later te nemen ‘echte’ besluiten. Zo bezien, zou een structuurvisie slechts kunnen dienen ter voorbereiding van een later te nemen besluit, hetgeen in de sfeer van consensusvorming zeker geen onbelangrijke functie is. Indachtig het onderwerp - projectbesluitvorming - dringt de associatie zich op met de trajectnota als voorportaal van het daaropvolgende tracébesluit, al zijn de beide laatste uiteraard veel concreter naar hun inhoud.

Eveneens in de sfeer van de consensusvorming, maar dan tussen de bevoegde bestuursorganen op het rijksniveau zelf, zou de rijks-structuurvisie een rol kunnen vervullen in de eerste fase, of wellicht in de voorfase, van de besluitvorming inzake rijksprojecten.²⁹ De rijksstructuurvisie wordt immers, in de beide varianten, vastgesteld in onderlinge overeenstemming tussen de Minister van VROM en een of meer andere betrokken Ministers. Dit betekent een gedeelde bevoegdheid en daarmee verantwoordelijkheid, zoals ook nu bij de vaststelling van het tracébesluit³⁰ ingevolge de Tracéwet het geval is. Een dergelijke – de eigenlijke besluitvorming inleidende – fase in de vorm van de vaststelling van een structuurvisie zou dan tot doel hebben om de wilsvorming bij de betrokken bestuursorganen te versnellen en te rationaliseren.

Als randvoorwaarde zou daarbij echter gesteld moeten dat een en ander de uiteindelijke besluitvormingsprocedure niet zou mogen verlengen. Een complicerende factor hierbij is dat, ingevolge de recente wijziging van de Wet milieubeheer, met betrekking tot de totstandkoming van de structuurvisie in veel gevallen de milieubeoordelingsplicht (smb-plicht) zal gelden.³¹ Hierbij kan echter worden opgemerkt dat men de tijd die men met de vaststelling van de structuurvisie en de daarmee beoogde consensusvorming verliest, wellicht op een later moment in de besluitvorming terugwint. Hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot de smb-plicht, met de naleving waarvan de tijd voor de opstelling van een op een later moment verplicht MER zou kunnen worden bekort.

3.3. Algemene regels

De normatieve functie die van de bovengemeentelijke ruimtelijke beleidskeuzen kan uitgaan is door de wetgever gedacht in de vorm van de algemene regels, hetzij in een algemene maatregel van bestuur (art. 4.3 lid 1 Wro) hetzij in een provinciale verordening (art. 4.1 lid 1 Wro).³² Deze algemene regels dienen binnen uiterlijk een jaar in het bestemmingsplan te

²⁸ Overigens wordt in het voorstel van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening op een enkele plaats wel een verband tussen de (gemeentelijke) structuurvisie en het instrumentarium van de Wet voorkeursrecht gemeenten gelegd alsook in de Wro, op het onderdeel grondexploitatie(wet), zelf wat betreft de mogelijkheid om in een gemeentelijke grondexploitatie-overeenkomst een geldelijke bijdrage te vragen voor een in de gemeentelijke structuurvisie wenselijk geachte ontwikkeling op een andere locatie. Zie voor het laatste art. 6.24 van het wetsvoorstel (Grondexploitatie).

²⁹ Zie daarover ook de brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 17 juni 2005 inzake Onderzoek naar infrastructuurprojecten, TK 2004-2005, 29 283, nr. 31, p. 2 en 3.

³⁰ Althans voor zover het tracébesluit niet, met gebruikmaking van art. 2 lid 3 Tracéwet, uitsluitend door de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt vastgesteld.

³¹ Zie uitgebreid hierover: M.A.A. Soppe, Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening, Utrecht 2005, in het bijzonder hoofdstuk 7 Smb-richtlijn en de implementatie daarvan, p. 261-300.

³² Naar geldend recht is die normatieve functie gedeeltelijk verbonden met de ‘concrete beleidsbeslissing’ in een pkb of streekplan, zie art. 1 WRO.

worden verwerkt, maar vanaf hun inwerkingtreding hebben zij al een rechtstreekse dwingende betekenis voor de verlening van bouw-, aanleg- en sloopvergunningen. Hoewel de algemene regels, wegens hun mogelijke kwetsbaarheid als gevolg van exceptieve toetsing³³ in bestuursrechtelijke procedures die zich jaren later kunnen voordoen, de “Achilleshiel”³⁴ van de de Wro genoemd kunnen worden, kunnen zij potentieel van grote betekenis zijn. Naarmate zij meer gedetailleerd zijn, en dat moeten zij wel zijn wanneer zij althans ook als rechtstreeks toetsingskader voor vergunningverlening moeten dienen, kunnen zij voor doorwerking van het rijks- of provinciaal ruimtelijk beleid naar het gemeentelijke bestemmingsplan (of het provinciale inpassingsplan) zorgen. Een nadeel, althans bij projectbesluitvorming, is echter dat daarmee geruime tijd gemoeid is, te weten in het uiterste geval een jaar. Op het eerste gezicht is de algemene regel als interventie-middel (wegens nationale of provinciale belangen) niet buitengewoon geschikt te achten, behalve wellicht bij projecten met een (zeer) lange looptijd, zoals bepaalde grootschalige ontgrondingen.

Samengevat zou men kunnen concluderen dat de algemene regel vooral dienstig kan zijn, wanneer het gaat om “defensief” ruimtelijk beleid, waarbij het gaat om het conserveren van een bepaalde planologische toestand en ontwikkelingen die daarvoor bedreigend zijn op afstand gehouden moeten worden.³⁵ Voor de besluitvorming rond en de uitvoering van ruimtelijke projecten, waarmee bovendien nagenoeg altijd een zekere urgentie gemoeid is, is de algemene regel aanzienlijk minder geschikt.

3.4. Specifieke aanwijzingen

In een slechts marginaal aangepaste vorm, is de aanwijzingsfiguur uit art. 37 WRO blijven bestaan en wel in art. 4.4 lid 1 (ministeriële aanwijzing) en in art. 4.2 lid 1 (provinciale aanwijzing). De belangrijkste wijziging ten opzichte van art. 37 WRO bestaat eruit dat een planologisch-juridische grondslag (anders dan nationale, respectievelijk provinciale belangen) niet langer vereist is. Voorts kan door het bestuursorgaan dat de aanwijzing geeft, de termijn bepalen waarbinnen de gemeenteraad het bestemmingsplan moet hebben aangepast. Als laatste bijzonderheid kan worden vermeld dat de aanwijzing van rijkswege niet alleen door de Minister van VROM kan worden gegeven, maar ook door enige andere Minister zij het “in overeenstemming met” de Minister van VROM.

Deze aanwijzingsfiguur lijkt dus aanzienlijk flexibeler dan de hierboven beschreven algemene regel.

Wel vormt de rechtsbescherming tegen de specifieke aanwijzing mogelijk een complicerende factor, waar art. 8.2 lid 2, onder f, Wro bepaalt dat belanghebbenden hiertegen beroep bij de AbRS kunnen instellen “voor zover deze betrekking heeft op een daarbij concreet aangegeven locatie, waarvan geen afwijking mogelijk is”.³⁶

³³ De rechtmatigheid van een algemene regel kan, vanwege art. 8.2 Awb, niet rechtstreeks bij de bestuursrechter worden aangevochten, maar wel kan in een procedure tegen een uitvoeringsbesluit (bestemmingsplan, bouwvergunning, handhavingsbesluit) de exceptie van onrechtmatigheid van de algemene regel worden ingeroepen.

³⁴ Zie A.A.J. de Gier, Een voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, Agrarisch recht 2003, p. 592-601.

³⁵ Men zou hier kunnen denken aan het vrijhouden van de uiterwaarden van bebouwing of aan de bescherming van ecologisch waardevolle gebieden.

³⁶ Men kan zich afvragen wat dit zinsdeel nu eigenlijk betekent. L’Histoire se repete, vergelijk de ellende bij het beroep tegen pkb’en en streekplannen voor de omschrijving van het begrip ‘concrete beleidsbeslissing’ in art. 1 WRO.

De bijzondere variant van de specifieke aanwijzingsbevoegdheid, neergelegd in art. 3.8 lid 6 Wro, waarbij de Minister van VROM of GS met een zogenaamde ‘reactieve aanwijzing’ kunnen reageren op de vaststelling van een bestemmingsplan dat in strijd is met het nationaal of provinciaal belang, blijft hier buiten bespreking. Deze is immers uitsluitend gericht op het voorkomen van de inwerkingtreding van een onwelgevallig besluit en niet op het entameren van een bestuursrechtelijk regime voor het uitvoeren van een genomen projectbesluit.

Denkbaar is dat een projectbesluit een aanwijzing van rijk of provincie in zich draagt, waarbij de gemeenteraad wordt opgedragen om het bestemmingsplan aan te passen aan het projectbesluit en een deugdelijke beheersregeling voor het desbetreffende gebied in het bestemmingsplan op te nemen. Dit hoeft, zeker wanneer men de bestemmingsplan-aanwijzing op een verstandige wijze ‘inplant’ in het besluitvormingsproces, niet tot (een beduidend) tijdverlies te leiden. De uitvoering van de aanwijzing zou onderdeel kunnen uitmaken van het uitvoeringstraject van het projectbesluit, zij het dat het gevaar bestaat dat de rechtsbescherming tegen de aanwijzing gecombineerd met het bestemmingsplan een eigen traject zal gaan volgen.

In essentie is dit de variant zoals die beschreven werd in de “oude” Tracéwet (van voor 2000), toen het tracébesluit gepaard ging met een (verplichte) aanwijzing van de Minister van VROM en in de huidige Ontgrondingenwet, waar sprake is van een (verplichte) aanwijzing van GS ingeval een gemeente haar planologische medewerking aan de uitvoering van het ‘winplaatsen-beleid’ voor ontgrondingen in het streekplan weigert.

3.5. Inpassingsplannen

Hoofdstuk 3 Wro draagt de titel “Bestemmings- en inpassingsplannen”. Met de laatste worden de door rijk (de Minister van VROM, art. 3.28 Wro) en provincie (PS, art. 3.26 Wro) vastgestelde bestemmingsplannen bedoeld ingeval sprake is van nationale, respectievelijk provinciale belangen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wro worden weliswaar enkele voorbeelden gegeven van situaties waarin de bevoegdheid tot vaststelling van een inpassingsplan benut zou kunnen worden, maar in de wettekst wordt zij niet verder genormeerd dan dat sprake moet zijn van de genoemde “belangen”. Dat maakt de bevoegdheid in beginsel ruim toepasbaar. In essentie gaat het om gevallen waarin rijk of provincie, vanwege de daarmee gemoeide belangen, de regie wensen te voeren ook over de planologische aspecten van het geval.

Hoewel de figuur van het van hogerhand vastgestelde bestemmingsplan niet volstrekt nieuw is - men denke aan art. 38 lid 2 WRO - is zij in zoverre wel ingrijpend, dat hiermee de consequentie van het bovengemeentelijke karakter van bepaalde ontwikkelingen ten principale wordt doorgetrokken naar wat tot voor kort nog het gemeentelijk domein was, het bestemmingsplan. Maar waar evident sprake is van bovengemeentelijke belangen, zoals bij de aanleg of uitbreiding van hoofdinfrastructuur of het inrichten van grootschalige waterbergingsgebieden, ligt het tamelijk voor de hand om ook de verantwoordelijkheid voor de planologisch-juridische inpassing daarvan bij het hoger gezag te leggen. En vanuit het belang van een goede ruimtelijke ordening bezien, is de gedachte van een rijksbestemmingsplan waarin de aanleg van een autosnelweg planologisch wordt geregeld, met inbegrip van de ruimtelijke effecten op de bredere omgeving van het tracé, aantrekkelijker dan het huidige systeem van art. 15 lid 6 Tracéwet, op grond waarvan een tracébesluit eenvoudigweg geldt als een vrijstelling ex art. 19 WRO van dat bestemmingsplan voor zover het laatste strijdig is met het eerste. Een vrijstellingsbesluit is juridisch-inhoudelijk

gezien immers niets, het bepaalt uitsluitend dat het andere besluit (het bestemmingsplan) *niet* geldt.³⁷ Alleen al om die reden verdient een bestemmingsplan (inpassingsplan), zeker ingeval sprake is van een ontwikkeling met grote ruimtelijke gevolgen, de voorkeur boven een vrijstellingsbesluit.³⁸ Als ik het goed zie, bestaat tegen de idee van het bovengemeentelijke bestemmingsplan dan ook weinig principiële oppositie (meer).

Men kan de vraag opwerpen of het bestemmingsplan, gelet op zijn inhoudsvereisten en – beperkingen en zijn tamelijk lange totstandkomingsprocedure, een geschikt vervoermiddel is voor het projectbesluit. en voor de uitvoering van dat besluit. In zijn huidige gedaante en ook ingevolge de regeling in de nieuwe wet (zie art. 3.1 Wro) mist het, ten principale, een uitvoeringsgericht karakter.³⁹ Met het bestemmingsplan/inpassingsplan alleen komt men er dus niet, andere bestuursrechtelijke middelen zullen nodig blijven om een project uit te voeren. Wat de totstandkomingsprocedure betreft kan men optimistischer zijn. Omdat men ervan uit kan gaan dat van een interventie van hogerhand, in de vorm van een ‘reactieve aanwijzing’, in de bestemmingsplanprocedure geen sprake kan zijn, zou de procedure, gerekend vanaf de tervisielegging van het ontwerp tot aan de inwerkingtreding, zo’n vijf maanden gaan duren. Dat is niet buitensporig lang voor een besluit van die inhoud. Hierbij is echter de mogelijkheid van een toegewezen schorsingsverzoek bij de Voorzitter AbRS niet betrokken. Is van het laatste wel sprake, en wordt het schorsingsverzoek ook toegewezen, dan dient bij het geschatte tijdsbestek minimaal 9 maanden te worden opgeteld.

De mogelijkheid om de figuur van de rijks- of provinciale structuurvisie te benutten als voorfase van de besluitvorming, zoals gesuggereerd in paragraaf 3.2, zou de voorbereidingsfase van het bestemmingsplan (inpassingsplan) nog kunnen bekorten.

3.6. Projectbesluiten

Art. 3.27 en 3.29 Wro bieden de mogelijkheid van het provinciale (PS) respectievelijk ministeriële (de Minister van VROM, al dan niet tezamen met een andere Minister) projectbesluit. Daarop is de Afdeling 3.3 (“Bepalingen omtrent een aan een bestemmingsplanvaststelling voorafgaand projectbesluit”) grotendeels van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat ook bij deze projectbesluiten het vereiste van “een goede ruimtelijke onderbouwing” van art. 3.10 lid 2 Wro geldt.

Met een rijks- of provinciaal projectbesluit kan worden vooruitgelopen op een nationaal of provinciaal inpasingsplan.

Een nationaal of provinciaal projectbesluit is een verleidelijk middel om, al dan niet in combinatie met een sectoraal besluit over een project, de planologische obstakels en dan vooral een gemeentelijk bestemmingsplan dat zich tegen de uitvoering van het project in kwestie zou verzetten te elimineren. In dat opzicht zou het vergelijkbaar zijn met de vrijstelling van rechtswege als bedoeld in art. 15 lid 6 Tracéwet. In dat geval zou de planologische inpassing van het (primair) sectorale besluit in het vat van het nationale of

³⁷ Al moet hierbij worden toegegeven dat aan een vrijstellingsbesluit voorschriften kunnen worden verbonden. Maar dat kunnen geen gebruiksvoorschriften zijn met eenzelfde reikwijdte zijn als in een bestemmingsplan worden opgenomen.

³⁸ Weliswaar staat in art. 15 lid 9 Tracéwet de verplichting voor de gemeenteraad opgenomen om binnen een jaar na onherroepelijk worden van het tracébesluit een bestemmingsplan vast te stellen, maar deze bepaling heeft voornamelijk een codificerende betekenis.

³⁹ Met andere woorden: de Reconstructiewet concentratiegebieden is niet voor niets vastgesteld.

provinciale projectbesluit gegoten worden, waarna de meer integrale belangenafweging bij het inpassingsplan slechts zou nauwen.

Het is hierbij echter de vraag of de bestuursrechter ook ten aanzien van de bovengemeentelijke projectbesluiten de oude ‘anticipatie-jurisprudentie’ (inzake de planologische inpasbaarheid van de in het projectbesluit toegestane ontwikkeling in het bestemmingsplan/inpassingsplan) wederom zal toepassen. Voor die vraag is aanleiding, omdat de regeling van het projectbesluit in Afdeling 3.3 op de ‘ouderwetse’ wijze van de anticipatie op het komende bestemmingsplan is vormgegeven. Wanneer dat het geval zou zijn, zou de optie van het vrijstellingsbesluit als ‘puinruimer’ geen opgeld doen en zou het vereiste van “een goede ruimtelijke onderbouwing” een vergelijkbare inhoud krijgen als dat van “een goede ruimtelijke ordening” in art. 3.1 lid 1 Wro. Zie hierover verder paragraaf 4.2.5 in het volgende hoofdstuk.

Uiteraard vervallen de eerdergenoemde bezwaren wanneer de “goede ruimtelijke onderbouwing” van het projectbesluit geboden wordt en, al dan niet tegelijk of geïntegreerd met het sectorale besluit over het project, over de ruimtelijke implicaties van het project besloten wordt.

3.7. Provinciale en rijkscoördinatieregeling (Afdeling 3.5 Wro)

De in Afdeling 3.6 Wro opgenomen coördinatieregeling van besluiten, waarvan de provinciale variant te vinden is in art. 3.33 en 3.34 Wro en de rijksvariant in art. 3.35 en 3.36 Wro, is in hoofdzaak een kopie van een gelijksoortige afstemmingsregeling in de Tracéwet, de Wet op de waterkering en de WRO (Rijksprojectenprocedure). Zij heeft, bij de uitvoering van de twee eerstgenoemde wetten, haar waarde bewezen. Bij de realisering van de meer grootschalige projecten, waarbij een veelvoud van vergunningen en andere bestuursrechtelijke toestemmingsvereisten benodigd is, blijkt de uitvoeringsfase vaak ten minste even problematisch als het nemen van het projectbesluit zelf. In het bijzonder de bevoegdheid tot *plaatsvervangende* vergunningverlening door het hoger gezag, of de dreiging die van die bevoegdheid uitgaat, is een belangrijk middel om de duur van de uitvoeringsfase te beperken. Hierbij verdient echter opmerking dat de bevoegdheid van indeplaatstreding door het hoger gezag de materiële normstelling in de van toepassing zijnde wetgeving niet opzij kan zetten. Het indeplaatstredende bestuursorgaan is, met andere woorden, evenzeer aan die normen gebonden. Dat zou alleen anders zijn, wanneer in de coördinatieregeling een op art. 41 lid 1, onder c, WRO (onderdeel van het ‘Nimby-wetje’) gelijkende bepaling was opgenomen, die het mogelijk zou maken om de normstelling (in lagere regelingen) buiten toepassing te laten.⁴⁰ Een dergelijke bepaling treft men in de coördinatieregeling van Afdeling 3.6 Wro echter niet aan.

De coördinatieregeling vindt inmiddels zo’n brede toepassing in het ruimtelijk bestuursrecht, dat zij – in enige variant – eerder een plaats in de Awb verdient.

3.8. Slotopmerking

In het volgende hoofdstuk zullen de eisen die de bestuurspraktijk onder de genoemde projectwetten stelt, en de eventuele andere eisen en wenselijkheden die met betrekking tot de projectbesluitvorming bestaan, worden geconfronteerd met de mogelijkheden die de nieuwe

⁴⁰ Art. 41 lid 1, onder c, WRO bepaalt dat zulks “om dringende redenen” kan, voor zover het toepassen van die normstelling “een onevenredige belemmering met zich zou brengen voor de verwezenlijking van het project”.

Wro gaat bieden. Dit dient conclusies over de (on)mogelijkheden en (on)gewenstheid van integratie van wetgeving in het ruimtelijk bestuursrecht op te leveren.

Hoofdstuk 4. De verschillende opties van integratie en afstemming van wetgeving in het ruimtelijk bestuursrecht

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitvoering gegeven aan de opdracht die in de motie Verdaas/Van Bochove is geformuleerd en wordt de vraagstelling van het onderzoek, beschreven in paragraaf 1.2, beantwoord. Die vraagstelling luidde:

In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om te komen tot een re-integratie van het ruimtelijk bestuursrecht op het onderdeel van de projectbesluitvorming en –uitvoering en zo ja, langs welke wegen zou die re-integratie kunnen geschieden?

Nadat in de voorgaande hoofdstukken een beeld is geschetst van de ruimtelijk meest relevante sectorwetgeving en haar verhouding tot de WRO, alsook van de mogelijkheden die de nieuwe Wro ter facilitering van het nationaal en provinciaal beleid gaat bieden, gaat het er in dit hoofdstuk om een en ander met elkaar te confronteren. De bedoeling daarvan is om na te gaan in hoeverre de Wro een integraal kader zou kunnen bieden voor de besluitvorming inzake ruimtelijke projecten en de uitvoering daarvan. Als dat het geval zou zijn, dan ligt de wenselijkheid van integratie van de Wro met de desbetreffende sectorwetgeving voor de hand. Als dat niet zo zou zijn, is een gedeeltelijke integratie of – als een minder vergaande variant – enige vorm van afstemming of coördinatie⁴¹ tussen de beide wetgevingscomplexen wellicht wenselijk.

In wezen vooraf hieraan gaat echter de vraag in hoeverre integratie van wetgeving op een nog generaler niveau dan dat van de Wro bereikt zou kunnen worden. Daarbij zijn - in theorie althans - twee opties denkbaar: integratie van projectwetgeving in (een onderdeel projectbesluitvorming en –uitvoering van) de Algemene wet bestuursrecht dan wel in een afzonderlijke Projectenwet. Met een beschrijving van de laatste twee opties, zij het in hoofdlijnen, zal in de navolgende paragraaf worden begonnen.

In paragraaf 4.2 zullen de verschillende opties van integratie of afstemming van de besluitvorming inzake ruimtelijke projecten de revue passeren.

In paragraaf 4.3 zal hetzelfde geschieden wat betreft de besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het reeds genomen projectbesluit.

Bij de beschrijving van de verschillende opties van integratie, afstemming of coördinatie zijn de in paragraaf 1.3 onderscheiden criteria en aspecten leidraad geweest.⁴²

4.2. Integratie van projectbesluitvorming

⁴¹ Zie voor de omschrijving van deze begrippen het slot van paragraaf 1.1.

⁴² Die criteria luiden:

- integraliteit van afweging van alle belangen
- tempo en beheersing van de besluitvorming
- inzichtelijkheid voor bestuur en burger
- vermindering van regelgeving
- relatie omvang wetgevingsoperatie en door integratie beoogde voordelen

4.2.1. Integratie in de Awb

De ultieme vorm van integratie van ruimtelijke en sectorale wetgeving inzake projecten, want op een zo generaal mogelijk niveau, zou een integratie in (een afzonderlijke Afdeling van) de Algemene wet bestuursrecht zijn. Twee aspecten – of problemen, zo men wil – staan echter in de weg aan de realisering van dit ideaal-typische beeld.

In de eerste plaats heeft de (sector-)wetgeving, die onderwerp van dit onderzoek is, niet alleen betrekking op de bestemming van gronden benodigd voor het realiseren van het desbetreffende project, maar evenzeer op de inrichting van die gronden en de bestuursinstrumenten die daarvoor nodig zijn. Een voorbeeld is de regelgeving inzake de toegelaten geluidhinder (in de Wet geluidhinder c.a.) als onderwerp in de Tracéwet en een ander de aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen in een reconstructieplan vereist ingevolge de Reconstructiewet concentratiegebieden. Beide aspecten maken naar geldend recht onderdeel uit van de desbetreffende projectbesluiten (tracébesluit en reconstructieplan) vanuit de gedachte dat het projectbesluit een *op uitvoering gericht* besluit dient te zijn. Het voert te ver, en is ook niet goed denkbaar, om dit soort van gedetailleerde regelingen en aspecten onderdeel te doen zijn van een regeling over projectbesluitvorming in de Awb.

Met andere woorden: vooral omdat projectbesluitvorming ook - of juist - ziet op de inrichtingsaspecten van een project, is een volledige regeling van die besluitvorming in de Awb niet goed voorstelbaar. Een dergelijke regeling in de Awb zou derhalve altijd een groot aantal verwijzingen naar inrichtingsaspecten in andere meer specifieke regelgeving moeten bevatten, hetgeen de winst van de integratie sterk zou verminderen.

In de tweede plaats, en in het verlengde van het voorgaande, moet worden opgemerkt dat de Awb primair een kader biedt van normen waaraan het bestuur zich dient te houden. De Awb is niet bedoeld als bestuurswet waarin bevoegdheden aan bestuursorganen worden toegekend. Bij de integratie van projectwetgeving in de Awb zou het laatste nadrukkelijk wel geschieden, althans wanneer men de bestaande projectwetgeving zou willen vervangen door een regeling, met inbegrip van bevoegdheidsgrondslagen, in de Awb.

Samengevat zou men kunnen zeggen dat de *Algemene* wet bestuursrecht een te generaal kader vormt voor een specifiek onderwerp als projectbesluitvorming.

Een dergelijke regeling in de Awb zou een voornamelijk procedureel karakter hebben en de diversiteit aan regelingen, met name op het punt van de inrichtingsaspecten, zou daarnaast blijven bestaan. Van een omvattende integratie van wetgeving in de Awb kan daarom, althans op het onderdeel van de ruimtelijk relevante projectbesluitvorming, mijns inziens onvoldoende sprake zijn. Om die reden kan worden gezegd dat de optie van integratie van wetgeving in de Awb vooral een symbolische zou zijn en daarom slecht scoort op alle in paragraaf 1.3 genoemde criteria.

4.2.2. Integratie in een Algemene projectenwet

Wegens de – alsmaar voortschrijdende – diversiteit aan wettelijke regelingen over ruimtelijke projecten wordt de roep om een Algemene projectenwet reeds geruime tijd gehoord.⁴³

⁴³ Zie hierover onder andere het themanummer van Regelmaat 1998, nr. 3, p. 107-144 en in het bijzonder de bijdrage van T.C. Borman, Naar algemene projectwetgeving in dat nummer. Zie ook C. Lambers, D.A. Lubach en M. Scheltema, Versnelling juridische procedures grote projecten, Voorstudies en achtergronden WRR (V 85), Den Haag 1994.

Een algemene regeling als hier bedoeld zou als meerwaarde kunnen hebben dat daarvan een harmoniserende werking kan uitgaan, die ongerechtvaardigde verschillen tussen individuele projectwetten zou kunnen tegengaan.

Tegen een Algemene projectenwet kan echter hetzelfde bezwaar worden aangevoerd als tegen de bovenbeschreven algemene regeling in de Awb, namelijk dat in een algemene regeling als deze slechts “het topje van de ijsberg” regeling kan vinden, dat wil zeggen de wijze waarop het principe-besluit genomen wordt en de bevoegdhedenverdeling die daarmee samenhangt. De inrichtingsaspecten van het projectbesluit kunnen, vanwege hun gedetailleerde en specifieke karakter, geen regeling vinden in een Algemene projectenwet.

Ook hier geldt derhalve dat een Algemene projectenwet noodgedwongen een voornamelijk procedureel karakter zal hebben en voor de materiële normstellingen aan het bestuur slechts van een beperkte waarde zal kunnen zijn.

Weliswaar valt over de gedachte van algemene projectwetgeving nog aanzienlijk meer te melden en is die gedachte voor het vraagstuk van de integratie van wetgeving zeker van belang, maar dat alles zou hier te ver voeren en valt ook buiten het beperkte bestek van de opdracht voor deze notitie.

Mijn conclusie is dat wegens in essentie dezelfde argumenten als bij de Awb werden aangevoerd, men ook de Algemene projectenwet als optie voor de (verdere) integratie van het ruimtelijk bestuursrecht op het punt van de projectbesluitvorming verder kan laten rusten.

4.2.3. Integratie van de sectorwetgeving in de Wro: algemeen

Naar uit hoofdstuk 3 is gebleken staan de volgende bestuursinstrumenten in de Wro ter beschikking wanneer men tot integratie van wetgeving, of ten minste van besluitvorming, zou willen komen:

1. de structuurvisie
2. de algemene regels (amvb en provinciale verordening)
3. de specifieke aanwijzing
4. het rijks- en provinciaal bestemmingsplan (inpassingsplannen)
5. het rijks- en provinciaal projectbesluit
6. de rijks- en provinciale coördinatieregeling

Opvallend, hoewel gelet op de achtergrond van de WRO/Wro niet verrassend, is dat de helft van de instrumenten (nrs. 2 t/m 4) betrekking hebben op het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is dan ook (nog altijd) het centrale instrument in de Wro, waarin de rechtens bindende normering in het kader van de ruimtelijke ordening plaatsvindt.⁴⁴

De structuurvisie is niet normatief (bedoeld), projectbesluiten zien vooral op de terzijdestelling van het bestemmingsplan ingeval dat plan zich tegen een gewenste ontwikkeling met een zekere urgentie verzet en de coördinatiereregelingen, tot slot, hebben voornamelijk betrekking op de uitvoeringsbesluiten. Om die reden zullen de coördinatiereregelingen in de navolgende paragraaf 4.3 worden behandeld en hier verder onbesproken blijven.

De eerste vraag die gesteld moet worden is, of het bestemmingsplan een geschikt instrument is om de integratie van de ruimtelijke en de sectorale besluitvorming te bewerkstelligen. Wanneer dat niet zo mocht zijn, kan vervolgens worden bezien in hoeverre het rijks- of provinciaal projectbesluit een dergelijke rol zou kunnen spelen en wat de rol van het bestemmingsplan daarbij verder nog zou kunnen zijn.

⁴⁴ De gemeentelijke beheersverordening, geregeld in art. 3.29 e.v. Wro, kan men in deze zien als een variant op het (conserverende) bestemmingsplan.

4.2.4. Het bestemmingsplan als integratiekader

Het bestemmingsplan dient een regeling te bevatten die, inhoudelijk gezien, voldoet aan het vereiste van ‘een goede ruimtelijke ordening’.⁴⁵ Dit betekent, naast het feit dat het resultaat van de belangenafweging ten minste de rechterlijke redelijkheidstoets moet kunnen doorstaan, ook dat de inventarisatie van de betrokken belangen en de wijze waarop zij door de belanghebbenden⁴⁶ over het voetlicht konden worden gebracht voldoende moet zijn geweest. Met andere woorden: de norm van ‘een goede ruimtelijke ordening’ heeft naast een materiële ook een duidelijke procedurele betekenis (die moet leiden tot de mogelijkheid van een gecoördineerde belangenafweging).

Deze procedurele betekenis van de norm dient in elk geval door te werken wanneer het bestemmingsplan als integratie-instrument voor de sectorale projectbesluitvorming zou worden gebruikt. De bestemmingsplanprocedure, een op onderdelen uitgebreide afdeling 3.4 Awb-procedure zoals neergelegd in art. 3.7 e.v. Wro, lijkt op zichzelf gezien geschikt om de procedurele functie van het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’ in relatie tot projectbesluitvorming te vervullen. Wel zullen hierop nog een aantal wijzigingen en aanvullingen moeten plaatsvinden naar gelang het projectbesluit dat aan de orde is. Men denke hier bijvoorbeeld aan bepaalde elementen van de trajectnota-fase ingevolge de Tracéwet, als voorbereiding van het standpunt van de betrokken Ministers en van het ontwerp-tracébesluit. Bezien zal moeten worden in hoeverre die elementen onderdeel moeten gaan uitmaken van de bestemmingsplanprocedure. Zo zal de m.e.r.-plicht, en het daarmee samenhangende vereiste van de beschrijving van verschillende alternatieven van het voorgenomen besluit, bij tracébesluiten repercussies hebben voor de wijze waarop de bestemmingsplanprocedure in die gevallen wordt ingericht. Men is er dus niet, wanneer men simpelweg de bestemmingsplanprocedure van toepassing zou verklaren op ‘de’ projectbesluiten. Dit lijkt echter een (relatief eenvoudig) oplosbaar probleem.

Veel lastiger zijn in dit verband de materieelrechtelijke aspecten van het bestemmingsplan. Artikel 10 lid 1 WRO en art. 3.1 lid 1 Wro schrijven voor dat “voor zover nodig voor een goede ruimtelijke ordening” in een bestemmingsplan bestemmingen van gronden kunnen worden aangewezen. Hoewel dat niet rechtstreeks uit de tekst van die beide wetsbepalingen volgt, is het een axioma in het Nederlandse ruimtelijke-orderingsrecht dat een gelegde bestemming de grondeigenaar of gebruiker niet rechtens kan verplichten om die bestemming te realiseren (‘toelatingsplanologie’, of: het bestemmingsplan kan geen ‘positieve beheersverplichtingen’ opleggen).⁴⁷ Wanneer de overheid per se wil dat een gelegde bestemming ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt, dient zij de gronden met dat doel door aankoop of onteigening zelf te verwerven. Daarmee hangt samen dat in het bestemmingsplan geen rechtstreekse en afdwingbare verplichtingen aan grondeigenaren kunnen worden opgelegd, die zien op de actieve *inrichting* van het plangebied. Slechts aangegeven kan immers worden, welke vormen van grondgebruik zijn *toegelaten*. Dat is in veel vormen van sectorwetgeving in zoverre anders, dat daarin wordt uitgegaan van een sectoraal besluit dat

⁴⁵ Deze norm, neergelegd in art. 10 lid 1 WRO en in art. 3.1 lid 1 Wro, is zo ongeveer de enige materieelrechtelijke norm in de wet. Zij is weliswaar vaag, maar daarom niet minder rechtens bindend.

⁴⁶ In de fase van de voorbereiding en de vaststelling van het bestemmingsplan kan dat door “een ieder” geschieden.

⁴⁷ Weliswaar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak recentelijk, in haar uitspraak van 22 maart 2006, AB 2006, 421 (Linderveld), als gevolg van het van toepassing zijn van de Europese MER-richtlijn enigszins gemorrelt aan dit axioma, door aan te nemen dat in het onderhavige geval “voorwaardelijke verplichtingen” in het bestemmingsplan konden worden opgelegd, maar daarmee heeft zij het uitgangspunt van de toelatingsplanologie niet verlaten, omdat een voorwaardelijke verplichting wezenlijk iets anders is dan een positieve verplichting..

(door de overheid) wordt uitgevoerd en die uitvoering met diverse middelen wordt gefaciliteerd. Daarmee hangt samen dat een dergelijk sectoraal besluit van rechtswege vervalt, wanneer het binnen de gestelde termijn niet is uitgevoerd (zie bijv. art. 18 van de Tracéwet). Dit betekent dat het bestemmingsplan in dit opzicht veeleer een zekerstellend en faciliterend dan een uitvoeringsgericht instrument genoemd kan worden. Voor de belichaming van een sectoraal projectbesluit is het bestemmingsplan om die reden qua strekking onvoldoende. Dit betekent dat, zou men het bestemmingsplan met het sectorale projectbesluit willen integreren, nieuwe elementen aan de regeling van het bestemmingsplan (in Afdeling 3.1 Wro) zouden moeten worden toegevoegd, die betrekking hebben op die nieuwe functie van het bestemmingsplan: de inrichtingsfunctie. Dit zou, om de hierboven aangegeven reden, een fundamentele wijziging van het Nederlandse ruimtelijke-orderingsrecht betekenen.⁴⁸ Dit behoeft de wetgever er niet van te weerhouden een dergelijke wijziging door te voeren, maar duidelijk is dat het bestemmingsplan zonder die wetswijziging niet geschikt kan worden geacht om als integratiekader van projectbesluiten te dienen.

Waar het bestemmingsplan naar geldend recht geen positieve verplichtingen kan opleggen, kunnen inpassingsplannen van rijk en provincie dat evenmin. Ook interventiebevoegdheden van het hoger gezag, de algemene regel en de specifieke aanwijzingsbevoegdheid, kunnen niet worden aangewend om verplichtingen aan de gemeentelijke bestemmingsplanmaker op te leggen die geen steun vinden in de wet. Ook hieruit blijkt de centrale positie van het bestemmingsplan in de Wro en daarmee de noodzaak om, wanneer men het bestemmingsplan een centrale positie met betrekking tot de integratie van projectbesluiten in het ruimtelijk bestuursrecht wil verschaffen, in de regeling van de toegestane inhoud van het bestemmingsplan principiële wijzigingen aan te brengen.

Twee voorbeelden: de Ontgrondingenwet en de Reconstructiewet concentratiegebieden

Om het abstractieniveau te verlagen en omdat het geven van enkele voorbeelden verduidelijkend kan zijn, kan het bovenstaande worden geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden ontleend aan de ruimtelijk relevante sectorwetgeving; de Ontgrondingenwet (Ow) en de Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc).

Van de in hoofdstuk 2 beschreven projectwetgeving met een grote ruimtelijke relevantie is de Ow, bij nadere beschouwing, wellicht de enige sectorwet die met betrekkelijk geringe kunstgrepen in de Wro zou kunnen worden geïntegreerd. In paragraaf 2.4 werd al opgemerkt dat de doelstelling van de Ow, die vooral tot uitdrukking komt in het afwegingskader voor de verlening van ontgrondingsvergunningen, nauw verwant is aan die van de WRO/Wro. De locatie-aanduiding van ontgrondingen komt bovendien langs de lijn van het, al dan niet via een provinciale aanwijzing afgedwongen⁴⁹, bestemmingsplan tot stand. Onder de Wro zou voor de ontgrondingen van bovengemeentelijk belang dan ook desgewenst een provinciaal inpassingsplan kunnen worden opgesteld. Dit betekent dat voor wat betreft de kardinale vraag of en zo ja, waar (grootschalige) ontgrondingen moeten plaatsvinden, de gedachte van integratie van wetgeving zich al gauw opdringt.

Daar komt bij dat de WRO/Wro een instrument in zich draagt, de aanlegvergunning⁵⁰, dat goed bruikbaar kan zijn ter vervanging van het ontgrondingsvergunningsvereiste.⁵¹ De aanlegvergunning ziet immers ook op werken en werkzaamheden met betrekking tot gronden.

⁴⁸ Al moet daarbij worden gezegd dat tot iets dergelijks, zij het in bescheiden mate, al eerder is besloten, namelijk in art. 3.5 Wro waar is bepaald dat - kort gezegd - in stadsvernieuwingsgebieden het niet moderniseren of vervangen van (bepaalde) bouwwerken een gebruik in strijd met het bestemmingsplan inhoudt.

⁴⁹ Zie art. 7c t/m 7g Ow en paragraaf 2.4.

⁵⁰ Geregeld in art. 14 WRO resp. in art.3.16 Wro.

Een problematisch aspect is echter, dat in een ontgrondingsvergunning vaak inrichtingseisen worden gesteld, die langs de lijn van de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan niet kunnen worden afgedwongen, omdat zij positieve beheersverplichtingen inhouden zoals die met betrekking tot de landschappelijke inpassing van de ontgronding na de voltooiing van de ontgrondingswerkzaamheden. Dat geldt ook voor de financiële verplichtingen, die tamelijk gebruikelijk zijn als onderdeel van de voorschriften in een ontgrondingsvergunning. Kostenverhaal en meer algemeen het opleggen van financiële verplichtingen aan de burger behoeven een wettelijke grondslag, die in dit geval niet in de WRO/Wro gevonden kan worden.

Dit betekent dat, mocht men tot een integratie van Ow en Wro willen overgaan, daarbij in elk geval voor de specifiek met de ontgrondingsvergunning samenhangende de aanvrager verplichtende voorschriften een wettelijke basis (in de Wro of in het Bro) gecreëerd zal moeten worden.

Het tweede voorbeeld betreft de Rwc. Bij deze wet, en in het bijzonder bij het daarin centraal staande reconstructieplan, blijkt een mogelijke integratie met het bestemmingsplan aanzienlijk moeilijker te liggen. De beide planvormen zijn nogal verschillend wat betreft hun doelstelling en – vooral - inhoudsvereisten. Het reconstructieplan is, zo blijkt uit art. 11 Rwc, in hoge mate op uitvoering gericht, waar het bestemmingsplan hetzij de bestaande toestand conserveert, hetzij het gewenste planologische eindbeeld vastlegt, zonder in het laatste geval veel ontwikkelingsgerichte afdwingbare normen te kunnen stellen.

Naast dit verschil in uitvoeringsgerichtheid is vooral van belang dat de maatregelen en voorzieningen die in het reconstructieplan aan de orde moeten komen, voor een groot deel buiten de reikwijdte van het bestemmingsplan vallen. Zij betreffen immers veelal juridisch afdwingbare inrichtingsvereisten die zich niet verdragen met het karakter van het bestemmingsplan als instrument van ‘toelatingsplanologie’.

Terug naar de beperkte reikwijdte van het bestemmingsplan

Het vorenstaande is illustratief voor de kloof die bestaat tussen het bestemmingsplan en de overgrote meerderheid van sectorplannen of –besluiten met ruimtelijke relevantie. De laatste dragen zo veel mogelijk de afweging en besluitvorming inzake andere betrokken wetgeving in zich – zoals bijvoorbeeld het tracébesluit voor wat betreft de Wet geluidhinder, de MER-verplichting en de relatie met het bestemmingsplan – en zij zijn veelal sturend wat betreft de te nemen inrichtingsmaatregelen, waar het bestemmingsplan slechts het gewenste planologisch-juridische eindbeeld geeft en voorkomt dat ongewenste ontwikkelingen, die niet met het gewenste eindbeeld overeenkomen, zich kunnen voordoen.

Dit moet in zoverre worden genuanceerd, dat ook het bestemmingsplan de grondslag kan vormen van sommige uitvoeringsmiddelen, zoals onteigening. Maar een feit blijft dat de sturing die het bestemmingsplan in vergelijking met de sectorale projectbesluiten hier kan bieden meer defensief en veel minder een activerende is.

De keuze die zich dan aandient is, ofwel de regeling van het bestemmingsplan in de Wro aan te vullen met een (groot) aantal faciliteiten gericht op de uitvoering van de gelegde bestemmingen en de inrichting van gronden, ofwel het bestemmingsplan (blijvend) te reserveren voor de planologische afweging en inpassing van het project en voor de beheersregeling die na de realisatie daarvan nodig is. Het eerste zou een omvangrijke, en ook

⁵¹ Dat daarmee de aanlegvergunning/ontgrondingsvergunning te zijner tijd onderwerp wordt van de Wabo, is slechts een afgeleide. Het gaat immers vooral om het toetsingskader dat bij de vergunningverlening moet worden gehanteerd en om de vraag in hoeverre dat geïntegreerd zou kunnen worden.

principiële, wetgevingsoperatie vergen, het tweede zou aansluiten bij de inmiddels gegroeide situatie.

4.2.5. Het planologische projectbesluit als integratiekader

Aanvankelijk (tot 2000) als sluiptwieg en vanaf de wijziging van de WRO in 2000 als een zelfstandig alternatief van het bestemmingsplan, heeft de bevoegdheid tot vrijstellingverlening van het bestemmingsplan in het verleden als een veelvuldig gebruikt instrument gefunctioneerd. In de Wro is zij, uiteindelijk onder de benaming ‘projectbesluit’, gehandhaafd en heeft zij bovendien een provinciale (art. 3.27) en een nationale (art. 3.29) variant gekregen.

Meer echter dan bij de wijziging van de WRO in 2000 het geval was, lijkt het projectbesluit - evenals in de WRO van voor 2000 - gelieerd te zijn aan het (toekomstige) bestemmingsplan: mits binnen (in beginsel) een jaar ingepast in (het ontwerp van) een nieuw bestemmingsplan, kan een projectbesluit worden genomen. Vanwege die inpassingseis, die naar huidig recht (art. 19 WRO) althans als expliciet vereiste niet bestaat, lijkt het toegestane bereik van het projectbesluit verminderd, zo zou men kunnen beweren. In materiële zin zijn de verschillen tussen art. 19 WRO en art. 3.10 Wro echter minder groot, onder meer omdat de inpasbaarheidseis – in enige vorm – reeds vervat lijkt in het vereiste van “een goede ruimtelijke onderbouwing” in art. 19 lid 1 WRO. Wel moet worden geconcludeerd dat het onder het nieuwe recht niet mogelijk zal zijn om voor een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling een projectbesluit te nemen, wanneer niet aannemelijk is dat die ontwikkeling (te zijner tijd) *kan* worden ingepast in een bestemmingsplan. In die zin is de band tussen het projectbesluit en het *toekomstige* bestemmingsplan, zij het in een vergeleken met de WRO van voor 2000 verzwakte vorm, in ere hersteld.⁵² Men ontkomt, anders gezegd, niet aan het normenkader van het bestemmingsplan, in het bijzonder art. 10 WRO en art. 3.1 Wro, omdat de met een projectbesluit toegestane ontwikkeling in het bestemmingsplan moet kunnen worden ingepast.

Daarbij is de band van het projectbesluit met het toekomstige bestemmingsplan tweeledig: in ieder geval *moet* er binnen de gestelde termijn een bestemmingsplan komen, waarin het project van een planologische regeling wordt voorzien, en - ten tweede – die planologische regeling moet deugdelijk (kunnen) zijn. Bij het laatste kan, bijvoorbeeld, worden gedacht aan de begrenzing van het (plan)gebied, die ruim genoeg moet zijn om de significante ruimtelijke gevolgen van het project in een planologisch regime te kunnen regelen. Dit moet dan ook gevolgen hebben voor het projectbesluit zelf, in elk geval voor de wettelijk vereiste ruimtelijke onderbouwing daarvan.

Op de provinciale en de rijks-projectbevoegdheid is de regeling van de gemeentelijke projectbevoegdheid (in art. 3.10 e.v. Wro) in essentie van overeenkomstige toepassing. Dit betekent dat de twee belangrijkste materieelrechtelijke eisen, te weten de motiveringsplicht van een “goede ruimtelijke onderbouwing” (art. 3.10 lid 2) en de verplichting om het projectbesluit – in beginsel - binnen een jaar na het onherroepelijk worden daarvan “in te passen” in een ontwerp-bestemmingsplan (art. 3.13 lid 1 Wro), ook van toepassing zijn op de bovengemeentelijke projectbesluiten.

⁵² Dat dit geen geïsoleerde opvatting is bewijst, onder meer, de bijdrage van J.R. van Angeren, De WRO vrijstellingen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in het Themanummer over de nieuwe Wro van Bulletin RO-Totaal, Kluwer, februari 2007, p. 2-5 en van dezelfde auteur: Het projectbesluit en de artikel 19-vrijstelling: de verschillen op een rijtje, Bouwrecht 2004, p. 578-583..

Ook hier moet men concluderen dat naar nieuw recht (art. 3.10 e.v. Wro) een projectbesluit slechts kan worden genomen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen die *juridisch inpasbaar* zijn in een nieuw bestemmingsplan.

Ook het projectbesluit is een ruimtelijk besluit en dient dus op een planologisch-juridische grondslag genomen te worden. De wet spreekt bovendien van een goede *ruimtelijke* onderbouwing. Op de keper en inhoudelijk beschouwd is het projectbesluit een negatief instrument, in die zin dat het uitsluitend teweegbrengt dat het geldende bestemmingsplan (blijkbaar)⁵³ voor een voorliggend project buiten toepassing blijft. De toegestane ontwikkeling moet echter wel in een nieuw bestemmingsplan inpasbaar zijn.

Aan het projectbesluit kunnen, ingevolge art. 3.10 lid 3 Wro, wel “voorschriften en beperkingen” worden verbonden. Deze kunnen, uit de aard der zaak, uitsluitend *planologische* voorschriften en beperkingen inhouden. Vooralsnog kan worden aangenomen dat zij eenzelfde ruime strekking kunnen hebben als bij het huidige art. 15 lid 3 WRO het geval is.⁵⁴ Terzelfder tijd kan hierin een duidelijke begrenzing worden gezien: omdat het projectbesluit - in beginsel binnen een jaar - moet worden ingepast in een nieuw bestemmingsplan, kunnen zowel het projectbesluit als de daarin gestelde voorschriften en beperkingen het bestemmingsplankader niet te buiten gaan. Anders gezegd: met de ‘voorschriften en beperkingen’ in een projectbesluit kunnen geen ontwikkelingen worden afgedwongen of beperkt die niet in een bestemmingsplan kunnen worden afgedwongen of beperkt. Zo kunnen, evenmin als in een bestemmingsplan, ‘positieve verplichtingen’ of afdwingbare inrichtingseisen in een projectbesluit worden opgelegd. Ook hier geldt, dat dit slechts anders kan worden wanneer de reikwijdte van de planologische besluiten in principiële zin door de wetgever zou worden verruimd.

4.2.6. Geen integratie maar afstemming van wetgeving

Uitgaande van de bovenbeschreven beperkingen van de ruimtelijke besluiten, en van het feit dat het onwaarschijnlijk is dat de wetgever die beperkingen - op korte termijn - ten principale zal willen opheffen, luidt de conclusie dat een integratie van sectorwetgeving, wellicht met uitzondering van de Ontgrondingenwet, met de Wro niet voor de hand ligt, want weinig oplost. Een geïntegreerd bestemmingsplan of projectbesluit, waarin alle relevante aspecten waaronder die betreffende de inrichting van gronden kunnen worden samengebracht, zou daarmee immers niet kunnen worden bereikt.

Wel is het zinvol om te bezien in hoeverre de – deels nieuwe – instrumenten in de Wro facilitair kunnen zijn voor de projectbesluitvorming, waarbij bovendien een meer efficiënte samenwerking tussen sector en ruimtelijke ordening bereikt zou kunnen worden.

Die instrumenten zijn achtereenvolgens:

- de structuurvisie (van rijk en provincie)
- het bestemmingsplan (van rijk en provincie)
- het projectbesluit (van rijk en provincie)

De structuurvisie

De door de wetgever in hoofdstuk 2 van de Wro beschreven nieuwe figuur van de structuurvisie kent twee varianten: een algemene en een met betrekking tot “aspecten” van het ruimtelijke beleid. Hierin kan men enigermate de tweedeling van de pkb’ en in structuurschetsen en -schema’s herkennen. Vooral de als tweede genoemde variant zou bij projectbesluitvorming goede diensten kunnen bewijzen.

⁵³ Immers nergens in de nieuwe Wro wordt aangegeven dat dit ook werkelijk het geval is, mirabile dictu.

⁵⁴ Volgens de jurisprudentie van de AbRS dienen deze voorschriften voldoende “ruimtelijke relevant” te zijn.

Zo'n tien jaren geleden, toen de discussie over de wenselijkheid van projectwetgeving intensief werd gevoerd, werd wel gesproken van de eerste fase van deze besluitvorming, bestaande uit een zogenaamde *aanvangsbeslissing*.⁵⁵ In deze fase diende met name het vooronderzoek plaats te vinden gericht op het nemen van de (principe-)beslissing over “nut en noodzaak” van het project. Een dergelijke functie zou de structuurvisie ook kunnen vervullen.⁵⁶ Weliswaar is de structuurvisie een beleidsdocument dat moet handelen over ruimtelijk relevante zaken, maar aan de – in juridisch opzicht strakke - grenzen van “een goede ruimtelijke ordening” zijn haar opstellers, anders dan die van het bestemmingsplan of het projectbesluit, niet gebonden.

Op provinciaal niveau zijn provinciale staten het tot vaststelling bevoegde orgaan en op rijksniveau zijn dat een (die van VROM) of meer (onder wie in ieder geval die van VROM) ministers. De laatstgenoemde variant komt uiteraard het meest in aanmerking, wanneer het gaat om de voorbereiding van een projectbesluit waarbij ook sectorale wetgeving betrokken is.

Op rijksniveau geldt bovendien dat de Tweede Kamer (procedureel) nauw betrokken is bij de totstandkoming en de uitvoering van structuurvisies (zie art. 2.3 leden 3 en 4 Wro). Dit lijkt bij de voorbereiding van belangrijke projectbesluiten ook gerechtvaardigd en zinvol. De structuurvisie zou daarmee een structurende rol in de voorfase van de projectbesluitvorming kunnen vervullen. Ik verwijs verder naar hetgeen daarover in paragraaf 3.2 is opgemerkt, ook met betrekking tot de *smb*-plicht (strategische m.e.r.-beoordelingsplicht) die bij structuurvisies als deze in de regel zal gelden.

Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het kwalitatief meest hoogwaardige instrument dat de ruimtelijke ordening te bieden heeft. De eisen wat betreft voorbereiding en, in verband met het rechtszekerheidsvereiste, de (jurisprudentiële) inhoudseisen daaraan gesteld zijn hoog. Zijn grootste waarde ontleent het bestemmingsplan aan het feit dat het de toegestane ruimtelijke gevolgen van een ontwikkeling voor een, in de regel, tamelijk omvangrijk gebied op een samenhangende wijze in beeld brengt.

Vanwege de in het bovenstaande beschreven wettelijke beperkingen heeft het bestemmingsplan voor projectbesluitvorming niettemin een te geringe reikwijdte om als drager van een projectbesluit, met inbegrip van alle inrichtingsaspecten, te kunnen dienen. Enigszins gechargeerd zou men kunnen zeggen dat uitsluitend wanneer een project een puur conserverende doelstelling zou hebben, hetgeen tamelijk uitzonderlijk⁵⁷ mag heten, men met het bestemmingsplan het meest geschikte instrument in handen zou hebben voor het nemen van een besluit dienaangaande. Projectbesluiten handelen in nagenoeg alle gevallen echter juist om nieuwe ontwikkelingen, die met allerlei inrichtings- en uitvoeringsmaatregelen gerealiseerd en desnoods afgedwongen moeten kunnen worden.

Het bestemmingsplan is echter wel geschikt om het gewenste planologische eindbeeld van een voorgenomen ontwikkeling vast te leggen. Dit geldt niet alleen de plaats zelf waar het project gerealiseerd moet worden, maar ook de bredere omgeving daarvan die de invloed⁵⁸

⁵⁵ Zie, bijvoorbeeld, het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Besluiten over grote projecten, 46/94, Den Haag 1994. Zie hierover ook de bijdrage van D.A. Lubach, De Awb en een algemene regeling inzake grote projecten in het eerdergenoemde themanummer van RegelMaat 1998, p. 138-144.

⁵⁶ Denkbaar is om, bijvoorbeeld, de trajectnota-fase als voorbereiding van een tracébesluit in de structuurvisie een plaats te geven.

⁵⁷ Men zou hier nog kunnen denken aan projecten in de sfeer van de natuurbescherming, voor zover die zouden bestaan uit het weren van ongewenste ontwikkelingen in bijvoorbeeld aangewezen habitat-gebieden.

⁵⁸ Men spreekt tegenwoordig, in de jurisprudentie, wel van “ruimtelijke uitstraling” van een project of voorgestane ontwikkeling.

van die ontwikkeling zal ondervinden. Daarnaast biedt het bestemmingsplan een planologische beheersregeling, die het mogelijk maakt de ontwikkelingen in het desbetreffende gebied ook na de realisering van het project te reguleren.

De eindtoestand bij projectbesluitvorming, althans in planologisch-juridische zin, dient een afdoende planologische regeling in een bestemmingsplan te zijn. Waar sprake is van een project van provinciaal of nationaal belang, kan dat een provinciaal of rijksbestemmingsplan zijn. Dat hoeft echter niet noodzakelijkerwijs zo te zijn, omdat de Wro de inpassing van een dergelijk bovengemeentelijk project in een gemeentelijk bestemmingsplan immers niet uitsluit. Toegegeven moet worden dat, waar het bestemmingsplan niet geschikt is om als drager van het projectbesluit te dienen, het uiteindelijke bestemmingsplan in kwestie (of het nu een gemeentelijk, provinciaal of nationaal plan is) in wezen een uitvoeringsbesluit van het projectbesluit inhoudt. Dit mag echter niet afdoen aan het belang van een goede ruimtelijke ordening voor een groter gebied dan alleen de locatie van het project en dat belang zou daarom ook grote invloed moeten hebben op de inhoud van het projectbesluit. Van het laatste is eens te meer sprake, wanneer het sectorale projectbesluit in de vorm van een ruimtelijk (provinciaal of nationaal) projectbesluit genomen zou worden, in verband met het vereiste van de inpasbaarheid in het – in beginsel binnen een jaar op te stellen – nieuwe bestemmingsplan.

Het projectbesluit

Ingevolge art. 3.27 en art. 3.29 Wro hebben provinciale staten respectievelijk een (de minister van VROM) of meer (onder wie in ieder geval die van VROM) ministers de bevoegdheid om een projectbesluit te nemen, waarbij het geldende bestemmingsplan buiten toepassing blijft. Zij zijn daartoe bevoegd ingeval sprake is van een provinciaal respectievelijk nationaal belang.

Het nationaal projectbesluit is bij de komst van de Wro niet nieuw, het bestond immers reeds in de regeling van de Rijksprojectenprocedure in art. 39a e.v. WRO. Men kan zelfs zeggen dat een soort van nationale projectbevoegdheid reeds vanaf 1994 bestond, toen bij gelegenheid van de invoering van de Tracéwet voor de “grote projecten van nationaal belang”,⁵⁹ art. 39 WRO werd ingevoerd, waarin van de zogeheten pkb+ of project-pkb sprake was. Ingevolge het laatstgenoemde artikel dienden de in een pkb+ opgenomen concrete beleidsbeslissing “bij de nadere besluitvorming over zodanige projecten” in acht te worden genomen. Het nationale projectbesluit is - anders dan het provinciale - dus niet uit de lucht komen vallen.

Veel bestaande sectorwetgeving, zoals de Tracéwet en de Reconstructiewet concentratiegebieden, maakt reeds gebruik van de constructie van het (ruimtelijke) projectbesluit in zoverre, dat het sectorale projectbesluit “geldt als vrijstelling van het bestemmingsplan” waaraan overigens – evenals in art. 3.13 lid 1 Wro – de wettelijke verplichting verbonden is om binnen een jaar een nieuw bestemmingsplan voor het desbetreffende gebied op te stellen.

Waar rijk en provincie sinds jaar en dag bevoegd zijn om de gemeenteraad een opdracht en aanwijzing (o.g.v. art. 37 WRO) te geven om een bestemmingsplan te herzien en ingevolge de Wro bevoegd zijn hetzelfde te doen bij algemene regel of specifieke aanwijzing, is de bevoegdheid tot het nemen van een rijks- of provinciaal projectbesluit dat het geldende bestemmingsplan buiten toepassing laat niet (langer) wezensvreemd aan het stelsel van de ruimtelijke ordening.

Het nemen van een provinciaal of nationaal projectbesluit maakt bovendien de hantering van interventie-instrumenten als de algemene of de specifieke aanwijzing in casu overbodig.

⁵⁹ Vooralsnog beperkt tot de Betuweroute en de HSL-Zuid.

Door de faciliteit van het rijks- of provinciaal projectbesluit te benutten als - in de termen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid destijds⁶⁰ - 'beginselbesluit' inzake grootschalige ruimtelijke projecten en dat bij alle vormen van sectorwetgeving met ruimtelijke relevantie te doen, worden twee doelen bereikt.

In de eerste plaats gaat daarvan een sterke harmoniserende werking uit binnen het ruimtelijk bestuursrecht. In alle gevallen waarin sprake is van besluitvorming over ruimtelijke projecten op provinciaal en nationaal niveau, is het einddoel hetzelfde en zal tot op zekere hoogte eenvormigheid van de besluitvorming ontstaan. Het 'beginselbesluit' houdt dan in, dat de beslissing over het doorgaan ('go-no go') van het project is genomen, hetgeen in ieder geval inhoudt dat, naast de sectorale wenselijkheid, ook de planologische aanvaardbaarheid van het project vaststaat. Evenals naar huidig recht, bijvoorbeeld in de Tracéwet en in de Reconstructiewet concentratiegebieden, vaak het geval is, blijft het bestemmingsplan door het (rijks- of provinciaal) projectbesluit, dat de status heeft van een provinciaal of rijksprojectbesluit in de zin van de Wro, buiten toepassing voor zover het niet met het projectbesluit overeenstemt. Daarmee wordt de figuur naar huidig recht van het sectorale projectbesluit als vrijstelling van het bestemmingsplan uitgebouwd tot een combinatie van een sectoraal en een planologisch projectbesluit. De vereiste inrichtingsmaatregelen en overige uitvoeringsaspecten zouden in het sectorale deel van het projectbesluit, dan wel in het uitvoeringstraject daarvan, kunnen worden ondergebracht. Met het vereiste van inpasbaarheid van het projectbesluit in het bestemmingsplan ingevolge de Wro wordt de kwaliteit van de ruimtelijke afweging bij het nemen van het projectbesluit voorts meer verzekerd.

Ook in de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening⁶¹ wordt uitgegaan van de gedachte van het sectorale projectbesluit, het tracébesluit, in de vorm van het planologische (Rijks-) projectbesluit, getuige de tekst van het voorgestelde art. 7.9 onder C:

"Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (...)". Vervolgens is het echter zaak om daaraan *alle* consequenties te verbinden, in het bijzonder wat betreft het vereiste van de planologische inpasbaarheid.

Voor de bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen behoeft het voorgaande geen gevolgen te hebben. Op provinciaal niveau blijven provinciale staten bevoegd om het projectbesluit te nemen en op rijksniveau zijn dat de betrokken ministers, waaronder in elk geval die van VROM. De laatstgenoemde heeft daarbij als zijn afweging en verantwoordelijkheid in te brengen, of het nationaal belang van het project rechtvaardigt dat het geldende bestemmingsplan buiten toepassing blijft en op welke wijze het project in een nieuw bestemmingsplan moet worden ingepast.

Als uitgangspunt zou moeten gelden dat de in de Wro beschreven totstandkomingsprocedures van de provinciale en de rijksprojectbesluiten gevolgd dienen te worden. Niet uit te sluiten valt echter, dat hierop bij sommige projectbesluiten aanvullingen of wijzigingen moeten worden aangebracht.

In de tweede plaats zal er sprake zijn van een betere stroomlijning van de rechtsbescherming. Meer eenvormigheid van besluiten betekent immers ook vereenvoudiging van de rechtsbescherming. Een en ander betekent wel dat er een zekere 'compartimentering' in de rechtsbescherming zal plaatsvinden: het projectbesluit (zelf) kan slechts een maal worden

⁶⁰ Zie het eerdergenoemde rapport Besluiten over grote projecten van de WRR.

⁶¹ TK 2006-2007, 30938, nr. 2.

aangevochten en kan in procedures tegen uitvoeringsbesluiten, waaronder ook de inpassing van het project in het bestemmingsplan, bij de rechter derhalve niet meer ten principale ter discussie worden gesteld.

Een bijzonderheid betreft de (project)besluiten in de sfeer van het waterstaatsrecht, waarbij immers een afwijkende bevoegdhedenverdeling geldt. Hier zijn het immers niet de gemeentelijke, provinciale of rijksbestuursorganen die tot beslissen bevoegd zijn, maar primair de (dagelijks besturen van de) waterschappen. In de systematiek van het wetsvoorstel voor de nieuwe Waterwet is ook voor de waterschappen een projectbesluit (projectplan) voorzien, dat in een rechtstreekse relatie met de (gemeentelijke) ruimtelijke ordening staat.⁶² Dit levert weer andere vragen op, inzake de relatie tussen waterbeheer en het bestemmingsplan. Deze vragen zijn echter van een andere aard dan de bovenstaande en blijven om die reden hier rusten.

Het probleem dat resteert is dat van de langs de lijn van de ruimtelijke ordening niet afdwingbare ‘positieve beheersverplichtingen’ en inrichtingseisen. Deze kunnen immers niet in de ‘voorschriften en beperkingen’ van een projectbesluit op grond van art. 3.27 of art. 3.29 Wro worden opgelegd. In dat opzicht schiet het ruimtelijke projectbesluit te kort in vergelijking met de sectorale projectbesluiten als het tracébesluit of het reconstructieplan. Denkbaar is dat deze verplichtingen, of liever de inlossing daarvan, onderdeel worden gemaakt van de uitvoeringsfase van het projectbesluit (zie daarvoor de navolgende paragraaf 4.3). Wanneer men dat niet kan of wil doen, zou ervoor gekozen kunnen worden om in de van toepassing zijnde sectorwetgeving te bepalen dat het te nemen provinciale of rijksprojectbesluit gepaard dient te gaan met besluitvorming over die inrichtingsaspecten, zoals bijvoorbeeld naar huidig recht het geval is wat betreft de implicaties van het tracébesluit voor de toepassing van de Wet geluidhinder. Het nadeel daarvan is – natuurlijk - dat sprake *blijft* van parallelle, en niet van geïntegreerde, besluitvorming maar dat is, naar in het voorgaande uitvoerig werd beschreven, inherent aan de inhoud van het Nederlandse ruimtelijke-ordeningsbegrip.

4.3. Integratie of coördinatie van uitvoeringsbesluiten

Hoewel, zoals al in paragraaf 3.7 werd opgemerkt, het tijdig totstandkomen en - in beroep bij de bestuursrechter – in stand blijven van de benodigde uitvoeringsbesluiten in de bestuurspraktijk een groot probleem kan vormen, lijkt dit bij de grootschalige ruimtelijke inrichtingsprojecten toch niet het grootste probleem te (hoeven) zijn.

Daarbij dient men een onderscheid te maken tussen de vraag hoe de benodigde vergunningen zo veel mogelijk gelijktijdig aangevraagd, ter inzage gelegd, verleend en in beroep aangevochten kunnen worden en de vraag hoe bevorderd kan worden dat die vergunningen in beroep standhouden.

Procedurele coördinatie van besluiten

Wat de eerste vraag aangaat, kan worden opgemerkt dat met een wettelijk systeem van coördinatie van vergunningverlening al de nodige ervaring is opgedaan, die bovendien in de meeste gevallen bevredigend kan heten.⁶³ Zowel de Tracéwet, de Wet op de waterkering als,

⁶² Zie uitgebreid hierover: F.A.G. Groothuise, De aanleg of wijziging van waterstaatswerken volgens het voorstel Waterwet, nog te verschijnen in het mei-nummer van Bouwrecht 2007.

⁶³ De ervaringen met de coördinatie van uitvoeringsbesluiten zijn echter niet altijd gunstig geweest. Juist bij een aantal grote projecten, als de Betuweroute en de HSL-Zuid, waarvoor de coördinatieregeling in de Tracéwet toch

in een later stadium, de WRO (in de vorm van de Rijksprojectenprocedure) hebben een dergelijke coördinatieregeling, die bovendien een sterke onderlinge gelijkenis vertoont. Voorts is door de Commissie-Scheltema een ‘Voorontwerp regeling samenhangende besluiten’ opgesteld, dat inmiddels heeft geleid tot een wetsvoorstel ter aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht. Deze regeling is in zoverre meer omvattend dan de bestaande wettelijke coördinatieregelingen, dat daarin ook het beroep bij de bestuursrechter tegen de samenhangende besluiten is geregeld. Zij gaat echter minder ver dan de bestaande wettelijke regelingen, waar de bevoegdheid voor het coördinerend bestuursorgaan om in de plaats te treden van het originair bevoegde (en onwillige) bestuursorgaan bij het te nemen besluit ontbreekt.

Voor het probleem van de afstemming van de benodigde uitvoeringsbesluiten zijn dus al enkele regelingen beschikbaar, die in de praktijk redelijk tot goed voldoen, en er is bovendien een algemene regeling op komst. Het ligt in deze situatie voor de hand om de bestaande wettelijke regelingen tot een uniforme regeling om te vormen. Daarbij ligt het mijns inziens evenzeer voor de hand om deze uniforme regeling in de meest algemene wettelijke regeling, zijnde de Wro, neer te leggen. Op termijn zou deze coördinatieregeling onderdeel kunnen uitmaken van de Algemene wet bestuursrecht (‘regeling samenhangende besluiten’), wellicht aan te vullen – indien mogelijk – met een enkele bijzondere bepaling (zie het navolgende).

Materiële coördinatie van besluiten

Het vereiste dat de aanvragen van de benodigde vergunningen zo veel mogelijk tegelijkertijd moeten worden aangevraagd, ter inzage gelegd en verleend, zegt niets over de vraag of zij ook daadwerkelijk *kunnen* worden verleend. Wanneer de reden voor het feit dat de vergunning geweigerd wordt gelegen is binnen de discretionaire beslissingsruimte van het originair bevoegde bestuursorgaan, kan de bevoegdheid tot indeplaatsstelling door het coördinerende bestuursorgaan een oplossing bieden. Waar het echter om gebonden beschikkingen gaat, waarbij het toetsingskader voor vergunningverlening imperatief geformuleerd is, bestaat een dergelijke oplossing niet. In dat geval is er geen andere oplossing dan de oorspronkelijke aanvraag te wijzigen in een nieuwe, waarbij voldoende recht wordt gedaan aan de imperatieve toetsingsgrond.

Ingeval die toetsingsgrond onderdeel uitmaakt van een formele wet, zoals bij de bouwvergunning en de Woningwet, is het vorenstaande zeker het geval. Wanneer het vergunningvereiste en de toetsingsgronden echter gevestigd zijn in een lagere regeling (in de zin van een provinciale of gemeentelijke verordening en een waterschapskeur), zou de mogelijkheid geschapen kunnen worden om, met een beroep op het nationale of het provinciale belang dat met het desbetreffende project gemoeid is, van die lagere regeling af te wijken. Een dergelijke mogelijkheid bestaat al naar geldend recht, namelijk in art. 41 lid 1, onder c, WRO (onderdeel van het ‘Nimby-wetje’), waarin is bepaald dat wanneer dat “om dringende redenen “ nodig is, de bepaling in een lagere regeling buiten toepassing kan worden gelaten wanneer zij “een onevenredige belemmering met zich zou brengen voor de verwezenlijking van het project”. In die gevallen dient het lagere materiële recht dus te wijken voor het hogere belang. In wezen is dat naar geldend recht in, bijvoorbeeld, de Tracéwet niet veel anders, waar in art. 15 lid 6 wordt bepaald dat het tracébesluit geldt als vrijstellingsbesluit van het bestemmingsplan. Weliswaar wordt in dat geval de WRO niet buiten toepassing verklaard, maar wel het bestemmingsplan dat immers voor het grondgebied

in het bijzonder bedoeld was, is die coördinatie soms uiterst moeizaam verlopen. Wat overigens, gelet op de enorme aantallen benodigde besluiten en betrokken bestuursorganen, en ook vanwege het feit dat de nieuwe coördinatieregeling tijdens het realisatieproces van deze grote projecten kwam te gelden, tegelijk ook wel weer voor de hand lag. Zie daarover Blomberg e.a., *Op de goede weg*, p. 105-110.

waarop het tracé is geprojecteerd, althans voor zover het niet overeenkomt met het tracébesluit, niet langer gelding heeft.

Ingevolge art. 41 lid 1 WRO geldt de hiervoor beschreven regeling uitsluitend wanneer sprake is van bovengemeentelijke belangen, de verwezenlijking van een project in de naaste toekomst noodzakelijk is en de besluitvorming omtrent die verwezenlijking is vastgelopen. Goed voorstelbaar is dat ten minste de meeste van de projecten waarop een bijzondere projectenwet van toepassing is, eveneens aan de in art. 41 lid 1 (onder c) WRO gestelde voorwaarden voldoen. Op deze projecten is de ‘Nimby-regeling’ weliswaar niet van toepassing⁶⁴, maar omdat aan de genoemde criteria veelal voldaan zal worden, zou de redenering aangevoerd kunnen worden dat het ook bij projecten van (meestal) nationaal belang als waarvan in de verschillende projectwetten sprake is, mogelijk moet zijn om lagere regelingen om dringende redenen buiten toepassing te laten, wanneer de daarin neergelegde normstellingen de verwezenlijking van het project belemmeren. In essentie betreft het hier strijdigheid, of in elk geval spanning, tussen het in de formele wet gediende belang en de in lagere regelingen gediende belangen. Een dergelijke bepaling zou dan in de provinciale en in de rijkscoördinatieregeling een plaats moeten krijgen (par. 3.5.2 resp. 3.5.3 Wro) en op termijn in de Awb (‘regeling samenhangende besluiten’).

4.4. Onteigening, schadevergoeding en nadeelcompensatie

Onteigening

Met de uitvoering van grootschalige projecten zijn in de regel ook onteigeningsbesluiten gemoeid, omdat lang niet alle gronden langs minnelijke weg verworven kunnen worden. Wat opvalt, is dat in de artikelen in de Wro die het rijks- en het provinciaal projectbesluit regelen, alsook die welke het rijks- en provinciaal inpassingsplan betreffen, geen relatie met onteigening en met de Onteigeningswet (en de Belemmeringenwet Privaatrecht) wordt gelegd, waar dat in specifieke projectwetten als de Tracéwet en de Wet op de waterkering wel het geval is. Ook in de regeling van de Rijks- en de provinciale coördinatieregeling is geen verwijzing naar de eventueel noodzakelijke onteigeningsprocedure te vinden. Vanwege het feit dat de onteigeningsprocedure uit twee fasen bestaat, de administratieve en de gerechtelijke, waarbij bovendien een andere rechter competent is dan bij de overige uitvoeringsbesluiten van het project het geval is⁶⁵, is het niet zinvol en bovendien niet mogelijk om de onteigeningsprocedure onderdeel te laten uitmaken van de coördinatieregeling. Dat neemt echter niet weg dat een verwijzing naar en een zekere koppeling met bepaalde momenten⁶⁶ in die onteigeningsprocedure, zoals in de Tracéwet en in de Wet op de waterkering is geschied, zinvol en ook nodig is.

Een punt van minder belang, vergeleken met het bovenstaande, is het feit dat specifieke projectwetten eigen bijzonderheden kennen, die in andere wetgeving niet voorkomen. Voor zover men ook het onteigeningsrecht met betrekking tot grote projecten en de daarop betrekking hebbende wetgeving in grotere mate wil harmoniseren, stuit men op de vraag in hoeverre men specifieke bevoegdheden zou willen handhaven of wellicht breder toepasbaar

⁶⁴ Dit zou men althans kunnen afleiden uit het feit dat voor deze projecten een eigen specifieke wettelijke regeling van toepassing is. Wellicht valt echter niet uit te sluiten dat de ‘Nimby-regeling’ in aanvullende zin van toepassing is. Jurisprudentie die deze vraag beantwoordt is mij niet bekend. Met de komst van de nieuwe Wro zal de ‘Nimby-regeling’ echter verleden tijd zijn.

⁶⁵ Namelijk de onteigeningsrechter zijnde de civiele kamer van de rechtbank (en niet de Afdeling bestuursrechtspraak).

⁶⁶ Zoals, bijvoorbeeld, art. 20b Tracéwet waarin wordt bepaald dat de dagvaarding tot onteigening kan worden uitgebracht nadat het tracébesluit is vastgesteld.

zou willen maken. Dit zelfde geldt voor de specifieke bestuursinstrumenten die voorkomen in bijzondere wetgeving die in belangrijke mate op de eigendomsverhoudingen of het kostenverhaal betrekking hebben, zoals de duldingsplichten in het voorstel van de nieuwe Waterwet, de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de Grondexploitatiewet als onderdeel van de nieuwe Wro. Het gaat te ver om deze specifieke instrumenten op deze plaats te beschrijven, maar wel dient hier te worden opgemerkt dat bij ieder projectbesluit bezien moet worden of het gebruik van deze (hoofdzakelijk) financiële instrumenten onderdeel moeten uitmaken van het projectbesluit zelf dan wel een plaats dient te krijgen in het traject van de uitvoering van het projectbesluit. In nagenoeg alle gevallen lijken deze instrumenten echter te specifiek om onderdeel te kunnen uitmaken van een regeling in de Wro van het provinciale of nationale projectbesluit.

Schadevergoeding

De schadevergoedingsregeling in art. 49 WRO (en in Afdeling 6.1 Wro) heeft model gestaan voor de schadevergoedingsregelingen in enkele bijzondere projectwetten, zoals in die van art. 30 Reconstructiewet concentratiegebieden. De schadevergoedingsregeling van art. 49 WRO zal in die zin worden gewijzigd in een nieuw regime (in art. 6.1 e.v. Wro), dat de bestaande aanspraak op *volledige* schadevergoeding zal worden teruggebracht tot een, door het normaal maatschappelijk risico getemperde, *tegemoetkoming* in de schade. Te verwachten valt dat dit ook repercussies zal hebben op de schadevergoedingsregelingen in de genoemde bijzondere wetten.

Dit leidt tot de gedachte dat ook wat betreft de regeling van de schadevergoeding een grotere uniformiteit in wetgeving te bereiken valt. Het ligt dan voor de hand om de schadevergoedingsregeling in de Wro als uitgangspunt van de meer uniforme regeling te nemen. Het lijkt een werkbare optie om in de desbetreffende bijzondere wetten de Afdeling 6.1 Wro van toepassing te verklaren. Waar een planologisch besluit zelf de oorzaak van de schade is, is deze Afdeling ingevolge art. 6.1 lid 2 Wro rechtstreeks van toepassing.

Nadeelcompensatie

Waar men kan zeggen dat het recht op planologische schadevergoeding - oorspronkelijk althans - gevestigd is op het rechtszekerheidsbeginsel, berust de aanspraak op nadeelcompensatie primair op het evenredigheidsbeginsel.⁶⁷ Met de nieuwe schadevergoedingsregeling in Afdeling 6.1 Wro vervaagt dit onderscheid weliswaar, niettemin kan men nog steeds volhouden dat de bron van de verplichting om geleden nadeel van belanghebbenden te compenseren art. 3:4 lid 2 Awb is, en wel wat betreft het daarin neergelegde verbod van onevenredigheid.⁶⁸ *Onevenredig* nadeel dient te worden vergoed en wanneer door het bestuursorgaan niet aan die verplichting wordt voldaan, leidt dat tot onrechtmatigheid van het besluit dat het onevenredig grote nadeel heeft veroorzaakt. De consequentie van het vorenstaande, namelijk dat een besluit waarbij niet of in onvoldoende mate in nadeelcompensatie was voorzien, onrechtmatig was en daarom vernietigd diende te worden, is aanvankelijk wel door de bestuursrechter getrokken. Wanneer echter een nadeelcompensatieregeling is opgesteld, aan de hand waarvan de aanspraken op nadeelcompensatie door het bestuursorgaan afzonderlijk worden beoordeeld, bestaat voor de rechter aanleiding om de afhandeling van deze financiële aanspraken los te zien van de

⁶⁷ Zie op dit punt met name G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding*, Utrecht 2002, i.h.b. hoofdstuk 5.

⁶⁸ Planologische schadevergoeding en nadeelcompensatie zijn overigens in zoverre communicerende vaten, dat het nadeel dat ingevolge een nadeelcompensatie-besluit is gecompenseerd niet meer in aanmerking komt om langs de weg van de schadevergoeding (opnieuw) te worden vergoed, omdat de vergoeding van die schade al "anderszins is verzekerd" (zie art. 49 lid 1 WRO en art. 6.1. lid 1 Wro).

rechtmatigheid van het nadeelveroorzakende besluit. Zeker na de acceptatie van het zelfstandig schadebesluit in de rechtspraak en, als gevolg daarvan, de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die daarmee voor belanghebbenden kwam open te staan, konden de beide procedures (nemen projectbesluit en afwickelen nadeelcompensatie), evenals dat in schadevergoedingszaken het geval is, van elkaar worden losgekoppeld.

Wanneer het projectbesluit in de vorm van een *planologisch* projectbesluit (als bedoeld in art. 3.26 of 3.29 Wro) wordt genomen, is daarop de schadevergoedingsregeling van Afdeling 6.1 Wro echter rechtstreeks van toepassing. Dit zelfde geldt indien een bijzondere wettelijke regeling voor de besluitvorming geldt, waarin een aan de schadevergoedingsregeling van de Wro analoge toepassing is gegeven, zoals naar huidig recht in de Reconstructiewet concentratiegebieden het geval is.

Om redenen van rechtsbedeling en van inhoudelijke consistentie is het zeer gewenst om tot ten minste een behoorlijke afstemming van schadevergoedings- en nadeelcompensatieregelingen in het ruimtelijk bestuursrecht te komen. Met de noodzaak of gewenstheid van integratie van wetgeving heeft het echter niet rechtstreeks van doen.

Hoofdstuk 5. Conclusies

1. Waar veel sectorale wetgeving in het verleden is afgesplitst van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, is enerzijds de verwantschap van die wetten met de WRO duidelijk en anderzijds de (gebleken) noodzaak van die afsplitsing evenzeer.
2. Die afsplitsing van de sectorwetgeving had vooral te maken met de wens of noodzaak om de uitvoeringsaspecten van projectbesluiten afdoende te regelen. De WRO regelt de bestemming (en het daaropvolgende planologische) beheersregime, terwijl het er in de sectorale wetgeving om gaat ook de inrichtingsvragen omtrent een project op te lossen.
3. Het bestemmingsplan legt de planologisch gewenste eindtoestand van een gebied vast zonder de middelen te bieden om die gewenste toestand rechtstreeks af te dwingen. De Wro verschilt daarin niet van de WRO.
4. Onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan is het meest actieve uitvoeringsmiddel dat de ruimtelijke ordening kan inzetten. Voor het overige is de ruimtelijke ordening 'werend', dat wil zeggen kan zij alleen *ongewenste* ontwikkelingen keren (door handhaving of door haar dwingende rol bij bijv. bouwvergunningverlening).
5. Bij gemeentelijke, provinciale of rijksprojectbesluiten is dit niet anders: zij maken slechts dat een met het gewenste project strijdig bestemmingsplan buiten toepassing blijft. Middelen ter uitvoering van dat project kunnen zij echter uit zichzelf niet bieden.
6. De conclusie op grond van het gestelde in 1. t/m 5. moet zijn, dat de doelstellingen van sector- en ruimtelijke-ordeningswetgeving onvoldoende verenigbaar zijn om tot een integratie van die wetgeving te kunnen geraken.
7. Een uitzondering hierop zou voor de Ontgrondingenwet kunnen gelden, omdat relatief geringe aanvullingen van de Wro tot een succesvolle integratie zouden kunnen leiden.
8. Wel biedt de Wro enkele instrumenten die bruikbaar kunnen zijn voor, niet een integratie, maar een zinvolle afstemming van Wro en sectorale wetgeving. Die instrumenten zijn de (provinciale en Rijks-) structuurvisie en het (provinciale en Rijks-) projectbesluit.
9. Benutting van het projectbesluit in de Wro, eventueel voorafgegaan door een structuurvisie, is in veel situaties die in sectorwetgeving geregeld worden, goed denkbaar. Daarmee zou een zekere uniformiteit in de besluitvorming over grote ruimtelijk relevante projecten bereikt worden en daarnaast een grotere garantie voor de planologische kwaliteit van de besluitvorming, omdat het projectbesluit inpasbaar moet zijn in een toekomstig bestemmingsplan.
10. De coördinatie van de bij een project vereiste uitvoeringsbesluiten is nodig en zal vooral een procedureel karakter dragen. Hier is al veel ervaring in wetgeving en beleid mee opgedaan en het stramen van die afstemming(-sprocedure) hoeft dan ook niet meer te worden uitgedacht. Dit vormt dan ook niet het grootste probleem.
11. Te overwegen valt nog of de huidige regeling in art. 41 lid 1, onder c, WRO (onderdeel Nimby-regeling) waarbij – onder voorwaarden - voorschriften in lagere regelingen buiten toepassing kunnen worden verklaard breder toepasbaar zou moeten worden gemaakt.

Advies begeleidingscommissie

Naar aanleiding van de motie Verdaas/Van Bochove⁶⁹ die bij de behandeling van de Wet ruimtelijke ordening is aangenomen, is in opdracht van het Directoraat-Generaal Ruimte van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door de heer mr. A.A.J. de Gier van het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid van de Universiteit Utrecht onderzoek verricht naar de voor- en nadelen van integratie van ruimtelijke en sectorale wetgeving.

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van opdrachtgever, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen. De begeleidingscommissie is drie maal bijeen gekomen ter bespreking van de tussentijdse uitkomsten en eindconclusies van het onderzoek.

De begeleidingscommissie verklaart dat het onderzoek conform de opdracht is uitgevoerd. De rapportage van het verrichte onderzoek is naar de mening van de begeleidingscommissie logisch en consistent en de aan het onderzoek ten grondslag liggende vraagstelling is naar genoegen beantwoord.

De begeleidingscommissie onderschrijft de conclusies van het rapport en adviseert de opdrachtgever het rapport te aanvaarden als het eindresultaat van de onderzoeksopdracht.

Voorts adviseert de begeleidingscommissie de in artikel 3.13, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening opgenomen zinsnede betreffende de inpassingseis nader te bezien. Aanleiding hiervoor is de constatering van de onderzoeker in paragraaf 4.2.5 van het rapport:

“Meer echter dan bij de wijziging van de WRO in 2000 het geval was, lijkt het projectbesluit - evenals in de WRO van voor 2000 - gelieerd te zijn aan het (toekomstige) bestemmingsplan: mits binnen (in beginsel) een jaar ingepast in (het ontwerp van) een nieuw bestemmingsplan, kan een projectbesluit worden genomen. Vanwege die inpassingseis, die naar huidig recht (art. 19 WRO) althans als expliciet vereiste niet bestaat, lijkt het toegestane bereik van het projectbesluit verminderd, zo zou men kunnen beweren. In materiële zin zijn de verschillen tussen art. 19 WRO en art. 3.10 Wro echter minder groot, onder meer omdat de inpasbaarheidseis – in enige vorm – reeds vervat lijkt in het vereiste van “een goede ruimtelijke onderbouwing” in art. 19 lid 1 WRO. Wel moet worden geconcludeerd dat het onder het nieuwe recht niet mogelijk zal zijn om voor een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling een projectbesluit te nemen, wanneer niet aannemelijk is dat die ontwikkeling (te zijner tijd) kan worden ingepast in een bestemmingsplan. In die zin is de band tussen het projectbesluit en het toekomstige bestemmingsplan, zij het in een vergeleken met de WRO van voor 2000 verzwakte vorm, in ere hersteld. Men ontkomt, anders gezegd, niet aan het normenkader van het bestemmingsplan, in het bijzonder art. 10 WRO en art. 3.1 Wro, omdat de met een projectbesluit toegestane ontwikkeling in het bestemmingsplan moet kunnen worden ingepast.”

In het licht van deze constatering verwacht de begeleidingscommissie mogelijke discussie over de interpretatie van de desbetreffende zinsnede uit artikel 3.13 Wro. Aan deze zinsnede zou bovendien het risico kunnen kleven dat zij zou kunnen leiden tot vernietiging van een projectbesluit indien niet kan worden aangetoond dat aan de voorbereiding van een herziening

⁶⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 28 916, nr. 30.

van het bestemmingsplan wordt gewerkt. Ook gelet op dit risico voor de reikwijdte van het projectbesluit meent de commissie dat de desbetreffende zinsnede nader zou moeten worden gezien.

Vervolgens adviseert de commissie de opdrachtgever de rijks- en provinciale coördinatieregeling (par. 3.5.2 respectievelijk 3.5.3 Wro) aan te vullen met een aan het Nimby-wetje ontleende bepaling (artikel 41 lid 1 c, WRO) die het mogelijk maakt om van een lagere regeling af te wijken, indien deze de verwezenlijking van het project onevenredig zou belemmeren. Het is immers goed voorstelbaar dat ook onder de nieuwe Wro zich situaties voordoen, waarin het in de formele wet gediende belang en de in de lagere regelingen gediende belangen met elkaar op gespannen voet staan of zelfs strijdig zijn.

Tot slot adviseert de commissie het rapport in een daarvoor geëigende VROM reeks te publiceren.

De begeleidingscommissie,

mr. H.A.J. Gierveld
Mevr. mr. M. de Jager
Mevr. drs. M.H.B. Pen-Soetermeer
mr. I. Poortvliet
Mevr. mr. H.J. de Savornin Lohman