

27 178

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure)**NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹**

Vastgesteld 28 mei 2003

Algemeen

De leden van de fractie van de **PvdA** waren erkentelijk voor de beantwoording van hun vragen in eerste instantie, maar meenden desalniettemin dat er aanleiding is tot het stellen van een enkele nadere vraag, met name waar het gaat om de definiëring van de beide kernbegrippen «van nationaal belang» en «spoedeisend maatschappelijk belang» in de wet en de toelichting. Ook de leden van de fractie van **GroenLinks** hadden een aantal aanvullende vragen. De leden van de fractie van **ChristenUnie**, mede sprekend namens de **SGP**-fractie, waren het kabinet erkentelijk voor de in de memorie van antwoord gegeven antwoorden. Ook zij stelden op enkele punten nog nadere vragen of maakten een opmerking.

Omdat de leden van de fractie van de **PvdA** hechten aan een goede integratie tussen de Rijksprojectenprocedure en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) waren zij erover verheugd uit de memorie van antwoord te mogen opmaken dat de wetsvoorstellen voor de fundamentele herziening van de WRO dit voorjaar zullen worden ingediend. Dat betekent immers dat kennisgenomen kan worden van deze voorstellen voordat tot de definitieve afronding van het voorliggende wetsvoorstel zal worden overgegaan. Deze leden hechtten daar zeer aan, zeker nu uit de beantwoording in eerste instantie blijkt dat er in de fundamentele herziening op drie niveaus sprake zal zijn van een projectenprocedure, op landelijk niveau, op provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau. Het is toch juist te veronderstellen dat het er daarom des te meer op aan komt duidelijk te zijn over de invulling van de begrippen: gemeentelijk, provinciaal en nationaal belang, mede gelet op het feit dat in de voorliggende wet geen nadere procesvereisten zijn opgenomen betreffende het overleg tussen de verschillende bestuurslagen, zo vroegen zij.

¹ Samenstelling: Ginjaar (VVD), Baarda (CDA), De Beer (VVD), Ketting (VVD), (p.v. voorzitter), Bierman (OSF), Hessing (D66), Ruers (SP), Lemstra (CDA), Lodders-Elfferich (CDA), Meindertsmä (PvdA), (voorzitter), Rabbinge (PvdA), Van Bruchem (ChristenUnie) en Van der Lans (GL).

Kan het kabinet nog eens beargumenteren waarom voor een nationale rijksprojectenprocedure nu een apart wetgevingstraject wordt gevolgd, en voor een provinciale projectenprocedure gewacht kan worden tot de fundamentele herziening van de WRO, zo vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks** aansluitend. Zou het niet meer in de logica van de WRO

passen ten opzichte van de drie bestuurlijke niveaus van onder naar boven (van gemeente, via provincie naar – ten slotte – rijk) projecten-procedures te introduceren? Waarom nu wel op rijksniveau en niet op provinciaal niveau?

Spoedeisend maatschappelijk belang

Het begrip «spoedeisend maatschappelijk belang» wordt niet nader gedefinieerd in de wet noch in de toelichting op de wet noch in de memorie van antwoord, maar wordt gelegitimeerd door «het besluit van Onze Ministers na overleg in de Ministerraad ter goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer», zo merkten de leden van de **PvdA-fractie** op. Herhaaldelijk wordt gesteld, zowel in de memorie van toelichting als bij de behandeling in de Tweede Kamer, dat het uiteindelijk gaat om een politieke afweging die plaats dient te vinden in de Tweede Kamer. De Eerste Kamer komt er uitsluitend aan te pas, wanneer er sprake is van strijdigheid met een PKB of een voorgenomen PKB. Hoewel er over dit punt zowel door de leden van de PvdA-fractie als door leden van andere fracties vragen in eerste termijn zijn gesteld, vonden deze leden de beantwoording van deze vragen weinig overtuigend en zouden zij het op prijs stellen wanneer de argumentatie iets uitgebreider zou plaatsvinden. In de beantwoording wordt betoogd dat het onlogisch is om daar waar onvoorziene projecten niet kunnen wachten op een wet, PKB of wijziging daarvan instemming van de beide kamers der Staten-Generaal te vragen. Is het niet zo dat het juist past bij de rol van de Eerste Kamer in het Nederlandse staatsbestel te reflecteren op belangen rond politieke actualiteit en daaruit voortkomend ongeduld aan de ene kant en zorgvuldig omgaan met wetgeving anderzijds? Moet voorts niet worden geconstateerd dat op andere beleidsterreinen spoedeisende wetgeving wel de instemming van beide kamers der Staten-Generaal behoeft? Deze vragen klemmen des te meer daar in de memorie van antwoord wordt gesteld naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie, dat niet zonder meer te voorzien is dat het om uiterst zeldzame gevallen gaat waarin afgeweken zal worden van een PKB en dat het ook zo is dat wanneer een wijziging van een PKB niet goedgekeurd wordt de rijks-projectenprocedure niet kan worden vastgesteld. Tijdswinst gaat dan toch verkeren in het tegendeel, namelijk in tijdverlies? Wanneer het gaat om nadere definiëring van het door amendement in de Tweede Kamer toegevoegde begrip spoedeisend maatschappelijk belang, wilden de leden van de fractie van de PvdA graag weten hoe dat ooit toegepast zou kunnen worden op het aanleggen van bijvoorbeeld een windmolenpark. Dat voorbeeld wordt verschillende keren genoemd, maar het begrip spoedeisend kan toch opgevat worden als geen uitstel lijdend? Als dat zo is, dan moet het begrip uitstel toch in relatie gebracht worden met de tijd die benodigd is voor een normale planologische procedure? Hoe zou dat dan gemotiveerd moeten worden voor een windmolenpark op het grondgebied van één gemeente?

Welke winst (in termen van tijd) wordt er geboekt als projecten op het terrein van rivierversuiming en bestrijding hoogwaterlast met de rijksprojectenprocedure zullen worden gerealiseerd? Aan welke concrete projecten wordt daarbij gedacht, zo vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks vervolgens**. Hoe bezwaarlijk is het om deze projecten te voltooien volgens de thans geldende regelgeving? Zou het kabinet deze vragen ook kunnen beantwoorden met betrekking tot het plan de Maaswerken?

Zijn speciale wetten zoals als bijvoorbeeld de spoedwet wegverbreding in de toekomst overbodig als de regering hiervoor een rijksprojecten-procedure kan gebruiken, zo vroegen deze leden tot besluit.

In de memorie van antwoord worden op verschillende plaatsen projecten genoemd die in aanmerking zouden kunnen komen voor toepassing van de rijksprojectenprocedure, zo vervolgden de leden van de fracties van de **ChristenUnie en SGP**. Het viel deze leden daarbij op dat de in dat verband gekozen bewoordingen («het kabinet sluit niet uit», «valt te denken») niet de indruk wekken van een hoge mate van urgentie. Ook stelt het kabinet dat de rijksprojectenprocedure naar verwachting niet vaak zal worden toegepast (MvA, blz. 15). Moet uit een en ander worden afgeleid dat deze wet voor projecten als rivierverruiming, hoogspanningsverbindingen en grootschalige windlocaties niet echt noodzakelijk is, en dat er ook andere mogelijkheden zijn om deze projecten tijdig te realiseren?

Deze leden hadden gevraagd naar projecten uit het verleden, afgezien van de rivierdijkverhogingen, waarop de kwalificatie « spoedeisende maatschappelijke belangen» van toepassing zou zijn geweest. Weliswaar noemt het kabinet in de beantwoording van deze vraag op (MvA, blz. 16) enkele projecten, maar geen daarvan kan naar de mening van deze leden als spoedeisend of onvoorzien worden aangemerkt, gelet op de lange periode waarin ze in discussie zijn geweest. Deze leden constateerden derhalve dat het kabinet geen voorbeeld heeft kunnen noemen, waarop de genoemde kwalificatie van toepassing is. De noodzaak van de in de wet opgenomen «spoedprocedure» is naar de mening van deze leden tot dusver dan ook geenszins aangetoond.

Nationaal belang

Bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is ondanks het feit dat de minister van VROM het amendement van mevrouw Spies ontraadde aan art 39a toegevoegd dat «onder projecten van nationaal belang worden verstaan projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten». De indienster stelde in de toelichting op het amendement dat zij wil voorkomen dat oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de rijksprojectenprocedure en geeft in dat verband het voorbeeld van de bouw van een asielzoekerscentrum. Over de betekenis van de toevoeging van dit amendement hebben de leden van de fractie van de **PvdA** in hun eerdere vragen geprobeerd duidelijkheid te verkrijgen en is door hen gevraagd of een relatie gelegd kan worden met de omvang van het project in relatie tot het gemeentelijk grondgebied, en het voorbeeld van een gevangenis voor bolletjesslikkers en een windmolenpark zijn genoemd. In het antwoord op deze vragen wordt gesteld dat de begrippen bovenlokale ruimtelijke dimensie en bovenlokale ruimtelijke effecten los staan van de vraag op welk grondgebied het project zich afspeelt, maar dat het eerder gaat om bovenlokale uitstraling, uitwerking of gevolgen van een project. De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe zij dit antwoord nu moeten begrijpen. Kunnen zij dat zo verstaan dat de toevoegingen die door indiening van het amendement-Spies en het aannemen van dat amendement door de Tweede Kamer tot stand zijn gebracht, door het kabinet van weinig betekenis worden geacht voor de nadere definiëring van een rijksproject? Want welke betekenis wordt door het kabinet gegeven aan de toelichting die onderdeel uitmaakte van het amendement, en vooral aan het daar genoemde voorbeeld van het asielzoekerscentrum? Wat is het onderscheid in dit voorbeeld tussen een asielzoekerscentrum en een gevangenis voor bolletjesslikkers?

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks** het kabinet heel precies te omschrijven wat van de volgende door hemzelf in de memorie van antwoord genoemde projecten de Vijfde baan van Schiphol, het project Zandmaas, de 380 kv hoogspanningsleiding Zwolle-

Eemshaven, de Nor-Ned-kabel, de gasopslag Langelo en het near shore windpark, nu het nationaal belang is dat had kunnen rechtvaardigen dat deze projecten met behulp van een rijksprojectenprocedure gerealiseerd hadden kunnen worden. Kan het kabinet ook aangeven wat de tijdswinst zou zijn geweest als bij deze projecten de thans voorliggende wetgeving had kunnen worden gebruikt? Zou het in een aantal gevallen niet beter geweest zijn om dergelijke projecten met een provinciale projectenprocedure te realiseren?

Ligt het gezien het politieke karakter van het begrip nationaal belang niet in de reden om de toepassing van een rijksprojectenprocedure te beperken tot zaken van nationaal belang waarover een grote politieke consensus bestaat, zoals bijvoorbeeld de bestrijding van hoogwateroverlast, veiligheid in het kader van overstromingen, zo vroegen deze leden. Met andere woorden is «veiligheid» niet zo ongeveer de enige rechtvaardiging die kan rekenen op een brede consensus als het gaat om toepassing van de rijksprojectenprocedure?

Voldoen projecten waarover een grote nationale onenigheid bestaat, en die in de Tweede Kamer slechts op de kleinst mogelijke meerderheid kunnen rekenen, in de ogen van de regering nog aan het criterium «nationaal belang»? Is het denkbaar dat een project dat gerealiseerd wordt met behulp van de rijksprojectenprocedure zich binnen het grondgebied van één gemeente afspeelt, zo wilden de leden van de fractie van GroenLinks weten. Klopt de veronderstelling dat als de rijksprojectenprocedure betrekking heeft op projecten van nationaal belang, dat daardoor dan ook geen beperking kan gelden voor het aantal belanghebbenden in de inspraakprocedure, omdat alle burgers van Nederland, en iedere organisatie nu eenmaal belanghebbenden zijn in zaken van nationaal belang?

Uit de memorie van antwoord blijkt dat de tekst van de wet op het punt van het nationaal belang zodanig is geformuleerd dat vele projecten met een bovenlokale dimensie eronder kunnen vallen, zo vervolgden de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en **SGP**. Het kabinet stelt echter dat de ministers wie het aangaat na overleg in de ministerraad een besluit moeten nemen over het al dan niet toepassen van de rijksprojectenprocedure en dat de Tweede Kamer daarmee moet instemmen. Naar de mening van deze leden komt dat er dus op neer dat de wet (veel) ruimer is geformuleerd dan noodzakelijk is, maar dat minister of Tweede Kamer de toepassing in de praktijk wel beperkt zal weten te houden. Volgens deze leden verdient het de voorkeur om de tekst van de wet nauwkeurig toe te snijden op het probleem, en deze niet zo ruim te formuleren dat het idee van een «blanco cheque» kan postvatten. Deze leden benadrukten dit punt omdat door deze wet de bevoegdheden van vooral de gemeentelijke overheid in concrete gevallen aanzienlijk beperkt kunnen worden. Zij achtten dat alleen verantwoord wanneer daarbij duidelijke wettelijke criteria worden gehanteerd.

Ook deze leden vroegen hoe de omschrijving dat een project van nationaal belang is wanneer het bovenlokale ruimtelijke dimensies of effecten heeft, zich verhoudt met de toekomstige provinciale projectenprocedure. Men mag toch immers aannemen dat ook bij provinciale projecten per definitie sprake zal zijn van bovenlokale dimensies of effecten? Anders gezegd: hoe worden te zijner tijd de rijks- en de provinciale projecten onderling afgebakend? Zou het geen aanbeveling verdienen in de omschrijving van «nationaal belang» in het kader van de rijksprojecten te spreken van «bovenregionaal» of «bovenprovinciaal» in plaats van «bovenlokaal»?

In antwoord op vragen van de PvdA-fractie heeft het kabinet te kennen gegeven dat een gevangenis als zijnde van nationaal belang kan worden aangemerkt. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP wezen erop dat een gevangenis in het algemeen weliswaar van meer dan lokale betekenis is, maar dat dit geenszins inhoudt dat er ook sprake is van bovenlokale ruimtelijke dimensies of effecten, waartoe het nationaal belang volgens het onderhavige voorstel beperkt blijft. Kan nader worden toegelicht waarom het bouwen van een gevangenis in het kader van dit voorstel toch als «nationaal belang» moet worden aangemerkt?

In antwoord op vragen van de CDA-fractie heeft het kabinet geantwoord dat de rijksprojectprocedure ook bij ministerieel besluit kan worden gestart in het geval een project zich niet leent voor opname in een wet of PKB en in het geval dat in een wet of PKB de rijksprojectprocedure niet van toepassing is verklaard. Wordt met die uitleg het begrip «spoedeisend maatschappelijk belangen» niet erg ruim geïnterpreteerd?

Deze leden bleven het merkwaardig vinden dat enerzijds de rijksprojectenprocedure wordt geïntroduceerd om de realisatie van projecten te versnellen, maar dat anderzijds de mogelijkheid wordt opgenomen dat een project tien jaar «boven de markt blijft hangen». Als een project niet uitgevoerd kan worden binnen enkele jaren nadat het besluit definitief is, wijst dat er toch op dat de noodzaak tot de beoogde versnelling van procedures niet aanwezig is, zo meenden de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP. Het kabinet heeft in dit verband het argument naar voren gebracht dat de financiering van het project vertraging kan ondervinden. Deze leden vonden dat argument niet overtuigend. Mede gelet op de voorbereidingstijd voorafgaande aan het onherroepelijk worden van het besluit, moet het bij projecten van nationaal belang toch mogelijk zijn om binnen enkele jaren een financiering te vinden. Als dat niet lukt, moeten – naar de mening van deze leden – vraagtekens worden gezet bij nut en noodzaak van het betreffende project. Zij achtten het ten principale ongewenst dat door een «boven de markt hangend» project in een bepaald gebied tien jaar lang nodeloos allerlei ontwikkelingen kunnen worden geblokkeerd. Zij wezen op hun eerdere suggestie om de termijn te beperken tot vijf jaar, met de mogelijkheid van verlenging in bijzondere omstandigheden. Deze leden vroegen het kabinet hierop alsnog een reactie te geven.

Algemene regeling voor schadevergoeding

Regelmatig blijkt dat het creëren van voldoende draagvlak voor ingrijpende ruimtelijke beslissingen bevorderd wordt, aldus de leden van de **PvdA-fractie**, door vooraf duidelijkheid te geven over een schadevergoedingsregeling. Individuele burgers willen graag vroegtijdig weten waar zij financieel aan toe zijn wanneer zij medewerking verlenen aan plannen die voor hen van ingrijpende gevolgen hebben. Als antwoord op vragen daaromtrent onzerzijds hebben deze leden gelezen dat de voorgenomen noodzaak om tot een algemene regeling voor schadevergoeding te komen en deze als aanvulling op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht wordt heroverwogen. Is het mogelijk om deze beslissing te argumenteren mede in het licht van de boven aangegeven overwegingen?

De voorzitter van de commissie,
Meindertsma

De griffier van de commissie,
Eliane Janssen