

Vergaderjaar 2007–2008

31 546

Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 april 2008 en het nader rapport d.d. 15 juli 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 december 2007, no. 07.004048, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet beoogt de voortgang van besluitvormingsprocedures en van beroepsprocedures op grond van de Tracéwet (hierna: Tw), de Spoedwet wegverbreding (hierna: Sww) en de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) te bevorderen. Het voorstel voorziet daartoe in wijzigingen van de Tw, Sww en Wro op de volgende punten:

- het voorstel voorziet in een zogeheten «bestuurlijke lus» voor het geval naar het oordeel van de bestuursrechter gebreken aan het bestreden besluit kleven die zonder toepassing van de wettelijke voorbereidingsprocedure kunnen worden weggelaten;*
- aan de bestuursorganen wordt de bevoegdheid verleend om, hangende een beroepsprocedure, het bestreden besluit te wijzigen zonder toepassing van de wettelijke voorbereidingsprocedure;*
- het wordt mogelijk dat het bestuursorgaan in een procedure stukken ter nadere motivering en onderbouwing van het bestreden besluit inbrengt die niet aan het besluit ten grondslag hebben gelegen (doorbreking ex-tunc-toetsing).*

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de noodzaak en de uitwerking van de voorgestelde wijzigingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Nadat het voorstel aan de Raad ter advisering was aangeboden, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat op 14 januari 2008 advies over het voorstel gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak. De Raad voor de Rechtspraak heeft op 12 maart 2008 geadviseerd. Op die datum heeft de Minister het advies aan de Raad toegezonden, waarna de Raad zijn advies heeft afgerond.

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

Op 31 maart 2008 is met de minister en de Minister van Justitie op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State over het voorstel beraadslaagd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 december 2007, no. 07.004048, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 april 2008, nr. W09.07.0472/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de noodzaak en de uitwerking van de voorgestelde wijzigingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Versnelling van procedures

De Raad stelt voorop dat voortvarende aanpak van infrastructurele en andere ruimtelijke projecten, waarmee grote maatschappelijke en economische belangen zijn gemoeid, van groot belang is. De veelal trage besluitvorming inzake deze projecten kent vele oorzaken, die in alle fasen van het proces optreden. In de taakomschrijving van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten is daartoe opgenomen, dat de Commissie dient aan te geven waar de werkelijke oorzaken van de vertraging van grote infrastructuurprojecten zijn gelegen, alsmede welke mogelijkheden zijn aan te wijzen om tot versnelling van de uitvoering van deze projecten te komen. Verwacht wordt dat de Commissie ook aanbevelingen zal doen voor de inrichting van het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten.¹ Vertraging van grote infrastructuurprojecten ligt onder meer in de zogenoemde «inherente grote-project-complexiteit» (inhoudelijk, juridisch, bestuurlijk, politiek, financieel, «intern»). Eén facet van deze complexiteit is de juridische component die meer omvat dan de beroepsprocedure sec. Bij complexe besluiten waarbij de start van de werkzaamheden nauw is afgestemd op de uitkomst van de beroepsprocedure, gaat het niet alleen om de doelmatigheid van de beroepsprocedure maar evenzeer om de wijze waarop bij de vormgeving van het project aandacht is gegeven aan de juridische uitvoering en het daarbij behorende tijdspad. Indien aan dit samenspel onvoldoende aandacht is gegeven, kan een doelmatige beroepsprocedure achteraf het efficiencyverlies uit hoofde van het gebrek aan coördinatie in het begin van het traject niet opvangen. Bij versnelling van de besluitvorming inzake infrastructurele projecten gaat het om een «totaal-aanpak»; substantiële versnelling is niet te bereiken door een facetbenadering. In dit licht is het voorstel dat zich beperkt tot enkele aanpassingen van processuele aard, prematuur nu niet bekend is of de Commissie dezelfde of andere, wellicht daarmee botsende aanbevelingen zal doen. Hierbij speelt tevens dat uit het dossier «Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur»² en de voortgangsrapportages tracé- en spoedwetprojecten niet blijkt, dat het gemis van de bestuurlijke lus een belangrijke bron van vertraging is geweest. De Raad gaat er uiteraard niet aan voorbij, dat het voorstel tijdens het op 8 november 2007 gevoerde overleg tussen de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de minister met inachtneming van de beraadslaging is toegezegd.³

Onder deze omstandigheden kan de Raad het voorstel nog niet plaatsen in het brede verband van maatregelen die moeten bijdragen tot versnelling van de besluitvorming inzake de grote infrastructuurprojecten, maar zal de Raad het voorstel enkel kunnen beoordelen op zijn «technische merites».

Voor een dergelijke beoordeling is nog het volgende van belang. De bestuurlijke lus heeft reeds een plaats gekregen in het bestuursprocesrecht door de invoering van artikel 20.5a van de Wet milieubeheer (Wmb) ten aanzien van beroepen tegen een nationaal toewijzingsbesluit. Deze procesrechtelijke voorziening werd noodzakelijk geacht om tijdig te kunnen voldoen aan de eisen van de richtlijn nr. 2003/87/EG.⁴ Tevens is de bestuurlijke lus opgenomen in het voorstel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht door aanneming van het amendement Koopmans en Vermeij.⁵ In de toelichting op het amendement wordt gesteld, dat het dient tot invoering van de zogenaamde bestuurlijke lus, alsmede dat hiermee de mogelijkheid ontstaat voor de rechtbank om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen bij (procedurele)

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 11.

² Kamerstukken II, 29 385.

³ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 15.

⁴ Richtlijn nr. 2003/87/EG van het Europese Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasemissierechten en tot wijziging van de richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEU, L 275).

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 39.

fouten of gebreken deze in het bestreden besluit weg te nemen, waarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld vormfouten en rekenfouten. In de toelichting wordt niet ingegaan op de «technische» aspecten van het voorstel. Hetzelfde geldt voor het wetsvoorstel *Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen door de aanvaarding van het amendement Koppejan en Boelhouwer*.¹

Ook het voorliggende voorstel beperkt zich tot enkele sectorale wetten. De wenselijkheid en inrichting van de bestuurlijke lus dient echter in een breder kader dan in dat van een sectorale wet te worden gezien. Alleen indien er bijzondere redenen bestaan, zoals bij de invoering van artikel 20.5a van de *Wmb* het geval was, zou uitsluitend voor de *Tw*, de *Sww* en de *Wro* vooruitgelopen kunnen worden op een algemeen geldende regeling. Zodanige bijzondere redenen worden in de toelichting echter niet gegeven. In de toelichting wordt enkel opgemerkt dat het wetsvoorstel vooruit loopt op de invoering van de bestuurlijke lus voor het algehele bestuursprocesrecht. Een voorontwerp van een wijziging van de *Awb* die onder meer daartoe strekt, het voorstel voor de *Wet aanpassing bestuursprocesrecht*, is inmiddels gepubliceerd en wordt volgens de toelichting in 2008 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Het zou te lang duren daarop te moeten wachten. Inmiddels is echter op 21 februari 2008 door de leden van de Tweede Kamer Vermeij, Koopmans en Neppéus een wetsvoorstel tot aanvulling van de *Algemene wet bestuursrecht* met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter ingediend, dat belangrijke overeenkomsten met het voorontwerp vertoont.² De Raad brengt heden over dit wetsvoorstel zijn advies uit. Bij de aanbieding van het voorstel ter advisering door de Raad kon met deze omstandigheden nog geen rekening gehouden worden.

Teneinde te voorkomen dat een wirwar van bestuurlijke lussen ontstaat, waarbij iedere regeling zijn eigen bewoordingen kent en ook ten aanzien van de procedure zelf onderlinge verschillen bestaan, adviseert de Raad de bepalingen inzake de bestuurlijke lus, zoals die in het voorstel zijn opgenomen, te heroverwegen in het licht van het inmiddels ingediende initiatief-wetsvoorstel en het daaromtrent uitgebrachte advies van de Raad.

1. Op 21 april heeft de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten haar rapport «Sneller en beter» uitgebracht. De Commissie is voorstander van een bestuurlijke lus en ondersteunt het initiatief van de regering om de *Tracéwet* daartoe aan te passen (paragraaf 6.2.2 van het rapport). Daarnaast doet zij tal van aanbevelingen ten behoeve van een versnelling van de besluitvorming inzake infrastructurele projecten. Het kabinet heeft op 23 mei 2008 in hoofdlijnen gereageerd op de aanbevelingen van de Commissie en tevens een wetgevingsnota aangekondigd (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19).

Het enkele feit dat ook de Commissie mogelijkerwijs met aanbevelingen ten aanzien van de verbetering van de beroepsprocedure zou komen, was onvoldoende reden om te wachten met een voorstel ten aanzien van de regeling van de bestuurlijke lus. Bovendien richten de aanbevelingen van de Commissie ten aanzien van de wetgeving zich uitsluitend op de *Tracéwet* en de *Spoedwet wegverbreding*. Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook betrekking op de *Wet ruimtelijke ordening*.

Ten aanzien van het advies van de Raad om te voorkomen dat er een wirwar van bestuurlijke lussen ontstaat en de bepalingen inzake de bestuurlijke lus in dit wetsvoorstel te heroverwegen, is de inwerkingtredingsbepaling aangepast en in de memorie van toelichting ingegaan op de samenloop met het initiatiefwetsvoorstel. Immers met een tijdige regeling in de *Awb* is een aparte voorziening in de *Tracéwet*, *Spoedwet wegverbreding* en de *Wet ruimtelijke ordening* niet nodig.

2. Probleemanalyse

Het is op zich van belang dat wordt onderzocht in hoeverre de doelmatigheid van de behandeling van beroepen tegen besluiten op grond van de *Tw*, de *Sww* en de *Wro* kan worden vergroot. Voor een beoordeling van de noodzaak van de invoering van nieuwe maatregelen en bevoegdheden is in de eerste plaats vereist dat voldoende inzicht bestaat in de problemen die de voortgang van de wettelijke procedures inzake de vorengenoemde projecten onder druk zetten. De Raad mist een zodanige analyse. De toelichting richt zich

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 27.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 352.

slechts op de procedureel hinderlijke aspecten van een vernietiging van het besluit, maar betreft daarbij niet de aspecten van zorgvuldigheid van besluitvorming en rechtsbescherming van belanghebbenden. Het bezwaar tegen deze beperkte toelichting van het voorstel klemt temeer, nu de voorgestelde wijzigingen nieuwe rechtsfiguren introduceren (wijzigingsbesluit, partiële doorbreking van de ex tunc toetsing) dan wel een aanmerkelijke uitbreiding vormen van het toepassingsbereik (bestuurlijke lus). De Raad adviseert in de toelichting alsnog een probleemanalyse op te nemen en de voorgestelde maatregelen nader toe te lichten in een kader van niet alleen effectiviteit en efficiency van overheidsoptreden, maar ook van zorgvuldigheid van besluitvorming en adequate rechtsbescherming voor belanghebbenden.

2. In het algemene gedeelte van de toelichting is ingegaan op de betekenis van de bestuurlijke lus in het kader van de doelmatigheid. De toelichting is verder aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad. Met name is aangegeven welke uitspraken – toegespitst tot tracébesluiten – met toepassing van de bestuurlijke lus, waarschijnlijk eerder definitief beslecht waren geweest. De artikelen die de basis vormden voor het wijzigingsbesluit als gevolg van de tussenuitspraak en de partiële doorbreking van de ex tunc toetsing zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad niet opgenomen in het aangepaste wetsvoorstel. Ten aanzien van het wijzigingsbesluit is – juist met het oog op aspecten van zorgvuldigheid en rechtsbescherming van belanghebbenden – alsnog een begrenzing opgenomen in de betreffende artikelen (artikel 15a Tw, artikel 9a van de Sww en artikel 8.4a van de Wro). Tevens is in de memorie van toelichting ingegaan op de redenen om hangende een beroepsprocedure over te gaan tot wijziging van het bestreden besluit.

BESTUURLIJKE LUS

3. Doeltreffendheid van de bestuurlijke lus

In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de te verwachten doeltreffendheid van de bestuurlijke lus; voorbeelden van gevallen ontleend aan de Tw, de Sww of de Wro die geschikt zouden zijn voor toepassing ervan, ontbreken. Deze aandacht is nodig, nu ook de Raad voor de rechtspraak zich in zijn advies van 12 maart 2008 afvraagt of de bestuurlijke lus werkelijk zal bijdragen aan de beoogde vergroting van de efficiency en versnelling van de bestuursrechtelijke procedure.

De Raad wijst er in dit kader op, dat de doeltreffendheid van de bestuurlijke lus mede afhankelijk is van de aard van het door de rechter geconstateerde gebrek. Indien de motivering van het besluit gebrekkig is of aan de motivering van het besluit een te beperkt of anderszins ontoereikend onderzoek ten grondslag is gelegd, zal een dergelijk gebrek veelal met toepassing van de bestuurlijke lus kunnen worden geheeld, zoals ook blijkt uit de in de toelichting genoemde uitspraken inzake de toepassing van artikel 20.5a van de Wmb. De rechtspraak maakt het overigens thans reeds mogelijk in de procedure nadere argumenten of nadere onderzoeken die hun grond vinden in de motivering of het onderzoek dat aan het besluit ten grondslag is gelegd, in te brengen, maar de bestuursrechter betreft, zoals onder meer is af te leiden uit de in de toelichting geciteerde uitspraak inzake de A27, geheel nieuwe onderzoeken niet in de beoordeling.

Indien het door de rechter geconstateerde gebrek door het nemen van een herstelbesluit (artikel 15b van de Tw, 9b van de Sww en 8.4d van de Wro) weggenomen moet worden, is de doeltreffendheid van de bestuurlijke lus minder duidelijk. Het herstelbesluit is van rechtswege mede voorwerp van beroep. Dit laat onverlet dat ook anderen tegen een herstelbesluit beroep moeten kunnen instellen, indien zij belanghebbend zijn bij de wijziging van het besluit. Dit stelt eisen aan de bekendmaking van het herstelbesluit (artikelen 3:41 en 3:42 van de Awb) en een goede rechtsmiddelenvermelding (artikel 3:45 van de Awb). Het afzien van de voorbereidingsprocedure én van de bezwaarschriftenprocedure bij het nemen van een herstelbesluit kan afbreuk doen aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Teneinde deze zorgvuldigheid toch te waarborgen, dient te worden bepaald, onder welke omstandigheden in ieder geval appellanten bij de voorbereiding van het herstelbesluit betrokken worden. Tevens dient te worden bezien of de bestuursrechter de mogelijkheid moet worden geboden, indien hij na de tussenuitspraak onderkent dat bij het

herstel van de gebreken toch belangen van niet in de procedure opgekomen derden worden geraakt, alsnog te bepalen dat de voorbereidingsprocedure toepassing moet vinden.

Ten aanzien van besluiten op grond van de Wro is nog van belang dat een bestemmingsplan of inpassingsplan dat onder de werkingssfeer van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 valt, de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft.¹ Deze «dubbele» procedure betekent een complicatie van de besluitvorming in het kader van de bestuurlijke lus.

Tevens moet in aanmerking worden genomen dat de in het voorstel opgenomen besluiten zelf (besluiten in primo) het voorwerp van het beroep zijn. Bij de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb worden de zienswijzenprocedure en de bezwaarschriftenprocedure als het ware in elkaar geschoven als resultaat van een door de wetgever gemaakte afweging tussen het belang van vereenvoudiging en versnelling van besluitvormingsprocedures enerzijds en het belang van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, alsmede de belangen van (derden-)belanghebbenden anderzijds.² Dit geeft tijdwinst. Als gevolg hiervan is het besluit in primo echter onderwerp van het beroep en niet een beslissing op bezwaar, hetgeen het risico van vernietiging van het besluit in primo met zich brengt. In de bezwaarschriftenprocedure blijft het besluit in primo in stand en kan de procedure met een heroverweging worden «herstart». De tijdwinst in de besluitvorming kan aldus teniet worden gedaan in de fase van het beroep.

De omstandigheid dat het besluit in primo ondeelbaar is, leidt er toe, dat een beroepsgrond die betrekking heeft op een ondergeschikt aspect van het project, het gehele besluit in primo meesleept in een vernietiging, indien deze gegrond wordt geoordeeld. Een onevenredig bevonden schending van een individueel belang kan daardoor bij de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb leiden tot het opnieuw moeten starten van het gehele besluitvormingstraject. Dit zou voorkomen kunnen worden, indien de bestuursrechter de mogelijkheid zou worden geboden, indien hij de geschilpunten daarvoor passend acht, die geschilpunten op een voor partijen bindende wijze te beslissen. Bij deze «omgekeerde lus» wordt op die punten het besluit niet vernietigd, maar gaat de bestuursrechter waar dat met zijn rol verenigbaar is, «op de stoel van het bestuur» zitten, waardoor het niet nodig is dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt. Deze mogelijkheid zou een belangrijke tijdwinst kunnen geven, indien de bezwaren tegen het besluit in primo zich niet richten tegen het project zelf, maar tegen de afweging van de individuele belangen. De bestuursrechter kan in een (tussen)uitspraak oordelen dat het besluit in primo in stand blijft en vervolgens de regelingen in de individuele gevallen voor alle partijen bindend treffen.

De Raad adviseert in de toelichting de verwachte doeltreffendheid van de bestuurlijke lus uiteen te zetten en daarbij in te gaan op de hiervoor genoemde punten.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de artikelen 15b van de Tw, 9b van de Sww en 8.4d van de Wro, zijn deze artikelen geschrapt. Dat betekent dat het wetsvoorstel geen regeling meer kent voor het geval het bestuursorgaan van oordeel is dat de tussenuitspraak van de rechter aanleiding moet geven tot het aanpassen van het besluit, bijvoorbeeld omdat alsnog een hogere waarde moet worden vastgesteld, die ontbrak in het tracébesluit, of dat alsnog een geluidscherm moet worden geplaatst. Nader bezien verzet de regeling van artikel 15a van de Tw, artikel 9a van de Sww en artikel 8.4a van de Wro zich niet tot toepassing als de tussenuitspraak daartoe aanleiding geeft en is met de toevoeging van de begrenzing in het tweede lid van de genoemde artikelen en de toelichting in de memorie ook verzekerd dat voldoende recht wordt gedaan aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming en de rechtsbescherming van belanghebbenden.

Naar verwachting zal de rechter vooral toepassing geven aan de bestuurlijke lus als de motivering van het besluit gebrekkig is of een te beperkt of anderszins toereikend onderzoek aan het besluit ten grondslag is gelegd. In zoverre kan de voorgestelde regeling van artikel 15b van de Tw, 9b van de Sww en 8.4d van de Wro gemist worden.

¹ Artikel 5.3, onderdeel D, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening wijzigt artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 en voorziet in een nieuw toetsingskader en een nieuwe procedure.

² Zie de memorie van toelichting, blz. 4.

De Raad besteedt uitvoerig aandacht aan het feit dat de besluiten in de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening worden voorbereid met toepassing van de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, dat daarmee de besluiten in primo onderwerp van het beroep zijn en het risico lopen vernietigd te worden. De Raad wijst er op dat zulks bij toepassing van bezwaarschriftenprocedure anders is, aangezien daar het besluit in primo in stand blijft en slechts de beslissing op bezwaar vernietigd kan worden.

Mij is niet geheel duidelijk geworden wat de Raad bedoelt met de door hem voorgestelde «omgekeerde lus». De Raad gaat daarbij uit van de «omstandigheid dat het besluit in primo ondeelbaar is» en dat een vernietiging op een ondergeschikt aspect van het project het gehele besluit in primo meesleept in een vernietiging. De jurisprudentie van de Afdeling laat echter zien dat in het merendeel van de uitgesproken vernietigingen de gegrondheid van een beroep hooguit leidt tot een partiële vernietiging van het tracébesluit, waaruit juist de deelbaarheid van het besluit blijkt. Het betreft dan vooral situaties waarin naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende aandacht is besteed aan het individuele belang van een appellant. Een dergelijke vernietiging leidt in de meeste gevallen tot een nieuw besluit met inachtneming van de uitspraak en in ruimte begrensd door de eerdere vernietiging en de veelal bijgevoegde dictumkaart. Juist deze gevallen van onvoldoende aandacht voor het individuele belang, lenen zich bijzonder goed voor toepassing van de bestuurlijke lus een en ander ter beoordeling van de rechter. In de memorie van toelichting is een aantal uitspraken genoemd.

4. Termijnen voor de rechter

a. De in de Tw, Sww en Wro opgenomen termijnen

De Tw, de Sww en de Wro kennen termijnen van twaalf maanden, twaalf weken en twaalf of zes maanden na ontvangst van het verweerschrift waarbinnen de bestuursrechter tot een uitspraak moet komen. Deze termijnen zijn thans veelal al nodig voor het onderzoek en de zitting. Zij vormen, indien de termijn in belangrijke mate is opgebruikt voor dat onderzoek en de zitting, belemmeringen voor de toepassing van de bestuurlijke lus, omdat de plicht tot het doen van een uitspraak binnen een bepaalde termijn in beginsel zwaarder weegt dan de bevoegdheid om de bestuurlijke lus toe te passen. In het voorstel zijn geen regelingen getroffen voor de mogelijkheid van termijnverlenging indien de bestuurlijke lus wordt toegepast.

Voorgesteld wordt wel, dat aan het verstrijken van deze termijnen het gevolg is verbonden dat de bevoegdheid een tussenuitspraak te doen verval¹. Dat verval is niet toegelicht, hoewel dit niet in overeenstemming lijkt met het aan voorstel ten grondslag liggende uitgangspunt van efficiencywinst bij de aanpak van de bedoelde projecten.

De Raad adviseert het voorstel in zoverre nader te bezien.

b. De in het voorstel opgenomen termijnen

Voorgesteld wordt dat de bestuursrechter binnen twaalf weken nadat hij in kennis is gesteld van de wijze waarop door het bestuursorgaan de gebreken zijn weggenomen, uitspraak doet, tenzij hij nader onderzoek nodig acht (artikel 25e, zesde lid, van de Tw, 14b, zesde lid, van de Sww en 8.4c, zesde lid, van de Wro).

Deze termijnstelling lijkt niet realistisch. Het voorstel bepaalt dat de andere partijen in de gelegenheid worden gesteld binnen een door de rechter te bepalen termijn schriftelijk op het herstelbesluit te reageren. Deze termijn neemt al een belangrijk deel van de twaalf wekentermijn voor het doen van de uitspraak in beslag. Gelet op het veelal complexe karakter van de besluiten in het kader van de Tw, de Sww en de Wro, ligt voor de hand dat na de reactie van de andere partijen veelal nog nader onderzoek nodig is en dat een nadere behandeling van de zaak ter zitting zal worden gehouden waarop partijen zich kunnen uitspreken over de wijze waarop het gebrek is hersteld.

De Raad adviseert de artikelen 25e, zesde lid, van de Tw, 14b, zesde lid, van de Sww en 8.4c, zesde lid, van de Wro te schrappen.

4

a. De verwijzingen, opgenomen in het eerste lid van de artikelen 25e van de Tw, 14b van de Sww en 8.4c van de Wro, zijn geschrapt. De Tw en de Sww

¹ Het eerste lid van de artikelen 25e van de Tw, 14b van de Sww en 8.4c van de Wro.

bieden de mogelijkheid om in afwijking van de wettelijke bepalingen in voorkomende gevallen later uitspraak te doen (de artikelen 25b, tweede lid, van de Tw, 14, tweede lid, van de Sww). Het toepassing hebben gegeven aan de bestuurlijke lus kan naar onze mening een goede reden zijn om met een beroep op die bepalingen op een later moment uitspraak te doen.

b. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de artikelen 25e, zesde lid, van de Tw, 14b, zesde lid, van de Sww en 8.4c, zesde lid, van de Wro geschrapt.

5. Overige opmerkingen inzake de bestuurlijke lus

a. Inhoud van de tussenuitspraak en einduitspraak

In zijn advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten in verband met de invoering van een hoofdstuk inzake handel in emissierechten en de instelling van een emissieautoriteit heeft de Raad onder meer het volgende opgemerkt¹:

«Een ander punt is de verplichting van de bestuursrechter om in de tussenuitspraak alle onderdelen van het beroep te behandelen. De tussenuitspraak dient duidelijk te maken in welke opzichten het beroep gegrond is. Beroep is nog slechts mogelijk tegen wijzigingen die na de tussenuitspraak in het toewijzingsbesluit zijn opgenomen (voorgestelde artikel 20.1, vierde lid, van de Wmb). Het is de vraag of de bestuursrechter in geval van een complex besluit, goed kan overzien wat de gevolgen zijn van het gegrond verklaren van een deel van het beroep voor het herstelbesluit. Niet uitgesloten is dat de bestuursrechter zekerheidshalve de ingebrekestelling zo ruim mogelijk, en wellicht naar achteraf blijkt nodeloos ruim, zal opzetten, hetgeen weinig efficiënt is.

De Raad adviseert nader te bezien en aan te duiden wat de rechter wel en niet in de tussenuitspraak moet betrekken. Hetzelfde adviseert hij voor de einduitspraak.»

In het nader rapport is daarop geantwoord dat – kort gesteld – geen noodzaak bestond nader aan te duiden wat de rechter in zijn tussenuitspraak moet betrekken.

Ook voor de in het voorstel betrokken besluiten dient aan het hiervoor aangeduide punt aandacht gegeven te worden. In het bijzonder betreft dit de vraag in hoeverre de bestuursrechter bij de einduitspraak gebonden is aan de tussenuitspraak. De Raad verwijst in dit kader mede naar de in de toelichting op het initiatief-wetsvoorstel opgenomen beschouwingen² en punt 5 van het advies van de Raad inzake het initiatief-wetsvoorstel.

Bij het vorenstaande kan tevens worden betrokken, welke positie degenen wier beroep in de tussenuitspraak ongegrond verklaard is, ten opzichte van het herstelbesluit innemen. Bepaald dient te worden of hun beroep tegen het oorspronkelijke besluit al dan niet heeft te gelden als een beroep van rechtswege tegen dat nieuwe besluit.

Ook dient aandacht besteed te worden aan de betekenis van een voorlopige voorziening die is getroffen ten aanzien van het oorspronkelijke besluit. Afhankelijk van de kwalificatie van een tussenuitspraak als partiële einduitspraak, zal de voorlopige voorziening vervallen. Bepaald dient derhalve te worden of een voorlopige voorziening vervalt, zodra een tussenuitspraak is gedaan. Tevens dient bepaald te worden, indien nadien een herstelbesluit wordt genomen, in hoeverre de getroffen voorziening mede betrekking heeft op dat herstelbesluit.

De Raad adviseert het voorstel op deze punten aan te vullen.

b. Bestuurlijke lus in hoger beroep

Voor de besluiten bedoeld in artikel 8.4g en 8.4h van de Wro geldt dat beroep op de rechter in twee instanties openstaat. De Raad ziet belemmeringen voor een goede toepassing van de bestuurlijke lus in hoger beroep. Daarbij wijst hij er met name op dat in hoger beroep primair de uitspraak in eerste aanleg voorwerp van onderzoek is. Bij gegrond verklaring van het hoger beroep wordt de uitspraak van de rechtbank vernietigd. De bestuurlijke lus lijkt in een dergelijk geval slechts dan aangewezen, wanneer de appelrechter doende hetgeen de rechtbank had behoren te doen een oordeel geeft over het bestreden besluit. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de problematiek rond de toepassing van de bestuurlijke lus in hoger beroep. Gelet

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 4.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 3, paragraaf 6.

op hetgeen hiervoor onder 1. is opgemerkt, adviseert de Raad in ieder geval de wenselijkheid en de inrichting van de bestuurlijke lus in hoger beroep in het bredere kader van het initiatief-voorstel te bezien en dit voorstel niet met deze problematiek te belasten.

De Raad adviseert de artikelen 8.4g en 8.4h van de Wro te schrappen.

c. Bekendmaking, kennisgeving en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel bevat geen eigen (aanvullende) regeling voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een herstelbesluit. In ieder geval ten aanzien van de besluiten op grond van de Wro kan zodanige regeling niet worden gemist, gelet op de bevoegdheid van de inspecteur van VROM en het college van gedeputeerde staten om ten aanzien van onderdelen van dergelijke besluiten een aanwijzing te geven. De Raad adviseert met het oog op deze bevoegdheden te bepalen dat voor een herstelbesluit dezelfde regels gelden voor de bekendmaking en inwerkingtreding als voor het oorspronkelijke besluit.

De Raad merkt verder op dat de Sww en de Wro in enkele bijzondere kennisgevingen ten aanzien van ontwerpbesluiten voorzien. Het betreft ten eerste de kennisgeving dat hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting zullen worden vastgesteld.¹ Voorts gaat het om de kennisgeving met betrekking tot gronden die in het ontwerpbestemmingsplan zijn aangewezen als gronden waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwezenlijking in aanmerking komt.² Het voorstel sluit niet uit dat voor gronden die in het herstelbesluit zijn begrepen, alsnog dergelijke hogere waarden worden vastgesteld, dan wel zo'n aanwijzing wordt opgenomen. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen met een regeling voor de bekendmaking, bijzondere kennisgevingen en inwerkingtreding van herstelbesluiten.

d. Verlenging hersteltermijn

De geboden hersteltermijn wordt in de beslissing van de tussenuitspraak bepaald. Gelet hierop dient een eventuele verlenging van die termijn eveneens bij tussenuitspraak te geschieden. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

e. Gevolgen niet benutten hersteltermijn

Voorgesteld wordt dat de bestuursrechter het bestreden besluit vernietigt, indien het bestuursorgaan te kennen heeft gegeven dat het geen gebruik maakt van de geboden herstelgelegenheid, dan wel de daartoe gestelde termijn ongebruikt laat verstrijken.³

Gelet op de systematiek van de Awb dient bepaald te worden dat in de bedoelde gevallen het onderzoek (van rechtswege) is gesloten. De rechter doet daarna binnen zes weken schriftelijk uitspraak (artikel 8:66 van de Awb). Hierbij is gegeven dat de uitspraak in dat geval strekt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit, gelet op de eerdere gegrond verklaring van het beroep. De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen. Daarbij kan tevens opnieuw worden bezien of in het kader van de Sww een tussenuitspraak alleen moet kunnen worden gedaan na sluiting van het onderzoek (artikel 14b, eerste lid, van de Sww) terwijl dit voorschrift ontbreekt in artikel 25e, eerste lid, van de Tw en artikel 8.4c van de Wro.

f. Motiveringsplicht bestuursrechter

Volgens het voorstel krijgt de bestuursrechter te beoordelen of de geconstateerde gebreken door toepassing van de bestuurlijke lus gerepareerd kunnen worden. Dit brengt mee dat de bestuursrechter zal dienen te motiveren, waarom hij geen gebruik maakt van deze bevoegdheid, indien hij van oordeel is dat de gebreken in het bestreden besluit of in de daarop betrekking hebbende stukken niet zonder toepassing van de wettelijke voorbereidingsprocedure kunnen worden weggenomen. Deze motiveringsplicht brengt een verzwarende werking van de werkzaamheden voor de bestuursrechter met zich. In de toelichting is hieraan geen aandacht gegeven.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

¹ Artikel 5, derde lid, van de Sww.

² Artikel 3.8, eerste lid, onderdeel c, van de Wro.

³ Het derde lid van de artikelen 25e van de Tw, 14b van de Sww en 8.4c van de Wro.

5

a. De voorgestelde regeling wijkt af van het bepaalde in de Wet milieubeheer. Naar mijn mening behoeft de rechter in zijn tussenuitspraak niet alle onder-

delen van het beroep te behandelen en kan hij volstaan met het noemen van de geconstateerde gebreken voor zoverre deze naar zijn mening door toepassing van de bestuurlijke lus hersteld kunnen worden. In overeenstemming met het bepaalde in de toelichting op het initiatief-wetsvoorstel ben ik ook van mening dat het gewenst is om uit te gaan van de gebondenheid van de bestuursrechter aan zijn tussenuitspraak en dat hij hooguit in de vorm van een nieuwe tussenuitspraak kan terugkomen op zijn eerder gegeven oordeel. Voor het overige ben ik van mening dat het niet nodig is om het wetsvoorstel aan te passen en nader in te gaan op de inhoud van de tussenuitspraak.

b. De Raad ziet belemmeringen voor een goede toepassing van de bestuurlijke lus in hoger beroep en meent dat er slechts ruimte is voor een appelrechter om de bestuurlijke lus toe te passen in het geval de appelrechter doende hetgeen de rechtbank had behoren te doen een oordeel geeft over het bestreden besluit. In de memorie van toelichting is geen aandacht besteed aan de mogelijke bezwaren rond de toepassing van de bestuurlijke lus in hoger beroep. Dat is vooral gelegen in het feit dat van alle in het wetsvoorstel genoemde besluiten er slechts hoger beroep mogelijk is ten aanzien van de projectbesluiten en ten aanzien van de besluiten, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening indien toepassing is gegeven aan artikel 3.30, eerste lid, onder b, van die wet en dan nog alleen in die gevallen dat tegen geen van de besluiten als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, onder a of b, beroep bij de Afdeling is opengesteld (artikel 8.2, eerste lid, onder e, van de Wro). Alleen in die gevallen speelt de door de Raad gestelde vraag of de Afdeling als appelrechter de mogelijkheid moet krijgen om de bestuurlijke lus toe te passen.

Benadrukt wordt dat het wetsvoorstel de rechter niet verplicht om tot toepassing van de bestuurlijke lus over te gaan. De facultatieve mogelijkheid biedt de Afdeling alle ruimte om in haar rol als appelrechter in beginsel, zie de hiervoor genoemde en door de Raad bedoelde uitzondering, geen toepassing te geven aan het instrument van de tussenuitspraak.

Het schrappen van de artikelen 8.4g en 8.4h van de Wro, zoals voorgesteld door de Raad, is dan ook niet nodig. Wel wordt voorgesteld om in die artikelen duidelijk tot uiting te brengen dat alleen de rechter in eerste instantie (daaronder begrepen de rechter in eerste en enige instantie) tot toepassing van de bestuurlijke lus kan overgaan. Zulks naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad om het hoger beroep in het bredere kader van het initiatiefvoorstel te bezien en niet dit voorstel met die discussie te belasten.

c. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de artikelen 15b van de Tw, 9b van de Sww en 8.4d van de Wro, is besloten deze artikelen te schrappen. In zoverre is er ook geen behoefte aan een aanvullende regeling ten aanzien van de bekendmaking, bijzondere kennisgevingen en inwerking-treding.

d. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Zie daartoe de artikelen 25d, tweede lid, laatste volzin, van de Tw, 14a, tweede lid, laatste volzin, van de Sww en 8.4b, tweede lid, laatste volzin, van de Wro.

e. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Zie daartoe de artikelen 25d, derde lid, van de Tw, 14a, derde lid, van de Sww en 8.4b, derde lid, van de Wro. De in artikel 14b, eerste lid, opgenomen zinsnede «na sluiting van het onderzoek», is geschrapt.

f. Naar aanleiding van eerdere opmerkingen van de Raad is reeds besloten de artikelen 15b van de Tw, 9b van de Sww en 8.4d van de Wro te schrappen. Als gevolg daarvan wordt in het eerste lid van de artikelen 25e van de Tw, 14a van de Sww en 8.4b niet meer gesproken over het wegnemen van gebreken «zonder toepassing van de wettelijke voorbereidingsprocedure». Dat zet de onderhavige opmerking van de Raad in een ander licht. Het is naar mijn mening zo dat als de bestuursrechter de mogelijkheid heeft om toepassing te geven aan de bestuurlijke lus, dat niet betekent dat hij (uitgebreid) dient te motiveren waarom hij in bepaalde gevallen geen gebruik maakt van de bestuurlijke lus. Overigens zal de niet toepassing van het instrument duidelijk worden uit de uitspraak, hetgeen op zich geen verzwaaring van de werkzaamheden voor de bestuursrechter met zich brengt.

VEREENVOUDIGD WIJZIGINGSBESLUIT

6. Reikwijdte vereenvoudigd wijzigingsbesluit

De voorgestelde regeling voor wijzigingsbesluiten betreft de totstandkoming van besluiten die hangende beroep worden genomen, maar niet het gevolg zijn van een tussenuitspraak. Volgens de toelichting gaat het erom mogelijk te maken dat «kleine foutjes» langs eenvoudige weg kunnen worden hersteld of dat alsnog gewenste aanpassingen snel kunnen worden aangebracht. De noodzaak voor deze besluitvorming zal veelal blijken uit de ingestelde beroepen tegen het te wijzigen besluit. Voorkomen zou moeten worden dat in dergelijke gevallen eerst een ontwerpbesluit moet worden uitgebracht, dat vervolgens zes weken ter inzage moet liggen. Volgens de toelichting klemt dit des te meer als de wijzigingen vooral betrekking hebben op individuele rechtsposities en met de wijzigingen juist tegemoet wordt gekomen aan de naar voren gebrachte bezwaren.

De Raad merkt op dat het voorstel niet is toegesneden op de aangeduide wijzigingen. Tegen de voorgestelde bevoegdheid bestaan bezwaren, omdat de bevoegdheid volgens het voorstel alleen afhangt van het aanhangig zijn van een beroep tegen het te wijzigen besluit en niet nader begrensd is.

Naar het oordeel van de Raad dient het voorstel te voorzien in een beperking tot de in de toelichting genoemde punten van ondergeschikte aard en dient bepaald te worden dat besluiten niet op wezenlijke of omvangrijke onderdelen worden gewijzigd zonder dat deze wijzigingen met toepassing van de wettelijk voorgeschreven procedure worden voorbereid. Voorkomen moet worden dat de belangen van niet in de procedure opgekomen belanghebbenden kunnen worden geschaad.

Tevens dient bepaald te worden dat de wijzigingen tegemoet dienen te komen aan de ingediende beroepen.

Ten slotte dient te worden voorzien in een periode waarbinnen een vereenvoudigd wijzigingsbesluit mag worden genomen. Partijen noch de bestuursrechter dienen tot na de zitting en de sluiting van het onderzoek geconfronteerd te worden met een vereenvoudigd wijzigingsbesluit.

De Raad adviseert de artikelen 15a van de Tw, 9a van de Sww en 8.4a van de Wro in deze zin aan te passen.

6. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de artikelen 15a, tweede lid, van de Tw, 9a, tweede lid, van de Sww en 8.4a, tweede lid, van de Wro aangevuld en voorzien van een begrenzing. Tevens is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

7. Verhouding vereenvoudigd wijzigingsbesluit en bestuurlijke lus

Het wetsvoorstel maakt voor een groot aantal besluiten op grond van de Tw, de Sww en de Wro niet alleen wijzigingsbesluiten mogelijk, maar voorziet tevens in de mogelijkheid een bestuurlijke lus toe te passen in de beroepsprocedures. De Raad mist in de toelichting aandacht voor de samenloop van een vereenvoudigd wijzigingsbesluit en toepassing van de bestuurlijke lus in één en dezelfde beroepsprocedure.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

7. Niet kan worden uitgesloten dat de vaststelling van het wijzigingsbesluit op een zelfde moment plaatsvindt als de tussenuitspraak van de bestuursrechter. Zoals ook niet kan worden uitgesloten dat met het wijzigingsbesluit juist tegemoet gekomen wordt aan de door de bestuursrechter geconstateerde gebreken. De bestuursrechter kan naar aanleiding van het wijzigingsbesluit zijn eerdere tussenuitspraak wijzigen, in zoverre kunnen samenloopproblemen voorkomen worden. De toelichting zal deze mogelijke samenloop noemen.

8. Overige opmerkingen inzake het wijzigingsbesluit

Hetgeen de Raad hiervoor ten aanzien van het herstelbesluit heeft opgemerkt over de bekendmaking, kennisgeving en inwerkingtreding, geldt evenzeer voor het vereenvoudigd wijzigingsbesluit. De Raad adviseert het voorstel op deze punten dienovereenkomstig aan te passen.

8. Naar mijn mening behoeft het wetsvoorstel niet aangevuld worden met een nadere regeling ten aanzien van de bekendmaking en inwerkingtreding.

Afdeling 3.6 van de Awb is ook van toepassing op de bekendmaking van wijzigingsbesluiten.

DOORBREKING EX-TUNC-TOETSING

9. Reikwijdte inzending nadere stukken

Het is de taak van de rechter om, indien dat wordt aangevoerd, te beoordelen of een besluit met in achtneming van de daarvoor geldende procedure op zorgvuldige wijze is voorbereid en dragend gemotiveerd is genomen. Indien het bestuursorgaan dat niet heeft gedaan, wordt het besluit vernietigd en dient het bestuursorgaan een nieuw besluit te nemen. De bestuursrechter moet daarbij de beleids- en beoordelingsvrijheid van het bestuursorgaan respecteren. Dit leidt er toe dat procederende burgers de bestuursrechtelijke procedure soms als een ongelijke strijd ervaren, omdat het bestuursorgaan herkansingen worden geboden.

De invoering van de in het voorstel opgenomen regelingen zal dit gevoel kunnen versterken, omdat niet steeds begrepen zal worden waarom het bestuursorgaan ook bij onzorgvuldige besluitvorming een herkansing geboden wordt, terwijl de burger al bij het overschrijden van een termijn of het anderszins niet in acht nemen van formaliteiten, dan wel het indienen van een te beperkte zienswijze, geen mogelijkheid van herstel krijgt.

Bij de beoordeling of een besluit zorgvuldig is voorbereid en dragend is gemotiveerd betreft de bestuursrechter geen ontwikkelingen die na het nemen van het besluit zijn opgetreden, omdat zij bij het nemen van het besluit niet bekend waren en het bestuursorgaan dat het besluit nam, daarmee dus geen rekening heeft kunnen houden; voortschrijdend inzicht bij het bestuursorgaan wordt evenmin in aanmerking genomen, omdat dit niet aan het besluit ten grondslag is gelegd.

Uit de toelichting leidt de Raad af dat het wetsvoorstel beoogt te voorzien in de mogelijkheid dat aan een besluit een geheel nieuwe motivering of geheel nieuwe onderzoeken ten grondslag worden gelegd die materieel afwijken van de oorspronkelijke motivering of onderzoeken en dat de rechter die motivering en de nieuwe onderzoeken bij de beoordeling van het bestreden besluit dient te betrekken (artikel 25d van de Tw, 14a van de Sww en 8.4b van de Wro). Het voorstel doorbreekt op deze wijze de hoofdregel dat het besluit zoals het genomen is met in achtneming van de feiten en omstandigheden en het recht zoals die ten tijde van het nemen van het besluit bekend waren en gold, voorwerp van de toetsing door de bestuursrechter vormt.

In de toelichting wordt het voorstel gemotiveerd door te wijzen op een efficiënte geschilbeslechting zonder dat wordt ingegaan op de gevolgen van het doorbreken van de hoofdregel in het algemeen en zonder dat ook de procespositie van degenen op wie het besluit betrekking heeft, wordt gezien. De Raad acht deze motivering ontoereikend voor een zo verstrekkend voorstel. De Raad wijst er onder meer op dat het voorstel leidt tot een ongelijke procespositie van de appellanten. Na de beroepstermijn kunnen door appellanten geen nieuwe besluitonderdelen meer worden bestreden, terwijl het bestuursorgaan daarentegen de motivering en onderbouwing van het bestreden besluit op wezenlijke onderdelen kan wijzigen. Daarbij komt dat, indien de nadere motivering tien dagen voor de zitting wordt ingediend, de procespositie van de andere partijen kan worden benadeeld, indien deze partijen geen mogelijkheden hebben om op de nieuwe stukken adequaat (schriftelijk) te reageren of om een tegenonderzoek te laten verrichten. In dat geval zullen partijen alsnog in de gelegenheid moeten worden gesteld op de nadere stukken te reageren. Verder kan de rechter in de nadere stukken en de reacties daarop aanleiding zien voor het eerst of opnieuw een deskundigenonderzoek in te stellen. Dit betekent dat het voorstel nadelig kan uitpakken voor de voortgang van de beroepsprocedure.

Tenslotte wijst de Raad op de in de Awb opgenomen bevoegdheid van de bestuursrechter om, na vernietiging van het besluit, de rechtsgevolgen daarvan in stand te laten. Van deze bevoegdheid kan de bestuursrechter gebruik maken op basis van feiten of omstandigheden van na het vernietigde besluit; een ex nunc beoordeling. In zoverre is het voorstel overbodig. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de artikelen 25d van de Tw, 14a van de Sww en 8.4b van de Wro te schrappen.

9. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad zijn de artikelen 25d van de Tw, 14a van de Sww en 8.4b van de Wro geschrapt.

10. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen, met uitzondering van de tweede opmerking van de Raad. De artikelen 15b van de Tw, 9b van de Sww en 8.4d van de Wro zijn immers geschrapt. Daarnaast is in de praktijk slechts de minister van Verkeer en Waterstaat betrokken bij de behandeling van het beroep tegen tracébesluiten, ook als dat tracébesluit is vastgesteld in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In zoverre bestaat er ook geen bezwaar om in artikel 25d slechts te spreken van Onze Minister.

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

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

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van wet en de (gewijzigde) memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.07.0472/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 15a, eerste lid, van de Tw, artikel 9a, eerste lid, van de Sww en 8.4a, eerste lid, van de Wro een nadere aanduiding opnemen van «het beroep»;
- In de artikelen 25d en 25e van de Tw tot uitdrukking brengen dat het tracébesluit in voorkomend geval wordt vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- In artikel 25e, eerste lid, van de Tw, artikel 14b, eerste lid, van de Sww en artikel 8.4c van de Wro de zinsnede «onverminderd artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht» schrappen. Deze zinsnede heeft geen zelfstandige betekenis aangezien toepassing van artikel 6:22 van de Awb niet leidt tot gegrond verklaring van het beroep;
- In artikel 14b, eerste lid, van de Sww de zinsnede «behoeft plaats te vinden,» schrappen;
- Gelet op aanwijzing 83 van de aanwijzingen voor de regelgeving kan in artikel 8.4e van de Wro worden volstaan met het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 8.4a tot en met 8.4d op een besluit tot vaststelling van een inpassingsplan;
- Gelet op aanwijzing 83 van de aanwijzingen voor de regelgeving kunnen in artikel 8.4f, eerste lid, van de Wro de onderdelen b, c en d worden gemist;
- Gelet op aanwijzing 83 van de aanwijzingen voor de regelgeving kan in artikel 8.4f, tweede lid, van de Wro de zinsnede «met dien verstande dat ... burgemeester en wethouders» worden gemist;
- Gelet op aanwijzing 83 van de aanwijzingen voor de regelgeving kunnen in artikel 8.4g, eerste lid, van de Wro de onderdelen c, d en e worden gemist;
- Gelet op aanwijzing 83 van de aanwijzingen voor de regelgeving kan in artikel 8.4g, tweede lid, van de Wro de zinsnede «met dien verstande dat ... de gemeenteraad» worden gemist.