

Vergaderjaar 1994–1995

21 195

Algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden (Wet op de waterkering)

D

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 juni 1995 en het nader rapport d.d. 26 juni 1993, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 mei 1995, no. 95.004519, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tweede nota van wijziging inzake het voorstel van Wet op de waterkering, met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 1995, nr. 95.004519, machtigde Uwe Majesteit de Raad zijn advies inzake bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 juni 1995, nr. W09.95.0273, bied ik U hierbij aan.

1. Ingevolge het voorgestelde artikel 15e, eerste lid, onder a, worden de, ten aanzien van het plan en de besluiten vereiste kennisgevingen samengevoegd in één kennisgeving welke wordt gedaan door gedeputeerde staten. De Raad van State acht het wenselijk dat alle aanvragen bij één bestuursorgaan ter inzage worden gelegd. In de toelichting dient hierover duidelijkheid te worden gegeven.

1. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in artikel 15c, tweede lid, (nieuw) te bepalen dat de terinzagelegging van het ontwerp-plan en van de andere ontwerp-besluiten dan wel aanvragen geschiedt ten kantore van gedeputeerde staten. Zo is verzekerd dat het geheel van aan inspraak onderworpen stukken op één plaats kan worden ingezien. Aangezien het in de artikelen 15a en volgende gaat om een parallelschakeling van procedures, waarbij de wettelijke bevoegdheidsverdeling in tact blijft (paragraaf 4 van de toelichting), ligt het overigens niet in de rede om de stukken uitsluitend bij gedeputeerde staten ter inzage te leggen. Door de zinsnede «onverminderd artikel 3:11, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht» is dan ook aangegeven dat de betrokken aanvragen of ontwerp-besluiten ook ter inzage moeten worden gelegd ten kantore van het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van het betrokken besluit.

2. Volgens artikel 15g stelt de beheerder het plan en de daarbijbehorende toelichting vast binnen tien weken na de kennisgeving bedoeld in artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De redactie van het voorgestelde artikel laat de mogelijkheid open dat vaststelling van het plan geschiedt, terwijl de termijn van terinzagelegging nog niet verstreken is. Ter voorkoming van

deze situatie dient, naar het oordeel van de Raad, artikel 15g, eerste lid, te worden aangepast.

2. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in artikel 15e, eerste lid, de beslistermijn te koppelen aan de afloop van de termijn van terinzagelegging.

3. In het Nederlandse rechtsstelsel is het stellen van dwingende termijnen aan rechtsprekende instanties een zeer uitzonderlijk gegeven, waaraan slechts in enkele gevallen door de wetgever vorm is gegeven. Naar het oordeel van de Raad is dit een juist uitgangspunt, aangezien, ook gezien in het kader van de scheiding der machten, de rechterlijke macht in beginsel volledige vrijheid moet bezitten ten aanzien van de wijze van behandeling van geschillen, daaronder begrepen de prioriteitstelling tussen de onderscheidene zaken die aan haar worden voorgelegd. Anders gezegd: de rechterlijke macht moet de vrijheid bezitten zelf te bepalen op welk tijdstip en op grond van welke criteria de besluitvorming over een zaak ter hand wordt genomen. Belangen van andere aard mogen daarop naar het oordeel van de Raad slechts in zeer uitzonderlijke situaties inbreuk maken.

De Raad heeft blijkens zijn advies van 23 februari 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 24 109, B) zodanige bijzondere omstandigheden aanwezig geacht ten aanzien van het wetsvoorstel Deltawet grote rivieren. Voor wat het onderhavige voorstel van wet betreft acht de Raad echter zodanige bijzondere omstandigheden niet, althans niet in voldoende mate, aanwezig.

De Raad wijst er in dit verband op dat blijkens de memorie van toelichting, punt 4, de projecten die onder de onderhavige regeling komen te vallen niet dezelfde hoge graad van urgentie ten aanzien van de realisering ervan bezitten als de projecten waarop de Deltawet grote rivieren betrekking heeft en dat derhalve meer tijd beschikbaar is. De situatie vergeleken met de Deltawet grote rivieren is dan ook blijkens de toelichting tot op zekere hoogte verschillend. Er is ook onvoldoende aanleiding om noodgrepen toe te passen.

Reeds op grond van deze in de toelichting vermelde overwegingen moet het in artikel 15k voorgestelde met klem worden ontraden. De Raad tekent daarbij meer specifiek nog aan dat de in artikel 15k vermelde rechter is belast met een veelheid van zaken krachtens andere regelgeving die eveneens van min of meer spoedeisende aard zijn en waaraan ook grote financiële belangen zijn verbonden. Goed moet worden bedacht dat het in artikel 15k vervatte voorstel er onvermijdelijk toe moet leiden dat de beslissing in die andere zaken langer dan – ook naar het oordeel van die rechterlijke instantie wenselijk en nodig is, zal moeten wachten. Voorts merkt de Raad op dat voor die zaken welke een behandeling bij voorrang eisen de in artikel 8:52 Awb neergelegde mogelijkheid van versnelde behandeling te verzoeken voldoende ruimte biedt.

Ook uit ander oogpunt gezien roept de voorgestelde regeling ernstige bezwaren op. De materie waarom het in dit voorstel gaat zal vaak gecompliceerd van aard zijn, terwijl bovendien kan worden verwacht dat zij een weerbarstig karakter zal hebben. Derhalve ontmoet ook tegen de achtergrond van de noodzakelijke kwaliteit van de rechtsbescherming de gestelde termijn bezwaren.

De Raad adviseert derhalve artikel 15k te schrappen.

3. Met de Raad kan worden ingestemd voor zover wordt opgemerkt dat de rechter in beginsel vrijheid moet bezitten ten aanzien van de wijze van behandeling van geschillen, daaronder begrepen de prioriteitstelling tussen de onderscheidene zaken die aan hem worden voorgelegd. In beginsel: er kunnen zich situaties voordoen waarin de wetgever op grond van bijzondere omstandigheden uitzonderingen daarop maakt. Volgens de geldende wetgeving is er ter zake van de geschillen ten aanzien waarvan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegde rechter is, afgezien van de beslechting van de geschillen ingevolge de Deltawet grote rivieren, sprake van zodanige bijzondere omstandigheden bij de beslissing op de beroepen omtrent de goedkeuring inzake bestemmingsplannen en de beslissing op de beroepen met betrekking tot de beschikkingen op aanvragen omtrent milieuvergunningen. Ingevolge het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet tot herziening van de Ontgrondingenwet worden daaraan de beroepen ingevolge die wet toegevoegd.

De vraag is nu of de in de onderhavige nota van wijziging aan de orde zijnde situatie van dien aard is dat een wettelijke voorziening betreffende het op termijn stellen van de Afdeling bestuursrechtspraak passend is.

Ten aanzien van alle projecten ter uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren is door het kabinet opgemerkt dat een bijzondere inspanning van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten noodzakelijk is om deze binnen afzienbare termijn te realiseren. In het Deltaplan Grote Rivieren (Kamerstukken II, 18 106, 53) is gesteld dat het gehele dijkverzwarringsprogramma in het jaar 2000 dient te zijn voltooid. Weliswaar was ten aanzien van de verwezenlijking van het dijkversterkingsprogramma fasering noodzakelijk – waarbij uiteraard de meest urgente projecten het eerst voor realisering in aanmerking dienen te komen –, maar zo spoedig mogelijk dient ten aanzien van alle in dat programma vervatte dijkversterkingsprojecten aan de in het voorstel van Wet op de waterkering vervatte veiligheidsnormen te zijn voldaan.

Teneinde deze doelstelling te kunnen bereiken, moest ten behoeve van de tweede tranche van de dijkversterkingsprojecten wetgeving ontworpen worden, gericht op het, binnen een veel korter tijdsbestek dan onder de reguliere wetgeving het geval is, realiseren van de bedoelde dijkversterkingswerken. Zodanige wetgeving dient naar het oordeel van het kabinet mede het op termijn stellen van de bestuursrechter te omvatten. Tussen de onder de Deltawet grote rivieren vallende dijkversterkingsprojecten en de onder de onderhavige regeling vallende projecten valt niet een zodanig onderscheid te maken dat in het ene geval wel een wettelijke termijnstelling aanvaardbaar is en in het andere geval juist niet. Ook de realisatie van de tweede tranche van de dijkversterkingswerken is urgent en behoort hoge prioriteit te krijgen. Zou een termijnbepaling in de tweede nota van wijziging ontbreken, dan zou kunnen worden gezegd dat de voorgestelde regeling een sluitstuk ontbeert met betrekking tot het gevolg geven aan de door het kabinet gedane toezegging ten aanzien van het gerealiseerd zijn van bedoelde dijkversterkingswerken in uiterlijk het jaar 2000.

Gelet op het vorenstaande is er naar het oordeel van het kabinet voldoende grond om in casu een wettelijke beslistermijn ten aanzien van de uitspraak van de rechter op te nemen. Het belang van de veiligheid dat in casu aan de orde is, vormt voldoende rechtvaardiging voor het stellen van een zodanig voorschrift, dat i.c. een tijdelijk karakter heeft. Gezien de in andere gevallen door de wetgever bepaalde termijnstellingen voor de bestuursrechter kan niet worden gezegd dat een wettelijke termijnstelling in het onderhavige geval niet zou passen. Het kabinet beseft dat ook de in de onderhavige nota van wijziging opgenomen termijnbepalingen een bijzondere krachtsinspanning vergen van alle betrokkenen, te weten alle betrokken bestuursorganen, de inspraak-gerechtigden en, last but not least, de Afdeling bestuursrechtspraak. Het in het geding zijnde belang is echter van dien aard dat, alles overwegend, een spoedige afronding van de procedures inzake dijkversterkingen zo veel mogelijk wettelijk moet worden bevorderd en dat aan de spoedige berechting van geschillen in dat kader wettelijk prioriteit moet worden gegeven.

Volgens het voorstel zal een termijn van 12 weken na afloop van de beroepstermijn gelden voor de beslissing op de hier bedoelde geschillen. In bijzondere omstandigheden, waarbij met name kan worden gedacht aan gecompliceerde gevallen en aan zaken met een weerbarstig karakter, kan de termijn met 6 weken worden verlengd. Naar het oordeel van het kabinet moet het mogelijk zijn om binnen die termijn een rechterlijke beslissing te geven, die uit een oogpunt van de noodzakelijke kwaliteit van de rechtsbescherming aanvaardbaar moet worden geacht. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat in de Deltawet grote rivieren de termijn voor de bestuursrechter is bepaald op 6 weken, met een verdagingsmogelijkheid van 4 weken.

4. Ingevolge artikel 15l moet bij toepassing van artikel 15i, derde lid, het bestuursorgaan dat in eerste instantie bevoegd was de beslissing op een aanvraag te nemen de ter zake ontvangen leges overdragen aan gedeputeerde staten. De indruk zou kunnen ontstaan dat hiermee een sanctie wegens nalatigheid wordt beoogd. In de toelichting dient hierover duidelijkheid te worden gegeven.

4. Met artikel 151 is niet beoogd een sanctie te stellen wegens nalatigheid. De (artikelsgewijze) toelichting is aangevuld teneinde tegen te gaan dat zodanige indruk kan ontstaan.

5. *Ter motivering van het schrappen van de verplichting om de Raad advies te vragen in de administratieve onteigeningsprocedure wordt in paragraaf 17 van de toelichting onder meer aangevoerd dat de rechtsbescherming met betrekking tot de inhoud en de wijze van totstandkoming van het koninklijk besluit plaatsvindt in de gerechtelijke procedure en dat voor dat doel het advies van de Raad niet nodig is. Voorts wordt erop gewezen dat voor zover het advies van de Raad waarborg is met het oog op de vraag of het algemeen nut de onteigening van de betrokken dijkversterkingen vordert de grondslag daarvoor niet aanwezig is nu de reikwijdte van de voorgestelde artikelen 15m en 15a wettelijk vastligt.*

In dit betoog wordt voorbijgegaan aan de waarborgfunctie die de Raad als onafhankelijke adviseur vervult onder meer uit een oogpunt van preventieve rechtsbescherming. In dit verband wijst het college op de samenhang tussen de kwaliteit van de besluitvorming en de kans op het nog moeten voeren van gerechtelijke procedures na totstandkoming van het onteigeningsbesluit. Voor wat betreft de noodzaak van de bedoelde dijkversterkingswerken kan worden beaamd dat die volgens het voorstel reeds wettelijk zal vastliggen, maar daarmee is de noodzaak niet weggenomen dat in concrete gevallen een nadere toetsing aan het noodzakelijkheids criterium voor onteigening zal dienen plaats te vinden, bijvoorbeeld in samenhang met de eisen die aan het te voeren minnelijk overleg moeten worden gesteld. Vorenbedoelde waarborgfunctie is ook voor die toetsing van belang.

De Raad betwijfelt dan ook of de met het schrappen van de adviseringsverplichting beoogde tijdsbesparing inderdaad zal worden bereikt. Bovendien valt niet in te zien waarom die doelstelling niet in voldoende mate zou kunnen worden bereikt met handhaving van verplichte advisering door de Raad, omdat de duur van de advisering in het algemeen kan worden afgestemd op de uit de wet voortvloeiende vervaldata voor de te nemen koninklijke besluiten. De Raad is van oordeel dat de tweede nota van wijziging voor wat betreft het daarin voor onteigening ten behoeve van dijkversterkingswerken laten vervallen van de verplichte advisering door de Raad nader dient te worden gezien. In de toelichting ware de tussenzin – «daargelaten dat het uitsluitend een advies betreft» – in ieder geval te schrappen.

5. Gelet op de omstandigheid dat de duur van de onteigeningsprocedure veelal bepalend is voor het moment waarop kan worden overgegaan tot het feitelijk realiseren van dijkversterkingswerken, moet worden bevorderd dat die fase in de procedure zo spoedig mogelijk wordt doorlopen. In de toelichting (onderdeel 20) is uiteengezet dat de mogelijkheden om zulks te doen in de gerechtelijke fase niet of nauwelijks aanwezig zijn. Tijdwinst van substantiële aard valt slechts te bereiken in de administratieve fase.

De nagestreefde substantiële bekorting houdt in dat volgens het voorstel die fase in drie maanden kan worden doorlopen. De praktijk onder de geldende wetgeving wijst uit dat met het vragen en het uitbrengen van het advies van de Raad, alsmede met het uitbrengen van het nader rapport enkele maanden zijn gemoeid.

Indien zou worden gekozen voor het handhaven van de adviesfunctie van de Raad in de administratieve onteigeningsprocedure, zou elders in de onteigeningsprocedure een tijdsbesparing van dezelfde omvang moeten worden gevonden. Aangezien een substituuat niet voorhanden lijkt, wordt er, alles overwegend, de voorkeur aan gegeven het voorstel op dit punt te handhaven. Het bezwaar van het vervallen van de waarborgfunctie, die de Raad op dit stuk vervult, wordt tot op zekere hoogte ondervangen door het juridisch element op de hoofddirectie van Rijkswaterstaat te versterken.

De door de Raad aangehaalde tussenzin, ten aanzien waarvan de Raad op schrapping aandringt, is geschrapt.

6. *In de paragrafen 16 en 17 komt onvoldoende tot uitdrukking dat behoorlijk bestuur meebrengt dat reeds voor het starten van de administratieve onteigeningsprocedure pogingen worden ondernomen om tot minnelijke verwerving van de benodigde gronden te komen. In dit verband verwijst het college naar de circulaire van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 22*

januari 1987, kenmerk RRO 01 407. De toelichting dient in die zin te worden aangevuld.

6. Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven.

7. Ingevolge artikel 15o, vierde lid, zal het in het eerste lid van dat artikel geregelde overgangsrecht niet van toepassing zijn ten aanzien van besluiten, genomen krachtens artikel 62 dan wel artikel 62 in samenhang met artikel 72a van de onteigeningswet. In paragraaf 19 van de toelichting wordt uiteengezet dat aan dat overgangsrecht geen behoefte is omdat de meest recente administratieve onteigeningsprocedures ten aanzien van dijkversterkingen in augustus 1994 zijn afgerond en dat nadien geen administratieve onteigeningsprocedures zijn gestart en voor de rest van het jaar ook niet zullen worden gestart. Gegeven deze motivering komt het de Raad voor dat de in het vierde lid van artikel 15o opgenomen uitzondering juist niet nodig is. Aan de andere kant zal ingeval ten tijde van de inwerkingtreding van de wet onverhoopt toch een administratieve onteigeningsprocedure mocht lopen de overgangsbepaling van artikel 15o, eerste lid, op haar plaats zijn. Gelet hierop dient artikel 15o, vierde lid, te worden heroverwogen.

7. Nu vast is komen te staan dat er geen behoefte bestaat aan overgangsrecht met betrekking tot de administratieve onteigeningsprocedure dient inderdaad het vierde lid van artikel 15o te vervallen.

8. In de toelichting, onder 19, wordt het overgangsrecht behandeld. Aan het slot van deze paragraaf wordt opgemerkt dat de voorkeur wordt gegeven aan toepassing van het nieuwe recht. Voorts wordt aangegeven hoe aan de werking van de overgangsbepalingen kan worden ontkomen, te weten door intrekking van aanvragen om besluiten of van reeds tot stand gekomen besluiten en door vervolgens een nieuwe procedure te starten. Naar de mening van de Raad is het suggereren of propageren van dergelijk bestuurshandelen in de toelichting een minder gelukkige keuze en dient derhalve te worden vermeden.

8. De woordkeuze in de betrokken passage van de toelichting is aangepast.

9. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De redactionele kanttekeningen zijn zoveel mogelijk verwerkt.

10. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat, los van het advies van de Raad van State, de nota van wijziging in die zin is aangepast dat de materie die tot dusver geregeld was in de artikelen 15b en 15c en die slechts betrekking had op de dijkversterkingsprojecten van de zogenaamde tweede tranche, is opgenomen in de artikelen 6a en 6b. Gelet op de aard van de materie dient zij een structureel karakter te hebben, hetgeen verplaatsing naar de artikelen 6a en 6b rechtvaardigt. Het gaat hier immers om algemene bepalingen ten aanzien van de vaststelling en goedkeuring van het dijkversterkingsplan, een aanduiding van de globale inhoud van het plan en om de verplichting voor de beheerder om bepaalde bestuursorganen bij de voorbereiding van het plan te betrekken. Deze bepalingen behoren te gelden voor de reguliere procedure.

De Raad van State geeft in overweging de tweede nota van wijziging 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,
W. Scholten*

Ik moge u verzoeken mij te machtigen de nota van wijziging met het advies en het nader rapport te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 juni 1995, no. W09.95.0273, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- Bij het formuleren van bepalingen het gebruik van het werkwoord «moeten» vermijden (aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar); bij wijze van voorbeeld zij verwezen naar de artikelen 15a, onder a, en 15b, tweede lid).
- Artikel 15b, tweede lid, komt overeen met artikel 4, tweede lid, van de Deltawet grote rivieren. Uit een oogpunt van harmonisatie verdient het aanbeveling de redactie van beide bepalingen op elkaar af te stemmen (aanwijzing 47 Ar).
 - In artikel 15b, tweede lid, «Commissie toetsing uitgangspunten rivierdijkversterkingen» vervangen door: Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen (Boertien I).
 - Artikel 15e, eerste lid, onder a, «ten aanzien van het plan en die besluiten» vervangen door: ten aanzien van het ontwerp-plan en van de aanvragen van die besluiten.
 - Artikel 15e, tweede lid, is overbodig aangezien in het eerste lid afdoende is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is.
 - Het verdient aanbeveling artikel 15j, eerste lid, te splitsen in twee afzonderlijke leden (verwezen zij naar artikel 6 van de Deltawet grote rivieren). Voorts in deze bepaling «Afdeling 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht» vervangen door: artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
 - Artikel 15j, vierde lid, is overbodig aangezien in het eerste lid afdoende is bepaald dat beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
 - In artikel 15l «bevoegd was te beslissen op de aanvraag verplicht de ter zake ontvangen leges over te dragen» vervangen door: bevoegd was te beslissen op de aanvraag draagt de ter zake ontvangen leges over.
 - De citeertitel en de bepalingen inzake inwerkingtreding (onder B) in afzonderlijke artikelen opnemen (aanwijzing 96 Ar).
- In de toelichting bij de verwijzing naar een regeling met citeertitel aanwijzing 86 Ar in acht nemen.
- In de toelichting, paragraaf 1, «Deltaplan grote rivieren» vervangen door: Deltaplan Grote Rivieren. Voorts de vindplaats hiervan vermelden (aanwijzing 219 Ar).
 - In de toelichting, paragraaf 2, «het rapport «Toetsing van de besluitvorming inzake dijkverbetering na de Commissie Boertien»» vervangen door: het rapport «Besluitvorming inzake dijkverbetering na de Commissie Boertien» (hierna te noemen: het rapport).
Voorts een nauwkeurige aanduiding van de vindplaats van het rapport vermelden (aanwijzing 219 Ar).
 - Bij verwijzing in de toelichting naar kamerstukken aanwijzing 219, tweede lid, Ar in acht nemen.
 - In de toelichting «administratiefrechtelijke procedures» steeds vervangen door: bestuursrechtelijke procedures.
 - In de toelichting de verwijzing naar «de (voorliggende, voorgestelde e.d.) nota van wijziging» steeds vervangen door: de (voorliggende, voorgestelde e.d.) tweede nota van wijziging.
 - In de toelichting, paragraaf 4 (bladzijde 5), «De eerste is dat de voorgestelde bepalingen gericht zijn op» vervangen door: De eerste wettelijke voorziening is gericht op.
 - In de toelichting, paragraaf 10, de vindplaats vermelden van de regeling voor milieu-effectrapportage.
 - Bij verwijzing in de toelichting naar het wetsvoorstel tot herziening van de Ontgrondingenwet de desbetreffende kamerstukken vermelden (aanwijzing 219 Ar).
 - De toelichting, paragraaf 12, draagt het opschrift «Slot». Nu de toelichting doorloopt tot en met 20 verdient het aanbeveling dit opschrift voor de laatste paragraaf te gebruiken.
 - In de toelichting de nummering van de paragrafen herzien vanaf: 15 «De duur van de onder 14 beschreven procedure» (15 moet zijn: 17 enzovoort).

- De bij de toelichting als schema 1 gevoegde bijlage verduidelijken en tenminste de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel hierin opnemen.