

Vergaderjaar 2009–2010

31 546

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

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 augustus 2010

Graag willen wij de leden van de verschillende fracties bedanken voor hun bijdragen. In het onderstaande gaan wij in op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

Algemeen

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat vragen welk belang nog wordt gediend met het voorliggende wetsvoorstel nu zowel de Wet bestuurlijke lus Awb als de Crisis- en herstelwet in werking zijn getreden? Licht het niet voor de hand om het voorliggende voorstel van wet in te trekken? Kan aan de hand van concrete voorbeelden aangegeven worden wat onvoldoende in de beide voornoemde wetten is geregeld en wat de betekenis daarvan is voor concrete projecten?

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet, Speedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure bevat een tweetal onderwerpen: a) de regeling inzake de bestuurlijke lus en b) een regeling dat hangende de beroepsprocedure een besluit op grond van de genoemde wetten – onder voorwaarden – gewijzigd kan worden zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

In het nader rapport (Kamerstukken II 2007/08, 31 546, nr. 4, blz. 3) is aangegeven dat een wirwar van bestuurlijke lussen moet worden voorkomen en dat afstemming met andere lopende wetsvoorstellen dient te worden bevorderd. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 546, nr. 3, blz. 3) is dan ook de suggestie gedaan om het wetsvoorstel inzake de Wet bestuurlijke lus Awb te verrijken met een samenloopbepaling teneinde te voorkomen dat naast een regeling in de Awb ook sectorale wetgeving bestuurlijke lusbepalingen zou gaan bevatten. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 546, nr. 6, blz. 14) hebben wij onze voorkeur voor een algemene regeling in de Awb uitgesproken. De suggestie om te komen tot samenloopbepalingen is door de indieners van het initiatiefwetsvoorstel overgenomen.

Op grond van de artikelen VB, tweede lid, VC, tweede lid, en VIIA, tweede lid, van de Wet bestuurlijke lus Awb komen de bestuurlijke lusbepalingen voor de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening te vervallen, zodra het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure tot wet is of wordt verheven en de betreffende onderdelen van die wet in werking zijn getreden na inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus Awb. Het wetsvoorstel bevat de facto geen sectorale regeling meer van de bestuurlijke lus, nu de Wet bestuurlijke lus Awb inmiddels in werking is getreden.

Zoals gezegd bevat het wetsvoorstel niet alleen een regeling inzake de bestuurlijke lus, maar ook de regeling om hangende beroep een besluit op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening te kunnen wijzigen zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Deze voor de praktijk belangrijke regeling maakt dat intrekking van het wetsvoorstel vanwege de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus Awb niet aan de orde is. Ook de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet maakt dat niet anders om de eenvoudige reden dat deze wet geen regeling kent om hangende beroep een besluit te wijzigen zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Awb.

In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 546, nr. 3, blz. 4) en in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 546, nr. 6, blz. 8–9) zijn concrete voorbeelden genoemd. In aanvulling op die voorbeelden, kan ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 2 april 2008, inzake een wijziging van het wegaanpassingsbesluit A7 Zaandam genoemd worden. Op 4 mei 2010 deed de Afdeling uitspraak inzake het tracébesluit St. Joost-Urmond en het tevens (zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Awb voorbereide) wijzigingsbesluit. In die uitspraak echter heeft de Afdeling geen oordeel gegeven over de voorbereiding van het wijzigingsbesluit, aangezien daartegen geen beroep is ingesteld. Reden voor het vaststellen van het wijzigingsbesluit was ook hier gelegen in een aantal wijzigingen van ondergeschikte aard als gevolg van een aantal onjuist vastgestelde hogere waarden. Wij sluiten niet uit dat ondanks de zorgvuldige voorbereiding van infrastructuurle en ruimtelijke besluiten het wel vaker zal blijken – bijvoorbeeld naar aanleiding van een beroepsgrond – dat het bij de rechter liggende besluit niet geheel foutloos is. Als dan kan vertraging worden voorkomen als dergelijke wijzigingen – mits van ondergeschikte aard – zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Awb kunnen worden vastgesteld. In de brief aan uw Kamer van 3 december 2009 (Kamerstukken I 2009/10, 31 546 en 31 352, nr. C) is ook ingegaan op het aspect van de complexiteit van tracébesluiten en aangegeven dat het belang van het wetsvoorstel gelegen is om te kunnen voorkomen dat bij wijzigingen die vooral betrekking hebben op de individuele rechtsposities en die juist tegemoet komen aan de ingediende beroepsgronden eerst opnieuw een ontwerp-tracébesluit moet worden uitgebracht, dat vervolgens zes weken ter inzage moet liggen alvorens definitieve vaststelling kan plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat vanwege de Wet bestuurlijke lus Awb en de Crisis- en herstelwet het voorliggende wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd zal moeten worden en vragen of de regering het gewijzigde wetsvoorstel gelijktijdig met de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer kan doen toekomen?

Anders dan de leden van de fractie van de PvdA menen, behoeft het wetsvoorstel niet gewijzigd te worden. Op grond van de artikelen VB,

tweede lid, VC, tweede lid, en VIIA, tweede lid, van de Wet bestuurlijke lus Awb komen bestuurlijke lusbepalingen (te weten het voorgestelde artikel 25d van de Tracéwet, het voorgestelde artikel 14a van de Spoedwet wegverbreding en het voorgestelde artikel 8.4b van de Wet ruimtelijke ordening) te vervallen en wordt voorzien in een aangepaste tekst van artikel III (de wijziging van de Wro) vanwege de verwijzingen in de voorgestelde artikelen 8.4c tot en met 8.f naar artikel 8.4b van de Wet ruimtelijke ordening. Bijgevoegd bij deze memorie van antwoord is een tekst waarin met renvooi aangegeven is welke artikelen niet in werking zullen treden als gevolg van de Wet bestuurlijke lus Awb.

De Crisis- en herstelwet bevat geen inhoudelijke bepalingen ten aanzien van de bestuurlijke lus of de mogelijkheid om hangende het beroep een ruimtelijk besluit te wijzigen zonder toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Tussentijdse wijzigingsbevoegdheid en de bestuurlijke lus

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP staan positief ten aanzien van het wetsvoorstel, nu dat de mogelijkheid creëert om kleine fouten, zoals kennelijke verschrijvingen, eenvoudiger te kunnen wijzigen. Zij vragen of het juist is dat de bepalingen in het voorliggende voorstel van wet alleen de voorbereidingsprocedure vereenvoudigen? Is het juist dat met de tussenuitspraak van de bestuursrechter, zoals vastgelegd in de Wet bestuurlijke lus Awb en van nadere uitleg voorzien tijdens de behandeling van deze wet in de Eerste Kamer, grotendeels tegemoet gekomen wordt aan wat in voorliggend wetsvoorstel beoogd wordt met de tussentijdse wijzigingsbevoegdheid? Als dat zo is, waarom is deze wetswijziging dan nodig? Als dat niet zo is, kan de regering dan op overtuigende wijze beargumenteren dat dit wijzigingsvoorstel meerwaarde heeft in aanvulling op artikel 6:18 Awb en de Wet bestuurlijke lus Awb?

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP hebben geheel juist gezien dat de voorgestelde wijziging alleen ten doel heeft om hangende de beroepsprocedure de voorbereidingsprocedure van het wijzigingsbesluit te vereenvoudigen. Die vereenvoudiging komt neer op het achterwege laten van het uitbrengen van een ontwerp-wijzigingsbesluit en het gelegenheid bieden om gedurende zes weken zienswijzen in te kunnen brengen op dat ontwerp. Het moet dan wel gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard. Op zich kan ook de rechter via een tussenuitspraak het bestuursorgaan opdragen om te komen tot nadere besluitvorming teneinde de door hem geconstateerde gebreken weg te nemen. Het initiatief ligt dan bij de rechter, die echter ook kan besluiten om geen tussenuitspraak te doen en het besluit (partieel) te vernietigen. Op grond van dit wetsvoorstel is het het bestuursorgaan zelf dat – in de praktijk vooral naar aanleiding van ingediende beroepsgronden of eigen ambtshalve nader onderzoek – besluit om een wijzigingsbesluit uit te brengen teneinde de door het bestuursorgaan zelf geconstateerde gebreken te herstellen. Er is zo gezien een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de Wet bestuurlijke lus Awb aangezien het bestuursorgaan niet afhankelijk is van de rechter, maar zelf actie kan ondernemen en zijn besluit hangende het beroep op eenvoudige wijze kan bijstellen. Wellicht dat daarmee een tussenuitspraak inhoudende het nemen van een wijzigingsbesluit kan worden voorkomen. Wat betreft de gevraagde meerwaarde in aanvulling op 6:18 Awb, willen wij opmerken dat dat artikel niets zegt over de procedure die bij wijziging moet worden gevolgd. Artikel 6:18 bepaalt dat als de bevoegdheid bestaat een besluit te wijzigen het aanhangig zijn van beroep daarin geen verandering brengt. Er bestaat niet zoiets als een «6:18-procedure». In bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 15b van de Tracéwet is (wellicht ten overvloede) expliciet bepaald dat er een bevoegdheid is om hangende het beroep

tegen een tracébesluit, dat tracébesluit te wijzigen en bovendien (en dat is het belangrijkste onderdeel) dat een dergelijk besluit – mits het gaat om een wijziging van ondergeschikte aard – vastgesteld kan worden zonder toepassing te hebben gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat er onduidelijkheid dan wel onenigheid kan bestaan over de vraag of het in voorkomende gevallen om een wijziging van ondergeschikte aard gaat? Wat deze leden daarom graag van de regering zouden willen weten, is of de rechter alleen op aangeven van degene die beroep heeft ingesteld, mag beoordelen of het inderdaad om een wijziging van ondergeschikte aard gaat, of dat hij ook gehouden is dit ambtshalve te toetsen?

Met de leden van de fractie van de PvdA zijn wij het eens dat er in de praktijk wel eens discussie kan ontstaan over de vraag of de voorgenomen wijziging wel van ondergeschikte aard is. Het bestuursorgaan neemt die beslissing en zal – zo nemen wij aan – in geval van twijfel zekerheidshalve wel toepassing geven aan afdeling 3.4 van de Awb bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit. De bestuursrechter zal de vraag of er sprake is van een wijziging van ondergeschikte aard alleen beantwoorden als appellant dat als beroepsgrond heeft aangevoerd tegen het wijzigingsbesluit.

De Raad van State heeft in zijn advies op dit onderdeel een tweede voorwaarde aan de orde gesteld, namelijk dat de wijzigingen tegemoet dienen te komen aan de ingediende beroepen. Dat onderdeel van het advies is in de beantwoording van de regering op het advies van de Raad van State noch in de wettekst terug te vinden. Kan de regering alsnog ingaan op dat punt en aangeven of zij de opvatting van de Raad van State deelt dan wel afwijst? Deze vraag klemmt des te meer omdat in artikel 1.6a van de Crisis- en herstellwet is bepaald dat na afloop van de beroepstermijn geen beroepsgronden meer kunnen worden ingediend. De leden van de fractie van de PvdA menen dat bij de behandeling van de Wet bestuurlijke lus Awb unanimiteit bestond tussen indieners, regering en Eerste Kamer dat tussentijdse wijzigingen nooit kunnen leiden tot benadeling van belanghebbenden die bij de indiening niet konden weten dat het hun belang betrof. Kan de regering deze opvatting bevestigen?

In het nader rapport (Kamerstukken II 2007/08, nr. 4, blz. 10) is aangegeven dat naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad (bedoeld zijn de opmerkingen onder punt 6) artikelen zijn aangevuld en van een begrenzing voorzien. Niet is in het voorstel van wet de voorwaarde opgenomen dat het wijzigingsbesluit tegemoet dient te komen aan de ingediende beroepen. Naar onze mening was er geen reden en is het ook niet verstandig om de wettekst aan te vullen met deze voorwaarde. Reden voor het maken van een wijzigingsbesluit is in de meeste gevallen wel gelegen in de naar voren gebrachte beroepsgronden. In het beroepschrift wordt dan gesteld dat bijvoorbeeld een hogere waarde is vergeten of onjuist is vastgesteld of dat een verkeerde opstal aangekruist is als te amoveren. Als die beroepsgrond terecht is, kan via een wijzigingsbesluit op korte termijn alsnog een hogere waarde worden vastgesteld of de juiste opstal worden aangekruist. In die gevallen wordt tegemoet gekomen aan de beroepsgronden. Bij het tracébesluit St-Joost-Urmond kwam de noodzaak tot het maken van een wijzigingsbesluit niet zozeer naar voren uit de beroepsgronden, maar veeleer uit een eigen controle van de verkeersgegevens en het ingebrachte verslag van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak. Het opnemen van de tweede voorwaarde van de Raad van State zou een onnodige inperking zijn om te kunnen komen tot een wijzigingsbesluit voor wijzigingen van ondergeschikte aard.

Wat betreft de betekenis van de Crisis- en herstelwet merken wij op dat ook tegen een wijzigingsbesluit belanghebbenden zes weken de tijd hebben om hun beroepsgronden in te dienen. In de praktijk wordt overigens zelden beroep ingesteld tegen een wijzigingsbesluit, vanwege artikel 6:19, eerste lid, van de Awb dat bepaalt dat het eerder ingediende beroep mede geacht wordt te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit geheel aan het beroep tegemoet komt. Als het wijzigingsbesluit een besluit is als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet dan bepaalt artikel 1.6a dat binnen de zes weken de beroepsgronden moeten worden ingediend, waarmee het pro forma indienen van beroepen niet langer mogelijk is.

Het ons niet geheel duidelijk wat de leden van de fractie van de PvdA bedoelen met «indiening». De rechter zal toepassing geven aan de bestuurlijke lus vanwege geconstateerde reparabele gebreken in het hem voorgelegde besluit. Ingevolge artikel 8:51a, tweede volzin, geeft hij daaraan geen toepassing indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld. Deze tweede volzin is in het oorspronkelijk wetsvoorstel ingevoegd naar aanleiding van het amendement De Wit (Kamerstukken 2008/09, 31 352, nr. 10). Een dergelijke eis is niet verbonden aan het nemen van een wijzigingsbesluit. Of de vermeende unanimiteit tijdens de behandeling van het wetsvoorstel inzake de Wet bestuurlijke lus Awb in de Eerste Kamer betrekking had op de bevoegdheid van bestuursorganen tot het hangende beroep wijziging van besluiten, betwijfelen wij en kunnen wij in ieder geval niet bevestigen.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen of deze leden het goed zien, dat voor wijzigingen die de aard van het besluit betreffen of de omvang van de groep belanghebbenden, nog wel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden doorlopen, met alle waarborgen voor de rechtszekerheid die daarbij horen?

De regeling in het wetsvoorstel ziet slechts op het niet toepassing geven van afdeling 3.4 van de Awb bij de voorbereiding van besluiten tot wijziging van bijvoorbeeld tracébesluiten als het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard. Als het geen wijziging van ondergeschikte aard is, is de (normale) procedure van toepassing die voorgeschreven is in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Dat betekent dat bij wijzigingen van niet ondergeschikte aard eerst een ontwerp-(wijzigings) besluit ter inzage wordt gelegd en dat gedurende een periode van zes weken zienswijzen kunnen worden ingebracht.

Commissie Elverding

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vragen hoe de regering het voorliggende wetsvoorstel ziet in het licht van de adviezen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten.

Het wetsvoorstel is toegezonden aan de Raad van State om advies voordat de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (hierna: Commissie) haar rapport «Sneller en Beter» had uitgebracht. In haar rapport (paragraaf 6.2) heeft de Commissie haar steun aan dit wetsvoorstel gegeven. Daarbij ging het echter vooral om de bestuurlijke lus. Over de mogelijkheid om hangende beroep op eenvoudige wijze het tracébesluit te wijzigen, heeft de Commissie geen uitspraak gedaan. Wij zien echter de voorgestelde (overblijvende) regeling als een verbetering van de beroepsprocedure die om die reden nauw aansluit met de voorstellen van de Commissie die zij heeft gedaan ter verbetering en versnelling van de beroepsprocedure.

Artikel 8.4b Wet ruimtelijke ordening

Als de leden van de fractie van de PvdA het goed begrijpen dan vervalt met de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus Awb (31352 en Stb. 2009, 570) de invoeging van artikel 8.4b Wet ruimtelijke ordening, maar blijven de overige bepalingen vernummerd bestaan. Echter, in de in te voegen artikelen 8.4c tot en met f Wet ruimtelijke ordening wordt expliciet verwezen naar het in te voegen artikel 8.4b Wet ruimtelijke ordening. Betekent dit niet dat alle artikelen moeten worden gewijzigd en voorzien van de betreffende bepaling in de Awb, zo vragen deze leden. Is de bepaling van de bestuurlijke lus niet altijd van toepassing op de besluiten zoals bedoeld in de artikelen 8.4c tot en met f? Zo ja, waarom zijn deze bepalingen dan expliciet opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel? Zo nee, hoe kunnen besluiten zoals bedoeld in de artikelen 8.4c tot en met 8.4f dan worden gerepareerd middels een bestuurlijke lus?

Artikel VIIA van de Wet bestuurlijke lus Awb kent twee artikelleden. Het eerste regelt de samenloop als de Wet bestuurlijke lus later in werking treedt dan de Wet tot wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure. Het tweede regelt de omgekeerde situatie. De Wet bestuurlijke lus Awb is inmiddels in werking getreden, hetgeen betekent dat artikel VIIA, eerste lid, niet van toepassing is. Artikel 8.4b en de verwijzingen naar artikel 8.4b komen te vervallen. De mogelijkheid tot het toepassen van de bestuurlijke lus voor alle ruimtelijke besluiten, die genoemd zijn in dit wetsvoorstel, wordt immers geboden door de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 8.4c tot en met 8.4f worden dan als gevolg van het uitvallen van artikel 8.4b verletterd, dat betekent bijvoorbeeld dat het artikel 8.4c uit onderhavig wetsvoorstel uiteindelijk – als het voorstel wordt aangenomen en de wet in werking is getreden – als artikel 8.4b in de Wet ruimtelijke ordening zal worden opgenomen. Zo ook is de verwijzing naar het vervallen artikel komen te vervallen in de (nieuwe) artikelen 8.4b, 8.4c en 8.4d en is (nieuw) artikel 8.4e opnieuw vastgesteld.

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