

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Op 25 juli 2007 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan op de beroepen ingesteld tegen het tracébesluit A4 Burgerveen–Leiden. Naar aanleiding van die uitspraak is vanuit de Tweede Kamer maar ook in de vakliteratuur de vraag gesteld of vernietiging van het tracébesluit niet had kunnen worden voorkomen als de Afdeling de mogelijkheid had gehad om de minister van Verkeer en Waterstaat bij tussenuitspraak een termijn te gunnen om de geconstateerde gebreken te herstellen.

Al in 1994 wees Schueler op de te behalen efficiencyvoordelen als de rechter de mogelijkheid werd gegeven een tussenuitspraak te doen en de zaak aan te houden. Het bestuursorgaan zou dan via de tussenuitspraak in staat worden gesteld alsnog tot een rechtmatig besluit te komen, zodat de bestuursrechter met zijn einduitspraak het geschil definitief kon beslechten.¹

De suggestie van een tussenuitspraak, ter inleiding van een «bestuurlijke lus», is ook gedaan in het rapport «Bestuur in geding» van een werkgroep onder leiding van de toenmalige Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, dr. J. A. van Kemenade.² In zijn reactie op enkele voorstellen die in dat rapport zijn gedaan, heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat het, hoewel de in het rapport voorgestelde procedure in veel gevallen geen winst oplevert ten opzichte van de gewone gang van zaken, in sommige gevallen toch efficiënt kan zijn indien de rechter het bestuur de mogelijkheid zou kunnen bieden om gebreken in bestreden besluiten te herstellen, alvorens een uitspraak wordt gedaan. Ten aanzien van tracébesluiten, wegaanpassingsbesluiten en besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening waarbij de complexiteit groot is en start van de werkzaamheden nauw afgestemd is op de uitkomst van de beroepsprocedure, kan de bestuurlijke lus een efficiënte methode zijn. Zeker als er zowel recht gedaan wordt aan het belang van de rechtsbescherming als aan het bevorderen van de snelheid in het besluitvormingsproces. In het verleden zijn diverse uitspraken gedaan, waarbij een tracébesluit partieel vernietigd werd en waarbij de toepassing van de

¹ B.J. Schueler, «Vernietigen en opnieuw voorzien», dissertatie UU 1994, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, par. 5.3.5 en 7.2.

² Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, november 1997, blz. 54–55 en blz. 83–84.

bestuurlijke lus waarschijnlijk tot een definitieve geschilbeslechting had geleid. Het gaat dan met name om de uitspraken van de Afdeling, waarbij geconstateerd werd dat door verweerders (in casu: de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM) in strijd met de vereiste zorgvuldigheid onvoldoende inspanning was geleverd om te bezien in hoeverre de nadelige gevolgen van het tracébesluit voor het voortbestaan van bedrijven of het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten hadden kunnen worden voorkomen of beperkt.¹ Maar ook de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2001 (tracébesluit A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, E01.98 0552) had zich ook geleend voor toepassing van de bestuurlijke lus, zowel ten aanzien van de motivering van de keuze van het tracé ten oosten van Steenberg en als ten aanzien van de onvoldoende zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van de ligging van een parallelweg.

Op 12 mei 2004 heeft de Afdeling het wegaanpassingsbesluit A1 Hoevelaken–Barneveld vernietigd, maar aanleiding gezien voor het in stand laten van de rechtsgevolgen en het treffen van een voorlopige voorziening (ABRvS 12 mei 2004, 200308160/1). Gezien de aard van de vernietiging, die mede bepalend was voor het treffen van de voorlopige voorziening, had toepassing van de bestuurlijke lus wellicht tot definitieve geschilbeslechting kunnen leiden. Zo had de Afdeling de minister van Verkeer en Waterstaat in die casus in de gelegenheid kunnen stellen nader in te gaan op de geconstateerde luchtkwaliteitsgebreken.

2. Vooruitlopend op de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is reeds voor een specifiek geval, namelijk beroepen tegen het nationaal toewijzingsbesluit voor broeikasgasemissierechten, het instrument van de tussenuitspraak wettelijk verankerd (artikel 20.5a van de Wet milieubeheer). De mogelijkheid voor de Afdeling om een tussenuitspraak te doen, werd nuttig geoordeeld omdat het nationale toewijzingsbesluit inzake emissierechten op korte termijn onherroepelijk moest zijn, als gevolg van de dwingende termijnen, opgenomen in de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (Kamerstukken II 2003/04, 29 565, nr. 3, p. 30). De wettelijke regeling heeft goed gewerkt. Op 8 april 2005 heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan, een aantal beroepen gegrond verklaard, het onderzoek geschorst en bepaald dat ter voorbereiding van de einduitspraak het onderzoek heropend zou worden nadat aan de Afdeling mededeling was gedaan van het gewijzigd toewijzingsbesluit (ABRvS 8 april 2005, nr. 200409626/1 en 38 andere nummers). Op 9 september 2005 heeft de Afdeling einduitspraak gedaan en de beroepen ongegrond verklaard (ABRvS 9 september 2005, nr. 200409630/2 en 31 andere nummers).
3. Op de website van het ministerie van Justitie is een voorontwerp opgenomen van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Dit wetsvoorstel bevat naast tal van verbeteringen en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht ook het instrument van de tussenuitspraak. Naar verwachting zal dit wetsvoorstel in 2008 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Gezien de vele in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassingen van de Awb zal het waarschijnlijk nog enige tijd duren voordat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking kan treden. Om die reden is de Tweede Kamer toegezegd dat vooruitlopend op de Wet aanpassing bestuursprocesrecht reeds in de Tracéwet (hierna ook: Tw), de Spoedwet wegverbreding (hierna ook: Spw) en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna ook: Wro) de mogelijkheid voor de bestuursrechter om een tussenuitspraak te doen, te verankeren.

¹ Zie onder andere: ABRvS 26 mei 1998, E01.96 0352 (tracébesluit Betuweroute), ABRvS 5 november 1998, E01.95 0487 (tracébesluit A59 Rosmalen–Geffen), ABRvS 17 november 1998, E01.96 0268 (bestemmingsplan A50 omlegging Veghel), ABRvS 6 september 1999, E01.98 0242, E01.98 0273 en E01.98 0312 (tracébesluit HSL-Zuid) en ABRvS 17 maart 2004 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven).

4. Op 21 februari 2008 is de Voorzitter van de Tweede Kamer een wetsvoorstel van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus toegestuurd tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nrs. 1–3). Mocht dat wetsvoorstel eerder door de Eerste Kamer aangenomen worden dan het onderhavige, dan maakt artikel IV van dit wetsvoorstel het mogelijk om de artikelen die betrekking hebben op de bestuurlijke lus niet in werking te laten treden. Wij gaan er overigens vanuit dat de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zal leiden tot een aanpassing van het initiatiefwetsvoorstel, in die zin dat, net als ten aanzien van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel VI van het wetsvoorstel) reeds geregeld is, bepaald zal worden dat artikel 25d van de Tracéwet, artikel 14a van de Spoedwet wegverbreding en artikel 8.4b van de Wet ruimtelijke ordening komen te vervallen en dat de artikelen 8.4c tot en met 8.4f van de Wro worden gewijzigd op het punt van de opgenomen verwijzing naar artikel 8.4b van de Wro. Immers met een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, als bedoeld in het initiatiefwetsvoorstel, wordt bewerkstelligd dat de bestuurlijke lus ook van toepassing is op beroepsprocedures op grond van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening.

5. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om tracéen wegaanpassingsbesluiten van de minister van Verkeer en Waterstaat, bestemmingsplannen, projectbesluiten, wijzigings- en uitwerkingsplannen van de gemeenten alsmede inpassingsplannen en wijzigings- en uitwerkingsplannen van de provincie en het rijk. Ten aanzien van de Wet ruimtelijke ordening wordt ook mogelijk gemaakt dat in bepaalde gevallen gebreken in de uitvoeringsbesluiten weggenomen kunnen worden na tussenuitspraak van de bestuursrechter.

De noodzaak om ook voor de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding daarin te voorzien is niet aanwezig. Op basis van de uitvoeringspraktijk is deze immers niet aangetoond. Vele honderden zo niet duizenden uitvoeringsbesluiten zijn inmiddels genomen, slechts in een enkel geval wordt beroep aangetekend en heel zelden wordt een uitvoeringsbesluit vernietigd. In dat geval is een nieuw uitvoeringsbesluit net zo snel genomen als dat na tussenuitspraak en het wegnemen van het gebrek einduitspraak zou worden gedaan.

Bij de Wro ligt dat mogelijk anders en dan in het bijzonder bij de situatie, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, onder b. Daarin wordt mogelijk gemaakt dat de besluitvorming over een rijksinpassingsplan, een daaraan voorafgaand projectbesluit daaronder begrepen, parallel geschakeld wordt met die over de uitvoeringsbesluiten. Ingevolge artikel 8.3, eerste lid, van de Wro worden de bovengenoemde besluiten als één besluit aangemerkt voor de mogelijkheid van beroep. Daarmee is bedoeld dat van rechtswege voeging van de beroepsprocedure tegen de verschillende besluiten plaats vindt. Niet uitgesloten is dat een gebrekkig uitvoeringsbesluit voor vertraging van de uitvoering van het project kan zorgen. Zowel de parallelschakeling als de bestuurlijke lus zijn gericht op voortvarende besluitvorming. Tegen de achtergrond van de wens om een planologisch besluit parallel voor te bereiden met de uitvoeringsbesluiten is het onlogisch de bestuurlijke lus enkel mogelijk te maken om gebreken in het planologisch besluit – en niet die in de uitvoeringsbesluiten – weg te nemen.

Om redenen van wetssystematiek bepaalt artikel 8.4f dat ook voor de uitvoeringsbesluiten van gemeentelijke en provinciale projecten, mits

toepassing is gegeven aan artikel 3.30, eerste lid, onder b, onderscheidenlijk 3.33, eerste lid, onder b, de rechter de mogelijkheid wordt geboden om via tussenuitspraak het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen de geconstateerde gebreken weg te nemen.

6. Naast de wettelijke verankering van de tussenuitspraak wordt nog een andere voorziening opgenomen in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening.
Voorgesteld wordt afdeling 3.4. van de Awb niet van toepassing te laten zijn op de totstandkoming van het wijzigingsbesluit hangende het beroep (artikel 15a van de Tw, artikel 9a Spw en artikel 8.4a Wro). Het moet dan wel gaan – zo is tot uitdrukking gebracht in de wettekst – om wijzigingen van ondergeschikte aard. Tevens moet voorkomen worden dat een dergelijk wijzigingsbesluit na sluiting van het onderzoek wordt vastgesteld.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 15a

In artikel 12, derde lid, van de Tracéwet is onder meer bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het tracébesluit. Dat betekent dat een tracébesluit voorafgegaan wordt door een ontwerp-tracébesluit, dat gedurende zes weken ter inzage ligt en naar aanleiding waarvan een ieder zienswijzen kan indienen.

In artikel 6:18 en 6:19 van de Awb worden de mogelijkheden en enkele gevolgen geregeld van de intrekking of wijziging van een besluit terwijl bezwaar of beroep aanhangig is. Het eerste lid van artikel 6:18 bepaalt, voor zover van belang, dat het aanhangig zijn van beroep geen verandering brengt in een los van het beroep reeds bestaande bevoegdheid tot wijziging van dat besluit. Hoewel aangenomen mag worden dat de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dan wel zelfstandig – gelet op het bepaalde in artikel 2, derde lid, bevoegd is om ook hangende de beroepsprocedure een eenmaal vastgesteld tracébesluit te wijzigen of in te trekken, wordt voorgesteld om zulks nadrukkelijk in de wet te bepalen.

Op een dergelijk wijzigingsbesluit (immers ook een tracébesluit) is, zonder afwijkende regeling, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dat blijkt ook uit een uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2004 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven, nr. 200300807/1), waar zij overweegt dat de Tracéwet niet de mogelijkheid biedt een vastgesteld tracébesluit te wijzigen zonder de in die wet voorgeschreven procedure te volgen. Het wijzigingsbesluit voor de A2/A67 Randweg Eindhoven was genomen, omdat naar aanleiding van de beroepschriften bleek dat het tracébesluit op een tweetal punten, weliswaar van ondergeschikte betekenis, anders had moeten luiden.

Voorkomen moet worden dat in dergelijke gevallen eerst een ontwerp-tracébesluit moet worden uitgebracht, dat vervolgens zes weken ter inzage moet liggen. Dat klemt des te meer als die wijzigingen vooral betrekking hebben op de individuele rechtsposities en met de wijzigingen juist tegemoet gekomen wordt aan de naar voren gebrachte bezwaren.

Om bovenstaande redenen is het nodig om uitdrukkelijk te bepalen dat artikel 12, derde lid, van de Tracéwet – waarin onder meer staat dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van een tracébesluit – niet van toepassing is op besluiten tot wijziging van een tracébesluit hangende het beroep. Het moet wel gaan – zo is tot uitdrukking gebracht in de wettekst – om een wijziging van ondergeschikte aard. Het zal in de praktijk ook niet voorkomen dat hangende een beroepsprocedure een grote wijziging van het tracébesluit wordt doorgevoerd. Als er al een wijzigingsbesluit nodig is, dan zal de noodzaak daarvan naar voren kunnen komen niet alleen op basis van eigen onderzoek, maar vooral naar aanleiding van een ingediend beroepschrift, dat terecht wijst op bijvoorbeeld een fout op de kaart of een onjuiste hogere waarde. Het tijdig en snel kunnen nemen van een wijzigingsbesluit maakt het mogelijk om in de beroepsprocedure tot definitieve geschilbeslechting te komen. Daarvoor is het wel nodig dat een dergelijk wijzigingsbesluit voor sluiting van het onderzoek van de rechter wordt vastgesteld.

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.

Hoofddregel van artikel 7:1 van de Awb is dat men bezwaar dient te maken tegen een besluit alvorens beroep kan worden ingesteld bij een administratieve rechter. Dit beginsel lijdt uitzondering als het besluit voorbereid is met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Het niet van toepassing zijn van afdeling 3.4 betekent dat in beginsel de hoofddregel van artikel 7:1 herleeft. Om die reden is nadrukkelijk bepaald dat ook artikel 7:1 van de Awb niet van toepassing is. Eventuele bezwaren tegen het gewijzigde besluit kunnen aan de orde komen in de reeds lopende beroepsprocedure.

Het vaststellen van een besluit tot wijziging van het tracébesluit hangende het beroep is een besluit als bedoeld in artikel 6:18, eerste lid, van de Awb. Het besluit is daarmee, ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege voorwerp van het beroep. Reeds ingediende beroepen worden geacht mede gericht te zijn tegen het besluit tot wijziging van het tracébesluit (fictief beroep). Niet uitgesloten kan worden dat door anderen beroep wordt ingesteld tegen het besluit tot wijziging van het tracébesluit. Het zal duidelijk zijn dat de indiener van het beroep belanghebbende moet zijn bij de *wijziging* van het tracébesluit. Het is niet de bedoeling dat over de band van het wijzigingsbesluit bezwaren naar voren worden gebracht tegen het tracébesluit dat onder de rechter is.

Artikel II

Voor een toelichting bij de voorgestelde artikelen 9a en 14a wordt kortheidshalve verwezen naar het commentaar bij de artikelen 15a en 25d van de Tracéwet.

Artikel III

Artikelen 8.4a tot en met 8.4f

Ter bevordering van de stroomlijning van procedures streeft de regering ernaar de besluitvormingsprocedures in de Tracéwet en de Wro zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

De behoefte aan de bestuurlijke lus doet zich niet alleen voor bij infra-

structurele projecten als bedoeld in de Tracéwet, maar ook bij projecten die niet onder de Tracéwet vallen, zoals naar verwachting bij provinciale en gemeentelijke infrastructuur en woningbouwprojecten. Om die reden bevat het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van de Wro, waarmee de bestuurlijke lus ook voor deze projecten wordt geregeld.

Het gaat hierbij om bestemmingsplannen, projectbesluiten, wijzigings- en uitwerkingsplannen van de gemeenten alsmede inpassingsplannen, projectbesluiten, wijzigings- en uitwerkingsplannen van de provincie en het rijk. De inhoud van de regeling is gelijk aan de regeling in de Tracéwet. De regeling houdt in dat de bevoegde rechter een tussenuitspraak kan doen, waarna het bevoegde gezag in de gelegenheid wordt gesteld binnen een door de rechter te stellen termijn de gebreken weg te nemen.

Ten aanzien van het niet van toepassing zijn van afdeling 3.4 en artikel 7:1 van de Awb en de toepasselijkheid van de artikelen 6:18 en 6:19 van de Awb wordt verwezen naar het artikelsgewijze commentaar bij het voorgestelde artikel 15a van de Tracéwet.

Artikel 8.4f

Over de wenselijkheid om ook gebreken in uitvoeringsbesluiten te kunnen herstellen, wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting onder punt 5.

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

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer