

Vergaderjaar 2010–2011

31 546

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

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 mei 2011

Op 16 november 2010 is het wetsvoorstel 31 546 Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure plenair behandeld. Tijdens deze behandeling heeft de minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd het wetsvoorstel terug te nemen en dat de ministerraad zich zal beraden op vervolgstappen.

Naar aanleiding hiervan heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ op 17 maart 2011 de minister een brief gestuurd.

De minister heeft op 1 april 2011 geschreven dat zij meer tijd nodig heeft om zich te beraden over het al dan niet intrekken van het wetsvoorstel omdat zij ruim aandacht wenst te besteden aan de samenhang tussen het wetsvoorstel en onder meer het wetsvoorstel 32 377 Wijziging Tracéwet inzake versnelling en verbetering infrastructurele projecten.

De commissie heeft vervolgens de minister een brief gestuurd op 7 april 2011.

De minister heeft op 3 mei 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Warmolt de Boer

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Meindertsmā (PvdA), Eigeman (PvdA), Slagter-Roukema (SP), Staal (D66), voorzitter, Thissen (GL), Hendrixx (CDA), Janse de Jonge (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), Asscher (VVD), Hofstra (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), Slager (SP), Smaling (SP), Vliegenthart (SP) vicevoorzitter, De Boer (CU), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim), Benedictus (CDA), Tiesinga (CDA).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Den Haag, 17 maart 2011

Op 16 november 2010 is het wetsvoorstel 31 546 Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure plenair behandeld. Tijdens deze behandeling heeft u toegezegd het wetsvoorstel terug te nemen en dat de ministerraad zich zal beraden op vervolgstappen. Ook heeft u toegezegd te zullen studeren op aanscherping of aanvulling van artikel 6:18 Awb.¹

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat informeert hierbij naar de stand van zaken met betrekking tot genoemd wetsvoorstel. De commissie verzoekt u om haar zo spoedig mogelijk te berichten over de uitkomsten van het beraad van de ministerraad. Graag verneemt de commissie of het wetsvoorstel wordt ingetrokken dan wel dat de behandeling van het wetsvoorstel kan worden hervat. Ook verzoekt de commissie u om haar te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de toezegging omtrent aanscherping of aanvulling van artikel 6:18 Awb.

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat verzoekt u om haar zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 31 maart 2011, te informeren en ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
B. Staal

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2011

Op dinsdag 16 november 2010 heeft de plenaire behandeling van bovengenoemd voorstel plaatsgevonden. Op verzoek van uw Kamer is de behandeling van het wetsvoorstel geschorst om de regering in de gelegenheid te stellen zich nader te beraden over het wetsvoorstel. Bij brief van 17 maart 2011 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat mij gevraagd om uiterlijk 31 maart aan te geven of ik het wetsvoorstel intrek of voorstel de behandeling van het wetsvoorstel te hervatten.

Ik heb meer tijd nodig om mij te beraden over het al dan niet intrekken van het wetsvoorstel, vooral omdat ik ruim aandacht wil besteden aan de samenhang tussen dit wetsvoorstel en onder meer het voorstel tot wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken 32 377) dat deze maand door de Tweede Kamer wordt behandeld.

Ik zal u zo spoedig mogelijk berichten.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen

BRIEF AAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Den Haag, 7 april 2011

Op 16 november 2010 is het wetsvoorstel 31 546 Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure plenair behandeld. Tijdens deze behandeling heeft u toegezegd het wetsvoorstel terug te nemen en dat de ministerraad zich zal beraden op vervolgstappen. Ook heeft u toegezegd te zullen studeren op aanscherping of aanvulling van artikel 6:18 Awb.¹ Per brief van 17 maart 2011 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat u verzocht om haar zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 31 maart 2011, te informeren over of het wetsvoorstel wordt ingetrokken dan wel dat de behandeling van het wetsvoorstel kan worden hervat. Op 1 april 2011 heeft u schriftelijk medegedeeld meer tijd nodig te hebben om u te beraden over het al dan niet intrekken van het wetsvoorstel, vooral omdat u ruim aandacht wenst te besteden aan de samenhang tussen het wetsvoorstel en onder meer het wetsvoorstel 32 377 Wijziging Tracéwet inzake versnelling en verbetering infrastructurele projecten.

De commissie constateert dat sinds de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 31 546 reeds bijna vijf maanden zijn verstreken en dat het wetsvoorstel 32 377 reeds op 27 april 2010 is ingediend bij de Tweede Kamer. De commissie verzoekt u derhalve nogmaals om haar zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1 mei 2011, te informeren of het wetsvoorstel wordt ingetrokken dan wel dat de behandeling kan worden hervat. Indien dan geen antwoord is ontvangen, dan wel is medegedeeld dat het wetsvoorstel niet wordt ingetrokken, is de commissie voornemens de behandeling van het wetsvoorstel 31 546 te hervatten.

Voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
B. Staal

¹ Toezegging geregistreerd onder T01245 op www.eerstekamer.nl

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2011

Op dinsdag 16 november 2010 heeft de plenaire behandeling van bovengenoemd voorstel plaatsgevonden. Op verzoek van uw Kamer is de behandeling van het wetsvoorstel geschorst om de regering in de gelegenheid te stellen zich nader te beraden over het wetsvoorstel. Bij brief van 17 maart 2011 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat mij gevraagd om uiterlijk 31 maart aan te geven of ik het wetsvoorstel intrek of voorstel de behandeling van het wetsvoorstel te hervatten. Bij brief van 1 april 2011 heb ik aangegeven meer tijd nodig te hebben om mij te beraden. In uw brief van 7 april 2011 verzoekt u mij zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1 mei 2011 te reageren.

Resultaat van het nader beraad

Ik heb uw commentaar ter harte genomen, me hierover beraden en besloten dat alleen het voorgestelde artikel 15b van de Tracéwet in werking zal treden en de rest van het wetsvoorstel (de wijziging van de Spoedwet wegverbreding en die van de Wet ruimtelijke ordening) niet in werking zal treden. Tegen die achtergrond zie ik geen noodzaak het wetsvoorstel in te trekken en ook niet om alsnog bij nota van wijziging het voorstel van wet (32 377) te wijzigen. De regering hecht aan snelle besluitvorming en aan het verkrijgen van een snelle beslissing van de rechter. Dit wetsvoorstel biedt een regeling om er voor te zorgen dat de kleine, maar noodzakelijke wijzigingen van de soms zeer complexe tracébesluiten, meegenomen kunnen worden in een tijdige beslissing op de beroepen van appellanten. Redenen voor dit besluit licht ik hieronder toe.

Twee opmerkingen naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel

Uit de behandeling op 16 november 2010 kwam naar voren dat de Eerste Kamer meent dat met dit wetsvoorstel een nieuwe bevoegdheid – een bestuurlijke lus – wordt geïntroduceerd en daarmee een wirwar aan lussen ontstaat. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik dit beeld weg te nemen.

1. Het wetsvoorstel regelt geen bestuurlijke lus voor het bestuursorgaan. De bestuurlijke lus die reeds in de Awb bestaat (artikel 8:51a en verder), is toegevoegd aan die wet door inwerkingtreding (met ingang van 1 januari 2010) van de Wet bestuurlijke lus Awb. Met de Wet bestuurlijke lus Awb is juist een einde gemaakt aan de bestaande wirwar van bestuurlijke lussen. Dit wetsvoorstel levert geen nieuwe bestuurlijke lussen op, gevaar voor een wirwar is dan ook niet aan de orde.
2. De bevoegdheid van een bestuursorgaan om een eenmaal genomen besluit te wijzigen of zelfs in te trekken, wordt niet geregeld met dit wetsvoorstel. Deze regel van algemeen bestuursrecht wordt overigens ook niet geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en kan het beste gekarakteriseerd worden als een regel van ongeschreven recht dat een bestuursorgaan zijn besluit in beginsel mag wijzigen. Ook de rechter gaat van deze «ongeschreven» bevoegdheid uit, zie daarvoor onder andere de hieronder opgenomen passage uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Awb (de artikelen 6:18 en 6:19) regelt slechts dat als het bestuursorgaan zijn besluit wijzigt terwijl het besluit bij de rechter ligt, het bestuursorgaan de rechter daarvan op de hoogte stelt, zo ook dat appellanten niet opnieuw beroep hoeven in te stellen tegen het wijzigingsbesluit. De Awb en ook de diverse sectorale wetten regelen niet of de voorbereidingsprocedure van een wijzigingsbesluit, bijvoorbeeld in die gevallen dat het gaat om kleine wijzigingen, anders kan verlopen dan die voor het «moeder»besluit. Dit wetsvoorstel wil slechts regelen dat een dergelijk wijzigingsbesluit in bepaalde gevallen vastgesteld kan worden zonder het doorlopen van afdeling 3.4 van de Awb en noemt diverse voorbeelden waarbij het volgen van die 3.4-procedure niet alleen onnodig is maar vooral zorgt voor vertraging, finale geschilbeslechting bemoeilijkt en veroorzaakt dat rechterlijke termijnen niet kunnen worden gehaald.

Relevante jurisprudentie

Onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 april 2008 (nr. 200706227/1) ten aanzien van een wijzigingsbesluit van ondergeschikte aard, geeft aan dat de (Spoed)wet (wegverbreding) op het punt van de voorbereiding van wijzigingsbesluiten een regeling mist. Alleen een wijziging van de wet kan onnodig tijd- en geldverlies voorkomen en er voor zorgen dat een wijzigingsbesluit de termijn voor de rechterlijke afdoening niet in gevaar brengt. Ten behoeve van het belang van dit wetsvoorstel, geef ik u de relevante overwegingen uit die uitspraak, waaruit duidelijk blijkt dat het bestuursorgaan enerzijds wel degelijk al de bevoegdheid heeft om een besluit te wijzigen en anderzijds dat het niet doorlopen van een 3.4-procedure voor wijzigingen van ondergeschikte aard alleen maar kan als de wet daarin voorziet:

«Het wijzigingsbesluit [is] in strijd met artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet niet met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid. Voor zover de minister heeft betoogd dat toepassing is gegeven aan artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, nu het wijzigingsbesluit is genomen hangende de inmiddels ingetrokken beroepen tegen het wegaanpassingsbesluit van 24 oktober 2006, overweegt de Afdeling dat de minister weliswaar bevoegd is om hangende een beroep een wegaanpassingsbesluit te wijzigen dat naar zijn mening onjuist is, maar dat deze bevoegdheid niet meebrengt dat artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet in dat geval niet van toepassing is. [...] Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de Spoedwet niet voorziet in een uitzondering op de in artikel 7, eerste lid, van die wet voorgeschreven procedure.»

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heb ik een aantal voorbeelden uit de praktijk genoemd, waaruit de wenselijkheid van een wettelijke regeling blijkt. Zo heb ik gewezen op de herstelprocedure ten aanzien van het tracébesluit A2 Sint Joost-Urmond, het tracébesluit Zuid-Willemsvaart, het tracébesluit Sporen in Arnhem en het tracébesluit A58 Eindhoven-Oirschot.

Wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II 2009/10, 32 377)

Momenteel ligt het voorstel tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten bij de Tweede Kamer in afwachting van plenaire behandeling (Kamerstukken II 2009/10, 32 377). Het wetsvoorstel komt tegemoet aan de aanbevelingen van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (beter bekend als de Commissie Elverding) ten aanzien

van de herinrichting van het besluitvormingsproces. In paragraaf 2.9 van de memorie van toelichting is aangegeven dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om hoofdstuk III opnieuw in te richten. Het voorgestelde artikel 14 van de Tracéwet in dat wetsvoorstel komt overeen met het voorgestelde artikel 15b van het nu bij de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel.

Hierbij zij vermeld dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in Eerste Kamer, de heer Janse de Jonge aan het slot aangaf oog te hebben voor de urgentie van een specifieke regeling voor de Tracéwet.

Toezegging omtrent aanscherping of aanvulling van artikel 6:18 Awb

De heer Janse de Jonge heeft voorgesteld om – als ik een algemene regeling wil treffen voor het corrigeren van fouten – te onderzoeken in hoeverre een aanscherping of aanvulling in de toelichting van artikel 6:18 van de Awb mogelijk zou zijn. Ik heb toegezegd te zullen studeren op deze suggestie van de Eerste Kamer. Naar aanleiding daarvan, bericht ik u als volgt.

Het probleem – dat afdeling 3.4 van de Awb ook van toepassing is op wijzigingen van ondergeschikte aard – doet zich vooral voor bij complexe besluitvorming. Het valt nu eenmaal niet uit te sluiten dat in de veelheid aan rapporten en documenten die nodig zijn ter onderbouwing en motivering van het tracébesluit af en toe een fout wordt gevonden in bijvoorbeeld tabellen of kaarten. Een fout die, hoe klein ook, kan leiden tot partiële vernietiging van zo'n tracébesluit.

Zo bezien, ligt het niet voor de hand om een algemene bepaling in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen, een wet die van toepassing is op allerlei besluiten: van zeer complex tot zeer eenvoudig en bovendien besluiten die lang niet altijd met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid.

Het ligt eerder in de rede om alleen in de Tracéwet (en desgewenst in een of meer andere wetten die een uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorschrijven voor complexe besluitvorming) een regeling op te nemen om hangende beroep op snelle wijze wijzigingen van ondergeschikte aard door te kunnen voeren. Ik ben overigens voornemens om aan de hand van de uitvoering in de praktijk te inventariseren om welke wijzigingen van ondergeschikt belang het dan gaat, zodat er meer helderheid ontstaat voor alle betrokkenen.

Tot slot

Mijn wens was en is om met dit wetsvoorstel de praktijk – ik heb een aantal voorbeelden uit die van de tracéwetpraktijk genoemd – een helpende hand te bieden en snelle finale besluitvorming over infrastructurele projecten mogelijk te maken. Alles afwegende zeg ik u toe dat alleen het voorgestelde artikel 15b van de Tracéwet in werking zal treden en de rest van het wetsvoorstel (de wijziging van de Spoedwet wegverbreding en die van de Wet ruimtelijke ordening) niet in werking zal treden handhaaf ik het wetsvoorstel 31 546. Tegen die achtergrond zie ik geen redenen om het wetsvoorstel in te trekken.

Ik verzoek u om de schorsing van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op te heffen en over te gaan tot voortzetting van de plenaire behandeling en stemming over het wetsvoorstel.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen