

Vergaderjaar 2009–2010

32 377

Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 februari 2010 en het nader rapport d.d. 21 april 2010, 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 29 december 2009, no. 09.003700, 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 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe door middel van aanpassingen van de Tracéwet (Tw) een structureel versnelde en verbeterde besluitvorming over infrastructurele projecten mogelijk te maken. Daartoe voorziet het voorstel in de invoering van een brede verkenningsfase die uitmondt in een voorkeursbeslissing, welke vervolgens wordt uitgewerkt in een tracébesluit. Ten einde te verzekeren dat na oplevering van een infrastructureel project maatregelen worden getroffen om aan geldende milieu-normen te voldoen, voorziet het voorstel in een opleveringstoets. De voorgestelde wijzigingen vormen grotendeels een uitwerking van het kabinetsstandpunt² en de wetgevingsnota³ die het kabinet heeft geformuleerd naar aanleiding van het advies «Sneller en Beter» van de Commissie Elverding».⁴

De Raad van State is met de regering van oordeel dat een voortvarende aanpak van infrastructurele projecten waarmee grote maatschappelijke en economische belangen zijn gemoeid, van groot belang is.⁵ Hij maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een opmerking met betrekking tot de uitsluiting van decentrale overheden van de beroepsmogelijkheden. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

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.

² Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr. 19.

³ Kamerstukken II, 2008/09, 29 385, nr. 45.

⁴ Advies van april 2008.

⁵ Zie in deze zin ook het advies van de Raad inzake het voorstel tot wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure Kamerstukken II 2007/08, 31 546, nr. 4, blz. 2.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 december 2009, nr. 09.003700, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 februari 2010, nr. W09.09.0551/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State is met de regering van oordeel dat een voortvarende aanpak van infrastructurele projecten waarmee grote maatschappelijke en economische belangen zijn gemoeid, van groot belang is. Hij maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een opmerking met betrekking tot de uitsluiting van decentrale overheden van de beroepsmogelijkheden. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

1. Uitsluiting beroepsrecht decentrale overheden

Het voorgestelde artikel I, onderdeel J, bepaalt dat niet tot de centrale overheid behorende publiekrechtelijke rechtspersonen geen beroep kunnen instellen tegen een tracébesluit.

De toelichting vermeldt dat het voorstel voor een Crisis- en herstelwet in artikel 1.4 een overeenkomstige bepaling bevat die mede betrekking heeft op tracébesluiten. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat een wijziging van de Tw zelf wenselijk wordt geacht, omdat de Crisis- en herstelwet in beginsel van tijdelijke aard is.

a. Motivering van de uitsluiting

In zijn advies over het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet heeft de Raad in verband met het daarin opgenomen artikel 1.4 in de eerste plaats gewezen op de gelijkwaardige positie binnen ons bestel van de verschillende overheden (decentraal en centraal).¹ Inherent hieraan is dat de (decentrale) overheden voor hun legitieme belangen, uitgedrukt in de aan hen toevertrouwde bevoegdheden, op moeten kunnen komen. Verder heeft de Raad opgemerkt, dat tegen de besluiten die worden genomen om de projecten van de bijlagen van de Crisis- en herstelwet te kunnen realiseren, in de praktijk naast bestuursorganen als regel ook particuliere belanghebbenden beroep aantekenen. Het uitsluiten van de beroepsmogelijkheid van bestuursorganen op de bestuursrechter heeft in deze gevallen geen versnellend effect. Bovendien leidt een beperking van het beroepsrecht van publiekrechtelijke rechtspersonen er toe dat er ten aanzien van een zelfde besluit verschillende rechtsgangen kunnen ontstaan, wat contrair is aan de doelstelling van het wetsvoorstel. Voor deze publiekrechtelijke rechtspersonen blijft immers de weg naar de gewone rechter met een vordering uit onrechtmatige daad open.

Anders dan bij het voorstel Crisis- en herstelwet gaat het bij de voorgestelde wijziging van de Tw niet om een bijzondere regeling met het oog op de bestrijding van de ernstige economische en financiële crisis en ook niet om een in beginsel tijdelijke regeling. De Tw biedt een permanente regeling voor besluitvorming over de aanleg van infrastructuur. Daarom kan bij deze wijziging niet worden volstaan met de enkele verwijzing naar een vergelijkbare bepaling in de Crisis- en herstelwet. De uitsluiting van het beroepsrecht voor decentrale rechtspersonen naar publiekrecht tegen tracébesluiten zal moeten berusten op een zelfstandige afweging. Daarbij zal het hiervoor vermelde bezwaar op een overtuigende wijze weerlegd moeten worden en zal voorts aannemelijk moeten worden gemaakt dat met een dergelijke uitsluiting substantiële tijdswinst kan worden behaald. Onduidelijk is of decentrale lichamen in de praktijk hun beroepsrecht zo gebruiken dat de verwezenlijking van tracés hierdoor een wezenlijke vertraging oploopt. De Raad wijst er hierbij op dat onder meer door toepassing van de bestuurlijke lus vertraging door het instellen van het beroep kan worden beperkt.²

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 127, nr. 4.

² Zie afdeling 8.2.2a Awb.

Hiernaast wijst de Raad erop, dat een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, in een beroep tegen een tracébesluit bij de bestuursrechter ook kan opkomen ter bescherming van zijn vermogensrechtelijke belangen, bijvoorbeeld zijn grondeigendom. Het valt niet in te zien waarom een dergelijke beroepsmogelijkheid voor publiekrechtelijke rechtspersonen zou moeten worden uitgesloten, zoals wordt voorgesteld in artikel I, onderdeel J, terwijl privaatrechtelijke rechtspersonen deze belangen wel in een beroep op de bestuursrechter naar voren kunnen brengen.

b. Formulering van de uitsluiting

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat is beoogd het beroepsrecht van decentrale bestuursorganen tegen tracébesluiten uit te sluiten.¹ Zo is het ook opgenomen in artikel 1.4 van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet waar wordt gesproken over een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan.

Het voorgestelde artikel I, onderdeel J, spreekt alleen van een rechtspersoon. Dit betekent dat het voorstel, anders dan is beoogd, het beroepsrecht van bestuursorganen van decentrale overheden onaangetast laat.

Ten slotte is opmerkelijk dat het voorgestelde derde lid van artikel 25 spreekt van in afwijking van artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het huidige artikel 25a Tw stelt voor een belanghebbende tegen een tracébesluit of een ander in artikel 20, tweede lid bedoeld besluit beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit roept de vraag op of, gelet op artikel 8:6 Awb en het eerste lid van artikel 25a (nieuw 25), artikel 8:1 Awb in dit geval wel van toepassing is. Om onduidelijkheid op dit punt weg te nemen, zou in het voorgestelde derde lid moeten worden bepaald dat wordt afgeweken van artikel 25, eerste lid, Tw.

De Raad adviseert artikel I, onderdeel J, in het licht van het vorenstaande te heroverwegen.

1. a. Zoals de Raad terecht opmerkt, gaat het bij de voorgestelde wijziging van de Tracéwet niet om een bijzondere regeling met het oog op de bestrijding van de ernstige economische en financiële crisis en ook niet om in een beginsel tijdelijke regeling. De aanleiding en hoofdlijnen van de voorgestelde wetwijzigingen, waaronder de afschaffing van het beroepsrecht van decentrale bestuursorganen, zijn weergegeven in de op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden wetgevingsnota (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 45), ter uitwerking van het op 23 mei 2008 aan beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 19) naar aanleiding van het advies «Sneller en Beter» van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (hierna: de Commissie). In haar advies heeft de Commissie het voorstel gedaan om het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen af te schaffen. In de wetgevingsnota is aangegeven dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling. Het is juist de bedoeling dat de decentrale overheden vooral in de verkenningfase, meer dan nu gebeurt, worden betrokken bij de infrastructurele plannen. Het voorgestelde hoofdstuk II bevat daartoe verschillende bepalingen ter waarborging van die gewenste betrokkenheid. De decentrale overheden hebben een grote rol bij de voorbereiding van een tracébesluit die anders is dan die van burgers en maatschappelijke organisaties. Zo worden de decentrale bestuursorganen geraadpleegd bij de voorbereiding van de startbeslissing (artikel 2, tweede lid), maar ook in

¹ Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 4, Beroep van decentrale overheden tegen het tracébesluit.

de verkenningsfase en bij de totstandkoming van de voorkeursbeslissing worden decentrale overheden nadrukkelijk betrokken. Tevens worden bij de voorbereiding van het (ontwerp)tracébesluit (artikel 12, tweede lid) de decentrale bestuursorganen uitgenodigd om te participeren in de voorbereiding van het uiteindelijke besluit. In de praktijk vindt op basis van dat artikel intensief overleg met decentrale bestuursorganen plaats. Een dergelijke betrokkenheid in de verkenningsfase maar ook bij de voorbereiding van het uiteindelijke tracébesluit rechtvaardigt naar mijn mening het afschaffen van het beroepsrecht van decentrale bestuursorganen tegen tracébesluiten. Wat betreft het door de Raad genoemde punt van de tijdwinst wil ik dan ook benadrukken dat de bepaling tot het afschaffen van het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen niet primair is ingegeven door het aspect tijdwinst, maar door het meer principiële punt dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling en de wens om de decentrale overheden op een vroeg moment te betrekken, zodat ten volle rekening kan worden gehouden met hun wensen. In zoverre speelt ook de vraag van de Raad of decentrale lichamen in de praktijk hun beroepsrecht zo gebruiken dat de verwezenlijking van tracés hierdoor een wezenlijke vertraging oploopt, geen rol.

b. Beoogd is inderdaad vooral het beroepsrecht van decentrale bestuursorganen tegen tracébesluiten uit te sluiten en de bepaling te formuleren als een afwijking van het eerste lid. Het voorstel is meer in overeenstemming gebracht met artikel 1.4 van de Crisis- en herstelwet. De uitsluiting is bovendien geformuleerd overeenkomstig de opmerkingen van de Raad.

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

2. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt, met uitzondering van de eerste opmerking. Naar mijn mening is de voorgestelde komma niet nodig.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel (artikelen 1, 9 en 10) en de memorie van toelichting op een aantal punten (met name een aanpassing van paragraaf 2.9 ten aanzien van de stand van zaken van een aantal in de memorie genoemde wetten/voorstellen van wet en de toelichting bij de artikelsgewijze toelichting van artikel 2) te actualiseren dan wel redactioneel te verduidelijken.

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. W09.09.0551/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 4, eerste lid, onderdeel b, Tw na «de beheerder van de spoorweg» een komma plaatsen.
- In artikel 5, tweede lid, aanhef, Tw «geheel of ten dele» vervangen door: geheel of mede.
- Gelet op aanwijzing 83 Ar, is het niet nodig in artikel 6, tweede lid, Tw te bepalen dat in plaats van «het ontwerp van het te nemen besluit» en «het ontwerp» wordt gelezen: het ontwerp van de structuurvisie. Daarom artikel 6, tweede lid, als volgt herformuleren: De artikelen 3:11, 3:14, 3:15, eerste lid, 3:16 en 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.
- Met het oog op de leesbaarheid de onderdelen a en b van artikel 10, tweede lid, als afzonderlijke leden van dat artikel formuleren.
- In artikel 10, derde lid, tweede volzin, Tw vermelden dat het tracébesluit mede een verantwoording bevat over de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen, en voor zover van toepassing, de beheerder van de spoorweg, zijn betrokken bij de verkenning en de resultaten daarvan. Zie de laatste alinea van de toelichting bij artikel 2, derde lid, Tw.
- In artikel 16, eerste lid, Tw de zinsnede «Het tweede en derde lid is van toepassing» vervangen door: Het tweede en derde lid zijn van toepassing.
- In artikel 23, eerste lid, Tw de zinsnede «de ingebruikneming van de aanleg of wijziging van een» vervangen door: de ingebruikneming van een aangelegde of gewijzigde.
- Tevens in artikel 23, eerste lid, Tw de zinsnede «de in dat artikel genoemde milieuaspecten» vervangen door: de in dat onderdeel bedoelde milieuaspecten.