

Vergaderjaar 1998–1999

**26 343**

## **Wijziging van de Tracéwet (eerste tranche)**

**A**

### **OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD**

#### **Wetsvoorstel**

##### **Artikel 2a**

Een beslissing om de in dit hoofdstuk bedoelde procedure ten aanzien van de aanleg of wijziging van een hoofdweg of hoofdvaarweg als bedoeld in artikel 2 of de medewerking aan de aanleg of wijziging van een landelijke railweg als bedoeld in artikel 2 aan te vangen, wordt genomen door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Artikel 20 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid vervalt de tweede volzin.
2. Het tweede tot en met zevende lid vervalt.
3. Ingevoegd worden de volgende leden:
  2. Onze Minister bevordert een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op de aanvragen om de in het eerste lid bedoelde vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit.
  3. Onze Minister kan van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig

is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.

4. Op de voorbereiding van de besluiten op de aanvragen om de in het eerste lid bedoelde vergunningen is de in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing, met dien verstande dat:

- a. de ontwerpen van de besluiten, voor zover zij worden opgesteld door andere bestuursorganen, binnen een door Onze Minister bepaalde termijn worden toegezonden aan Onze Minister, die zorg draagt voor de in artikel 3:19, eerste lid, tweede volzin, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde toezending;
- b. Onze Minister de mededelingen, bedoeld in artikel 3:19, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht voor verschillende ontwerpen kan samenvoegen in één mededeling, welke wordt gedaan door Onze Minister;
- c. de besluiten binnen een door Onze Minister te bepalen en bij de mededelingen, bedoeld in artikel 3:19, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te vermelden termijn worden genomen en onverwijld worden gezonden aan Onze Minister;
- d. de in de artikelen 3:23, tweede lid, 3:24, derde lid, en 3:25, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde toezending tevens geschiedt aan Onze Minister;

e. Onze Minister beslist over de toepassing van artikel 3:29 van de Algemene wet bestuursrecht.

5. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van de in het tweede lid bedoelde ambtshalve te nemen besluiten. Voor zover de bepalingen in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Algemene wet bestuursrecht betrekking hebben op een aanvraag of een aanvrager blijven die bepalingen alsdan buiten toepassing.

##### **Artikel 20b**

Artikel 51 van de onteigeningswet is niet van toepassing.

##### **Artikel 20c**

In afwijking van artikel 54f, derde volzin, van de onteigeningswet wordt het vonnis van onteigening van de rechtbank onverwijld in de openbare registers ingeschreven nadat het is uitgesproken.

##### **ARTIKEL II**

4. Met betrekking tot procedures, bedoeld in de artikelen 51 en 54l van de onteigeningswet, welke zijn aangevraagd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijft het recht zoals het gold vóór dat tijdstip van toepassing.

## Artikel IV

De Wet geluidhinder wordt gewijzigd als volgt::

A

Na hoofdstuk VI, afdeling 2, wordt een afdeling ingevoegd, luidende als volgt:

### **AFDELING 2a De aanleg of wijziging van een hoofdweg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet**

#### **Artikel 87b**

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
  - a. Onze Ministers: Onze Minister en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;
  - b. hoofdweg: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Tracéwet;
  - c. woonwagenstandplaats: een standplaats voor een woonwagen op een centrum als bedoeld in artikel 2 van de Woonwagenwet;

Na artikel 106 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

### **AFDELING 2. De aanleg of wijziging van een landelijke railweg als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet.**

#### **Artikel 107**

1. In deze afdeling wordt verstaan onder:
  - a. Onze Ministers: Onze Minister en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;
  - b. landelijke railweg: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder d, van de Tracéwet;
  - c. woonwagenstandplaats: een standplaats voor een woonwagen op een centrum als bedoeld in artikel 2 van de Woonwagenwet;

#### **Memorie van toelichting**

2.3 Uitgaande van de zojuist beschreven overweging is de conclusie dat het apart bewandelen van het ruimtelijk-orderingstraject, voor zover dit er uitsluitend toe strekt om de planologische beletselen weg te nemen als gevolg van het tracébesluit, niet nodig is en dus ondoelmatig. Van belang hierbij is ook dat de procedure, gericht op de

totstandkoming van een tracébesluit, met zodanige waarborgen is omgeven dat het verantwoord mag worden geacht dat het planologisch traject niet hoeft te worden bewandeld voor het kunnen realiseren van het tracé. De wetgever kan derhalve zelf de consequentie trekken in het ruimtelijk spoor. Het louter aanpassen van streek- of bestemmingsplan om de zaken te schrappen die zich niet verdragen met het tracébesluit is niet langer nodig. Dit heeft, naast het aspect van vereenvoudiging van procedures, het voordeel dat gemeenten met bezwaren tegen een bepaald tracé, niet langer gedwongen hoeven te worden om planologisch mee te werken aan de uitvoering daarvan.

7.2 Teneinde te voorkomen dat de gerechtelijke fase van de onteigening van gronden te lang gaat duren is er aanleiding voor een tweetal specifieke wettelijke voorzieningen.

In de eerste plaats gaat het hierbij om het buiten toepassing verklaren van de bepaling van de onteigeningswet (artikel 51), inhoudende dat, wanneer het vonnis bij verstek is geweest, men daartegen in verzet kan komen volgens de bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze verzetsprocedure neemt te veel tijd in beslag, hetgeen met name moet worden afgewogen tegen het belang van het spoedig kunnen realiseren van de in het geding zijnde infrastructuur. De rechthebbende partij kan door zelf ter rechtbank te verschijnen of zich te laten vertegenwoordigen voldoende zijn belang behartigen.

In de tweede plaats is het volgende van belang.

Artikel 54f, laatste volzin, van de onteigeningswet bepaalt dat de inschrijving van het vonnis mogelijk is zodra dit kracht van gewijsde heeft gekregen. Op grond van artikel 54i staat tegen het vonnis, waarbij overeenkomstig artikel 54i de onteigening is uitgesproken, het rechtsmiddel van beroep in cassatie open. Zolang een vonnis door een beroep in cassatie nog niet onherroepelijk is, kan het ingevolge artikel 54f, laatste volzin, niet in de openbare registers worden ingeschreven. De eigendom kan dan dus ook niet overgaan en de onteigenende partij

kan op de desbetreffende gronden niet met het werk beginnen.

Teneinde dit laatste te voorkomen is in het wetsvoorstel bepaald dat het onteigeningsvonnis van de rechtbank onverwijld in de openbare registers wordt ingeschreven. Weliswaar kan tegen zodanig vonnis beroep in cassatie worden ingesteld, maar gezag van gewijsde krijgt het vonnis van de rechtbank direct nadat het is uitgesproken.

Na de inschrijving ervan in de openbare registers gaat derhalve de eigendom over en kan met het werk op de betrokken percelen worden begonnen.

9.5.3 Vervolgens de regeling inzake de onteigening. Op het stuk van de rechtsbescherming zijn twee voorzieningen van belang, te weten de bepaling dat men niet in verzet kan komen wanneer het vonnis van de rechtbank bij verstek is geweest, alsmede de bepaling dat het onteigeningsvonnis van de rechtbank onverwijld in de openbare registers wordt ingeschreven.

Wat betreft het opheffen van de verzetsmogelijkheid heeft de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving zich afgevraagd of het regelmatig voorkomt dat onteigeningsvonnissen bij verstek worden gewezen dan wel burgers deze mogelijkheid gebruiken om onteigeningsprocedures te traineren. Indien hier geen aanwijzingen voor zijn, is het naar het oordeel van de Staatscommissie onduidelijk wat het voordeel van deze incidentele inbreuk is op het stelsel van de onteigeningswet.

Wij beschikken niet over informatie over de vraag hoe vaak van de verzetsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Naar ons oordeel is dat ook niet beslissend bij een oordeel over de vraag of i.c. de verzetsmogelijkheid dient te worden opgeheven. Waar het om gaat in een regeling die mede is gericht op beheersing en bespoediging van procedures en die anderzijds niet te kort mag doen aan eisen uit een oogpunt van rechtsbescherming, is dat voorkomen moet worden dat zich een situatie voordoet waarin onteigeningsprocedures worden getraineed. Ook zonder dat de verzetsmogelijkheid i.c. aanwezig is, bestaat naar ons oordeel voldoende mogelijkheid voor de belanghebbende om in rechte op te komen voor zijn belangen. Aan de gerechtelijke

fase van de onteigening gaat de administratieve fase vooraf, waarin de betrokkene alle gelegenheid krijgt zijn zienswijzen naar voren te brengen. Los daarvan is er het minnelijk overleg, dat wordt gevoerd met betrokkene. In de gerechtelijke fase, die i.c. wordt voorafgegaan door een specifieke bestuurlijke procedure die met waarborgen voor de betrokkene is omgeven, is er beroep in twee instanties, te weten bij de rechtbank en in cassatie bij de Hoge Raad. Op dit punt wordt hieronder meer specifiek nog ingegaan.

De Staatscommissie heeft voorts opgemerkt dat het gevaar kan bestaan van een gebrekkige vaststelling van de feiten in gerechtelijke onteigeningsprocedures nu hoger beroep in de onteigeningswet is uitgesloten.

Daarin kan – aldus de Staatscommissie – de Hoge Raad aanleiding zien om tot een indringender toetsing over te gaan of toch een vorm van verzet te bieden. De Staatscommissie heeft in dit verband verwezen naar een arrest van de Hoge Raad van 23 juli 1993, NJ 559.

Het is naar ons oordeel de vraag of in de onderhavige context moet worden gevreesd voor een gebrekkige feitelijke bepaling, waarbij de positie van de rechthebbende niet voldoende zou zijn gewaarborgd.

Ter toelichting hierop merken wij het volgende op.

Voordat een administratieve onteigeningsprocedure kan starten, moet de onteigenende partij trachten met de rechthebbenden tot minnelijke overeenstemming te komen. In die fase wordt contact gelegd met de rechthebbenden, die uit de kadastrale registratie bekend zijn en eventuele derde belanghebbenden. Zij die geraakt worden door het werk en een mogelijke onteigening raken dus in deze fase op de hoogte van de plannen voor een werk en van het feit dat eventueel een onteigeningsprocedure gestart zal worden.

Vervolgens kunnen de eigenaren, rechthebbenden en andere belanghebbenden in de administratieve onteigeningsprocedure mondeling en schriftelijk hun zienswijze over het plan van het werk en het plan van onteigening naar voren brengen.

De administratieve fase eindigt met de totstandkoming van een koninklijk besluit, ten aanzien waarvan de Raad van State heeft geadviseerd.

Nadat de administratieve procedure is geëindigd, moet de

onteigenende partij op grond van artikel 17 van de onteigeningswet nog een laatste poging doen om met de eigenaren en andere rechthebbenden minnelijk tot overeenstemming te komen.

Komt men niet tot overeenstemming, dan kan de onteigenende partij tot dagvaarding van de eigenaren en andere rechthebbenden overgaan. Hiermee start de gerechtelijke onteigeningsprocedure. De dagvaarding is ook gericht tot de derde belanghebbenden. In de procedure krijgen partijen de gelegenheid hun standpunt naar voren te brengen. Verder is er in de procedure een descente. De partijen (eigenaren, rechthebbenden, derde belanghebbenden) kunnen ook tijdens deze opnemings hun belangen bepleiten. Vervolgens kan dit uiteraard ook ter zitting van de rechtbank.

Het geheel overziende kan worden gezegd dat los van een verzetsmogelijkheid de totale procedure met zeer veel waarborgen voor alle partijen (eigenaren, andere rechthebbenden en derde belanghebbenden) is omgeven. In diverse fasen en bij verschillende instanties is er volop gelegenheid voor de betrokkenen om voor hun belangen op te komen. Het in stand houden van de verzetsmogelijkheid is daartoe uit een oogpunt van het garanderen van voldoende rechtsbescherming niet nodig. Daarvan uitgaande is er reden om de verzetsmogelijkheid in de onderhavige situatie met het oog om vertraging te voorkomen, wettelijk niet toe te staan. In het arrest van de Hoge Raad waarnaar de Staatscommissie heeft verwezen, was een volstrekt andere casus aan de orde. Het ging daar om een geschil over de overdracht van aandelen, waarbij de betrokkenen slechts kennis konden nemen van de omstandigheid dat een procedure bij de rechtbank werd gevoerd op basis van een advertentie in een dagblad.

Ten aanzien van de voorgestelde tweede voorziening met betrekking tot het verkrijgen van gezag van gewijsde van het onteigeningsvonnis van de rechtbank spreekt de Staatscommissie van een ernstige inbreuk op het systeem van rechtsbescherming. De Staatscommissie vraagt zich af of deze regeling zich verdraagt met de strekking van artikel 6 EVRM.

Wij merken op dat het ons ontgaat waarom zodanige voorziening in

strijd zou komen met de strekking van artikel 6 EVRM. De Staatscommissie heeft dit punt niet toegelicht. Feit is dat ook in het stelsel van het wetsvoorstel er beroep blijft in twee rechterlijke instanties, te weten de rechtbank en de Hoge Raad. Aan de toetsing door die instanties legt het wetsvoorstel geen enkele beperking op. Naar ons oordeel is het voorstel dan ook niet in strijd met artikel 6 EVRM.

Het gaat er uitsluitend om, in het belang van het spoedig kunnen uitvoeren van het werk, dat de gronden in eigendom worden verkregen spoedig na het uitspreken van het onteigeningsvonnis door de rechtbank.

Indien beroep in cassatie wordt ingesteld en zich het, naar aan te nemen valt gelet op de zorgvuldige voorbereidingsprocedure, uitzonderlijke geval zou voordoen dat de Hoge Raad het onteigeningsvonnis vernietigt, kan zich tweerlei situatie voordoen. Indien het werk nog niet (geheel) is gerealiseerd en het ook overigens feitelijk mogelijk is, zou de eigendomsoverdracht ongedaan kunnen worden gemaakt en zou een nieuwe procedure kunnen worden gevoerd om de eigendom te verwerven. Veelal zal zich evenwel de situatie voordoen dat er sprake is van voldongen feiten en dat het niet meer mogelijk is de eigendomsoverdracht ongedaan te maken. Alsdan kan er aanleiding zijn voor het geven van schadevergoeding.

De gedachte van de Staatscommissie om de aan het onteigeningsvonnis gekoppelde eigendomsoverdracht facultatief te maken heeft naar ons oordeel het bezwaar dat daarmee weer een nieuw rechtsbeschermingsmoment in het leven wordt geroepen. Dit ligt bepaald niet in de lijn van de gedachten achter het wetsvoorstel.

Dat de beide onteigeningsrechtelijke voorzieningen op zich een afwijking vormen van het algemene stelsel van de onteigeningswet is daaraan inherent, maar dit vormt onvoldoende reden om op die grond af te zien van de voorstellen.

## **Onderdeel K**

Het vierde lid regelt de vantoepassingverklaring van de in de AWB geregelde procedure ten aanzien van de voorbereiding van de besluiten op de aanvragen om

vergunningen als bedoeld in het eerste lid. Bepaald is dat te dien aanzien de procedure, geregeld in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de AWB van toepassing is. Het vijfde lid verklaart dezelfde procedure van toepassing op de in het tweede lid bedoelde ambtshalve te nemen besluiten. In verband met de rol van de minister van Verkeer en Waterstaat als coördinator van het onderhavige besluitvormingsproces zijn in het vierde lid specifieke voorzieningen opgenomen. Deze houden het volgende in.

De minister bepaalt allereerst de termijn waarbinnen alle betrokken andere bestuursorganen de ontwerpen van de onderhavige besluiten aan hem dienen toe te zenden. Dit in verband met de toezending zijnerzijds aan de aanvrager(s) en de betrokken andere bestuursorganen.

Vervolgens wordt de minister bevoegd verklaard om de mededelingen ten aanzien van de ontwerpen van de besluiten – welke bestaan uit terinzagelegging en kennisgeving in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen en eventueel Staatscourant – te bundelen in één mededeling, welke door de minister wordt gedaan. De bundeling van procedures als bedoeld in artikel 20 hoeft derhalve niet betrekking te hebben op alle procedures: de bundeling kan ook in tranches geschieden.

In de derde plaats wordt geregeld dat de minister een termijn bepaalt waarbinnen de besluiten worden genomen en onverwijld aan de minister worden toegezonden. Bedoelde termijn wordt vermeld bij de terinzagelegging en de zoëven aangegeven kennisgeving in dagbladen en Staatscourant.

In de vierde plaats wordt geregeld dat de adviezen van de over de ontwerp-besluiten adviserende bestuursorganen alsmede van de ingebrachte schriftelijke bedenkingen en het verslag van de mondeling ingebrachte bedenkingen mede worden toegezonden aan de minister, zodat deze geheel op de hoogte is van ingekomen reacties.

Tenslotte is bepaald dat de minister beslist over de vraag of bepaalde termijnen in de vergunningprocedure worden verlengd. Daartoe kan aanleiding zijn indien het gaat om een zeer ingewikkelde aanvraag of een omstreden onderwerp.

## **Artikel II**

Tenslotte bepaalt het vierde lid dat verzet- en cassatieprocedures met betrekking tot onteigeningsuitspraken van een rechtbank, die zijn aangevraagd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, beheerst blijven door het recht dat gold vóór dat tijdstip.

## **Artikel V**

Het ligt in het voornemen het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 1999 in werking te doen treden.