

Vergaderjaar 2003–2004

29 421

Aanpassing van diverse wetten aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 november 2003 en het nader rapport d.d. 2 februari 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juli 2003, no. 03.002998, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van diverse wetten aan de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb).

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de kring van beroepsgerechtigden, over de mogelijkheid een aanvraag van een derde-belanghebbende af te wijzen zonder toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure, over de harmonisatie van criteria voor verschoonbaarheid van het niet inbrengen van zienswijzen, over enkele specifieke artikelen en over het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel en van de toelichting wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juli 2003, nr. 03 002998, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 november 2003, nr. W03.03 0311/I, bied ik U hierbij aan.

1. Kring van beroepsgerechtigden

Het wetsvoorstel behelst onder meer de afschaffing van de «getrapte actio popularis» in het omgevingsrecht, in het bijzonder in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de Wet milieubeheer (Wm) en de Experimentenwet stad en milieu. Daarover maakt de Raad twee opmerkingen.

a. Consequentie van de afschaffing is dat alleen rechtstreeks belanghebbenden beroep kunnen instellen, waaronder bestuursorganen en algemeen- en collectief-belangorganisaties. In de memorie van toelichting wordt in dit verband onder meer opgemerkt dat het in de praktijk niet zo heel vaak voorkomt dat niet-belanghebbenden beroep instellen tegen ruimtelijke-ordenings- of milieubesluiten.²

In zoverre zal het kwantitatieve effect van de wijziging gering zijn.

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 Deel I, Algemeen, paragraaf 3.1.

De Raad vraagt echter aandacht voor een mogelijk gevolg dat in de toelichting onbesproken blijft doch waarop in de literatuur wel is gewezen, namelijk dat algemeen- en collectief-belangorganisaties met rechtspersoonlijkheid, die in beginsel als rechtstreeks belanghebbende kunnen worden aangemerkt indien ze voldoen aan de vereisten van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), niet-ontvankelijk zullen zijn voorzover hun beroep strekt tot behartiging van belangen welke niet vallen onder hun statutaire doel, in het bijzonder belangen welke niet behoren tot het algemene ruimtelijke-ordeningsbelang of het algemene milieubelang maar die «slechts» belangen zijn van één of meer personen, die de betrokken organisatie echter niet hebben gemachtigd om voor hen op te treden.¹

b. Daarnaast verdient opmerking dat het belanghebbendebegrip dat de jurisprudentie nader heeft ontwikkeld op basis van artikel 1:2 Awb, daarbij voortbouwende op de Arob-jurisprudentie, in wezen is geënt op de vraag wie als rechtstreeks belanghebbend bij een beschikking kan worden beschouwd. Wanneer moet worden vastgesteld wie rechtstreeks belang heeft bij een besluit van algemene strekking als bijvoorbeeld een bestemmingsplan, zal de afbakening tussen wel en niet rechtstreeks belanghebbend in sommige opzichten opnieuw moeten worden bepaald. De bestaande jurisprudentie zal daarbij als richtsnoer kunnen dienen, maar te verwachten valt dat op sommige punten nuanceringen of zelfs afwijkingen zullen moeten worden aangebracht. De Raad adviseert in de toelichting ook op deze aspecten te wijzen.

1. Aan het advies is gevolg gegeven door toevoeging van twee passages in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

2. *Weigeren zonder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

Op het wijzigen en intrekken van vergunningen op grond van de Wm verklaart de wet nu nog de procedure van afdeling 3.5.6 van toepassing. De bepalingen zullen echter komen te vervallen.² Uit het zogeheten actus-contrariusbeginsel vloeit niettemin voort, zoals de memorie van toelichting vermeldt³, dat de nieuwe procedurevoorschriften van afdeling 3.4 gelden, voorzover die voorschriften daarvoor een redelijke zin kunnen hebben.

Volgens de staande jurisprudentie moet thans de gehele openbare voorbereidingsprocedure worden gevolgd wanneer een derde om wijziging of intrekking vraagt, ook indien het bestuursorgaan het stellige voornemen heeft om dit verzoek niet te honoreren. Het wetsvoorstel brengt in dit opzicht dus geen wijziging in het bestaande recht.

De Raad merkt echter op dat zich met enige regelmaat gevallen voordoen waarin het volgen van de openbare voorbereidingsprocedure in feite geen zin heeft als het bestuursorgaan het voornemen heeft de aanvraag van de derde af te wijzen, en het voldoende is dat tegen de afwijzing een bezwaarschrift kan worden ingediend; het volgen van de 3.4-procedure betekent dan onnodig tijdverlies voor alle betrokkenen. Daarom adviseert de Raad, in de toelichting als voorbeeld van een geval waarin het volgen van een openbare voorbereidingsprocedure geen zin heeft niettegenstaande het actus-contrariusbeginsel, een weigering als hier bedoeld te noemen.

2. De Raad wijst er op dat zich met enige regelmaat gevallen voordoen waarin het volgen van de openbare voorbereidingsprocedure geen zin heeft als het bestuursorgaan het (stellige) voornemen heeft over te gaan tot afwijzing van de aanvraag van een derde tot intrekking of wijziging van een besluit waarop de openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. In dit verband vestigt de Raad van State terecht de aandacht op het in de memorie van toelichting beschreven actus-contrariusbeginsel. Uit dit beginsel vloeit voort dat de procedurevoorschriften die gelden voor het oorspronkelijke besluit ook gelden voor intrekking of wijziging daarvan, echter alleen voorzover die procedurevoorschriften redelijke zin kunnen hebben. Wij delen de opvatting van de Raad dat ingeval het bestuursorgaan reeds het voornemen heeft het verzoek tot wijziging of intrekking af te wijzen, toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure geen redelijke zin heeft en daardoor onnodig tijdverlies voor alle betrokkenen betekent. Toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure zou in dit geval geen bijdrage leveren aan de doelstelling van dejuridisering die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. Een en ander geldt overigens naar ons oordeel ook als het besluiten betreft tot

¹ Zie bijvoorbeeld P.J.J. van Buuren, Zin en onzin over de actio popularis, in: B.P.M. van Ravels en M.A. van Voorst van Beesd, *Natuurlijk van belang* (2003), bladzijde 161; B.J. Schueler, *Zand in de machine* (oratie Universiteit van Amsterdam 2003).

² Hoofdstuk 10, artikel 9, onderdelen AA tot en met EE.

³ Deel II, paragraaf 3, Wijzigings- en intrekkingbesluiten.

afwijzing van een verzoek tot intrekking of wijziging dat afkomstig is van degene tot wie het oorspronkelijke besluit was gericht. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting vast te leggen dat voor deze categorie van besluiten de genoemde uitzondering op het actus-contrariusbeginsel van toepassing is. Bij nadere overweging zouden wij echter met het oog op de rechtszekerheid een stap verder willen gaan. Nu de categorie van besluiten waarop de Raad van State doelt zich eenvoudig laat omschrijven in een algemeen geldende bepaling geven wij aan een uitdrukkelijke wettelijke voorziening op dit punt de voorkeur boven het opnemen van een passage in de memorie van toelichting met de strekking dat hier sprake is van een uitzondering op de toepassing van het actus-contrariusbeginsel. Hiertoe wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om aan afdeling 3.4 Awb een nieuw tweede lid in artikel 3:10 (nieuw) in te voegen.

3. Harmonisatie van criteria voor verschoonbaar niet inbrengen van zienswijzen

Artikel 1, onderdeel A, van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel geeft in artikel 6:13 Awb een criterium voor het kunnen instellen van beroep bij de administratieve rechter ondanks het niet inbrengen van zienswijzen in de openbare voorbereidingsprocedure: dat dit verzuim aan de «belanghebbende (...) redelijkerwijs [niet] kan worden verweten». Artikel 12, onderdeel N, van hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel handhaaft het bestaande wettelijke criterium voor verschoonbaarheid van de WRO: de belanghebbende die «aantoont dat hij redelijkerwijs niet in staat is geweest» zijn zienswijze naar voren te brengen, kan ondanks zijn verzuim bij gedeputeerde staten bedenkingen inbrengen. Dezelfde terminologie gebruikt de WRO in artikel 56, tweede lid, onderdeel a, onder 2o, en derde lid, onderdeel a, onder 2o.

De Raad constateert dat de terminologie van de Awb en die van de WRO in dit opzicht van elkaar afwijken. Hij acht dit uit oogpunt van harmonisatie, doel dat ook ten grondslag ligt aan de uniformering van de openbare voorbereidingsprocedure in de Awb, ongewenst. Uit de toepassing in de praktijk van de verschillende bepalingen blijkt niet dat de verschillende teksten er thans toe leiden dat een geval dat onder de ene bepaling «verschoonbaar» zou worden geacht, onder de andere bepaling anders zou zijn beoordeeld.

De Raad adviseert de terminologie van de WRO op dit punt aan te passen aan die van de Awb.

3. Het advies van de Raad tot aanpassing van het voorgestelde artikel 27, eerste lid, WRO is opgevolgd. Aanpassing van artikel 56, tweede en derde lid, WRO kan achterwege blijven, nu deze bepalingen ingevolge het wetsvoorstel komen te vervallen.

4. Hoofdstuk 5, artikel 2: de onteigeningswet

De aanpassingswet neemt de gelegenheid te baat om een einde te maken aan de regeling van de zogenaamde nutswet. De regeling bewees haar nut nog in de jaren zestig van de vorige eeuw, toen onteigend moest worden ten behoeve van een buisleidingenstraat. Sedertdien wordt de regeling nauwelijks meer toegepast.

De Raad merkt op dat als zich een geval voordoet dat onteigend moet worden ten behoeve van een doel dat niet wordt genoemd in één van de bijzondere titels, de wet straks geen mogelijkheden meer biedt; dan zal een echte wet ad hoc nodig zijn. Anderzijds valt op dat de onteigening op grond van titel VIII van de wet, Natuurbescherming, waarin nog wel een nutswet wordt vereist, buiten beschouwing is gebleven.

De Raad adviseert de gemaakte keuzen nog eens te bezien.

4. Ook na de door de Raad aanbevolen heroverweging achten wij het uit het oogpunt van wetgevingseconomie aangewezen reeds nu over te gaan tot schrapping van de nutswetprocedure. Sedert de door de Raad bedoelde wet van 11 maart 1972, houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdienstbaarheden en andere zakelijke rechten ten behoeve van de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens (Stb. 145) is de nutswetprocedure nog eenmaal toegepast, namelijk via hoofdstuk II van de Reconstructiewet Midden-Delfland, in werking getreden op 1 januari 1979. Toepassing van de nutswetprocedure wordt in de nabije toekomst niet

voorzien. Schrapping bij gelegenheid van het onderhavige wetsvoorstel heeft als voordeel dat tal van bepalingen die bij de algehele herziening van de onteigeningswet toch zouden vervallen, niet meer behoeven te worden aangepast. Bij dit alles moet tevens worden bedacht dat ook voor het totstandbrengen van een nutswet de formele-wetsprocedure moet worden doorlopen. De inhoud van de genoemde wet van 11 maart 1972 alsmede van de Reconstructiewet Midden-Delfland laat voorts zien dat het ook in een dergelijk geval bepaald niet is uitgesloten dat in de nutswet nog diverse aanvullende bepalingen noodzakelijk zijn. In zoverre is er sprake van slechts een gradueel verschil tussen een nutswet en een «echte wet ad hoc». Dat de nutswetprocedure inzake onteigening in het belang van de natuurbescherming in titel VIII van de onteigeningswet buiten beschouwing is gebleven, heeft een wetsprocedurele achtergrond. Hiermee wordt voorkomen dat het onderhavige wetsvoorstel interfereert met het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europees-rechtelijke verplichtingen (28 171), waarop een amendement is ingediend dat reeds voorziet in schrapping van de nutswetprocedure (Kamerstukken II 2002/03, 28 171, nr. 14).

5. Hoofdstuk 8, artikel 5, onderdeel B: de Ontgrondingenwet

Artikel 7g van de Ontgrondingenwet bepaalt thans dat artikel 4a, achtste lid, WRO niet van toepassing is. Bij de inwerkingtreding van artikel 7g (op 1 januari 1997) luidde artikel 4a, achtste lid, WRO als volgt: «8. Bij een streekplan wordt bepaald, in hoeverre Gedeputeerde Staten volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken en binnen bij het plan te bepalen grenzen met handhaving van de daarin neergelegde van wezenlijk belang zijnde beslissingen van het plan mogen afwijken». Bij de wijziging van de WRO van 3 april 2000 is deze bepaling gewijzigd en verplaatst naar het tiende lid. Daarbij is echter verzuimd de verwijzing in artikel 7g van de Ontgrondingenwet aan te passen.

Deze omissie kan nu worden rechtgezet. Thans wordt voorgesteld artikel 4a WRO onder meer zo te wijzigen dat het bestaande tiende lid wordt vernummerd tot achtste lid (hoofdstuk 10, artikel 12, onderdeel C, onder 3). Daardoor klopt de verwijzing in artikel 7g van de Ontgrondingenwet weer; de nu voorgestelde wijziging daarvan zou slechts de in 2000 opgetreden vergissing prolongeren. De Raad adviseert daarom de wijziging niet door te voeren en artikel 5, onderdeel B, van hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel te laten vervallen.

5. De aanvankelijk voorgestelde wijziging zou inderdaad de foutieve verwijzing in artikel 7g van de Ontgrondingenwet in stand laten, hetgeen uiteraard niet de bedoeling is. Het advies van de Raad is derhalve gevolgd.

6. Hoofdstuk 10, artikel 9, onderdelen VV en NNN: de Wet milieubeheer
De specifieke openbaarheidsregelingen in de Wm (de artikelen 13.6 en 19.5) komen te vervallen; aldus wordt de algemene regeling van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) toepasselijk. De toelichting bij het vervallen van artikel 19.5 noemt vier redenen waarom deze wijziging «minder erg» is dan zij op het eerste gezicht lijkt:

- artikel 10 Wob vangt veel op;*
- bovendien wordt dat artikel nog gewijzigd in verband met het Verdrag van Aarhus met betrekking tot milieu-informatie;¹ uit de evaluaties van de Awb blijkt dat geen behoefte bestaat aan automatische opschorting van de termijnen uit de openbare voorbereidingsprocedure als een verzoek tot geheimhouding van bepaalde gegevens wordt gedaan;*
- bestaande praktijken kunnen worden gehandhaafd.*

Uit de toelichting blijkt echter niet waarom thans een wijziging op dit punt nodig is. Er wordt geen probleem gesignaleerd dat tot wijziging van de bestaande regeling noopt. Het bestaan van artikel 10 Wob is tot nog toe geen reden geweest om de specifieke regeling in de Wm af te schaffen. Bovendien is een beslissing op een verzoek om openbaarheid (Wob) niet zonder meer op één lijn te stellen met een beslissing op een verzoek om bepaalde stukken geheim te houden in het kader van een procedure over een aanvraag (Wm). In het laatste geval is er in elk geval behoefte aan een regeling van de wijze van behandeling van het verzoek.

¹ Voorstel van Wet uitvoering verdrag van Aarhus, Kamerstukken II 2003/04, 28 835.

De Raad adviseert tot heroverweging van de betrokken wijzigingen van de Wm. Hij meent dat, als er dringende – in de toelichting uiteen te zetten – redenen zouden zijn tot wijziging van de Wm met betrekking tot de geheimhoudingsbepalingen, in elk geval voorzien dient te worden in een regeling van de beslissing op een verzoek van een aanvrager tot geheimhouding van sommige gegevens.

6. Wij achten het uit het oogpunt van deregulering en inzichtelijkheid van wetgeving in beginsel niet wenselijk als ten aanzien van hetzelfde onderwerp naast een algemene regeling in de Awb een specifieke, op onderdelen van de Awb afwijkende regeling in een bijzondere wet is opgenomen. De vantoepassingverklaring van artikel 10 van de Wob in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zou zoveel mogelijk moeten leiden tot harmonisatie en vereenvoudiging van de bijzondere wetgeving. Wij menen dat de doelstellingen van dejuridisering en vereenvoudiging van regelgeving daarmee op zichzelf zijn gediend. Tegen deze achtergrond moet het voorstel om de specifieke openbaarheidsregelingen in de Wet milieubeheer te laten vervallen, dan ook worden gezien.

Anderzijds hebben wij oog voor het wellicht vergaande karakter van deze voorgestelde wijziging. Uit het advies van de Raad van State leiden wij af dat deze wijziging mogelijk zelfs als te vergaand kan worden gezien, indien niet aan de u.o.v. bepaalde wettelijke voorzieningen, zoals een procedure voor de behandeling van een verzoek tot geheimhouding, zouden worden toegevoegd. Een in de wet uitgeschreven procedure zou de toepassing van de u.o.v. echter aanzienlijk compliceren en juridificeren, terwijl toepassing van de huidige afdeling 3.4 Awb laat zien dat de praktijk het althans in de daardoor bestreken gevallen ook zonder een wettelijk geregelde procedure af kan. Nu de Raad van State blijkt geeft van duidelijke aarzelingen of wel zonder meer tot schrapping van de specifieke bepalingen in de Wet milieubeheer kan worden overgegaan, menen wij dat het minder aangewezen is om dit wetsvoorstel, dat moet leiden tot de uit het oogpunt van dejuridisering zo gewenste samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb, met dit vraagstuk te belasten. Het heeft daarom onze voorkeur om deze problematiek te zijner tijd in een breder perspectief te bezien, bijvoorbeeld bij gelegenheid van de uitvoering van het programma tot herijking van de VROM-regelgeving (onderdeel Awb-conformiteit) dan wel de besluitvorming die moet volgen naar aanleiding van de aangekondigde evaluatie van de Wob. Om die reden zijn de aanvankelijk voorgestelde wijzigingen tot het laten vervallen van de specifieke openbaarheidsregelingen in de Wet milieubeheer uit dit wetsvoorstel verwijderd.

7. Hoofdstuk 10, artikel 12, onderdeel H: Wet Ruimtelijke Ordening Artikel 9, tweede volzin, WRO verklaart na de voorgestelde wijziging onder meer artikel 3:12, tweede lid (nieuw), Awb van overeenkomstige toepassing. Die bepaling geeft een regeling voor de kennisgeving van ontwerpbesluiten van de centrale overheid. Het is niet duidelijk wat de betekenis hiervan is, nu de vaststelling van het structuurplan geen besluit van een bestuursorgaan van de centrale overheid is. Als de kennisgeving van het besluit tot vaststelling van het structuurplan in de Staatscourant wordt beoogd, dient de formulering van onderdeel H te worden aangepast. Ook artikel 4a, derde lid, onderdeel b, WRO (nieuw), lijkt ten onrechte van overeenkomstige toepassing te worden verklaard: een gemeentelijk structuurplan kan geen betrekking hebben op het gebied van andere gemeenten. De Raad adviseert hoofdstuk 10, artikel 12, onderdeel H, op beide punten aan te passen.

7. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 3:12, tweede lid (nieuw), Awb in artikel 9, tweede volzin, WRO strekt ertoe dat de vaststelling van het gemeentelijke structuurplan in de Staatscourant moet worden bekendgemaakt. De bepaling is van overeenkomstige toepassing verklaard, nu het niet gaat om besluiten van bestuursorganen van de centrale overheid. De betekenis van deze verwijzing is naar ons oordeel voldoende duidelijk, zodat voor een aanpassing van de formulering van onderdeel H geen reden is. Terzijde wijzen wij er op dat dezelfde constructie ook werd gevolgd in de in onderdeel D.2 voorgestelde tweede volzin van artikel 4b, derde lid (nieuw) WRO, zoals dat aan de Raad was voorgelegd. Dit betreft de bekendmaking van

de vaststelling van een *streekplan*. Deze verwijzing naar artikel 3:12, tweede lid, Awb is thans echter bij nadere overweging geschrapt in het licht van standaardaanpassing nr. 27 (schrapping publicatieplicht provinciale mededelingen in Staatscourant). Blijkens de toelichting op onderdeel D.2 was het immers de bedoeling ook ten aanzien van *vastgestelde* streekplannen de publicatie in de Staatscourant niet meer dwingend voor te schrijven, net zoals dat is voorgesteld ten aanzien van de publicatie van *ontwerpen* van streekplannen (zie de in onderdeel C.5 voorgestelde wijziging van artikel 4a, zesde lid, tweede volzin WRO).

De vantoepassingverklaring in artikel 9, tweede volzin (nieuw), WRO van artikel 4a, derde lid, onderdeel b (nieuw) WRO strekte ertoe duidelijk te maken dat burgemeester en wethouders (en dus niet de gemeenteraad) het bestuursorgaan zijn dat kennis moet geven van de terzagelegging van het structuurplan. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is dit in de nieuwe tekst van artikel 9 WRO duidelijker tot uitdrukking gebracht door, evenals thans in artikel 9 WRO het geval is, te verwijzen naar de corresponderende bepaling inzake mededeling van de terinzagelegging van het ontwerpstructuurplan (nieuw artikel 8, onderdeel a, WRO).

8. Overgangsrecht

In hoofdstuk 11, artikel 1, van het wetsvoorstel wordt het overgangsrecht (artikel IV) van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uov) gewijzigd. Volgens het eerste lid van de gewijzigde overgangsbepaling blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet uov van toepassing ten aanzien van:

- a. besluiten die zijn aangevraagd vóór dat tijdstip;*
- b. ambtshalve te nemen besluiten die ingevolge wettelijk voorschrift vóór dat tijdstip ter inzage zijn gelegd;*
- c. overige ambtshalve besluiten die binnen 13 weken na dat tijdstip zijn bekendgemaakt;*
- d. besluiten op grond van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën en de Reconstructiewet Midden-Delfland.*

Met betrekking tot de in de onderdelen a, b en c genoemde gevallen bestaat onduidelijkheid over de vraag welk recht van toepassing is als voorafgaand aan de inwerkingtreding van een besluit nog een goedkeuringsprocedure dient te worden gevolgd.¹ De goedkeuringsprocedure vormt een onderdeel van de besluitvormingsprocedure, waarbij het beslissende bestuursorgaan de voor de inwerkingtreding van dat besluit vereiste «toestemming» vraagt aan een ander bestuursorgaan, dat tot een doorgaans zelfstandig appellabel besluit leidt. Op grond van de tekst van het hiervoor genoemde artikellid zou kunnen worden verdedigd dat op een goedkeuringsprocedure die aanvangt na de datum van inwerkingtreding van de Wet uov het nieuwe recht van toepassing is. Deze benadering kan onder meer klemmen in de situatie waarin tegen het goed te keuren besluit – dat is behandeld met toepassing van het oude recht – nog door eenieder beroep kan worden ingesteld, maar tegen het goedkeuringsbesluit – dat is aangevraagd na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet uov en volgens het nieuwe recht is behandeld – slechts beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden.

Om onduidelijkheden over de toepasselijkheid van het oude dan wel het nieuwe recht in geval van aldus samenhangende besluiten te vermijden, adviseert de Raad het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt te verduidelijken.

De Raad adviseert artikel 1 van hoofdstuk 11 van het wetsvoorstel aldus aan te vullen dat op de goedkeuringsprocedure het recht van toepassing zal zijn dat van toepassing was op het aan goedkeuring onderworpen besluit.

8. Het advies van de Raad is opgevolgd door invoeging van een nieuw onderdeel d in artikel 1, eerste lid, van hoofdstuk 11, en toevoeging van een daarop betrekking hebbende toelichting.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, voorzover hieronder niet anders is vermeld.

¹ Zie voor een vergelijkbare onduidelijkheid met betrekking tot het overgangsrecht bij de eerste en tweede tranche van de Awb de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 april 1994, Bouwrecht 1994, bladzijden 582–583.

Voorstel van wet

- De kanttekening bij hoofdstuk 5, artikel 2, onderdeel P, is niet overgenomen, omdat in artikel 79 van de onteigeningswet de term «bedenkingen» moet worden gehandhaafd. Hier wordt namelijk bedoeld op de in artikel 84 van die wet bedoelde «bedenkingen», die bij de Kroon naar voren kunnen worden gebracht voorafgaand aan de goedkeuringsprocedure en dus niet op de «zienswijzen» die eerder bij het gemeentebestuur naar voren konden worden gebracht.
- Bij de kanttekening bij hoofdstuk 10, artikel 12 (thans: 13), onderdeel A, moet worden aangetekend dat de door de Raad van State aangehaalde tekst van artikel 2a, derde lid (nieuw) WRO niet de exacte wettekst weergeeft, aangezien daarin niet gesproken wordt over «terinzagelegging», maar over «terinzageligging».

Memorie van toelichting

- Bij de gevraagde aanvullende toelichting in paragraaf 3.1 van deel I doelt de Raad kennelijk op toevoeging van een verwijzing naar artikel 20.1, derde lid, (dus niet: artikel 13.1) van de Wet milieubeheer.
- Bij de gevraagde toelichting naar aanleiding van hoofdstuk 10, artikel 12, (thans: 13) onder A, doelt de Raad kennelijk op een aanvulling van de toelichting bij standaardaanpassing 26 in deel II van de memorie van toelichting. De beschrijving van deze standaardaanpassing is aangevuld met de gevraagde nadere toelichting.
- De laatste kanttekening is niet overgenomen. Het wetsvoorstel wijzigt naar schatting meer dan duizend bepalingen (artikelleden). Het opstellen van een vergelijkend overzicht waarin de huidige en gewijzigde tekst van al deze bepalingen volledig wordt uitgeschreven, hetgeen voor een groot deel niet anders dan handmatig zal kunnen geschieden, zou een onevenredige aanslag betekenen op de inzet van schaarse wetgevingscapaciteit. Het gevraagde overzicht zou resulteren in een uitbreiding van de memorie van toelichting met enige honderden pagina's. De door de Raad van State in dit verband aangehaalde aanwijzing 229 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ziet met name op wijzigingsvoorstellen waarin één of enkele wetten ingrijpend worden gewijzigd. Op aanpassingswetten met een omvang als het onderhavige wetsvoorstel is deze aanwijzing redelijkerwijze niet toepasbaar. Bij dit soort aanpassingswetten is het dan ook geen gebruik om dergelijke vergelijkende overzichten op te stellen.

10. Na ommekomst van het advies van de Raad van State zijn nog enkele nadere wijzigingen aangebracht. Naast enkele wetstechnische verbeteringen houden deze wijzigingen in hoofdzaak verband met noodzakelijke actualiseringen, met name naar aanleiding van inmiddels in werking getreden wetswijzigingen of afstemming op lopende wetsvoorstellen. Onder andere zijn noodzakelijke aanpassingen aangebracht in de bij wet van 20 november 2003, Stb. 519, tot stand gekomen afdeling over de rijksprojectenprocedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals reeds was aangekondigd in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot invoering van de rijksprojectenprocedure (Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nr. 3, blz. 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 178, nr. 5, blz. 14–15). Verder zijn aanpassingen toegevoegd in verband met de volgende wetsvoorstellen:

- Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoedienis met het aanbod van zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen) (Kamerstukken 27 659);
- Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleidingbedrijven) (Kamerstukken 28 339);
- Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water) (Kamerstukken 28 808);
- Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten (Wet uitvoering Verdrag van Aarhus) (Kamerstukken 28 835);

- Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (Kamerstukken 28 851);
- Wijziging van de Landinrichtingswet en enige andere inrichtingswetten (positie van de Centrale Landinrichtingscommissie) (Kamerstukken 28 967)
- Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden) (Kamerstukken 28 995);
- Wijziging van de Monumentenwet 1988 ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valetta (Wet op de archeologische monumentenzorg) (Kamerstukken 29 259);
- Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden) (Kamerstukken 29 316).

De afstemming op deze wetsvoorstellen heeft onder meer geleid tot toevoeging van de volgende artikelen:

- hoofdstuk 1, artikelen 5 en 6;
- hoofdstuk 7, artikel 2;
- hoofdstuk 8, artikelen 3 en 15;
- hoofdstuk 9, artikel 4 en 7;
- hoofdstuk 10, artikelen 11 en 15.

Voorts is één standaardaanpassing aan het wetsvoorstel toegevoegd. Dit betreft de aanpassing die beschreven is onder nr. 28 van deel II van de memorie van toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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 Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 november 2003, no. W03.03.031 1/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Vorstel van wet

- Hoofdstuk 5, artikel 2, onderdeel P, aldus formuleren: In artikel 79 wordt «ingebrachte bedenkingen» vervangen door: naar voren gebrachte zienswijzen.
- Hoofdstuk 8, artikel 5, onderdeel G. In artikel 26 van de Ontgrondingenwet tevens «artikel 8, derde lid», wijzigen in: artikel 8, vierde lid.
- Hoofdstuk 8, artikel 5. Bovendien in de artikelen 21c en 21e van de Ontgrondingenwet «artikel 8, vierde lid» wijzigen in: artikel 8, vijfde lid.
- Hoofdstuk 10, artikel 9, onderdeel FF. In artikel 8.26a tussen «terinzagelegging van» en «die beschikking» invoegen: het ontwerp van.
- Hoofdstuk 10, artikel 12, onderdeel A. In artikel 2a, derde lid (nieuw), van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) «de in het tweede lid bedoelde terinzagelegging» wijzigen in: de in het tweede lid onder c bedoelde termijn.
- Hoofdstuk 10, artikel 12, onderdeel L. In artikel 25 WRO tevens «de in artikel 23 genoemde termijn» wijzigen in: de in artikel 3:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedoelde termijn.
- Hoofdstuk 10, artikel 12, onderdeel N. Bovendien in artikel 27, tweede lid, WRO «schriftelijk» laten vervallen.
- In hoofdstuk 11, artikel 1, eerste lid, onderdeel b, «besluiten die ingevolge wettelijk voorschrift vóór dat tijdstip ter inzage zijn gelegd» vervangen door: besluiten waarvan het ontwerp ingevolge wettelijk voorschrift vóór dat tijdstip ter inzage is gelegd.

Memorie van toelichting

- Aan de eerste volzin van de vijfde alinea van paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting toevoegen dat artikel 13.1 van de Wet milieubeheer ten aanzien van een reeks wetten voorschrijft dat voor de procedure van vergunningverlening en ontheffingen ingevolge die wetten afdeling 3.5 Awb (oud) in acht wordt genomen.
- In de toelichting op hoofdstuk 10, artikel 12, onder A, bij de toelichting op artikel 2:26 nader toelichten hoe de beschreven terughoudendheid van wettelijke regulering van bestuurlijk overleg te verenigen is met artikel 112, eerste lid, van de Provinciewet, artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 57 van Waterschapswet.
- Aan de memorie van toelichting een vergelijkend overzicht van de te wijzigen en de gewijzigde bepalingen toevoegen (aanwijzing 229 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).