

Kenmerk	W08.03.0086/V
Datum advies	6 juni 2003
Vindplaats	Kamerstukken II 2002/03, 29 021, A

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr.2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen).

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2003, no.03.000968, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet in verband met de implementatie van richtlijn nr.2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï, PbEG L 189 (geluidsbelastingkaarten en actieplannen).

Het wetsvoorstel strekt tot omzetting van richtlijn nr.2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï, PbEG L 189 (*zie noot 1*) in de Wet geluidhinder (WGH), de Wet luchtvaart (WLV) en de Spoorwegwet. Kernpunt is het scheppen van de verplichting tot het vaststellen van geluidsbelastingkaarten en van actieplannen.

De Raad van State maakt opmerkingen over het rechtskarakter van actieplannen en de mogelijkheden om tegen dergelijke plannen beroep in te stellen, over het rechtskarakter van de bevoegdheid van de minister om geluidskaarten vast te stellen als een provincie- of een gemeentebestuur daarmee in gebreke blijft en over de volledigheid van de omzetting. De Raad acht enige aanpassingen van het voorstel en de toelichting gewenst.

1 Beroep tegen actieplannen?

De voorgestelde artikelen 122 WGH en 8.30d WLV bepalen dat de daar aangewezen autoriteiten periodiek actieplannen dienen vast te stellen, die een beschrijving bevatten van

- (a) het te voeren beleid om de geluidsbelasting ten gevolge van bepaalde wegen, spoorwegen en de luchthaven Schiphol terug te brengen en
- (b) de voorgenomen in de eerstkomende vijf jaren te nemen maatregelen om te voorkomen dat de geluidsbelasting bepaalde waarden overschrijdt (of om die overschrijding ongedaan te maken), alsmede
- (c) de te verwachten effecten van de onder b bedoelde maatregelen.

De staatssecretaris heeft in zijn aanbiedingsbrief de bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de vraag in hoeverre de actieplannen elementen kunnen bevatten die vatbaar

zijn voor bezwaar en beroep, omdat zij zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De memorie van toelichting zegt daarover: *(zie noot 2)*

“Het actieplan is op zichzelf geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, omdat het als zodanig niet op rechtsgevolg is gericht. Het bevat in principe alleen beleidsvoornemens en voorgenomen concrete maatregelen. Daarom staat tegen het actieplan als zodanig geen beroep open. Niettemin kunnen in het actieplan onderdelen voorkomen met het karakter van een concrete beslissing. Het is niet uitgesloten dat de rechter een dergelijk onderdeel van het plan als een besluit zal aanmerken. In dat geval kan tegen het desbetreffende onderdeel van het plan wel beroep worden ingesteld. Dit zal geen invloed hebben op de rechtsbescherming tegen latere besluiten ter uitwerking van het plan, aangezien deze een eigen status hebben. Zo kennen zij een eigen grondslag, waarbij het doorgaans om andere wetgeving gaat, en mogelijk ook een ander bevoegd gezag. Te denken valt onder meer aan bestemmingsplannen, bouwvergunningen en milieuvergunningen. In theorie kan dus in specifieke gevallen een dubbele rechtsbescherming ontstaan: eerst tegen een onderdeel van het actieplan en vervolgens tegen een daarop volgend besluit.”

De Raad merkt hierover het volgende op. De toelichting stelt terecht dat een actieplan slechts beschrijvingen bevat van voorgenomen beleid, en van voorgenomen maatregelen (en de te verwachten effecten daarvan). Daarbij gaat het niet om besluiten, hooguit – soms – om voorgenomen besluiten. In zoverre kan er geen sprake van zijn dat daartegen bezwaar zou kunnen worden gemaakt of beroep open zou staan ingevolge de Awb. Denkbaar is dat het voorgenomen beleid elementen bevat die zijn te omschrijven als beleidsregels, bijvoorbeeld omdat ze betrekking hebben op de afweging van belangen of de vaststelling van feiten bij het toekomstig gebruik van een bevoegdheid van de betrokken autoriteit. In zoverre zou het actieplan dan wel besluitkarakter hebben; maar dat leidt niet tot appellabiliteit, nu artikel 8:2 besluiten welke een beleidsregel inhouden uitsluit van de mogelijkheid van beroep.

De memorie van toelichting veronderstelt dat in een actieplan soms “onderdelen [kunnen] voorkomen met het karakter van een concrete beslissing. Het is niet uitgesloten dat de rechter een dergelijk onderdeel van het plan als een besluit zal aanmerken.” De gedachte is kennelijk ontleend aan de “concrete beleidsbeslissingen” die volgens de Wet op de Ruimtelijk Ordening (WRO) kunnen voorkomen in ruimtelijke plannen als planologische kernbeslissingen (artikel 2a) en streekplannen (artikel 4a). Daar bepaalt de wet echter uitdrukkelijk dat die beslissingen een bepaald rechtsgevolg hebben, en dit laatste maakt ze tot (beroepbare) besluiten in de zin van de Awb. Bovendien bepaalt artikel 24 WRO dat de gebruikelijke rechtsbescherming tegen besluiten tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan en de goedkeuring daarvan niet openstaat voorzover de inhoud van het besluit voortvloeit uit een concrete beleidsbeslissing. In het thans voorliggende voorstel is van dat alles echter geen sprake; uit niets valt op te maken dat elementen van een actieplan op rechtsgevolg zouden (kunnen) zijn gericht *(zie noot 3)*, wat nodig zou zijn om van een besluit in de zin van de Awb te kunnen spreken.

Daarom meent de Raad dat de passage over concrete beslissingen kan worden geschrapt.

2 Relatie actieplannen met andere planfiguren

Uit het slot van paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de toelichting blijkt dat de regering zich ervan bewust is dat de in het onderhavige voorstel voorziene actieplannen een zekere relatie hebben met diverse bestaande milieubeleidsplannen en -programma's. Om diverse redenen wordt voorgesteld de plannen niet te integreren in die figuren; een belangrijke reden

is dat samenvattingen van de actieplannen als zodanig gebundeld aan de Europese Commissie moeten worden aangeboden.

De Raad merkt op dat dit laatste argument weinig overtuigend is: indien de actieplannen als afzonderlijk onderdeel worden opgenomen in bestaande planfiguren, worden de mededelingsverplichtingen jegens de Commissie niet bemoeilijkt. Wel is juist dat de actieplannen een soort tussenfiguur tussen milieubeleidsplannen en -programma's zijn en dat er procedurele problemen rijzen als men zou willen aanhaken bij sommige bestaande planfiguren.

Dit neemt niet weg dat in de bestuurspraktijk de nodige relaties tussen het in de actieplannen voorziene optreden en de in andere plannen en programma's opgenomen voornemens en maatregelen zullen moeten worden gelegd. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan diverse in de Wet milieubeheer genoemde planfiguren alsmede aan de saneringsmaatregelen (hoofdstuk V, afdeling 2, paragraaf 4) en andere geluidwerende maatregelen (hoofdstuk VIIIa) van de WGH.

De Raad beveelt aan, daaraan in de memorie van toelichting aandacht te besteden en geeft in overweging het stelsel van de onderscheiden, in de verschillende milieuwetten geregelde planfiguren in meer algemene zin te bezien op mogelijkheden van verdere procedurele en inhoudelijke afstemming.

3 Taakverwaarlozingsregeling

Het voorgestelde artikel 121 WGH bepaalt dat de minister op kosten van de betrokken provincie of gemeente een geluidsbelastingkaart kan vaststellen indien een provincie- of gemeentebestuur daarmee in gebreke blijft. In deze mogelijkheid is voorzien om te verzekeren dat de minister te allen tijde zal kunnen voldoen aan zijn verplichting tot informatie aan de Commissie, voortvloeiende uit artikel 10, tweede lid, van de Richtlijn omgevingslawaaier.

De artikelsgewijze toelichting merkt deze bevoegdheid aan als de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang, en concludeert dat afdeling 5.3 Awb er dus op van toepassing is.

Dat acht de Raad een minder gelukkige benadering. Toegegeven kan worden dat de vaststelling van een geluidsbelastingkaart door de minister in plaats van door een nalatig provincie- of gemeentebestuur naar de letter kan worden gebracht onder de omschrijving die artikel 5:21 Awb geeft van bestuursdwang. Daar staat echter tegenover dat de bestuursdwangregeling niet is bedoeld voor de hier aan de orde zijnde taakverwaarlozingsregeling. Dat de ministeriële handeling in dit geval technisch gezien past onder de definitie van bestuursdwang is ook enigszins toevallig. Veelal gaat het er bij een taakverwaarlozingsregeling vooral om dat "hogere" gezag een besluit kan vaststellen dat "lager" gezag nagelaten heeft te nemen; dan past de definitie van artikel 5:21 Awb in het geheel niet.

De regeling van het voorgestelde artikel moet naar het oordeel van de Raad dan ook worden gezien als een "specialis" van de algemene taakverwaarlozingsregeling van artikel 121 van de Provinciewet (PW) en artikel 124 van de Gemeentewet (Gemw). (zie noot 4)

Hierover kan verder worden opgemerkt dat de regeling van artikel 121 WGH voorzover het taakverwaarlozing door gedeputeerde staten betreft, nauwelijks nodig is naast de bestaande regeling van artikel 121 PW: volstaan kan worden met die bepaling van overeenkomstige toepassing te verklaren. Ten aanzien van de gemeentebesturen zou dan, in het voetspoor daarvan, artikel 124 Gemw van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard, met dien verstande dat de minister in de plaats treedt van gedeputeerde staten.

Een dergelijke benadering zou - in overeenstemming met de concordantie bepalingen artikel

113 PW en artikel 115 Gemw - leiden tot zo nauw mogelijke aansluiting bij de gewone taakverwaarlozingsregelingen van genoemde wetten, waarbij ook voorzien is in de overlegplicht van het tweede lid van genoemde artikelen.

De Raad adviseert tot deze aanpassing.

Hij wijst er nog op dat taakverwaarlozingsregelingen niet moeten worden gezien als bestuurlijke sancties, die een bestuursorgaan onder omstandigheden kan toepassen op een "bestuurde", maar als een zelfstandige rechtsfiguur, die in de verhouding tussen verschillende bestuursorganen. Daarom adviseert de Raad, de verwijzing naar bestuursdwang in de memorie van toelichting te laten vervallen en de wettelijke regeling aan te passen zoals hiervoor omschreven.

4. Volledigheid van de omzetting

Op enkele onderdelen vertoont de omzetting van de Richtlijn omgevingslawaaï naar het oordeel van de Raad nog een lacune.

a. Volgens artikel 8, vijfde lid, van de Richtlijn, moeten actieplannen onder meer worden herzien "in geval van een belangrijke ontwikkeling die van invloed is op de geluidhindsituatie". Deze regel is niet overgenomen in het voorstel. Voor de actieplannen die betrekking hebben op wegen en spoorwegen bepaalt het voorgestelde artikel 122, vierde lid, WGH weliswaar dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de inhoud, vormgeving en inrichting van de actieplannen. Die formule is wel geschikt voor het opsommen van de onderwerpen die volgens bijlage V, artikel 1, bij de Richtlijn in elk geval in actieplannen moeten worden opgenomen en waaraan paragraaf 2.8 van de toelichting een beschouwing wijdt, ze kan niet dienen voor de in artikel 8, vijfde lid, van de Richtlijn voorziene aanpassingsverplichting.

De Raad adviseert deze verplichting toe te voegen aan het voorgestelde artikel 122 WGH, evenals aan artikel 8.30d, tweede lid, WLV.

b. De vereisten van artikel 1 van bijlage V bij de Richtlijn gelden niet alleen voor actieplannen met betrekking tot wegen en spoorwegen maar ook voor plannen met betrekking tot luchthavens. In het voorgestelde artikel 8.30d WLV ontbreekt echter een bepaling als artikel 122, vierde lid, WGH (nieuw), inhoudende dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld omtrent de inhoud (alsmede de vormgeving en de inrichting) van het actieplan.

De Raad adviseert tot aanvulling van het voorgestelde artikel 8.30d WLV.

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

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 Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 juni 2003, no.W08.03.0086/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting

- In paragraaf 1.1, laatste alinea, in de eerste zin tussen "voor" en "belangrijke wegen,

belangrijke spoorwegen en belangrijke luchthavens" invoegen "plaatsen nabij", dit met het oog op de exacte weergave van artikel 8, eerste lid, onder a, van de richtlijn.

- In paragraaf 1.2, onderdeel De achtergrond van de richtlijn omgevingslawaaï, vierde alinea, achterwege laten: (onder Frans voorzitterschap).

- In paragraaf 2.8, Actieplannen, onderdeel Karakter van actieplannen, eerste zin, vóór "hebben uitgewerkt" invoegen: uiterlijk 18 juli 2008.

Nader rapport (reactie op het advies) van 27 augustus 2003

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Beroep tegen actieplannen

Het advies van de Raad om de passage in de memorie van toelichting over concrete beleidsbeslissingen te schrappen, is overgenomen.

2. Relatie actieplannen met andere planfiguren

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is in de memorie van toelichting nadere aandacht besteed aan de relaties tussen het in de actieplannen voorziene optreden en de in andere plannen en programma's opgenomen voornemens en maatregelen. De overweging van de Raad om het stelsel van de onderscheiden, in de verschillende milieuwetten geregelde planfiguren in meer algemene zin te bezien op mogelijkheden van verdere procedurele en inhoudelijke afstemming, is al ter harte genomen in het kader van het project herijking van de VROM-regelgeving. Bij brief van 23 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr.10) is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht op welke wijze aan dat project gestalte zal worden gegeven. Zo wordt alle bestaande VROM-regelgeving getoetst in qua onderwerp samenhangende clusters. Belangrijk is dat hierbij is aangegeven dat "in de clusters ook de vraag aan de orde komt hoe de huidige planprocedures kunnen worden vereenvoudigd en versneld" (bladzijde 2). Een concreet voorstel dienaangaande zal de Tweede Kamer in de tweede helft van dit jaar bereiken.

3. Taakverwaarlozingsregeling

In de memorie van toelichting is de verwijzing naar bestuursdwang vervallen. Tevens is het wetsvoorstel aangepast in de door de Raad aangegeven zin.

4. Volledigheid van de omzetting

a. Het wetsvoorstel is aangepast in de door de Raad aangegeven zin.

b. Naar aanleiding van het advies is het voorgestelde artikel 8.30d van de Wet luchtvaart aangepast.

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige technische verbeteringen en aanvullingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Het wetsvoorstel wordt hierdoor niet ingrijpend gewijzigd.

- Ten gevolge van het inwerkingtreden per 2 mei 2003 (Stb. 2003, 174) van de Wet van 19 december 2002 tot wijziging van de Wet geluidhinder en de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (begripsbepaling opvangcentrum; Stb. 2003, 23) diende in artikel I, onderdeel A, enkele vernummeringen plaats te vinden.

- In de begripsomschrijving in het voorgestelde artikel 115 van de Wet geluidhinder (Wgh),

en dus ook elders in het wetsvoorstel, is het begrip “geluidsgevoelige objecten” vervangen door “andere geluidsgevoelige gebouwen”. Hiermee is de terminologie in het onderhavige wetsvoorstel meer in overeenstemming gebracht met de rest van de Wgh.

- Uiteindelijk is er toch voor gekozen om de meldingen bedoeld in artikel 116 Wgh, en het toezenden van vastgestelde geluidsbelastingkaarten en vastgestelde actieplannen te doen aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en niet aan een door die minister afzonderlijk aan te wijzen instantie. Dit is in de voorgestelde artikelen 116 en 120 Wgh en artikel 8.30c van de Wet luchtvaart tot uitdrukking gebracht.

- In artikel 118, eerste lid, Wgh is een aparte formulering opgenomen voor stille gebieden. Hierdoor wordt het in de uitvoeringsamvb beter mogelijk om rekening te houden met de specificiteit van stille gebieden.

- In artikel 118, tweede en derde lid, Wgh zijn wegens gebleken overbodigheid enkele zinsneden geschrapt.

- Met de aanvulling van artikel 120 Wgh met een nieuw tweede lid wordt een betere implementatie bewerkstelligd van artikel 9, eerste lid, slot en het tweede lid, slot, van de richtlijn. Het nieuwe vierde lid voorziet in eventuele voorschriften over bijvoorbeeld elektronische toezending; zulks om doorzending van die gegevens naar de Europese Commissie te vergemakkelijken. Artikel 8.30c, tweede lid, van de Wet luchtvaart is dienovereenkomstig aangepast.

- In de amvb, bedoeld in artikel 122, derde lid, onderdeel b, Wgh zullen niet de waarden worden bepaald. Dit zal uiteindelijk in het actieplan geschieden. De aanpassing van het derde lid sluit hier beter bij aan.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(1) Hierna: “Richtlijn omgevingslawaaï” of “Richtlijn”.

(2) Paragraaf 2.8, Actieplannen, onder het kopje “Karakter van de actieplannen”.

(3) Afgezien van de reeds besproken mogelijkheid dat een plan beleidsregels zou kunnen inhouden.

(4) Deze bepalingen luiden:

Artikel 121 van de Provinciewet

1. Wanneer gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren nemen; voorziet Onze Minister daarin namens het provinciaal bestuur en ten laste van de provincie.

2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, vindt het eerste lid geen toepassing dan nadat gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris in de gelegenheid zijn gesteld binnen een door Onze Minister gestelde termijn alsnog de bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissingen te nemen.

Artikel 124 van de Gemeentewet

1. Wanneer het college of de burgemeester bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorzien gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris van de Koning daarin namens het college of de burgemeester en ten laste van de gemeente.

2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, vindt het eerste lid geen toepassing dan nadat het

college, onderscheidenlijk de burgemeester in de gelegenheid is gesteld binnen een door gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris gestelde termijn alsnog de bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissingen te nemen.