

Vergaderjaar 1998–1999

26 343

Wijziging van de Tracéwet (eerste tranche)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 juli 1999

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het wetsvoorstel hebben uitgebracht. Wij danken de woordvoerders van de onderscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn diverse met elkaar samenhangende vragen voor de beantwoording bijeen geplaatst. Dit betekent dat niet steeds de volgorde van het verslag is aangehouden.

De leden van de fractie van D66 en de SGP-fractie vroegen of en zo ja, in welke mate, over het wetsvoorstel inspraak en overleg met andere overheden en maatschappelijke organisaties heeft plaatsgevonden. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vroegen hoe overleg is gevoerd met provincies, gemeenten en groene organisaties over de voorgenomen wijzigingen.

Met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en de Stichting Natuur en Milieu is separaat overleg gevoerd over de voorgenomen wijzigingen. Daarnaast is het concept-wetsvoorstel twee maal onderwerp van beraad geweest in het overlegorgaan infrastructuur. In dit overlegorgaan zijn ook vertegenwoordigers van IPO, VNG en Stichting Natuur en Milieu opgenomen.

De kritiek van de twee laatstgenoemde organisaties spitst zich met name toe op de planologische aspecten (tracébesluit geldt als vrijstellingsbesluit met betrekking tot de betrokken bestemmingsplannen en er bestaat niet langer de verplichting van de gemeente om het bestemmingsplan binnen een jaar na vaststelling ervan aan te passen). Tot geen of veel minder problemen gaven de overige onderdelen (coördinatie vergunning-procedures, concentratie rechtsbescherming en onteigening) aanleiding. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in hoofdstuk 9 uitvoerig ingegaan op de kritiek en het standpunt van het kabinet ter zake. Dat er van de zijde van de genoemde twee organisaties kritiek is geuit op de wijzigingen op het terrein van de planologie is begrijpelijk. Gelet op het streven van het kabinet naar vereenvoudiging en bespoediging van

procedures bleek het niet mogelijk de tegenstellingen op dit punt te overbruggen.

Wat betreft het IPO is het zo dat de provincies de op versnelling en vereenvoudiging van procedures gerichte benadering op zich onderschrijven. Wél vraagt het IPO aandacht voor twee punten, te weten de betrokkenheid van de provincies in een zo vroeg mogelijk stadium bij de planvorming en de regeling van een provinciale projectenprocedure. Dit laatste punt staat in wezen los van het onderhavige wetsvoorstel, zoals het IPO zelf al aangeeft. Op de beide punten waarvoor het IPO aandacht heeft gevraagd, wordt in het onderstaande een reactie gegeven.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat al meer dan 2 ½ jaar gewacht wordt op een kabinetsstandpunt over de motie waarin wordt gevraagd een kader op te stellen waarbinnen inpassingseisen voor infrastructurele werken kunnen worden afgewogen en al meer dan een ½ jaar op een kabinetsstandpunt over het advies van de Raad voor verkeer en waterstaat, genaamd «Ambities bundelen». Zij vroegen wanneer dat standpunt is te verwachten en in welke mate dat standpunt een onmisbaar element vormt voor de verdere afhandeling van het wetsvoorstel.

Bij de behandeling van het Meerjarenprogramma voor Infrastructuur en Transport (MIT) 1999–2003 heeft de eerste ondergetekende toegezegd een standpunt te bepalen met betrekking tot de genoemde motie en het rapport van de ambtelijke IBO-werkgroep Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur. Het streven is erop gericht de Kamer binnenkort een kabinetsstandpunt ter zake te doen toekomen. In dat kader zal ook het advies van de Raad aan de orde zijn, voor zover dat ingaat op de in de motie aan de orde gestelde problematiek.

Naar ons oordeel is er geen directe relatie tussen het wetsvoorstel en het kabinetsstandpunt ter zake van de motie. De materie van het wetsvoorstel betreft andere zaken dan die welke in dat kabinetsstandpunt in essentie aan de orde zijn. Het vorenstaande betekent dat er zakelijk naar ons oordeel onvoldoende samenhang bestaat tussen bedoeld kabinetsstandpunt en het wetsvoorstel, zodat het kunnen beschikken over dat standpunt naar ons oordeel niet per se nodig is voor de verdere afhandeling van het wetsvoorstel. Mocht de Kamer evenwel een ander oordeel ter zake hebben, dan staat niets eraan in de weg om dit bij de behandeling van het wetsvoorstel te betrekken, aangezien, naar mag worden verwacht, het kabinetsstandpunt zal zijn uitgebracht vóór de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel.

Het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is in het verslag enkele malen aan de orde gesteld. Onderstaand geven wij een reactie op de in het verslag ter zake vermelde punten. Die reactie wordt voorafgegaan door een algemene beschouwing omtrent de in het advies vermelde knelpunten in de Tracéwet.

Met de door de Raad gegeven kenschets van de doelstelling van de wet kunnen wij instemmen. De Raad merkt op dat de procedure van die wet beoogt een evenwicht te vinden tussen enerzijds het beschermen van burgers en belanghebbenden tegen voor hen ongunstige maatregelen van de overheid en anderzijds het kunnen realiseren van bepaalde projecten «in het belang van allen». Ter toelichting op ons standpunt in deze merken wij het volgende in het algemeen op.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de verkeershoofdinfrastructuur van het land dient er zodanige infrastructuur te worden gerealiseerd dat in voldoende mate aan de maatschappelijke

behoefden op dit punt tegemoet wordt gekomen. Het aspect van het tijdig beschikbaar komen van zodanige infrastructuur is hierbij mede van groot belang. Wij komen op dat punt nog terug.

Hoewel het tijdig realiseren van voldoende infrastructurele werken het maatschappelijk belang dient, betekent dit niet dat ipso facto ook individuele belangen worden gediend. Onvermijdelijk worden belangen van individuen geschaad. Bij de aanleg van bedoelde werken is ook steeds de positie van andere overheden, gelet op hun verantwoordelijkheden in dezen, in het geding. Dit alles vergt noodzakelijkerwijs niet alleen een zorgvuldige voorbereidingsprocedure met mogelijkheden tot inschakeling van alle betrokkenen in de onderscheidene fasen, maar ook een procedure die uit een oogpunt van rechtsbescherming aan de eisen voldoet.

Dit alles betekent dat weliswaar, gelet op de zaken van nationaal belang waar het hier om gaat, de verantwoordelijkheid ten principale bij het rijk berust, maar dat er in de onderscheidene fasen van het besluitvormingsproces steeds in ruime mate gelegenheid dient te bestaan voor inspraak en beïnvloeding, ook van de zijde van de andere overheden. Daarbij dient ook voldoende ruimte te bestaan om op voorgenomen keuzes terug te komen of aan terechte verlangens tegemoet te komen.

Met het oog daarop vindt bedoeld proces gefaseerd en trechtervormig plaats. De trechtervormige aard van het proces betekent voor de beginfasen van het proces dat daar over de hele linie gelegenheid is het probleem te verkennen en ook de vraag te stellen of er wel een probleem is dat met toepassing van de Tracéwet zou moeten worden opgelost. Alsdan is er ook volop ruimte om varianten te ontwikkelen en deze te bezien op pro's en contra's. In deze fasen biedt de wet dan ook ruimte voor interactieve processen en open planproces.

Het proces heeft ook een juridische dimensie. Het algemeen belang vergt immers dat (tijdig) besluiten worden genomen. Besluiten ten aanzien waarvan in beroep kan worden gekomen, juist omdat zij de rechtspositie van belanghebbenden kunnen treffen. Besluiten ook die zorgvuldig moeten zijn voorbereid en die ook materieel zorgvuldig dienen te zijn. De verantwoordelijkheid van de overheid in dezen betekent echter ook dat besluiten, zodra zij na zorgvuldige voorbereiding en toetsing door de rechter onherroepelijk zijn geworden, een gegeven zijn waarop in beginsel niet terug kan worden gekomen.

Tegen deze achtergrond merken wij op dat wij het niet geheel eens kunnen zijn met het advies daar waar wordt gezegd dat de Tracéwetprocedure meer gericht zou zijn op het bieden van rechtszekerheid en het bevorderen van slagvaardigheid dan op het bewerkstelligen van creativiteit en kwaliteit.

Twée aspecten verdienen in dit opzicht de aandacht.

Naar ons oordeel is het allereerst niet zo dat de thans geldende wettelijke procedures voldoende gericht zijn op slagvaardigheid. In feite is dit het motto achter het onderhavige wetsvoorstel. Er is juist dringend behoefte aan simpeler en snellere procedures. Dit geldt voor de regeling van het planologisch facet – onder de geldende wet in feite doublures van planologische regelingen in tracébesluit en bestemmingsplannen en dus ook doublures van procedures die ook voor de burgers verwarrend kunnen zijn –, de coördinatie-regeling inzake vergunningprocedures en de regeling inzake verdergaande concentratie van rechtsbescherming bij één rechter.

In de tweede plaats willen wij betwisten dat de Tracéwetprocedure onvoldoende gericht zou zijn op creativiteit en kwaliteit.

Wij verwijzen op dit punt naar hetgeen wij zojuist in het algemeen hebben opgemerkt met betrekking tot het besluitvormingsproces en het trechter-

vormig karakter daarvan. Meer in het bijzonder willen wij dit belichten aan de hand van een korte beschrijving van het besluitvormingsproces.

Bij belangrijke voorgenomen projecten begint het proces met een buitenwettelijke verkenningfase (MIT-fase). Die fase wordt afgerond met een beslissing ter zake over de vraag of er een probleem is voor de aanpak waarvan de Tracéwetprocedure gestart dient te worden.

De Tracéwetprocedure start met een startnotitie waarin de minister het verkeers- of vervoersprobleem beschrijft met een indicatie van de oplossingen of oplossingsrichtingen. Dit stuk wordt gepubliceerd en burgers krijgen de tijd om daarover opmerkingen te maken. Ook de andere overheden worden geïnformeerd en krijgen de gelegenheid over de inhoud van de richtlijnen mee te denken.

Daarna volgt de fase van de trajectnota/MER. Deze bevat een beschrijving van alle voor uitvoering vatbare mogelijkheden om het probleem op te lossen. Alle effecten op de diverse terreinen – zoals de ruimtelijke aspecten, de landschappelijke inpassing en de geluidhinder – worden in kaart gebracht. De trajectnota is beschrijvend van aard en dient als basis voor de latere besluitvorming. Alvorens de nota wordt uitgebracht, is uitgebreid onderzoek gedaan. Het streven is erop gericht om de nota in overleg en zo mogelijk in overeenstemming met de betrokken andere overheden op te stellen.

De trajectnota wordt vervolgens aan inspraak onderworpen, waarbij burgers en andere overheden de gelegenheid krijgen te reageren. Ook kan bestuurlijk overleg worden gevoerd.

Vervolgens wordt aan de hand van de bevindingen op basis van de inspraak – met inbegrip van de reacties van de andere overheden – een standpunt bepaald. Dit standpunt kan ook inhouden dat van het werk wordt afgezien. Het standpunt is politiek een belangrijk moment; het kan in de Tweede Kamer aan de orde worden gesteld.

Het standpunt wordt, indien ten principale is besloten wél een werk te realiseren, uitgewerkt tot ontwerp-tracébesluit. Ook dit wordt weer aan inspraak onderworpen, waarbij van belang is dat het in overleg met de betrokken overheden tot stand komt.

Op basis van de commentaren wordt vervolgens een tracébesluit vastgesteld, dat kan afwijken van het ter inzage gelegde ontwerp-tracébesluit. Het wetsvoorstel verruimt derhalve de mogelijkheid om in het tracébesluit onder invloed van de inspraak-reacties af te wijken van het ontwerp-tracébesluit. Ook hier is de betrokkenheid van de andere overheden nadrukkelijk aanwezig.

Het geheel overziende menen wij dat er alle ruimte is voor creativiteit. Dit geldt dan in het bijzonder voor de aanvangsfasen (verkenningen, startnotitie en trajectnota). Door het in kaart brengen van alle redelijkerwijs in aanmerking te brengen varianten, het aangeven van de effecten van zodanige varianten mede aan de hand van verricht onderzoek, de ruime mogelijkheden tot inspraak in de diverse fasen, de bijzondere wettelijk verankerde positie van de andere overheden alsmede de politieke controle van de Tweede Kamer zijn wij van oordeel dat er sprake is van een procedure waarin kwaliteit en maatschappelijke aspecten alle ruimte krijgen. De regeling laat voldoende ruimte terug te komen op beslissingen en om te komen tot het interactief laten verlopen van processen.

In dit kader hebben de betrokken ministers uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden afgewenteld op de deelnemers aan interactieve processen in de aanvangsfasen van de besluitvoorbereiding. Van de overheid en niet van de deelnemers aan interactieve processen wordt een totaal-afweging verwacht, waarbij met alle in het geding zijnde belangen rekening wordt

gehouden. Dat de beslissing kan afwijken van de verwachtingen van degenen die hebben deelgenomen aan het voorbereidingsproces, is inherent aan de functie en verantwoordelijkheid van degenen die beslissen. Wij zijn het derhalve niet eens met de opmerking van de Raad dat een bezwaar van de wet zou zijn dat interactieve processen worden afgesloten met een eenzijdig besluit van het bevoegd gezag. De interactiviteit kan niet zo ver gaan dat de uitkomsten van het op interactieve basis ingezette proces, daargelaten of zij voldoende markant zijn, bepalend zijn voor de beslissing. Te dezen blijft hier naar ons oordeel een taak voor de betrokken ministers, overigens onder politieke en rechterlijke controle. Dit alles laat onverlet dat er voldoende mogelijkheden dienen te zijn dat alle belanghebbenden kunnen participeren in de diverse fasen van besluitvorming. Naar ons oordeel is dit laatste het geval in de geldende wet en het wetsvoorstel strekt er bepaald niet toe die ruimte te beperken. De ruimte voor alle betrokkenen, ook voor wat betreft interactieve voorbereiding, is daarbij in het begin het grootst. Die ruimte is naar ons oordeel aanzienlijk tot het moment waarop een standpunt vanwege de ministers wordt bepaald en dit vervolgens wordt uitgewerkt tot ontwerp-tracébesluit. Nadien is er ook nog wel ruimte, ook om een ander tracé te kiezen, maar het proces is alsdan minder open.

Dat de rijksoverheid steeds bevoegd gezag is in de Tracéwet, is het gevolg van de omstandigheid dat die overheid de verantwoordelijkheid draagt voor de hoofdinfrastructuur van het land. Daarbij past naar ons oordeel niet dat de bevoegdheid tot het nemen van tracébesluiten wordt gedelegeerd.

Inderdaad heeft het tracébesluit slechts betrekking op een zone van 40–60 meter. Naar ons oordeel moet de wetgever ook niet verder willen gaan. Voor het overige zijn de provincies en gemeenten primair verantwoordelijk. Vanwege de samenhang tussen de zone van het tracébesluit en de inpassing ervan in de omgeving is het zeer gewenst dat de andere overheden intensief worden betrokken bij de voorbereiding van tracébesluiten.

Tot zover onze reactie op het advies in het algemeen.

De leden van de fractie van GroenLinks verwezen naar een analyse van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, waarin gesteld wordt dat de Tracéwet in opzet niet gericht is op interactieve planvorming en open planprocessen. De analyse bevat tevens de aanbeveling dergelijke interactieve besluitvorming na te streven. Deze leden vroegen naar een reactie daarop.

Wij merken op dat wij de verhouding tussen de Tracéwet en interactieve planvorming positiever waarderen dan de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Zowel in de fase van de MIT-verkenning als bij het opstellen van de trajectnota/MER laten de bepalingen van de Tracéwet alle ruimte voor een open planproces. In de praktijk wordt gewerkt volgens deze methode, hetgeen onder meer bij wegenprojecten in Noord-Holland tot goede resultaten heeft geleid. Dat een open aanpak vaker toegepast zou kunnen worden en dat de toegepaste wijzen van open besluitvorming voor verbetering vatbaar zijn, willen wij niet ontkennen, maar wij zijn het niet eens met de opvatting dat de Tracéwet in de fasen tot aan de trajectnota/MER daartoe onvoldoende ruimte zou bieden. Na afronding van de trajectnota/MER bepalen de beide betrokken bewindslieden, mede op basis van de uitkomsten van bestuurlijk overleg en inspraak, hun standpunt over de vraag welk in de trajectnota/MER onderzocht alternatief hun voorkeur heeft. Deze keuze voor een voorkeursalternatief, dat vervolgens moet worden uitgewerkt in een ontwerp-tracébesluit, heeft als onvermijdelijk gevolg dat de discussie van de

voorafgaande fasen verengd wordt tot één tracé. Het spreekt vanzelf dat de nadere uitwerking tot ontwerp-tracébesluit plaatsvindt in goed overleg met de betrokken overheden – zij zijn immers het beste op de hoogte van de relevante lokale omstandigheden – en in die zin is interactie tussen de diverse betrokkenen heel goed mogelijk.

Om echter in deze fase nog te spreken van een open planproces komt ons minder juist voor. Immers het begrip open planproces roept de suggestie op dat de besluitvorming nog «open» is, terwijl bij de voorbereiding van het ontwerp-tracébesluit nu juist het nader uit te werken alternatief al is bepaald. De trajectnota/MER bevat over dat alternatief al veel gegevens, bijvoorbeeld op het punt van de ligging en inpassing van het tracé en de betekenis ervan voor de zones van degeluidhinder. De nadere uitwerking van het tracé moet niet leiden tot de gedachte dat alle discussies en onderzoek, zoals die bij de totstandkoming van de trajectnota/MER hebben plaatsgevonden, nog eens opnieuw aan de orde zouden kunnen komen. In die zin is de besluitvorming in deze fase per definitie beperkt, maar wij herhalen met nadruk dat ook in deze fase de betrokkenheid van andere overheden en belanghebbenden onmisbaar is om tot een kwalitatief bevredigend resultaat te komen. En ook in deze fase laat de Tracéwet alle ruimte om aan die betrokkenheid vorm en inhoud te geven.

De leden van de fracties van D66, SGP en SP wezen op met name genoemd advies en enkele andere documenten, waarin wordt gesteld dat veel tijdverlies niet het gevolg is van moeizame inspraakprocedures, maar van gebrekkige afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en pressiegroepen, en dat de pijn voornamelijk zit in het informele voorbereidingstraject, onvoldoende procesmanagement en langdurige en hernieuwde politieke besluitvorming. Gevraagd is naar de verhouding tussen het wetsvoorstel en het zojuist opgemerkte.

Wij willen er met nadruk op wijzen dat wij de inspraakprocedures niet willen beschouwen als bron van vertragingen in besluitvormingsprocessen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft dan ook niet de intentie om inspraakprocedures te bekorten of anderszins te beperken. Wel strekt het wetsvoorstel ertoe de bestaande inspraakprocedures met betrekking tot de voorbereiding van beschikkingen op vergunningaanvragen te bundelen, hetgeen uit een oogpunt van efficiënte proceseconomie grote voordelen heeft. Bovendien kan een burger of instantie die in die fase bedenkingen naar voren wil brengen, zich concentreren op die ene, gebundelde procedure, en behoeft hij niet telkenmale op afzonderlijke momenten van zijn zienswijze te doen blijken.

Voor het overige zijn wij van mening dat de in de vraag vervatte analyse voor een belangrijk deel juist is. In het informele voorbereidingstraject kan efficiënter worden geopereerd, en langdurige en hernieuwde politieke besluitvorming veroorzaakt veel «pijn» in het proces. Een goed procesmanagement kan veel tijdwinst en een betere afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en belangengroeperingen opleveren. Het gaat hier evenwel om zaken die niet goed in wetgeving geregeld kunnen worden. Wij wijzen er op dat in ICES-verband een interdepartementale werkgroep zich heeft gebogen over de vraag op welke wijze het procesmanagement bij grote projecten kan worden versterkt. In alle fasen van besluitvorming kan daarmee tijdwinst worden geboekt en een goede samenwerking met andere belanghebbenden worden bevorderd. Gelijktijdig moeten wij echter constateren dat noch wetgeving noch procesmanagement in staat is te voorkomen dat besluitvorming soms lang op zich laat wachten.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen, onder verwijzing naar het rapport inzake internationale vergelijking besluitvorming infra-

structuur, hoe de analyse uit dit rapport zich verhoudt tot de analyse die de basis is van het wetsvoorstel. Naar hun oordeel is de basis voor de wetswijziging ingegeven om tijdwinst te boeken door de inspraak van andere overheden en pressiegroepen te beknotten.

Wij merken hierover op dat wij deze zienswijze beslist niet delen. Het wetsvoorstel is inderdaad gericht op versnelling, maar niet door beknopping van rechten. Met betrekking tot de inspraak van burgers en bedrijven doet dit wetsvoorstel op geen enkele wijze iets af aan de geldende procedure. Zowel in het kader van de startnotitie, de trajectnota/MER, het (ontwerp-)tracébesluit als bij de voorbereiding van de vereiste vergunningen blijven alle bestaande mogelijkheden van inspraak intact. De mogelijkheden van inspraak bij de te verlenen vergunningen zijn beperkt tot datgene wat niet reeds in het tracébesluit is vastgesteld, maar deze vermindering van dubbelures staat reeds in de Tracéwet. Het wetsvoorstel strekt er met betrekking tot de inspraak slechts toe de diverse momenten van inspraak bij de vergunningen te bundelen. Een dergelijke parallelschakeling, die voor het rijk, de burgers en eventueel de rechter veel voordelen biedt, kan naar onze mening in redelijkheid niet als een beknopping van de inspraak worden beschouwd. Met betrekking tot de positie van de andere overheden zijn wij van mening dat het wetsvoorstel ook daarin geen wezenlijke wijziging brengt in de bestaande situatie. Weliswaar behoeven gemeenten naar aanleiding van het ontwerp-tracébesluit niet meer aan te geven of zij bereid zijn planologische medewerking te verlenen. Zij blijven evenwel wettelijk een positie behouden waarin zij ook in de OTB-fase betrokken worden bij de besluitvorming en in dat kader hun oordeel kunnen geven over het ontwerp. Het wetsvoorstel doet niets af aan het gegeven dat het rijk het standpunt van de andere overheden over het ontwerp-tracébesluit ook onder de nieuwe regeling van groot belang acht. Het is ondenkbaar dat het rijk zonder gedegen motivering voorbij zou gaan aan reële bezwaren van andere overheden. Dat is zo onder de huidige wet, en dat zal zo blijven indien dit wetsvoorstel van kracht wordt.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de mening dat de positie van de gemeenten ten aanzien van het ontwerp-tracébesluit wordt aangetast, mede wordt ingegeven door een overschatting van de positie van de gemeenten in die fase, zoals vastgelegd in de Tracéwet. In de wet is immers opgenomen dat het rijk aan gemeenten die niet tijdig instemmen met het in het ontwerp-tracébesluit voorgestelde tracé, een aanwijzing geeft gelijktijdig met de vaststelling van het tracébesluit. Indien het rijk er ondanks het streven naar bestuurlijke overeenstemming niet in slaagt met alle betrokken gemeenten op één lijn te komen, dan wordt onder de geldende wet de bestuurlijke knoop doorgehakt met een wettelijk dwangmechanisme. De mogelijkheden van gemeenten om een vastgesteld rijkstracé daadwerkelijk tegen te houden, dateren dan ook van vóór de inwerkingtreding van de Tracéwet. Indien onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel zich onverhoopt de situatie voordoet dat ondanks alle inspanningen uiteindelijk geen bestuurlijke overeenstemming met een gemeente kan worden bereikt, is het wettelijk dwangmechanisme van de aanwijzing niet meer nodig, omdat het tracébesluit ex lege een vrijstelling inhoudt van de bepalingen van het geldende bestemmingsplan.

Met het vorenstaande is tevens een reactie gegeven op de opmerkingen van de leden van de SGP-fractie, voor zover deze betrekking hebben op de gevolgen van het tracébesluit voor de positie van bestemmingsplannen en de centrale positie van bestemmingsplan in het algemeen.

Genoemde leden vroegen voorts of de centralisatie die in het wetsvoorstel besloten ligt, betekent dat het kabinet de rol van de Tweede

Kamer bij de besluitvorming over infrastructurele projecten wil aanscherpen of aanpassen.

De in het wetsvoorstel vervatte centralisatie op de twee hoofdpunten van de regeling, te weten het planologisch regime en de coördinatie van vergunningprocedures, moet naar ons oordeel op haar juiste mérites worden gezien. Wij verwijzen naar hetgeen wij op dat stuk elders in deze nota hebben opgemerkt. Materieel bevat de wijziging ter zake van de planologie immers niets nieuws: ook in de geldende wet is het zo dat de inhoud van het tracébesluit planologisch en anderszins een gegeven is. Indien het tracébesluit wordt vastgesteld, moeten gemeenten planologische medewerking hebben toegezegd; zo niet, dan krijgen zij, gelijktijdig met de vaststelling van het tracébesluit, ex lege een aanwijzing. Wat betreft de vergunningprocedures is het nu ook al zo dat er een overrule-bevoegdheid bestaat ingeval geen medewerking bij de vergunningverlening wordt gegeven.

Voor het overige merken wij op dat het aan de Kamer zelf is om te bepalen op welke wijze zij haar rol in dezen wil vervullen. Met betrekking tot de besluitvorming over infrastructurele projecten is het zo dat de Kamer daarbij in verschillende stadia wordt betrokken. Zowel in de fasen van de goedkeuring van planologische kernbeslissingen als van het uitbrengen van het standpunt ter zake van het maken van een keuze voor een bepaald tracé wordt de Kamer betrokken. Hetzelfde geldt voor de jaarlijkse behandeling van het MIT.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of en wanneer voorstellen zijn te verwachten met betrekking tot de verdeling van geldstromen en verantwoordelijkheden voor infrastructuur tussen rijk en provincies/regio's, waardoor de laatstgenoemden een grotere keuzevrijheid krijgen voor de besteding van deze middelen.

Het is de bedoeling dat deze discussie gevoerd wordt in het kader van de voorbereiding en behandeling van het NVVP.

Dezelfde leden vroegen of de onderhavige voorstellen een verdergaande detailbemoeyenis in de hand werken.

Wat betreft het tracébesluitvormingsproces brengt het wetsvoorstel geen verdergaande detailbemoeyenis met zich. Het detailniveau van het tracébesluit wordt door het wetsvoorstel niet gewijzigd. De bemoeyenis van het rijk met de uitvoering van het tracébesluit in die zin dat steeds moet worden nagegaan hoe de stand van zaken is met betrekking tot de aanpassing van streek- en bestemmingsplannen, is in het wetsvoorstel niet langer aan de orde. Daartegenover staat dat in de coördinatieregeling met betrekking tot de vergunningprocedures de rol van de rijksoverheid sterker wordt. Gedoeld wordt op de coördinerende functie van de betrokken minister; dit heeft een verdergaande detailbemoeyenis tot gevolg, met dien verstande evenwel dat in de verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot de onderscheidene vergunningprocedures ten principale geen wijziging wordt gebracht.

Genoemde leden vroegen voorts hoe de voorstellen zich verhouden tot de nieuwe opzet van het MIT, waarop een brede meerderheid van de Tweede Kamer heeft aangedrongen.

Het wetsvoorstel heeft geen relatie met de nieuwe opzet van het MIT of met het MIT zelf. De nieuwe opzet van het MIT heeft geen effect op de procedures, zoals deze zijn geregeld in het wetsvoorstel. Welke projecten de Tracéwetprocedure zullen doorlopen, wordt mede op basis van het MIT bepaald.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vroegen voorts waarom in de toelichting in voorzichtige bewoordingen is gezegd dat verwacht mag worden dat na het gereedkomen van deze wetgeving incidentele projectwetgeving tot het verleden zal behoren. De leden van de CDA-fractie vroegen of incidentele projectwetgeving in de toekomst nog nodig is.

De reden waarom enig voorbehoud in bedoelde zin is te lezen is dat het in bepaalde omstandigheden niet uitgesloten moet worden geacht dat toch aan incidentele projectwetgeving moet worden gedacht om een project tijdig te kunnen realiseren. Het gaat dan, naar valt aan te nemen, om specifieke casusposities waarvoor bij toepassing van de structurele wetgeving bezwaarlijk een oplossing kan worden gevonden, terwijl anderzijds toch de situatie erom vraagt dat een bepaald project met spoed wordt gerealiseerd. Gedacht kan worden aan een situatie zoals die in de Vergunningwet Westerschelde aan de orde was. Het vorenstaande neemt evenwel niet weg dat uitgangspunt is dat met de geschetste wetgevingsvoornemens voldoende voorzieningen worden geboden om structureel een oplossing te bieden waardoor tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan eenvoudiger en sneller te doorlopen procedures.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een toelichting met betrekking tot de in de memorie van toelichting aangekondigde wetgevingsprojecten die volgen op en samenhangen met het onderhavige wetsvoorstel. Dezelfde leden en de leden van de SGP-fractie vroegen wanneer de tweede tranche van de voorgestelde herziening van de Tracéwet kan worden verwacht.

Over het voorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart is het advies van de Raad van State ontvangen. In dat voorstel is hetzelfde thema aan de orde als in de onderhavige herziening van de Tracéwet. In dat kader is voor dezelfde oplossingen gekozen als in de herziening van de Tracéwet. Hetzelfde geldt voor de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening waarin een regeling wordt gegeven inzake een rijksprojectenprocedure, waarmee bedoeld wordt op die rijksprojecten die niet vallen onder de Tracéwet of de Wet luchtvaart. Bedoelde wijziging is aanhangig bij de Raad van State.

Wat betreft de Wet op de waterkering kan het volgende worden opgemerkt. Die wet bevat reeds een op vereenvoudiging en bespoediging gerichte regeling inzake procedures met betrekking tot dijkversterkingsprojecten. Die regeling is echter beperkt tot die projecten waarbij het gaat om het voor de eerste maal voldoen aan de in die wet vervatte veiligheidsnormen.

Intussen wordt een evaluatieonderzoek verricht vanwege de rijksuniversiteit Utrecht met betrekking tot de werking van die regeling. Het laat zich aanzien dat de resultaten van dat onderzoek nog dit jaar beschikbaar komen. Aan de hand daarvan kan wetgeving worden voorbereid, die gericht is op het, in het belang van vereenvoudiging en bespoediging, structureel regelen van dijkversterkingsprocedures. Er zal naar worden gestreefd dat een voorstel voor een zodanige wijziging van de Wet op de waterkering nog in deze kabinetsperiode gereed komt.

Tenslotte nog de tweede tranche van de herziening van de Tracéwet, waarbij mede een antwoord wordt gegeven op vragen van de leden van de CDA- en VVD-fractie. Het ligt in de bedoeling dat in dat kader wijzigingen worden opgenomen welke zijn ingegeven door verdere ervaringen bij de toepassing van de Tracéwet en andere wenselijke wijzigingen. Het ligt in het voornemen te voorzien in een regeling betreffende de financiële aspecten, verbonden aan tracébesluiten; hierbij wordt bedoeld op het onderwerp nadeelcompensatie en schadevergoeding. Op dit moment valt

niet concreet aan te geven wanneer een voorstel voor de tweede tranche gereed zal zijn.

Primair is de legislatieve aandacht van de betrokken ministeries in deze sector geconcentreerd op een kwartet wetgeving, te weten de eerste tranche van de Tracéwet, de wijziging van de Wet luchtvaart inzake stroomlijning van procedures, de herziening van de WRO met betrekking tot een regeling van de rijksprojectenprocedure, alsmede, nadat over het evaluatierapport een standpunt is bepaald, een herziening van de Wet op de waterkering met betrekking tot dijkversterkingsprocedures.

Het geheel overziende streeft het kabinet er, mede ter uitvoering van het regeerakkoord, naar dat met medewerking van de Staten-Generaal nog in deze kabinetsperiode een drietal wetsvoorstellen in werking treedt waarmee ten aanzien van alle in aanmerking komende rijksprojecten een structurele regeling wordt gegeven voor, met behoud van voldoende rechtsbescherming, vereenvoudigde en spoediger te doorlopen procedures. Het kabinet zal zich voorts inspannen om, indien de resultaten uit het lopende evaluatie-onderzoek daartoe aanleiding geven, een wetsvoorstel gereed te maken betreffende procedures met het oog op dijkversterkingen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen welke uitvoering wordt gegeven aan de motie, waarin de regering gevraagd wordt om vitale projecten op nationale schaal via een lex specialis te regelen.

In de motie werd om een onderzoek gevraagd naar de voor- en nadelen van een lex specialis. Aan deze motie is uitvoering gegeven door een onderzoek te laten verrichten door de professoren Lubach en Ten Heuvelhoff, die de vraag vanuit een juridische en een bestuurskundige invalshoek hebben bestudeerd. Beiden kwamen tot de conclusie dat per saldo een lex specialis als besluitvormingsinstrument voor grote projecten van nationaal belang meer nadelen heeft dan voordelen. Het kabinet heeft deze conclusie overgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de ervaringen die zijn opgedaan met de inpassing van tracébesluiten in streek- en bestemmingsplannen. De leden van de fractie van D66 vroegen hoe de ervaringen zijn met planologische medewerking van gemeenten.

Voor zover het gaat om planologische medewerking door provincies zijn tot dusver geen problemen geconstateerd bij het opnemen van het tracé in de desbetreffende streekplannen.

Wat betreft de gemeenten ligt dit anders.

In een aantal gevallen ging het om gemeenten die bij voorbaat hebben aangegeven geen planologische medewerking te willen verlenen aan de realisatie van het tracébesluit. In die gevallen is er ingevolge de wet een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gegeven. Daarnaast heeft in veel gevallen het opnemen van het tracé in de desbetreffende bestemmingsplannen geleid tot (aanzienlijke) vertraging. In de wet is ter zake bepaald dat de gemeenten binnen een jaar na de vaststelling van het tracébesluit planologische medewerking moeten verlenen.

Een aanmerkelijk aantal bestemmingsplannen is niet binnen die termijn vastgesteld. Dit geldt niet alleen voor het project de Betuweroute: bij het project HSL-zuid heeft geen enkele gemeente binnen een jaar een bestemmingsplan vastgesteld waarin het tracé is opgenomen, behoudens gemeenten die een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening hebben gekregen omdat zij eerder hadden aangegeven dat zij niet bereid waren tot planologische medewerking. Eveneens hebben een

aantal gemeenten na de vaststelling van het tracébesluit geen voorbereidingsbesluit genomen met betrekking tot de gronden die volgens het tracébesluit nodig zijn voor de aanleg van het tracé. Zonder zodanig voorbereidingsbesluit heeft de gemeente geen grond om aanvragen om bouwvergunning die passen in het bestemmingsplan, maar strijdig zijn met het tracébesluit aan te houden. Zodanige vergunningaanvragen moeten dus worden ingewilligd. Een ontwerpbestemmingsplan kent dezelfde voorbereidingsbescherming als een voorbereidingsbesluit, maar het vaststellen van ontwerpbestemmingsplannen liet vaak lang op zich wachten. Een en ander vergde nogal wat bemoeienis vanwege het rijk.

Grosso modo zijn de volgende factoren een verklaring voor de vertraging in de gemeentelijke sfeer.

- de omstandigheid dat aanleiding voor de aanpassing van het bestemmingsplan niet uitsluitend de aanpassing in verband met het tracébesluit is. Soms wordt de inpassing van het tracébesluit meege-nomen in de herziening van het gehele bestemmingsplan buiten-gebied. Zou de aanpassing zijn beperkt tot uitsluitend de conse-quenties van het tracébesluit, dan zou de herzieningsprocedure met betrekking tot het bestemmingsplan aanzienlijk sneller kunnen zijn afgerond. In dat geval heeft de belangenafweging immers reeds plaatsgehad in het kader van de totstandkoming van het tracébesluit. Ook kunnen alsdan geen bedenkingen tegen het tracébesluit meer worden ingebracht in de bestemmingsplanprocedure, hetgeen de verwerking van de reacties in de ontwerp-fase van het bestem-mingsplan aanzienlijk doet versnellen.
- in andere gevallen dan de aanpassing van een bestemmingsplan uitsluitend naar aanleiding van een tracébesluit neemt de bestemmingsplanprocedure veel langer dan een jaar in beslag. Gemeenten zijn minder ingesteld op een bestemmingsplanprocedure waarvoor een strak tijdschema gehanteerd moet worden.
- de periode waarin de bestemmingsplannen moeten worden aangepast loopt parallel aan de periode waarin beroepen tegen het tracébesluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig zijn. Gemeenten die beroep hebben ingesteld, zijn weinig geneigd snel een aanpassing van een bestemmingsplan in procedure te brengen in verband met een tracébesluit dat men heeft aangevochten.
- gemeenten trachten in de procedure tot aanpassing van het bestem-mingsplan in discussies met het rijk wensen die in de fasen van totstandkoming van het tracébesluit zijn afgewezen, alsnog gehono-reerd te zien en zijn in verband met die onderhandelingen weinig geneigd alvast het tracé op te nemen in de bestemmingsplannen.
- gemeenten stuiten in de fase van het opnemen van een tracé in hun bestemmingsplannen op zaken die zij anders geregeld willen zien dan in het onherroepelijk geworden tracébesluit is vastgelegd.
- er ontbreekt voldoende draagvlak bij de betrokken gemeente om het tracébesluit uit te voeren. Gemeenten die geen enkel belang hebben bij het tracé of die daarvan geen voorstander zijn, hebben er geen enkel belang bij om het tracé in hun bestemmingsplannen te verwerken.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe vaak na het vaststellen van een tracébesluit een aanwijzing werd gegeven.

Aanwijzingen zijn gegeven in verband met de tracébesluiten Betuweroute, HSL-zuid en A4 Dinteloord-Bergen op Zoom.

Dezelfde leden vroegen welke resultaten te verwachten zouden kunnen zijn van het voornemen van de regering om strenger toe te zien op de handhaving van de ruimtelijke ordening. Valt niet een positieve werking te verwachten van de koppeling van het nieuwe artikel 19 WRO in wetsvoorstel 25 311 aan bestemmingsplannen die niet ouder zijn dan tien jaar?

De leden van de fracties van het GPV en de RPF vroegen welke consequenties de regering verbindt aan genoemd wetsvoorstel, zoals dit is gewijzigd tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, voor het onderhavige wetsvoorstel. Voorts vroegen zij of de juridische status van een tracébesluit gelijk is aan die van een zelfstandig project in de nieuwe zelfstandige projectprocedure, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de behandeling van aanvragen om bouwvergunningen.

Het te wijzigen artikel 19 heeft in formele zin geen consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel. Wél is materieel met de keuze voor de werking van tracébesluit als vrijstellingsbesluit aangesloten bij het voornemen tot het verder uitbouwen van een mogelijkheid tot besluitvorming over concrete projecten in de WRO. Over dit laatste is vóór de indiening van een daartoe strekkend wetsvoorstel regelmatig met de Kamer gecommuniceerd. Dat in het onder invloed van de Tweede Kamer gewijzigde wetsvoorstel de verzelfstandiging van de in artikel 19 WRO vervatte procedure tot projectbesluitvormingsprocedure op lokaal niveau minder ver is doorgetrokken dan de regering aanvankelijk had voorgesteld, doet aan het uitgangspunt geen wezenlijke afbreuk. Niet uit te sluiten valt dat de amendering van wetsvoorstel 25 311 als hierboven in de vraag bedoeld bijdraagt aan een spoediger verwerking van tracébesluiten in bestemmingsplan.

Zoals toegezegd, zal in het kader van een fundamentele herziening van de WRO worden gezocht naar effectieve wettelijke sancties op het niet naleven van de verplichting het bestemmingsplan periodiek te herzien. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel geldt het tracébesluit van rechtswege als vrijstelling in de zin van artikel 19 WRO. In die zin is de juridische status vergelijkbaar met een gemeentelijk projectbesluit, in het kader waarvan met toepassing van de verzelfstandigde-projectprocedure van artikel 19 WRO vrijstelling van het bestemmingsplan is verleend.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts op welke wijze de regering uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen in het evaluatierapport om zo vroeg mogelijk tracébesluiten op provinciale en gemeentelijke plannen af te stemmen en om meer onderhandelingsruimte in een vroeg stadium van besluitvorming te bieden. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar een standpunt van de regering met betrekking tot het in een zo vroeg mogelijk stadium afstemmen met provinciale en gemeentelijke planvorming en starten van overleg met andere overheden en belanghebbenden.

Wij zijn het eens met de gedachte om in een zo vroeg mogelijk stadium van de tracébesluitvorming overleg te voeren met de betrokken provincies en gemeenten. De geldende wet bepaalt dat bij de voorbereiding van de trajectnota de provincies en gemeenten betrokken worden. Daarnaast is van belang dat in de fasen die aan de trajectnota voorafgaan, met name de fase van de verkenningen en de startnotitie/MER/beleidsvoornemen, de andere betrokken overheden worden geïnformeerd en kunnen reageren. Reeds in die fase wordt overleg gevoerd met gemeenten en provincies. Wat betreft het bieden van meer onderhandelingsruimte in een vroeg stadium van de besluitvorming is het zo dat die ruimte er zonder meer is

in de eerste fasen van het besluitvormingsproces (verkenningen, startnotitie, trajectnota). Het wetsvoorstel voegt daaraan toe dat ook het ontwerp-tracébesluit in de praktijk meer het karakter zal hebben van een voornemen voor een besluit dan een finaal bod van de zijde van de rijksoverheid.

De leden van de fracties van de VVD, D66, GPV en RPF vroegen een reactie op het voorstel van het IPO om provincies, onder meer bij inspraak, een coördinerende rol te laten spelen.

Naar onze mening past een zodanige rol niet in het kader van de Tracéwet. Het gaat in die wet om de hoofdinfrastructuur van het rijk. Daarvan uitgaande dienen beslissingen op dat stuk uiteindelijk door het rijk te worden genomen en dient ook de coördinatie ter voorbereiding van die beslissingen te berusten bij het rijk. Ook praktisch gesproken lijkt het ons niet aangewezen een ander bestuursorgaan te belasten met de coördinatie dan het uiteindelijk verantwoordelijke bestuursorgaan. Het vorenstaande geldt a fortiori in de context van het onderhavige wetsvoorstel, gericht als het mede is op bespoediging van procedures.

Het IPO merkt voorts op dat naar zijn mening de mogelijkheden voor inbreng van het provinciale oordeel met name in de beginfase van de planvorming ontoereikend zijn. Het IPO doelt hierbij op de fase van de voorbereiding en het overleg over de trajectnota.

Wij hechten eraan op te merken op dat de volwaardige betrokkenheid van de provincies (en gemeenten) gestalte krijgt bij de voorbereiding van het tracébesluit. Deze betrokkenheid is op vele plaatsen in de wet verankerd. De besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen van het gebied waarop het tracébesluit betrekking heeft, zijn wettelijk aangewezen als bij de voorbereiding van het tracébesluit te betrekken bestuursorganen.

Volgens artikel 3, tweede lid, betreft de minister bij de voorbereiding van de trajectnota de besturen van de betrokken provincies, gemeenten en waterschappen. Artikel 6 bepaalt verder dat de minister ter voorbereiding van de trajectnota met de betrokken bestuursorganen (en dus ook met de betrokken provincies) overleg voert over de opzet van de nota ten aanzien van het verkeers- en vervoertraject als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de wet en de te behandelen alternatieven en varianten. Artikel 6 bepaalt ook dat de minister met de betrokken bestuursorganen overleg voert bij de verdere voorbereiding van de trajectnota. Artikel 7 bepaalt dat de trajectnota ter inzage wordt gelegd ten kantore van de betrokken bestuursorganen. De regeling houdt verder in dat de ter inzage gelegde stukken worden aangevuld met nieuwe relevante stukken en gegevens, waaronder in ieder geval de ingebrachte adviezen en bedenkingen en de verslagen van de mondeling ingebrachte bedenkingen en gedachtenwisselingen over het ontwerp. Artikel 8 houdt in dat de betrokken bestuursorganen een met redenen omkleed advies uitbrengen over de trajectnota. Het vorenstaande leidt ons tot de conclusie dat wettelijk de provincies in een vroegtijdig stadium van de planvorming worden betrokken. Dit geldt zowel voor de fase van de voorbereiding van de trajectnota als de fase van advisering omtrent de trajectnota. Wij zijn het derhalve niet eens met de stelling dat het zou ontbreken aan de mogelijkheid voor provincies om in de voorbereidingsfase het provinciaal ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in streekplannen, voldoende te betrekken. Overigens wijzen wij er op dat het onderhavige wetsvoorstel niet gaat over de plaats van de provincies in de voorbereiding van de tracébesluitvorming. Op geen enkele wijze staat naar ons oordeel de plaats van de provincies en gemeenten in die fase ter discussie.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat volgens hen de integrale afweging, zoals geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, terzijde wordt geschoven. De invloed van belangen van andere overheden wordt middels het wetsvoorstel gemarginaliseerd. Het buiten toepassing plaatsen van leefmilieuverordeningen en van provinciale procedures voor het toestaan van hogere geluidswaarden is niet zozeer het stroomlijnen van procedures, doch meer het negeren van dergelijke milieubelangen. Zij vroegen zich af wat de aanleiding is van deze herprioritering van belangen.

Met deze opvatting van genoemde leden zijn wij het niet eens. Wat betreft de integrale afweging van belangen, die verbonden is aan de besluitvorming inzake tracé's verandert het wetsvoorstel niets. De besluitvorming inzake tracé's vindt plaats in het algemeen in het kader van een planologische kernbeslissing en per project in het kader van tracébesluiten. Het gaat in dat kader om een integrale afweging, met inbegrip van de ruimtelijke facetten en via de integratie in het proces van de milieu-effectrapportage eveneens de milieueffecten. Om die reden worden de desbetreffende besluiten mede vastgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Die besluiten zijn vervolgens ook in de opzet van de geldende wet een gegeven, ook voor de ruimtelijke planvorming vanwege de gemeenten. De geldende wet bepaalt dat gemeenten binnen een jaar na de totstandkoming van tracébesluiten planologische medewerking moeten verlenen aan de desbetreffende tracébesluiten. Zijn zij daartoe niet bereid, dan wordt gelijktijdig met de vaststelling van het tracébesluit een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening gegeven. Voor zover het betreft het vastgestelde tracé is er geen beleidsvrijheid voor de gemeenten. Het enige novum van het wetsvoorstel is dat de verplichting van gemeenten om binnen een jaar planologische medewerking te geven aan het tracébesluit, komt te vervallen en dat het tracébesluit wettelijk wordt aangemerkt als vrijstellingsbesluit met betrekking tot die bepalingen in bestemmingsplannen die zich niet verdragen met het tracé. De gemeenten blijven evenwel bevoegd om ter zake en ten aanzien van de omgeving van het tracé planologische maatregelen te treffen.

Wij zijn het voorts niet eens met genoemde leden waar zij stellen dat de invloed van belangen van andere overheden door het wetsvoorstel wordt gemarginaliseerd. Uit het bovenstaande moge duidelijk zijn dat, zodra een tracébesluit is vastgesteld, de gemeenten in het geldende en het toekomstig wettelijk systeem niet de vrijheid hebben daarvan afwijkende planologische maatregelen te treffen of deze te laten voortbestaan. Voor zover het betreft de invloed van de andere overheden in de onderscheidene fasen van de tracébesluitvormingsprocedure wijzigt het wetsvoorstel niets aan hun positie. Wij verwijzen naar hetgeen wij hierboven ter zake hebben opgemerkt.

Wat betreft het buiten toepassing plaatsen van leefmilieuverordeningen wijzen wij op het volgende. Het wetsvoorstel doet op dit stuk niet meer dan het wettelijk trekken van de consequenties van de totstandkoming van een tracébesluit in relatie tot eventuele daarmee strijdige specifieke voorschriften in een leefmilieuverordening. Met het oog op het kunnen realiseren van het werk bepaalt het wetsvoorstel dat zodanige voorschriften, voor zover zij strijdig zijn met het tracébesluit, buiten toepassing blijven. De bepaling is derhalve gericht op de doorwerking van het tracébesluit ten aanzien van andere besluiten die daarmee strijdig zijn. Gelet op de omstandigheid dat het tracébesluit het resultaat is van een integrale belangenafweging, waarbij derhalve mede de milieubelangen worden afgewogen mede aan de hand van het opgestelde milieu-effect-

rapport, kan niet worden gezegd dat op dit punt sprake is van het negeren van milieubelangen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van het niet langer hoeven doorlopen van de provinciale procedures voor het toestaan van hogere geluidswaarden. Het tracébesluit bevat nu reeds de in acht te nemen grenswaarden voor geluidhinder en de aanduiding van de te realiseren geluidwerende voorzieningen. Met het oog hierop dient akoestisch onderzoek in dat kader te worden ingesteld. Gelet op hetgeen het tracébesluit op het stuk van geluidhinder bevat is er geen vrijheid voor het provinciaal bestuur bij het vaststellen van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting ingevolge de Wet geluidhinder. In het evaluatierapport wordt ter zake opgemerkt dat het bij laatstbedoelde procedures gaat om «loze» procedures. Om die reden ligt het in de rede bedoelde beslissingen te integreren in het tracébesluit. Die integratie betekent derhalve niet dat milieubelangen worden genegeerd. Verwezen wordt voor een uitvoerige uiteenzetting ook ten aanzien van de wijze waarop in procedurele zin met milieubelangen rekening wordt gehouden naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

De leden van de GroenLinks-fractie en van de SGP-fractie vroegen, gelet op het evaluatierapport – waaruit blijkt dat in beperkte mate ervaring is opgedaan met de Tracéwet –, op basis waarvan reeds nu besloten wordt tot een ingrijpende wetwijziging. De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vroegen waarom de Tracéwet nu reeds herzien zou moeten worden, terwijl deze wet pas enkele jaren geleden in werking is getreden.

Inderdaad bevat het eind 1996 uitgebrachte rapport bevindingen over een beperkt aantal jaren van toepassing van de Tracéwet. Het rapport is evenwel niet de enige factor die in dit verband van belang is. Nadien zijn ook verdere ervaringen opgedaan met de werking van de wet. Die ervaringen betreffen met name de totstandbrenging van tracébesluiten en de kwestie van het verlenen van planologische medewerking door gemeenten met betrekking tot de uitvoering van tracébesluiten. Op dit laatste is hierboven reeds ingegaan.

Voor het overige is ook sprake geweest – de leden van de SGP-fractie spraken daar reeds over in hun bijdrage aan het verslag – van een evaluatie ex ante met betrekking tot de toepassing van de Tracéwet. Binnen het ministerie is ook in dat kader geconcludeerd dat er behoefte bestaat aan wijziging van de wet. Dit hield mede verband met de algemene roep om meer beheersbare, eenvoudiger en spoediger te doorlopen procedures, aan welke roep het vorige en dit kabinet, gelet op de discussies die binnen en buiten de Kamer zijn gevoerd, gehoor heeft willen geven door de totstandkoming van structurele wettelijke regelingen te bevorderen. Wij verwijzen in dit verband naar het advies van de Raad van State over het voorstel van wet procedures vijfde baan Schiphol en het regeerakkoord, waarin veel aandacht is besteed aan het onderwerp.

De leden van de GroenLinks-fractie waren van mening dat door de benodigde planologische medewerking van gemeenten het lokale belang een formele verankering in de besluitvorming heeft gekregen. Dit noodzaakt tot goed overleg met de gemeenten over het voorgenomen project. Het schrappen van de formele rol van gemeenten gaat in tegen het belang andere overheden in een vroeg stadium te betrekken, aldus deze leden, die daarbij verwezen naar het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Wij merken hierover het volgende op.

De leden van de GroenLinks-fractie erkennen dat de bestemmingsplan-procedures na het tracébesluit maar een «beperkte» kans bieden op een

«grote» inbreng in het infrastructurele project. Wij wijzen er echter op dat volgens het huidige systeem van de Tracéwet de planologische vertaling van het tracébesluit in het bestemmingsplan, voor zover het gaat om het vastgestelde tracé, in het geheel geen kans biedt op welke inbreng dan ook. Het puur opnemen van het gekozen tracé leidt volgens de geldende wet in de bestemmingsplanprocedure noch tot een herhaling van inspraakmogelijkheden, noch tot de mogelijkheid opnieuw het vastgestelde tracé bij de rechter ter discussie te stellen. Wat resteert is een procedure die met betrekking tot het tracé – ook wel de «veter» genoemd – uitsluitend leidt tot onnodige bestuurslasten, bureaucratische rompslomp en ongerechtvaardigde verwachtingen bij burgers en andere belanghebbenden. Het wetsvoorstel strekt er toe om aan deze situatie een einde te maken.

Een tweede punt betreft de opvatting dat de benodigde planologische medewerking van gemeenten het lokale belang verankert in de besluitvorming, en dat dit noodzaakt tot goed overleg met gemeenten over het project. Ook deze zienswijze delen wij niet. De enige reden dat goed overleg met andere overheden onmisbaar is in de besluitvorming, is gelegen in het streven naar een kwalitatief goed en zo breed mogelijk gedragen infrastructureel project, dat uiteindelijk door de rechter gesanctioneerd wordt. Zonder betrokkenheid van gemeenten en andere belanghebbenden is het voor het rijk niet mogelijk tot maatschappelijke aanvaardbare en kwalitatief goede projecten te komen. Daarnaast is een besluitvorming waarbij de inbreng van andere overheden en andere betrokkenen geen recht wordt gedaan, voor het rijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet te verdedigen. Deze reden voor goed overleg met en betrokkenheid van gemeenten is een andere dan de gedachte dat de benodigde planologische medewerking door gemeenten daartoe zou nopen. Deze redenering gaat immers voorbij aan het thans geldende systeem van de Tracéwet, waarbij gemeenten die niet tijdig aangeven dat zij zullen meewerken, door het rijk daartoe worden gedwongen door middel van een aanwijzing. In theorie is het volgens de huidige bepalingen mogelijk dat het rijk alles en iedereen negeert, een tracébesluit vaststelt en gelijktijdig de desbetreffende gemeenten een aanwijzing geeft. Het moge duidelijk zijn dat zo'n handelwijze ondenkbaar is, gelet op ons streven naar goede, gedragen projecten die ook de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Maar het geeft wel aan dat de formeel vastgelegde planologische medewerking door gemeenten in de huidige wet niet de verankering is van het lokale belang bij infrastructurele rijksprojecten. Die verankering ligt veeleer in de zojuist geschetste materiële overwegingen.

Tot slot delen wij de mening van de leden van de fractie van GroenLinks – onder verwijzing naar het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat – dat het van groot belang is andere overheden in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken. Zoals wij eerder hebben uiteengezet, biedt de procedure voor rijkstracé's daartoe alle gelegenheid, met name in de fasen van MIT-verkenning, startnotitie m.e.r./beleidsvoornemen en trajectnota/MER. Het schrappen van de huidige wettelijke verplichting voor gemeenten het gekozen tracé in hun bestemmingsplannen op te nemen heeft betrekking op een van de laatste fasen van de besluitvorming, namelijk na de vaststelling van het tracébesluit. Reeds hierom kunnen wij niet inzien dat het schrappen van deze verplichting er aan in de weg zou staan andere overheden in een vroeg stadium te betrekken. Dat wij ook in die latere fasen van (ontwerp-) tracébesluit de betrokkenheid van andere overheden van groot belang achten, hebben wij hierboven uiteengezet.

De leden van de SP-fractie merkten op dat niet wordt hard gemaakt waarom procedures te lang duren.

Reeds in 1994 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op verzoek van de regering een advies uitgebracht aan het kabinet over de besluitvorming inzake grote projecten. In dat kader is ook aandacht besteed aan de lange duur van de besluitvorming. Nadien is in een aantal gevallen de toevlucht gezocht tot projectwetgeving teneinde de besluitvormingsprocedures zowel te vereenvoudigen als te bespoedigen. Vervolgens is de conclusie bereikt dat structurele wetgeving een meer probaat middel is. Dienovereenkomstig is het onderhavige wetsvoorstel het eerste van een reeks wetsvoorstellen om te komen tot eenvoudiger en spoediger te doorlopen procedures en meer in het algemeen tot meer beheersing van procedures.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een overzicht van de infraprojecten die vanaf de start onder de werking van de Tracéwet zijn gevallen en de stand van zaken van elk van de projecten in de Tracéwet-procedure.

Onderstaand volgt een overzicht met als peildatum 1 mei 1999.

Startnotitie in voorbereiding:

A1 Eemnes–Barneveld
A1 Barneveld–Deventer
A1 Deventer–Hengelo
A2 Holendrecht–Oudenrijn
A2 Oudenrijn–Deil
A2 Oudenrijn–Deil
A2 Den Bosch–Eindhoven
A2 Leenderheide–Budel
A2 Grathem–Urmond
A4 De Hoek–Prins Clausplein
N50 Ramspol–Ens
Verbetering Lekkanaal–derde kolk Beatrixsluis
Goederenspoorlijn Axel–Zelzate

Trajectnota in voorbereiding:

A1 Craag
A2/A76 Urmond–Kerensheide–Hoensbroek
A12 Utrecht–Veenendaal
A12 Veenendaal–Ede/Wageningen
A12 Ede–Duitse grens
A15 Maasvlakte–Vaanplein
A34/A36 omlegging Ommen
A50 Grijsoord–Valburg–Ewijk
N61 Hoek–Schoondijke
A74 Venlo–BAB61
Zeepoort IJmond
Noord-Oostelijke verbinding Betuwelijn–grensovergang Oldenzaal
HSL-oost Utrecht Arnhem–Duitse grens
Hanzelijn (Lelystad–Zwolle)

Standpunt in voorbereiding:

A2 Tangenten Eindhoven
A7 Zuidelijke Ringweg Groningen
A9 Koedijk–De Stolpen
N69 Eindhoven–Belgische grens
Maasroute modernisering fase 2
Noord-oostelijke verbinding (Betuweroute–Oldenzaal)

Ontwerp-tracébesluit in voorbereiding:

A2 Everdingen–Deil, Empel–Zaltbommel
A4 Burgerveen–Leiden
A7 Rondweg Sneek
Zuid-Willemsvaart, gedeelte Maas–Den Dungen

Tracébesluit in voorbereiding:

A2 Rondweg Den Bosch (Empel–Vught)

Tracébesluit genomen:

A4 Burgerveen–Leiden
A4 Dinteloord–Bergen op Zoom
A16 Moerdijk–Galder
A31 Leeuwarden–Drachten
N33 Spijk–Eemshaven
A59 Rosmalen–Geffen
Betuweroute
HSL-zuid

Procedures gestaakt dan wel afhankelijk van regionale financiering of PPS-constructies:

A2 Passage Maastricht
A4 Delft–Schiedam
A9 Velsen–Badhoevedorp
A10 Coentunnel
N15 Varsseveld–Enschedé
A16/A20 Overschie–Terbregseplein
N200 Omlegging Halfweg

Uit het vorenstaande overzicht moge blijken, dit in antwoord op een opmerking van de leden van de SP-fractie, dat in de afgelopen periode meer ervaring is opgedaan dan voornamelijk bij de procedures rondom de Betuweroute.

De leden van de PvdA-fractie wilden voorts weten voor welke projecten de betrokken ministers erin zijn geslaagd het voorkeustracé op tijd (binnen 8 weken) uit te werken tot een OTB en voor welke projecten het gelukt is om binnen 6 maanden na het uitbrengen van het OTB een tracébesluit te nemen.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de brief van de eerste ondergetekende aan de voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer van 21 april 1999, DGP/V-920700. Daaruit blijkt dat het in een aanmerkelijk aantal gevallen is voorgekomen dat de termijn van 8 weken niet is gehaald. Wat betreft de 6-maanden-termijn is in enkele gevallen voorgekomen dat die termijn niet gehaald is.

In antwoord op de vraag van genoemde leden naar actualisering van de bijlage bij het evaluatierapport wordt verwezen naar het bovenstaande overzicht van de projecten.

Dezelfde leden vroegen voorts of een analyse is te geven van de oorzaken van opmerkelijke vertragingen bij de uitvoering van infrastructuurprojecten.

De vertragingen die zich bij de uitvoering van bedoelde projecten voordoen hebben zeer veel verschillende oorzaken, die mede samenhangen met de fase waarin het project zich bevindt. Ook is een onderscheid te maken tussen projecten waarover besluitvorming heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de Tracéwet en die daarna. Een overzicht van de opgelopen vertragingen en de verklaringen daarvoor zijn grotendeels opgenomen in de reeds genoemde brief van 21 april 1999.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie of de regering van oordeel is dat op basis van die ervaringen de organisatie van de tracévoorbereidingsprocedures voor HSL-zuid en HSL-oost verbeterd is, wordt bevestigend geantwoord.

Bewijst de ervaring rondom de Betuweroute niet dat de betrokkenheid van decentrale overheden en van belanghebbende burgers een zorgvuldige besluitvorming vereist, zeker waar men spreekt over maatschappelijke acceptatie, zo vroegen de leden van de SP-fractie.

Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur is zorgvuldige besluitvorming essentieel. Vandaar dat het van belang is om andere overheden en burgers intensief te betrekken in het proces van totstandkoming van het tracébesluit.

De Tracéwet geeft daarvan blijk op vele plaatsen in de diverse fasen van de besluitvorming. De zorgvuldigheid van de besluitvorming is ook een aspect dat diepgaand wordt getoetst door de rechter in beroepsprocedures.

Indien evenwel een zodanig besluit nadat een zorgvuldige besluitvormingsprocedure is doorlopen en nadat het besluit dat het resultaat is van zodanige procedure zorgvuldig is getoetst door de rechter en vervolgens onherroepelijk is geworden, dient zodanig besluit dan ook onverwijld te worden uitgevoerd en is het niet goed aanvaardbaar dat de uitvoering ervan door passief verzet wordt vertraagd.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de omstandigheid dat de Wet Luchtverkeer wordt gewijzigd met het oog op beheersing en bespoediging van procedures, gericht op de aanleg van luchtvaartterreinen, niet de stellingname bevestigt dat omgevingsbelangen het onderspit delven ten gunste van andere, bijvoorbeeld economische, belangen.

Dit is naar ons oordeel niet het geval. In de bedoelde regeling gaat het om een zorgvuldige besluitvormingsprocedure waarbij integraliteit van de belangenafweging bij het besluit ten principale centraal staat en niet bij voorbaat enig belang aan enig ander belang ondergeschikt wordt gemaakt. Verder is het zo dat de onderscheidene vergunningstelsels met inbegrip van de milieuvergunningstelsels van toepassing blijven, met behulp waarvan mede kan worden bevorderd dat de milieubelangen ten volle tot hun recht komen.

Genoemde leden vroegen voorts waarom het voornemen bestaat de Wet op de waterkering te wijzigen waar geen sprake is van levensbedreigende spoedeisende situaties.

De Wet op de waterkering kent op dit moment een gestroomlijnde besluitvormingsprocedure uitsluitend voor zover het betreft de realisatie van de tweede tranche van het Deltaplan Grote Rivieren. Ten behoeve van de dijkversterkingen wordt het gewenst geacht ook nadat de tweede tranche is gerealiseerd te kunnen beschikken over gestroomlijnde

procedures. Alvorens daartoe over te gaan wordt gewacht op een evaluatierapport ter zake.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen of het juist is dat met een snelle totstandkoming van het wetsvoorstel vooral beoogd is de realisatie van de HSL-zuid en de Betuweroute te versnellen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe een algemene regeling te treffen. Op verzoek van de projectdirecties HSL-zuid en Betuweroute zijn in artikel III enkele voorzieningen getroffen teneinde te bereiken dat ten aanzien van die projecten nog geprofiteerd kan worden van het gewijzigde stelsel. Nadere overweging van dat artikel heeft ons tot de conclusie geleid dat het de voorkeur verdient de werking van dat artikel niet te beperken tot uitsluitend HSL-zuid en Betuweroute. In de nieuwe opzet – verwezen wordt naar de nota van wijziging op dit punt (artikel III) – heeft het artikel betrekking op alle tracébesluiten die met toepassing van het oude recht zijn totstandgebracht.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering, in tegenstelling tot de opstellers van het evaluatierapport, de vraag afdoende beantwoordt acht of de invoering van de Tracéwet geleid heeft tot reële tijdswinst.

De tekst waarnaar de leden van de SGP-fractie verwezen, staat in het inleidende hoofdstuk van het evaluatierapport. In het tweede hoofdstuk, paragraaf 2.1.1 wordt uitgebreider stilgestaan bij het tijdsaspect. Positief wordt gewaardeerd dat de Tracéwet voorziet in een eindigheid in de besluitvorming. Vrijwel iedereen ervaart het als positief dat de wet uitgaat van het principe dat alle belanghebbenden kunnen participeren in de planvorming, maar dat als partijen het niet eens worden, vervolgens wel (op afzienbare termijn) de knoop wordt doorgesneden, aldus het rapport. Deze passages sporen met de verwachtingen die tijdens de totstandkoming van de Tracéwet een rol speelden, namelijk dat de wet zou voorkomen dat er zich nog situaties zouden voordoen waarin het na de vaststelling van het tracébesluit vervolgens nog tientallen jaren zou duren alvorens het tracé wordt gerealiseerd. Wij wijzen er met nadruk op dat in deze zin het rapport dus wel degelijk de tijdswinst erkent die de Tracéwet heeft meegebracht.

Vervolgens plaatsen de opstellers van het evaluatierapport, op een wat ander abstractieniveau, de gesignaleerde scepsis over de tijdswinst in de context van de bestuurlijke cultuur in Nederland. Men heeft nog niet ervaren, aldus het rapport, dat de Tracéwet de cultuurbreuk zal realiseren die zij leek aan te kondigen. Vooral het taai zoeken naar consensus is een kenmerk dat vast is verankerd in onze bestuurscultuur. Politici, bestuurders en ambtenaren richten zich op (het wegnemen van) weerstand in het proces. De consequentie is echter dat de Tracéwet wordt toegepast conform het «oude» consensusmodel, hetgeen er in het uiterste geval toe zal leiden dat besluitvorming de «oude» doorlooptijden kent. Tot zover het rapport.

Naar onze mening komen uit deze passages twee elementen naar voren. Ten eerste blijkt wel hoe zorgvuldig met procedures wordt omgegaan. In feite vormt deze tekst een antwoord aan allen die zich zorgen maken over de vraag of andere overheden en burgers wel voldoende betrokken zijn bij de besluitvorming over rijksinfrastructuur.

Ten tweede blijkt uit de passages dat de procedures wel slagvaardig zijn, maar nog niet op een navenante wijze worden toegepast. Onze conclusie is dan ook dat, naast de al gememoreerde eindigheid in de besluitvorming, ook in het wettelijk instrumentarium zelf de mogelijkheden van versnellingen zijn ingebed. Deze mogelijkheden worden echter niet altijd

benut, juist door de zorgvuldige wijze waarmee in Nederland met besluitvorming rond infrastructurele projecten wordt omgegaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het geen aanbeveling zou verdienen om de uitkomsten van de lopende evaluatie van de gecoördineerde besluitvorming op basis van de Wet op de waterkering af te wachten.

Naar ons oordeel verdient het geen aanbeveling op die evaluatie te wachten. Indien de bevindingen op basis van die evaluatie daartoe aanleiding geven, zal worden bezien of de andere wettelijke regelingen inzake gecoördineerde besluitvorming (met inbegrip van de Tracéwet) moeten worden aangepast.

De leden van de SGP-fractie informeerden naar de consequenties van het wetsvoorstel ten aanzien van de aanleg van de Betuweroute.

Volgens de geldende wet moet het tracébesluit binnen een jaar na de vaststelling ervan in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Zoals hierboven is opgemerkt, is die termijn in vele gevallen in aanzienlijke mate overschreden. Het opnemen van het tracé in de ruimtelijke plannen van de gemeenten is een volstrekt gebonden beslissing: de gemeenten zijn gebonden aan de inhoud van het tracébesluit en kunnen daaraan niets veranderen. Volgens artikel 19 van de wet kunnen bedenkingen die naar voren kunnen worden gebracht tegen het bestemmingsplan dat dient ter uitvoering van het tracébesluit, geen grond vinden in bedenkingen tegen het tracébesluit. Hetzelfde geldt in het kader van beroep tegen goedkeuring van zodanig bestemmingsplan.

Op dit stuk is er geen verschil tussen de geldende wet en het wetsvoorstel. Er worden dus door het bestemmingsplan dat strekt tot uitvoering van het tracébesluit geen andere belangen van burgers of gemeenten geschaad dan die welke worden geschaad door het tracébesluit, ten aanzien waarvan op ruime schaal gelegenheid is geboden om te reageren op de inhoud ervan en waartegen beroep heeft opengestaan. De betekenis van het wetsvoorstel op dit punt is te bevorderen dat op eenvoudiger en snellere wijze dan nu het geval is het planologisch licht op groen wordt gezet. Een verplichting om binnen een jaar planologisch medewerking te geven van gemeentewege is, strikt genomen, niet van node.

Het belang van het wetsvoorstel is vooral daarin gelegen ingeval gemeenten tegenwerken of quasi meewerken. Het voorstel voorkomt dat in geval van niet meewerken door een gemeente het dwang-instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in relatie tot de Tracéwetprocedure moet worden ingezet met allerlei belastende, zakelijk gezien overbodige en voor burgers verwarrende procedures. Het voorstel voorziet in een voortvarende uitvoering van het tracébesluit en voorkomt overbodige procedures.

In het licht van het vorenstaande zijn er naar ons oordeel geen nadelige consequenties verbonden voor de gemeenten (en hun inwoners) die te maken hebben met de projecten HSL-zuid en Betuweroute aan artikel III voor wat betreft het geven van doorwerking ex lege aan de tracébesluiten. Met betrekking tot de uitvoering van desbetreffende tracébesluiten vindt structureel intensief overleg plaats met de betrokken gemeenten.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat, zoals hierboven reeds is vermeld, in de nota van wijziging wordt voorgesteld om de werking van artikel III te verbreden door dat artikel niet alleen van toepassing te laten zijn op de projecten HSL-zuid en Betuweroute, maar het artikel te laten gelden voor alle tracébesluiten die zijn of worden vastgesteld met toepassing van de oude wet en ten aanzien waarvan planologische medewerking niet tijdig

(binnen een jaar na vaststelling van het desbetreffende tracébesluit) is verleend.

In antwoord op de vraag wat de oorzaken zijn van het feit dat niet tijdig vanwege de gemeenten planologische medewerking is verleend, wordt verwezen naar hetgeen hierboven is opgemerkt.

2. Het tracébesluit in relatie tot de ruimtelijke ordening

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering niet denkt dat, nu planologische medewerking niet langer noodzakelijk is, aanpassing van de bestemmingsplannen achterwege zal blijven en daarmee ook de aanpassing van een tracé aan de omgeving. De leden van de fracties van de VVD, D66, GroenLinks en het CDA vroegen zich af of de regeling dat het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit niet uitnodigt tot het achterwege laten van een bestemmingsplan en welke maatregelen in dat geval worden genomen. De leden van de SP-fractie vroegen op welke wijze de betrokkenheid van burgers gestalte zal krijgen wanneer een bestemmingsplanwijziging niet meer bij voorbaat nodig is en waarom de bestaande regeling, waarbij in geval van het uitblijven van planologische medewerking een aanwijzing wordt gegeven, niet voldoende is. De leden van de SGP-fractie stelden voor de werking van een tracébesluit als voorbereidingsbesluit aan een termijn te verbinden.

Zoals bekend, is in de geldende Tracéwet het rijk afhankelijk van de planologische medewerking van de andere overheden voor de realisering van een tracé. Dit houdt in dat de ruimtelijke plannen eerst in overeenstemming worden gebracht met het tracébesluit. Indien een gemeente niet bereid is planologische medewerking te verlenen of de toegezegde medewerking te lang op zich laat wachten, wordt de inpassing van het tracé in het bestemmingsplan gerealiseerd via een aanwijzing van de Minister van VROM.

De regeling in het wetsvoorstel houdt in hoofdzaak in dat het tracébesluit van rechtswege een vrijstelling is van die bepalingen in het bestemmingsplan die de uitvoering van het besluit in de weg staan. De planologische medewerking van provincies en gemeenten is dus niet meer noodzakelijk voor de realisering van het tracé. Bij gelegenheid kan het bestemmingsplan in overeenstemming worden gebracht met het tracébesluit, bijvoorbeeld in het kader van een herziening van het plan teneinde de aanpassing van de omgeving rond het tracé te regelen of bij de periodieke herziening van het bestemmingsplan.

De nieuwe regeling is formeel anders dan in de geldende Tracéwet, maar de wijziging is materieel vrij beperkt. In de huidige regeling is de afhankelijkheid van het rijk van de planologische medewerking van gemeenten en provincies slechts betrekkelijk: indien deze niet wordt verleend, volgt altijd een aanwijzing.

De reden voor de voorgestelde wijziging is gelegen in de praktijkervaringen. Gebleken is dat het verlenen van planologische medewerking een technische operatie is die in de praktijk veel tijd vergt, meer dan het jaar waarbinnen zij ingevolge de Tracéwet dient te geschieden. Daarnaast komt het voor dat planologische medewerking wel wordt toegezegd, maar niet wordt verleend. Er zijn zelfs gevallen bekend waarin dit de bewuste strategie is van de gemeente. In dergelijke gevallen wordt de bestemmingsplanaanpassing uiteindelijk wel gerealiseerd via een aanwijzing van de Minister van VROM en eventueel zelfs een bestemmingsplanvaststelling door de Minister van VROM, maar dit gaat ten koste van veel tijd en brengt voor het rijk veel werk met zich mee, zonder dat hiermee een inhoudelijk doel wordt gediend.

In de nieuwe regeling wordt het aan de verantwoordelijkheid van de gemeente overgelaten op welk moment en op welke wijze het tracébesluit

wordt ingepast in het bestemmingsplan. Om die reden is hieraan geen termijn gebonden. Omdat het tracébesluit tevens ex lege geldt als voorbereidingsbesluit in de zin van de WRO, moeten alle aanvragen om bouwvergunning voor het gebied begrepen in het tracébesluit die niet dienen ter uitvoering van het tracébesluit, worden aangehouden, ook al passen zij in het geldende bestemmingsplan. Deze voorbereidingsbescherming vervalt pas als een nieuw bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit van kracht is geworden. De regeling vormt voor gemeenten een stimulans om de inpassing in het bestemmingsplan binnen redelijke termijn uit te voeren. Tot dat moment is het gebied immers «bevroren» voor activiteiten die niet dienen ter uitvoering van het tracébesluit, onverminderd de mogelijkheden van anticipatie voor de gemeente. Het is niet wel denkbaar dat een gemeente er belang bij heeft een dergelijke situatie langere tijd te laten voortduren. Zeker niet indien het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot wijziging van de WRO (kamerstukken I 1998/99, 25 311, nr. 207) kracht van wet krijgt. Tegelijkertijd met de inpassing in het bestemmingsplan kan aanpassing van de omgeving plaatsvinden. De bestemmingsplanaanpassing vindt plaats in samenspraak met alle betrokkenen overeenkomstig de procedures in de WRO.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie omtrent de werking van een tracébesluit als voorbereidingsbesluit wordt nog vermeld dat volgens het wetsvoorstel (artikel 18) het tracébesluit (en dus ook de daaraan verbonden werking als voorbereidingsbesluit) van rechtswege vervalt als het niet binnen 10 jaar wordt uitgevoerd.

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over het ontbreken van een expliciete wettelijke bepaling om het bestemmingsplan aan te passen aan het tracébesluit. Het bevreemde de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid dat wordt open gelaten of uiteindelijk tot aanpassing van bestemmingsplannen zal worden gekomen. De leden van de fractie van de VVD vroegen of bij de afwijzing van een expliciete verplichting tot inpassing van het tracébesluit in het bestemmingsplan aansluiting is gezocht bij de systematiek van het gewijzigde artikel 19 WRO (gemeentelijke projectprocedure), waarin een dergelijke verplichting ook niet is opgenomen.

Zoals hiervoor al gesteld, is er bij de voorbereiding van het wetsvoorstel van uitgegaan dat een dergelijke verplichting niet nodig is. In het systeem van de WRO volgt op een voorbereidingsbesluit een nieuw of herzien bestemmingsplan. Het feit dat voor het in het tracébesluit begrepen gebied voorbereidingsbescherming geldt, zou voldoende stimulans moeten zijn voor gemeenten om de aanpassing van het bestemmingsplan binnen redelijke termijn te realiseren. De parallel met de zelfstandige gemeentelijke projectprocedure in artikel 19 in het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO speelt daarbij eveneens een rol: in het gewijzigde artikel 19 is de formele koppeling met een in voorbereiding zijnde bestemmingsplan in beginsel losgelaten.

Van de door zoveel fracties voorgestane expliciete wettelijke verplichting kan echter een stimulerende werking uitgaan. Voorts kan een dergelijke verplichting ook een functie vervullen in het kader van het actueel houden van bestemmingsplannen. In de lijn van het advies van de Raad van State en de wens uit de Kamer is een dergelijke verplichting alsnog in het wetsvoorstel opgenomen. Verwezen wordt naar de bij deze nota gevoegde nota van wijziging.

De leden van de fracties van CDA, D66 en SGP vroegen of niet het gevaar ontstaat dat een integrale, gebiedsgerichte inventarisatie van problemen en het creëren van oplossingen daarvoor in de knel komt. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen naar de aanpassing van de omgeving. De

leden van de SGP-fractie vroegen daarbij hoe de regeling in het wetsvoorstel zich verhoudt tot de conclusies in het advies van de Raad voor het landelijk gebied «Grote projecten: als het moet dan ook goed».

Het wetsvoorstel regelt op dit punt niets nieuws, vergeleken met de geldende wet. Ook de thans geldende wet bevat een scheiding tussen het gebied dat wordt bestreken door het tracébesluit en de omgeving van het tracé. Juist daarom is het gewenst dat het tracébesluit intensief wordt voorbereid door het rijk in goed overleg met provincies en gemeenten. In de geldende wet is de regeling inzake planologische medewerking en – bij uitblijven daarvan – de ministeriële aanwijzing gericht op de inpassing van uitsluitend het tracé in het bestemmingsplan. Dat dit op dit moment veel tijd kost, wordt mede veroorzaakt door het feit dat gemeenten hierbij tegelijkertijd de aanpassing van de omgeving aan het tracé en allerlei andere aanpassingen willen regelen. Deze veelal omvangrijke operatie kan echter veel beter geschieden na de vaststelling van het tracébesluit, zonder dat regeling daarvan onder tijdsdruk staat door de termijnen van de Tracéwet en waarbij voorts meer gebruik kan worden gemaakt van kansen die zich in een ruimer tijdsbestek in de omgeving voordoen. Het hiervoor gestelde betekent bepaald niet dat het rijk eenzijdig gefixeerd zou zijn op realisatie van uitsluitend het tracé. Uitdrukkelijk dienen alle belangen, ook die van de omgeving, te worden afgewogen. Bij de afweging in het kader van de PKB en het MIT, alsmede tijdens het proces van de totstandkoming van trajectnota/MER en besluitvorming over het (ontwerp-)tracébesluit wordt het project gezien in de context van de waarden en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in de desbetreffende regio.

Dit sluit ook aan bij het genoemde advies van de Raad voor het landelijk gebied: in dat advies wordt gepleit voor een integrale benadering bij besluitvorming over grote projecten, waarin de kwaliteit van het landelijk gebied wordt meegenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de bevoegdheden van gemeenten om de inbedding van het tracé in de omgeving te realiseren, volledig in tact blijven.

Wij beantwoorden deze vraag zonder meer bevestigend. Gemeenten en provincies zijn te allen tijde bevoegd hun ruimtelijke plannen aan te passen met het oog op de inpassing van het tracé in de omgeving. Het wetsvoorstel brengt op dit punt alleen met zich dat voor de aanleg van een tracé niet hoeft te worden gewacht totdat zodanige aanpassing heeft plaatsgevonden.

Dezelfde leden vroegen naar de waarborgen voor een integrale gebiedsgerichte inventarisatie indien wordt gekozen voor een uitvoering van het project op basis van publiek-private samenwerking en of gemeenten en private partijen in dat geval vroegtijdig alle belangen kunnen afgewogen.

Gelet op het wettelijk systeem is het zo dat de besluiten waar het hier om gaat genomen worden door de overheid. Dit geldt voor de planologische kernbeslissing, de tracébesluiten, de vergunningen, de ruimtelijke plannen en de onteigeningsbeslissingen. Het gaat hier om beslissingen in het kader waarvan allerlei belangen moeten worden afgewogen. Naar ons oordeel is dit typisch een overheidstaak, die niet kan worden overgelaten aan particuliere instanties. Gelet op de infrastructurele projecten waar het hier om gaat is dit bij uitstek een taak van het rijk om de beslissingen ten principale te nemen. Het wettelijk systeem laat onverlet dat particuliere instanties projecten kunnen voorstellen teneinde tot besluiten in de hier bedoelde zin te komen.

Wat betreft het onderwerp publiek-private samenwerking is het zo dat in samenwerking met het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën een aantal projecten is geselecteerd die potentie hebben om in PPS-verband uitgevoerd te worden. Via voortgangsrapportages van het Kenniscentrum zal de Kamer nader worden geïnformeerd.

Volgens de leden van de SP-fractie zijn de rechten van de burgers bij wet (Wet op de Ruimtelijke Ordening) geregeld. Zij vroegen hoe dit in de nieuwe Tracéwet wordt geregeld wanneer een bestemmingsplanwijziging niet meer bij voorbaat nodig is.

Onder de geldende wet (artikel 19, eerste lid) is het zo dat, als tegen een ontwerp-besluit van een gemeente, dat dient voor het verlenen van planologische medewerking aan een bepaald tracébesluit bezwaar of beroep kan worden ingesteld, dat bezwaar of beroep geen betrekking kan hebben op bedenkingen tegen het tracébesluit. Voor zover het bestemmingsplan ertoe strekt om het tracébesluit op te nemen in het bestemmingsplan is er voor rechtsbescherming tegen zodanige wijziging van het bestemmingsplan geen grond, omdat dit tot duplicering van de rechtsbescherming zou leiden: er is immers rechtsbescherming met betrekking tot het tracébesluit. Voor zover de wijziging van het bestemmingsplan verder gaat dan uitsluitend het inpassen van het tracébesluit in het bestemmingsplan, staat ter zake beroep open. Mutatis mutandis geldt hetzelfde met betrekking tot inspraak ten aanzien van het ontwerpbestemmingsplan en het in dat kader inbrengen van bedenkingen. In de nieuwe opzet is dit tweeledige systeem gehandhaafd (artikel 20, elfde lid en 25c). Voor zover het het tracébesluit betreft is derhalve met betrekking tot de rechten van burgers van belang hetgeen ter zake is bepaald in de Tracéwet in samenhang met het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht op het stuk van inspraak en beroep. Voor zover het betreft een bestemmingsplan waarin meer aande orde is dan uitsluitend het vertalen van het tracébesluit, is voor de rechtspositie van de burger van belang hetgeen ter zake is bepaald in de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht. Een wezenlijk verschil tussen de geldende wet en de toekomstige wet is er derhalve niet.

Bij het wetsvoorstel is gekeken naar meer beheersing, vereenvoudiging en bespoediging van procedures. Het ligt dan in de rede dat alsdan met name de oplossing gezocht wordt in het voorkomen van doublures, meer coördinatie tussen overheden en concentratie van beslissingen. Dit betekent dat het wetsvoorstel derhalve niet zozeer de positie van de individuele burger raakt.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, waarom de bestaande wetgeving, waar een aanwijzing van rijkswege gegeven kan worden in het geval decentrale overheden geen planologische medewerking willen verlenen, onvoldoende is, wordt verwezen naar het gestelde in de onderdelen 2.1 tot en met 2.3 van de memorie van toelichting en hetgeen wij elders in deze nota hebben opgemerkt.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen welke consequenties de kwalificatie dat de vertaling van het tracébesluit door middel van ruimtelijke provinciale en gemeentelijke procedures hoogst betrekkelijk wordt geacht, zal hebben voor het tracébesluit. Wat is de reikwijdte van die afweging, zo vroegen zij.

De afweging die bij het tracébesluit aan de orde is heeft een integraal karakter; alle belangen, dus ook de ruimtelijke en de milieu-belangen worden in het kader van de tracébesluitprocedure afgewogen. Het

resultaat van die belangenafweging is vervolgens een gegeven, ook in de ruimtelijke lijn: gemeenten en provincies zijn wettelijk verplicht overeenkomstig het tracébesluit planologische medewerking te verlenen. Doen zij dit niet, dan is de minister van VROM wettelijk verplicht een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening te geven aan de gemeente of provincie die heeft verklaard planologisch niet te zullen meewerken. Tegen deze achtergrond moet de opmerking in de toelichting worden gelezen dat de vertaling van het tracébesluit door middel van ruimtelijke procedures vanwege provincie en gemeente hoogst betrekkelijk is.

Dezelfde leden vroegen of wij de stelling kunnen onderschrijven dat de ruimtelijke consequenties van een weg- of spoortracé verder reiken dan de effecten op de directe omgeving en zo ja, op welke wijze dit in het wetsvoorstel is terug te vinden.

Inderdaad kunnen de ruimtelijke consequenties van een weg- of spoortracé verder reiken dan de effecten op de directe omgeving van het tracé. Het kan immers zijn dat in verband met de aanleg van een tracé landschappelijke maatregelen moeten worden getroffen of dat andere infrastructuur over een aanzienlijke afstand moet worden aangepast. Dit speelt bij uitstek bij de aanleg van een weg en minder bij de wijziging van een weg.

Wettelijk gezien is het beeld als volgt.

Volgens de definitie van tracé omvat dit niet alleen de aanleg of wijziging van een tracé, maar dienen ook te worden beschreven de ligging in het terrein, de te realiseren bijkomende infrastructurele voorzieningen en de maatregelen van landschappelijke en ecologische aard.

In het kader van de voorbereiding van het tracé en in het bijzonder in het overleg dat vanaf het begin wordt gevoerd met andere overheden, komen deze en andere zaken aan de orde, waaronder de ruimtelijke effecten op de omgeving. Van meet af aan, naar aanleiding van het uitbrengen van de startnotitie ter voorbereiding van de MER, worden de omgevingseffecten in kaart gebracht. Bij het maken van de trajectnota zijn mede aan de orde (artikel 4 van de wet) de omschrijving van het verkeers- en vervoertraject waarop de trajectnota betrekking heeft en de aanduiding daarvan op een of meer topografische of geografische kaarten, alsmede een beschrijving van de ruimtelijke ontwikkeling van het desbetreffende verkeers- en vervoertraject en de mate waarin in streek- en bestemmingsplannen met de aanleg van de weg rekening is gehouden. Volgens artikel 8 dienen de betrokken bestuursorganen gemotiveerd aan te geven welke van de in de trajectnota behandelde alternatieven naar hun oordeel passen in het ruimtelijk beleid en welke de voorkeur verdienen.

In de verdere fasen van het totstandbrengen van het tracébesluiten blijven bedoelde ruimtelijke effecten uiteraard een punt van aandacht, met name in het overleg met gemeenten en provincies en het geven van reacties op het voorgenomen besluit.

Uiteindelijk leidt dit dan tot een bepaalde beslissing in een tracébesluit, waarin bepaalde ruimtelijke consequenties op de (veelal directe) omgeving zijn aangegeven en afgewogen. Voor het overige is het een verantwoordelijkheid van gemeenten om de uit het tracébesluit voortvloeiende consequenties te trekken in hun ruimtelijke plannen.

Het wetsvoorstel bevat op dit punt geen specifieke bepalingen. Wél hebben wij naar aanleiding van in het verslag gestelde vragen aanleiding gevonden het wetsvoorstel te wijzigen in die zin dat gemeenten wettelijk verplicht zijn hun bestemmingsplannen aan te passen aan het tracébesluit.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere beschouwing op de relatie tussen de projectprocedures en het bestemmingsplan. De leden van de fractie van D66 verzochten om een beoordeling van de wense-

lijkheid van het incorporeren van de Tracéwet in de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Op dit moment zijn voor verschillende beleidsterreinen in verschillende modaliteiten projectprocedures opgenomen in wetgeving, bijvoorbeeld in de Tracéwet, de Ontgrondingenwet en de Wet op de waterkering. Daarnaast zijn wetsvoorstellen ter zake in voorbereiding, met name de Reconstructiewet concentratiegebieden, alsmede een wijziging van de Wet luchtvaart.

In dat kader is de desbetreffende regeling inzake een projectenprocedure onderdeel van een groter geheel van wetgeving voor een specifiek beleidsterrein. De inrichting van de besluitvorming in dat kader is toegesneden op de specifieke aspecten van dat beleidsterrein. Die besluitvorming heeft mede betrekking op fysieke ingrepen in de ruimte en betekent dus dat de ruimtelijke ordening integrerend onderdeel is van de sectorwetgeving voor een specifiek beleidsterrein.

Het integreren van deze wetten in de WRO zou betekenen dat de WRO zou worden uitgebouwd tot een kaderwet die voorziet in één besluitvormingsmodel voor de realisering van ruimtelijke investeringsprojecten, ongeacht het specifieke beleidsterrein. Meer concreet zou dit inhouden dat alle ruimtelijk relevante sectorwetten – in elk geval voor wat betreft de ruimtelijke component – geheel of ten dele zouden komen te vervallen en zouden opgaan in de WRO. Een minder vergaande variant zou zijn om het aspect van de ruimtelijke ordening ten aanzien van die specifieke beleidsterreinen over te hevelen naar de WRO.

De kracht van de huidige regelingen in de verschillende wetten is echter nu juist dat per beleidsterrein enerzijds een integraal en samenhangend geheel van wettelijk instrumentarium voor dat beleidsterrein kan worden gegeven en anderzijds dat per beleidsterrein adequaat rekening kan worden gehouden met het aspect van een goede ruimtelijke ordening. Dit maakt maatwerk mogelijk. Met een overheveling naar de WRO zou dit voordeel naar alle waarschijnlijkheid verloren gaan.

Juist om een effectieve en efficiënte ruimtelijke en sectorale besluitvorming te bevorderen, is er destijds bij de invoering van de Tracéwet in 1994 voor gekozen om deze aspecten in een sectorale wet te integreren. Naar onze mening is sedertdien in de praktijk gebleken dat dit een goede keuze is geweest. Integratie in de WRO zou een ingrijpende wetgevingsoperatie vergen, waarvan nut en noodzaak kunnen worden betwijfeld. Met het vorenstaande is niet in strijd het voornemen om in de WRO een regeling inzake een rijksprojectenprocedure op te nemen. Het gaat daar om die rijksprojecten die wettelijk niet sectoraal zijn geregeld.

De leden van de fractie van de VVD vroegen nader in te gaan op de afstemming tussen de te maken keuze van het tracé en het provinciaal ruimtelijk beleid, zoals neergelegd in streekplannen.

In een trajectnota/MER wordt in de beschrijving van de huidige en toekomstige situatie rekening gehouden met vigerende ruimtelijke plannen, waaronder het streekplan. Verwezen wordt naar artikel 4, eerste lid, onder g, van de Tracéwet. Volgens artikel 3, tweede lid, worden de provinciale besturen betrokken bij de voorbereiding van de trajectnota/MER. Hetzelfde geldt ten aanzien van het vaststellen van de richtlijnen voor de mer.

De betrokken bestuursorganen brengen advies uit over de trajectnota/MER. In hun advies geven zij aan welke alternatieven en varianten naar hun oordeel passen in hun ruimtelijke beleid. Dit advies wordt betrokken bij de standpuntbepaling en de opstelling van het ontwerp-tracébesluit.

De leden van de fracties van de SGP en de SP vroegen zich af of het bestemmingsplan op de voorgestelde wijze niet zijn functie als belangrijkste informatiebron voor de burger verliest.

Artikel 15, negende lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat, indien het bestemmingsplan in strijd is met een tracébesluit en daaraan nog niet is aangepast, de gemeente verplicht is aan degenen die inzage verlangen in dat bestemmingsplan tevens inzage te verlenen in het desbetreffende tracébesluit. Op deze wijze is in elk geval gewaarborgd dat de burger de juiste informatie krijgt ten aanzien van de planologische situatie van het gebied waarop het tracébesluit betrekking heeft. Na de aanpassing van het bestemmingsplan aan het tracébesluit kan worden volstaan met het verlenen van inzage in alleen het bestemmingsplan. Bij nota van wijziging is in het wetsvoorstel een expliciete verplichting voor gemeenten opgenomen om het bestemmingsplan aan te passen aan het tracébesluit. Gezien het vorenstaande is enerzijds op het stuk van de informatieverplichting van de gemeente ten opzichte van de burgers een sluitende wettelijke regeling gegeven en wordt anderzijds aan de informatiefunctie van het bestemmingsplan geen afbreuk gedaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering onderkent dat gemeenten in een gecompliceerde planologische situatie terecht kunnen komen indien meerdere tracévarianten nog open liggen. Zij vroegen of de regering de mening deelt dat op grond van het uitgangspunt «wie bepaalt, betaalt» het aanbeveling verdient om te bepalen dat in dergelijke omstandigheden het rijk de eventuele planschade moet vergoeden.

Het rijk eist niet dat alle denkbare varianten worden open gehouden. Dit laat een redelijke mate van vrijheid aan de gemeenten. Wanneer een Tracéwetprocedure eenmaal is gestart, zorgt een zo spoedig mogelijke totstandkoming van een tracébesluit voor de gewenste duidelijkheid. Als een gemeente een voorbereidingsbesluit neemt, vooruitlopend op een tracébesluit is de gemeente de bepalende partij. Wanneer onder de geldende wetgeving een voorbereidingsbesluit wordt genomen na de vaststelling van een tracébesluit, wordt eventuele schade thans reeds door het rijk vergoed. In het wetsvoorstel wordt de transparantie vergroot omdat in de beoogde situatie tracébesluit en voorbereidingsbesluit feitelijk samenvallen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid meenden dat op de stelling in de toelichting dat «het louter aanpassen van streek- of bestemmingsplannen om de zaken te schrappen die zich niet verdragen met het tracébesluit, niet langer nodig is», wel wat is af te dingen. Zij stelden dat, als het streekplan wordt beschouwd als een kader om integrale ruimtelijke afwegingen te maken, het schrappen van onderdelen die in strijd zijn met het tracébesluit ertoe zou kunnen leiden dat in dezelfde herziening van het streekplan compenserende voorzieningen worden opgenomen.

Dit laatste hebben wij zeker niet uitgesloten. Wij verwijzen naar het gestelde in de memorie van toelichting onder punt 2.6. Met de door genoemde leden geciteerde passage is evenwel iets anders beoogd aan te geven. Het komt erop neer dat een aanpassing van het bestemmingsplan uitsluitend om het tracébesluit te vertalen in het desbetreffende bestemmingsplan naar ons oordeel een niet zo zinvolle activiteit genoemd kan worden. De feitelijke afweging van de ruimtelijk relevante aspecten met betrekking tot de aanleg van het tracé is immers reeds voltooid. De lijn van de redenering was dat, voor zover alles in het kader van een met waarborgen omklede tracébesluitprocedure is

afgewogen, een specifieke procedure om streekplan en bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit te brengen, geen zin heeft. Los hiervan staat dat er in verband met de aanleg van een tracé behoefte kan bestaan aan het treffen van compenserende voorzieningen. Dit kan geschieden samen met de aanpassing van streek- of bestemmingsplan waarin het tracé in het streek- of bestemmingsplan wordt doorgevoerd, dan wel later. Gemeenten en provincies blijven hiertoe bevoegd, zowel onder de geldende wet als in het toekomstige bestel. Het wetsvoorstel wijzigt op dat punt niets.

In de voorgestelde opzet hoeft voor de aanleg van het tracé niet te worden gewacht totdat de herziening van het streekplan of bestemmingsplan is gerealiseerd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wanneer de in de vorige vraag bedoelde afwegingen met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit zijn gemaakt bij de inpassing van tracébesluiten in streekplannen.

Voor zover bekend, heeft zich een dergelijke situatie nog niet voorgedaan.

Genoemde leden vroegen hoe de regering aankijkt tegen het gestelde in het nader rapport betreffende het advies van de Raad van State over het voorstel voor een Tracéwet, waarin is gezegd dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat provincies en gemeenten tracébesluiten in hun ruimtelijke plannen moeten aanpassen en waarbij de verwachting is geuit dat deze inpassing zonder problemen kan worden gerealiseerd.

Bedoelde verwachting is niet uitgekomen. De termijn voor het geven van planologische medewerking door gemeenten en provincies is in te veel gevallen overschreden. Daarenboven is de laatste jaren in brede kring erkend dat er ook met wettelijke middelen zoveel mogelijk moet worden gestreefd naar vereenvoudiging en bespoediging van procedures. Voor zover het i.c. gaat om het louter wegnemen van planologische beletselen in ruimtelijke plannen, is het niet doelmatig de daarop gerichte procedures te laten doorlopen. Voor zover die procedures tot meer dienen, duren zij zodanig lang dat het niet verantwoord is dat daarop ten behoeve van de aanleg van een bepaald tracé moet worden gewacht.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de positieve en negatieve aspecten van het wetsvoorstel. Zij wezen op de belangen van natuur, landschap en milieu, alsmede op de mogelijkheden tot inbreng van de mede-overheden.

Zoals eerder in deze nota opgemerkt, verandert het wetsvoorstel niets aan de mogelijkheden tot inbreng voor de andere overheden in de diverse fasen van de besluitvormingsprocedures. Hetzelfde geldt met betrekking tot de belangen van natuur, landschap en milieu.

Bij de totstandkoming van de Tracéwet in 1994 is de mogelijkheid ingevoerd om de ruimtelijke afweging ten behoeve van rijksprojectbesluitvorming te maken in een ander kader dan dat van een ruimtelijk plan (tracébesluit in plaats van streek- en bestemmingsplannen) en is gekozen voor besluitvorming op een ander niveau dan dat van de gemeente. Dit kan worden gezien als een kentering in het denken over en de wettelijke inrichting van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten. Het onderhavige wetsvoorstel voegt daar niets aan toe.

De belangenafweging in het kader van het tracébesluit is een integrale. Afgezien van de ruimtelijke belangen heeft zij mede betrekking op milieu-, natuur- en landschapsbelangen.

Weliswaar is de regeling van de planologische doorwerking van het tracébesluit in het bestemmingsplan formeel gewijzigd, maar in materiële

zin niet, zoals hierboven is uiteengezet. Er zijn derhalve geen bijzondere positieve of negatieve effecten beoogd of te verwachten in relatie tot het decentrale WRO-planstelsel. Wél zal de aanleg van tracé's kunnen worden versneld en zijn de procedures vereenvoudigd.

De leden van de fracties van VVD, CDA, GPV en RPF wilden een reactie op het alternatief van de VNG om het tracébesluit en gemeentelijke besluiten parallel voor te bereiden, vergelijkbaar met het systeem van de Wet op de waterkering. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering meerwaarde ziet in een omgevingseffecten- en projectenrapportage. De leden van de SGP-fractie vroegen of niet een model denkbaar is, waarin gemeenten geacht worden het tracébesluit vrijwillig in hun bestemmingsplannen op te nemen en de indeplaatsstelling van het tracébesluit voor de met het tracébesluit strijdige bepalingen in het bestemmingsplan pas geschiedt indien dit niet tijdig plaatsvindt.

Naar ons oordeel is het voorstel van de VNG geen reëel alternatief. Gelet op de praktijkervaringen zal het eerder tot vertraging leiden dan tot bespoediging van procedures. In de praktijk is immers gebleken dat de noodzakelijke bestemmingsplanaanpassing veel tijd vergt en dat sommige gemeenten ondanks hun toezegging geen planologische medewerking verlenen. Indien met de vaststelling van het tracébesluit zou moeten worden gewacht totdat aanpassing van de onderscheidene bestemmingsplannen is gerealiseerd, kan in de tracéprocedure nodeloos vertraging worden opgelopen. De materiële afweging op alle relevante aspecten vindt echter plaats in het kader van het tracébesluit. Daarvan uitgaande, is het niet wenselijk te moeten wachten totdat de gemeenten hun bestemmingsplannen hebben herzien.

In het systeem van de Wet op de waterkering is het zo dat in feite niet wordt uitgegaan van herziening van bestemmingsplannen. Met het oog op het spoedig en zoveel mogelijk doorlopen van de dijkversterkingsplannen en andere procedures past in dat kader niet goed dat wordt gewerkt met de figuur van (aanpassing van) het bestemmingsplan, aangezien de totstandkoming daarvan, met inbegrip van de beslissing omtrent goedkeuring door gedeputeerde staten te veel tijd vraagt. Daarom is er van uitgegaan dat steeds gewerkt wordt met artikel-19-WRO-procedures, waarbij het bovendien zo is dat ter wille van de spoed de provinciale verklaring-van-geen bezwaarprocedures buiten werking zijn gesteld. Verwezen wordt naar de wetsgeschiedenis met betrekking tot de hier bedoelde procedure in de Wet op de waterkering. In de toelichting op de tweede nota van wijziging op dat wetsvoorstel is opgemerkt dat in het kader van die procedures voor het ruimtelijk-ordeningsinstrumentarium de weg van artikel 19 van de WRO zal moeten worden gevolgd, teneinde de procedure van de WRO parallel te laten lopen met de dijkversterkingsplanprocedure. Deze lijn is bevestigd in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het vorenstaande moge duidelijk maken dat de constructie van de Wet op de waterkering voor de werken van de tweede tranche van het Deltaplan Grote Rivieren – waarbij het aspect van spoedige realisering van werken veel meer op de voorgrond staat dan in de context van het onderhavige wetsvoorstel – in de onderhavige situatie niet goed hanteerbaar is.

Een omgevingseffecten- en projectenrapportage – daargelaten wat daaronder precies moet worden verstaan – zou wellicht een bepaalde meerwaarde kunnen hebben. Veel elementen van de omgevingseffectenrapportage zijn reeds te vinden in de MER. Het invoeren van een specifieke omgevingseffecten- en projectenrapportage zou ongetwijfeld het besluitvormingsproces verder compliceren en dus ook vertragen. Niet valt in te zien waarom zulks hier zou moeten worden voorgeschreven en ten aanzien van andere besluitvormingsprocedures niet. Gelet op de

geldende regelgeving met betrekking tot de procedures en de integraliteit van de belangenafweging is er naar ons oordeel onvoldoende behoefte aan zodanige rapportage. Daartegen bestaat overwegend bezwaar nu een dergelijke rapportage contraproductief zal kunnen werken doordat zij de procedure nog ingewikkelder zal maken, hetgeen afbreuk doet aan de strekking van het wetsvoorstel.

Het door de leden van de SGP-fractie voorgestelde model lijkt te corresponderen met de thans geldende regeling in de Tracéwet, waartegen naar ons oordeel overwegende bezwaren bestaan.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen of kan worden geconcretiseerd waaraan de rechter moet toetsen wanneer conflicten tussen rijk enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds leiden tot beroep.

In geval van beroep tegen een tracébesluit zal de rechter hebben na te gaan of het tracébesluit procedureel en materieel voldoet aan hetgeen ter zake is bepaald in de wet. Daarnaast zal moeten worden getoetst of voldaan is aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij mede van belang zijn de eisen van evenredigheid, zorgvuldigheid en goede motivering.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat een aanzienlijke versnelling en vereenvoudiging wordt gerealiseerd door het tracébesluit van rechtswege het karakter te geven van een vrijstelling op grond van artikel 19 van de WRO. Zij vroegen welke infrastructurele projecten hier vanaf de inwerkingtreding van de wet van kunnen profiteren.

Alle infrastructurele projecten ten aanzien waarvan een ontwerp-tracébesluit na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet wordt uitgebracht, profiteren van de voordelen van de wet. Hetzelfde geldt voor de in artikel III bedoelde tracébesluiten, zoals dit bij de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is gewijzigd.

3. Van ontwerp-tracébesluit naar tracébesluit

De leden van de PvdA-fractie wilden een toelichting op de opmerking dat wordt afgestapt van de praktijk dat het OTB in beginsel een eindbod is.

Onder de huidige wet is het zo dat het tracébesluit «overeenkomstig» het ontwerp-tracébesluit moet worden vastgesteld. Dit houdt verband met de omstandigheid dat aan de betrokken gemeenten bij het uitbrengen van het OTB wordt gevraagd naar planologische medewerking ten aanzien van dat OTB. Wijzigingen met planologische relevantie ten opzichte van het OTB kunnen derhalve niet in het tracébesluit worden opgenomen, tenzij er eerst een gewijzigd OTB in procedure wordt gebracht. Dit laatste levert al gauw een vertraging op van circa een half jaar. Om die reden is er, tenzij daarvoor zwaarwegende motieven te vinden zijn, weinig geneigdheid in het huidige bestel terug te keren naar het begin van de OTB-procedure.

Volgens het wetsvoorstel krijgt het OTB de status van een normaal ontwerp-besluit. Daarmee is er meer ruimte om kleinere wijzigingen, voorgesteld in de inspraakprocedure, in het plan op te nemen, zonder dat dit leidt tot vertraging. Doordat makkelijker dan voorheen aan ingebrachte wensen tegemoet kan worden gekomen, zal dit het draagvlak van het project ten goede kunnen komen.

In verband met de beschreven problemen van het huidige bestel – genoemde leden vroegen daarnaar – is er bij het project de Betuweroute voor gekozen om vóór het OTB eerst een voorontwerp van een tracé-

besluit uit te brengen, waarop eenieder kon reageren, zodat daarmee maximaal rekening kon worden gehouden bij het vaststellen van het OTB. Onder invloed van de reacties op het voorontwerp is het OTB ook aanmerkelijk anders komen te luiden dan het voorontwerp. Door het volgen van die procedure kon een tracébesluit overeenkomstig het OTB worden vastgesteld zonder eerst een gewijzigd OTB te moeten uitbrengen. Het creëren van een aparte procedure, buiten de wet om, is naar ons oordeel niet de aangewezen oplossing. Een bezwaar van de huidige regeling was ook dat het de bestuurlijke verhoudingen onnodig onder druk zet om ter wille van de voortgang van het project niet aan bepaalde redelijke verlangens die van gemeentezijde waren geuit, tegemoet te komen. In de nieuwe opzet bestaat daarvoor meer ruimte.

Dezelfde leden vreesden dat de ruimte om te onderhandelen door de voorgestelde stroomlijning eerder wordt verkleind dan vergroot.

Naar ons oordeel is voor die vrees geen aanleiding. De stroomlijning van de procedures, zoals deze in het wetsvoorstel is vervat, heeft geen betrekking op de hierbedoelde fase van ontwerp-tracébesluit naar tracébesluit. Verder is het zo dat het, blijkens de memorie van toelichting op dit stuk (onderdeel 3), nu juist de bedoeling is in die fase een meer open benadering te volgen, waarin meer wordt open gestaan voor verlangens uit de samenleving.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar aanleiding van de beschouwing in de toelichting omtrent het onderwerp «van ontwerp-tracébesluit naar tracébesluit» of, nu het ontwerp-tracébesluit een normaal ontwerp zal worden dat makkelijker zal kunnen worden gewijzigd onder invloed van ontvangen reacties op het ontwerp, daarbij niet voorbij gegaan wordt aan de gevolgen voor de verminderde onderhandelingspositie van de andere overheden, aangezien niet langer van provincies en gemeenten planologische medewerking wordt gevraagd. Zal dit niet, zo vroegen deze leden, tot gevolg kunnen hebben dat de andere overheden minder geneigd zullen zijn met zinnige voorstellen te komen omdat hun medewerking toch niet nodig is en het rijk minder geneigd zal zijn naar voorstellen van andere overheden te luisteren.

Wij menen dat er het wetsvoorstel redelijkerwijs geen aanleiding geeft tot de door genoemde leden beschreven tendens. Dat het wetsvoorstel alle bevoegdheden naar het rijksniveau verplaatst, is naar ons oordeel niet het geval. Ter toelichting merken wij het volgende op.

Naar ons oordeel verandert er ten gevolge van het wetsvoorstel ten principale weinig met betrekking tot de positie van de andere overheden in het ruimtelijk traject.

Onder de huidige wet is het zo dat de beslissing omtrent de aanleg van hoofdinfrastructuur van het rijk wordt genomen bij het tracébesluit. In dat kader worden alle bij zodanige beslissingen betrokken belangen afgewogen. Anders gezegd: in dat kader vindt gelijktijdig een integrale afweging plaats van alle belangen, waaronder de ruimtelijke.

Omdat zulks in hoge mate de belangen van andere overheden raakt, is dan ook wettelijk voorzien in betrokkenheid van de andere overheden van meet af aan in het proces en in diverse relevante stadia.

Nadat een tracébesluit is vastgesteld, is dit vervolgens een gegeven voor de andere overheden. De geldende wet verplicht hen planologisch medewerking te geven aan de realisatie daarvan. Het staat hen niet vrij af te wijken van het tracébesluit. Wél zijn zij uiteraard bevoegd het tracé in te passen in de omgeving of landschappelijke of andere maatregelen te treffen, die verder gaan dan in het tracébesluit is aangegeven. Geven zij aan dat zij geen planologische medewerking willen geven, dan bepaalt de

geldende wet dat de minister van VROM verplicht is alsdan een aanwijzing ingevolge de WRO te geven.

In het geldende wettelijk systeem is er derhalve geen enkele beleidsruimte. Er is sprake van volstrekt gebonden beslissingen.

Het wetsvoorstel verandert ten principale niets aan het integrale karakter van het tracébesluit. Het wetsvoorstel verandert evenmin iets aan de positie van de andere overheden in het kader van de voorbereiding van de diverse stadia in het tracébesluitvormingsproces.

Het enige punt dat verandert is dat gemeenten en provincies niet langer in dat proces (naar aanleiding van het uitbrengen van het OTB) moeten laten weten of zij bereid zijn het voorgenomen besluit planologisch in te passen en dat zij, indien zij hebben laten weten daartoe bereid te zijn, verplicht zijn binnen een jaar zulks te doen, dan wel, indien zij hebben laten weten geen planologische medewerking te willen geven, daartoe wettelijk worden gedwongen (eventueel met toepassing van het nimby-instrumentarium).

Zowel onder de geldende wet als in het beoogde bestel ligt het accent dus niet op de (vermeende) machtspositie die gemeenten ontleen aan hun bevoegdheden op planologisch terrein. Waar het om gaat is dat zij, zowel onder de geldende wet als in de toekomst, volop dienen te participeren in de tracébesluitvormingsprocedure en in dat kader, voordat de beslissing valt, hun wensen en bezwaren onomwonden naar voren brengen, waarbij van de zijde van het rijk een open mind mag worden verwacht ten aanzien van al hetgeen van de zijde van andere overheden naar voren wordt gebracht. De omstandigheid dat het OTB niet langer de facto het karakter heeft van een eindbod, vergroot naar ons oordeel de mogelijkheden ook voor de andere overheden om hun verlangens ook in de OTB-fase kracht bij te zetten.

Het wetsvoorstel ontnemt de gemeenten geen bevoegdheden. Zij behouden hun wettelijk verankerde positie in de onderscheidene stadia van het besluitvormingsproces. Zij blijven bevoegd met het oog op de realisatie van het tracébesluit de planologische maatregelen die zij wensen te treffen, door te voeren en kunnen derhalve, indien zij dat wensen, hetzelfde doen als hetgeen zij ingevolge de geldende wet moeten doen, namelijk het geven van planologische medewerking binnen een jaar na vaststelling van het tracébesluit.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af waarom de regering geen poging heeft ondernomen om een onderhandelingskader te creëren. Uit de evaluatie van de Tracéwet bleek immers dat partijen zo'n kader misten.

In de onderhandelingen is naar onze mening veel meer mogelijk dan de opmerkingen van de zijde van de mede-overheden, zoals neergelegd in het evaluatierapport, suggereren. Gedurende het gehele proces van MIT-verkenning tot en met het tracébesluit vinden op gezette tijden inspraakavonden, informatie-avonden en dergelijke plaats, en wordt veel tijd uitgetrokken voor bestuurlijk overleg met de mede-overheden. De procedure laat voldoende ruimte voor alle betrokkenen – overheden, maatschappelijke groeperingen, burgers, bedrijven – om met elkaar in contact te komen, gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren en daarover met het rijk in overleg te treden.

De leden van de SP-fractie merkten op dat een OTB naar aanleiding van opmerkingen aangepast kan worden. Alsdan is er een tracébesluit, dat afwijkt van het OTB. Zij vroegen of dit niet betekent dat nieuwe bezwaren bij voorbaat kansloos zijn.

Aannemende dat genoemde leden, als zij spreken over «nieuwe bezwaren», doelen op de situatie waarin een tracébesluit problemen oproept op die punten waarop het besluit afwijkt van het OTB, is het zo dat tegen het tracébesluit beroep openstaat bij de rechter. Het is aan de rechter te bepalen of het beroep gegrond moet worden geacht. Het is niet zo dat zodanig beroep bij voorbaat kansloos is.

De leden van de fracties van het GPV en de RPF vroegen of het voorstel dat een gewijzigd OTB niet opnieuw ter visie moet worden gelegd, impliceert dat alle betrokken bestuursorganen het over de doorgevoerde wijzigingen eens zijn. Is opnieuw ter visie leggen niet nodig om na te gaan of het gewijzigde besluit leidt tot nieuwe bedenkingen?

Indien het gaat om een tracébesluit waarvan het tracé op basis van de naar aanleiding van het OTB ingekomen reacties een ander is dan het tracé dat in het OTB is opgenomen, dient eerst een gewijzigd OTB in procedure te worden gebracht, waarin het nieuwe voorkeustracé is opgenomen, alvorens een tracébesluit wordt vastgesteld (artikel 14 van de geldende wet). In dat geval gaat het om een zo ver gaande afwijking van het OTB, dat het wenselijk moet worden geacht de voorkeur voor een ander tracé eerst nog aan inspraak te onderwerpen, alvorens eventueel dienovereenkomstig wordt besloten. In dat kader kunnen alle betrokken bestuursorganen commentaar leveren op de gewijzigde voorkeursvariant. Dat een wijziging ten opzichte van het OTB niet opnieuw ter visie wordt gelegd, heeft derhalve betrekking op betrekkelijk ondergeschikte zaken, bijv. de verlegging van een fietspad, het ondertunnelen op een bepaalde plaats van een tracé e.d. Steeds zal onder omstandigheden moeten worden beoordeeld of het aangewezen is in dat geval om meteen door te gaan met het vaststellen van een tracébesluit of dat toch een gewijzigd OTB ter inzage wordt gelegd. Daarbij moet onder ogen worden gezien of de wijziging redelijkerwijs aanleiding kan geven tot veel bezwaren, ook bij de betrokken overheden. Dit kan een overweging zijn om toch eerst een gewijzigd OTB in procedure te brengen. Een en ander moet uiteraard ook worden gezien in het licht van de vraag in hoeverre de aanleg van het tracé spoedeisend is.

4. Het tracébesluit en de toepassing van de Wet geluidhinder

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe is geregeld dat het provinciaal bestuur een standpunt kan innemen over de opzet en uitkomst van het akoestisch onderzoek.

Zoals ook in de huidige situatie het geval is, worden in de fase van het schrijven van de trajectnota/MER bij alle onderzochte alternatieven de geluidzones bepaald. Na publicatie van de trajectnota/MER hebben provincies, gemeenten en andere belanghebbenden de mogelijkheid hierop te reageren. Bij het opstellen van het ontwerp-tracébesluit wordt uitgewerkt welke geluidhinderconsequenties het gekozen tracé heeft en op welke wijze met welke maatregelen deze hinder zoveel mogelijk voorkomen of beperkt kan worden. Indien er daarna nog hogere waarden geluidhinder resteren, worden deze beschreven in het rapport betreffende het akoestisch onderzoek. Dit akoestisch onderzoeksrapport maakt in de nieuwe opzet onderdeel uit van het ontwerp-tracébesluit (feitelijk is dat nu ook het geval) en wordt te zamen met het OTB gepubliceerd. Op dat moment kunnen provincies, gemeenten en andere belanghebbenden wederom hun mening hierover geven. Conclusie is dan ook dat de provincie ten aanzien van de geluidhinder geen verminderde mogelijkheden heeft om te reageren op de akoestische aspecten. Het ook in juridische zin koppelen van het akoestisch onderzoeksrapport aan het OTB en het in dat kader regelen van de eventuele hogere waarden geluid-

hinder bieden een beter aanknopingspunt om op de voorgenomen voorzieningen te reageren.

Dezelfde leden vroegen welke problemen zich in de praktijk hebben voorgedaan bij de vaststelling van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting.

Het belangrijkste probleem in de huidige situatie is gelegen in de omstandigheid dat regeling van dit facet plaats vindt in verschillende procedures ingevolge de Tracéwet en de Wet geluidhinder met verschillende bevoegde gezagen (voor het tracébesluit zijn bevoegd gezag de ministers van VenW en VROM; voor de procedures hogere waarden ingevolge de Wet geluidhinder is uitgangspunt dat dit gedeputeerde staten zijn). De procedures, gericht op de totstandkoming van beschikkingen hogere waarden, zijn in feite loze procedures nu in het tracébesluit de grenswaarden voor geluidhinder, inclusief de vast te stellen hogere waarden en de geluidwerende voorzieningen, zijn opgenomen. Afgezien van het bezwaar van dubbele procedures heeft dit in de praktijk geleid tot discussies of het mogelijk is dat de provincie andere hogere waarden vaststelt. Er was ook onduidelijkheid over de vraag op welk moment bedenkingen tegen voorgenomen besluiten naar voren kunnen worden gebracht. Een en ander was ook een bron van vertraging.

De leden van de GroenLinks-fractie hadden bezwaren tegen de in artikel 107d aangegeven regeling inzake het vaststellen van hogere geluidswaarden, met name op het punt dat in plaats van het provinciaal bestuur de rijksoverheid bevoegd gezag wordt voor de vaststelling van hogere waarden.

Ingevolge het geldende artikel 1, eerste lid, onder h, 3, van de Tracéwet maken de hogere waarden geluidhinder op dit moment reeds deel uit van het tracébesluit, maar deze moeten nog wel vastgesteld worden door gedeputeerde staten van de betreffende provincie. Op grond van artikel 1, eerste en tweede lid, van de Tracéwet wordt de vaststelling van de hogere waarden aangemerkt als «vergunning», die op grond van artikel 20 van de Tracéwet in overeenstemming met het tracébesluit verleend wordt. Voorts wordt deze vaststelling eveneens aangemerkt als «planologische medewerking». Indien gedeputeerde staten niet of niet tijdig deze hogere waarden verlenen, kan de minister van VROM deze op grond van artikel 20 van de Tracéwet verlenen. Dit is bij de Betuweroute ook geschied. Materieel kunnen in de huidige situatie bedenkingen tegen de vaststelling van hogere waarden slechts aan de orde komen in het kader van de tracébesluitvormingsprocedure. Beroep daartegen kan, zoals ook in recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd, in het kader van de beroepsmogelijkheid tegen het tracébesluit aan de orde komen.

In het licht van het vorenstaande is er in het wetsvoorstel weliswaar sprake van een formele wijziging van de situatie op dit stuk, maar is er materieel weinig verschil.

Van het zomaar overgaan tot het vaststellen van hogere waarden kan geen sprake zijn. Indien niet aan de richtwaarde in de wet (50 of 55 dB(A)) kan worden voldaan, wordt in het tracébesluit gemotiveerd waarom deze waarden redelijkerwijs niet kunnen worden gehaald en welk maatregelenpakket benodigd is.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen hoe het voorstel dat beslissingen met betrekking tot hogere geluidswaarden plaatsvinden in het kader van het tracébesluit, zich verhoudt tot de decentralisatietendens in het geluidhinderbeleid.

Het voorstel verdraagt zich met hetgeen is opgenomen in de nota «Modernisering Instrumentarium Geluidhinderbeleid (MIG)», die recentelijk in de Tweede Kamer is behandeld. Volgens de daarin weergegeven systematiek formuleren gemeenten een eigen geluidbeleid en eigen (gebiedsgerichte) normen. Voor de rijksobjecten (o.a. rijksinfrastructuur) zal conform de genoemde nota van rijkswege in de vorm van een algemene maatregel van bestuur een eigen regeling tot stand gebracht worden, waarin de geluidnormering voor rijksprojecten, waaronder rijkswegen en spoorwegen, wordt vastgesteld.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af in hoeverre de rijksoverheid bereid is te betalen voor geluidsvoorzieningen langs het tracé aangezien zij hogere waarden bij tracébesluit zal toestaan. Of wordt dit afhankelijk gesteld van de beschikbare hoeveelheid geld?

Ook in de huidige situatie is bij het treffen van geluidmaatregelen het financiële aspect een belangrijk aspect. Om financiële redenen kan (gedeeltelijk) afgezien worden van het treffen van maatregelen. Daarbij gelden wel een aantal uitgangspunten:

- de geluidsbelasting moet binnen de wettelijke mogelijkheden blijven;
- er moet reëel worden aangetoond dat de kosten te hoog zijn;
- in elk geval moet de geluidsbelasting binnen de betrokken woningen aan de wettelijke eis voldoen.

Door de voorliggende wijziging verandert de situatie ten opzichte van de huidige praktijk en regelgeving inhoudelijk niet ingrijpend. Nu bepaalt de Minister van VROM in kader van sanering ook de hoogst toelaatbare waarden voor maatregelen die hij zelf moet betalen. In de nieuwe opzet is diezelfde minister daar ook bij betrokken aangezien het tracébesluit mede door die minister wordt vastgesteld.

5. De vergunningprocedures

De leden van de PvdA-fractie vroegen of en hoe gemeenten, provincies en waterschappen in staat worden gesteld hun opvattingen kenbaar te maken over de voorgenomen verlening van vergunningen of onthefingen.

Toepassing van de coördinatieregeling zal met zich brengen dat de bevoegde gezagen van tijd tot tijd bijeenkomen teneinde alle zaken te bespreken die voor het welslagen van de regeling van belang zijn. In dat kader zullen ook de concepten voor de voorgenomen beschikkingen worden besproken. Alsdan is er gelegenheid om daarop te reageren, mede teneinde de teksten op elkaar af te kunnen stemmen. Daarnaast is het zo dat als gevolg van de toepasselijkheid van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht bestuursorganen kunnen worden aangewezen die in de gelegenheid moeten worden gesteld advies uit te brengen of op andere wijze betrokken worden bij de voorbereidingsprocedure. Bij de toepassing van afdeling 3.5 worden de ontwerpbesikkingen voorts ter inzage gelegd en kunnen ter zake bedenkingen naar voren worden gebracht.

Dezelfde leden vroegen of kan worden aangeduid welke vergunningen op basis van gemeentelijke, provinciale of waterschapsverordeningen in het geding kunnen zijn.

Een uitputtend overzicht op dit punt valt niet te geven. Gedacht kan worden aan gemeentelijke aanlegvergunningen of kapvergunningen, verkeersmaatregelen, vergunningen ingevolge waterschapskeuren e.d.

Daarnaast gaat het om ambtshalve te nemen besluiten zoals peilbesluiten of wijziging van dijkversterkingsplannen.

Genoemde leden vroegen op welk moment en op welke wijze een totaal-overzicht beschikbaar is van alle relevante vergunningen die aan een voorgenomen tracé verbonden zijn.

Een dergelijk overzicht zal beschikbaar moeten komen ten behoeve van de coördinatie van de vergunningprocedures (artikel 20 van het wetsvoorstel). In de praktijk zal daaraan vorm kunnen worden gegeven door een coördinatieoverleg, waaraan deelnemen de initiatiefnemer van het project, alsmede de bevoegde gezagen onder leiding van de coördinerend minister. De gecoördineerde voorbereiding van de betrokken besluiten brengt met zich dat in een zeer vroeg stadium in dat kader een overzicht wordt gemaakt van alle vergunningen en andere besluiten die nodig zijn, wil het project kunnen worden gerealiseerd.

Dezelfde leden vroegen wat wordt bedoeld met de opmerking dat bij het nemen van een beslissing door de minister zaken als de weigeringsgronden voor de desbetreffende vergunning een gegeven zijn.

Deze opmerking is gemaakt bij de bespreking van de overrule-regeling als sluitstuk van de regeling inzake coördinatie van vergunningprocedures. Overeenkomstig de geldende wet kan de minister, indien een ander bevoegd gezag het laat afweten, zelf een besluit nemen. Daarbij is gezegd dat de minister bij het nemen van een dergelijke beslissing wél gebonden blijft aan de desbetreffende wettelijke regeling waaraan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit (bijv. vergunning) wordt ontleend. De minister blijft dus gebonden aan dezelfde wettelijke normen of beperkingen als het in eerste aanleg bevoegd gezag. Hij kan dus niet een vergunning verlenen daar waar het bevoegd gezag zulks in het licht van de wettelijke regeling had moeten weigeren. Het kan zich daarbij voordoen dat vanwege de minister de vergunning is aangevraagd. Het kan ook zijn dat dit een andere partij is, bijvoorbeeld een aannemer of een projectdirecteur.

Volgens de leden van de VVD-fractie kan zich bij ambtshalve besluiten de moeilijkheid voordoen dat de wet geen beslistermijn bevat. Alsdan ontbreekt een ijkpunt aan de hand waarvan kan worden bepaald of het besluit tijdig genomen is en dus ook of de ministers van hun vervangende bevoegdheid, vervat in artikel 20, zesde en zevende lid, gebruik kunnen maken. Zij vroegen zich af of er problemen ontstaan door het ontbreken van beslistermijnen. De leden van de fractie van D66 en GroenLinks stelden een soortgelijke vraag.

Met betrekking tot de aan de orde zijnde besluiten ten aanzien waarvan de coördinatieprocedure kan worden toegepast, gaat het om beschikkingen op aanvraag en andere, ambtshalve te nemen besluiten. Het overgrote deel bestaat uit beschikkingen in de vorm van vergunningen, onthefingen, dispensaties e.d., welke worden genomen op aanvraag van de belanghebbende. In specifieke gevallen zijn ambtshalve besluiten vereist; gedacht kan hierbij worden aan peilbesluiten.

Volgens artikel 20 van het wetsvoorstel worden de hier bedoelde beschikkingen en andere besluiten voorbereid met toepassing van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Die afdeling biedt een voorziening met het oog op termijnen, die is te vinden in artikel 3:28. Dit artikel is in beginsel toepasselijk. Zoals blijkt uit artikel 20, vierde lid, onder e, van het wetsvoorstel is het zo dat de hier bedoelde besluiten, in afwijking van artikel 3:28 van de AWB, moeten worden genomen binnen een door de minister van Verkeer en Waterstaat bepaalde termijn.

De conclusie is dan ook dat in alle gevallen, dus ook ten aanzien van de ambtshalve te nemen besluiten, de minister een termijn stelt. Alsdan is steeds een ijkpunt aanwezig, aan de hand waarvan bepaald kan worden of het besluit tijdig is genomen en, zo dit niet het geval is, of er aanleiding is te bezien of toepassing dient te worden gegeven aan artikel 20, zesde lid.

De leden van de fractie van de VVD vroegen hoe artikel 20, zesde lid, zich verhoudt tot de fictieve vergunningverlening. De leden van de fractie van D66 vroegen naar de relatie met artikel 20, zevende lid.

Wij nemen aan dat genoemde leden, waar zij spreken over fictieve vergunningverlening, doelen op fictieve weigering van vergunning. Van zodanige situatie is sprake indien niet tijdig een besluit wordt genomen. Dit is een van de gevallen waarin artikel 20, zesde lid, kan worden toegepast.

Aangezien artikel 20, zevende lid, niet meer behelst dan de vantoepassing-verklaring van het zesde lid, geldt daarvoor hetzelfde antwoord.

Dezelfde leden en de leden van GroenLinks-fractie vroegen hoe wordt omgegaan met gevallen waarin het bevoegd gezag op goede gronden niet overeenkomstig de aanvraag beslist.

Vooropgesteld zij dat het coördinatie-overleg ertoe dient om dit soort gevallen waarin een bepaald bestuursorgaan op goede gronden meent niet overeenkomstig de aanvraag te kunnen beslissen, te bespreken en te zoeken naar een passende oplossing. Een oplossing kan zijn dat de vergunningaanvraag (enigszins) wordt gewijzigd om aan de bezwaren tegemoet te komen. Het kan ook zijn dat in het overleg of na deskundig juridisch advies een oplossing wordt gevonden voor het probleem, zodat het betrokken bestuursorgaan wel in staat is om overeenkomstig de aanvraag te beslissen. Indien dit laatste niet het geval is en de vergunning wordt geweigerd, kan er aanleiding zijn om artikel 20, zesde lid, toe te passen. Voor het overige kan de rechter in voorkomend geval een uitspraak doen: indien de weigering niet wordt overruled door de betrokken minister, zal, naar mag worden aangenomen, de initiatiefnemer in beroep gaan bij de rechter en over het geschilpunt een uitspraak kunnen verkrijgen.

6. Rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie wilden weten waarom «aangenomen» mag worden dat beroepen tegen de hier genoemde besluiten door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gevoegd zullen worden behandeld.

Aangezien het in de rede ligt, gelet op de inhoudelijke samenhang met een bepaald project en de gecoördineerde voorbereidings- en bekendmakingsprocedure met betrekking tot bedoelde besluiten, dat de rechter de zaken zal voegen, is er weinig aanleiding om een wettelijke voorziening op dat stuk te treffen. Tot voeging kan de rechter ambtshalve besluiten; er kan ook door partijen om worden gevraagd.

Dezelfde leden vroegen of er nog andere situaties denkbaar zijn dan de in de toelichting genoemde, die kunnen leiden tot de beslissing de zaken niet te voegen.

Concreet kunnen wij geen andere situaties noemen dan de reeds genoemde situatie van prejudiciële vragen, waarin het voegen van zaken niet aangewezen is. Wij willen echter niet uitsluiten dat toch in de concrete omstandigheden van het geval overwegingen zijn te vinden op

grond waarvan splitsing van zaken meer opportuun is. Wij zouden op dit punt het woord aan de rechter willen geven en ons derhalve willen onthouden van het doen van een voorstel voor een wettelijke voorziening, gericht op het verplicht voegen van samenhangende zaken.

De leden van de fracties van de VVD en van D66 vroegen, naar aanleiding van de opmerking dat de in artikel 2a bedoelde aanvangsbeslissing naar het oordeel van de regering geen rechtens relevant besluit is dat door de bestuursrechter kan worden getoetst, of overwogen is de betreffende bepaling op de negatieve lijst ex artikel 8:5 van de AWB te plaatsen.

Dit is niet het geval. De bij artikel 8:5 behorende lijst ziet op besluiten. Aangezien naar ons oordeel de in artikel 2a bedoelde beslissing niet als besluit kan worden aangemerkt, is het derhalve niet mogelijk die beslissing op de lijst te plaatsen.

Inderdaad worden, dit naar aanleiding van een opmerking van de leden van de VVD-fractie, niet alleen de Betuweroute en de HSL-zuid, maar ook alle andere projecten inzake de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen of hoofdvaarwegen onder de werking van de nieuwe wet gebracht. Artikel II bepaalt te dien aanzien vanaf welke fase in de onderscheidene procedures de nieuwe wet van toepassing zal zijn. Voorts wordt verwezen naar artikel III, waarvan de werking bij nota van wijziging is verruimd.

Dezelfde leden vroegen of door het ontbreken van een regeling inzake nadeelcompensatie een tekort op het punt van rechtsbescherming zou kunnen optreden en of steeds per project een nadeelcompensatieregeling tot stand moet worden gebracht.

Naar ons oordeel is dat niet het geval. De geldende wet kent geen voorzieningen met betrekking tot nadeelcompensatie. Onder de huidige situatie wordt met het oog op het bieden van passende nadeelcompensatie gewerkt met buitenwettelijke regelingen inzake nadeelcompensatie (beleidsregels). Te dien aanzien is sinds jaar en dag de (buitenwettelijke) Regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat, vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat, van toepassing. Soms wordt een specifieke regeling getroffen, bijvoorbeeld ten behoeve van de Betuweroute of HSL-zuid. Hoe dit ook zij, steeds wordt voorzien in passende nadeelcompensatie. Indien geen specifieke regeling wordt getroffen, is de algemene regeling nadeelcompensatie Rijkswaterstaat van toepassing.

Ook uit de jurisprudentie is niet naar voren gekomen dat er op dit punt enig tekort zou bestaan. Gelet op het belang van het onderwerp zijn wij van oordeel dat de regeling op dit stuk ten principale in de wet zelf thuis hoort. Dit verdient ook uit een oogpunt van integraliteit van regeling van de materie en uit een oogpunt van samenhang de voorkeur.

De reden waarom gewacht wordt op de tweede tranche is gelegen in de omstandigheid dat het in verband met de wens spoedig tot wettelijke voorzieningen te komen die gericht zijn op beheersing, bespoediging en vereenvoudiging van procedures, het wenselijk wordt geacht dat onderwerp eerst ter hand te nemen. Voor de zaken waarvoor wat meer tijd beschikbaar is, wordt gewacht met het ontwerpen van wijzigingen totdat de eerste tranche is gerealiseerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke sanctie bestaat op het overschrijden van de termijnen waaraan de rechter wordt gebonden en waarom voor deze termijnen wordt gekozen. De leden van de GPV- en

RPF-fractie vroegen naar de status van de termijnen voor het geven van een uitspraak op beroepen.

Het wetsvoorstel kent met betrekking tot het nemen van een rechterlijke beslissing enerzijds een termijn van 12 maanden ten aanzien van beroepen tegen een tracébesluit (met een verlengingsmogelijkheid van 3 maanden) en anderzijds een termijn van 6 maanden ten aanzien van beroepen tegen met toepassing van artikel 20 totstandgekomen besluiten (in hoofdzaak: vergunningen). Beide termijnen beginnen te lopen na ontvangst van een verweerschrift.

Uitgaande van de gedachte dat de kernpunten van de in het geding zijnde beslissingen in het tracébesluit zijn neergelegd als resultante van een integrale belangenafweging, is gemeend dat een redelijke termijn met betrekking tot tracébesluiten een ruimere termijn dient te zijn dan die met betrekking tot beroepen tegen vergunningen. Dit heeft geleid tot het uitgangspunt dat de termijn met betrekking tot tracébesluiten het dubbele is van de termijn met betrekking tot vergunningen, terwijl voorts in verband met zeer gecompliceerde tracébesluiten of zeer ingewikkelde juridische vragen de termijn met drie maanden kan worden verlengd.

De bepalingen inzake termijnen hebben het karakter van wettelijke instructienormen voor de rechter. Het gaat derhalve om termijnen van orde. Voor de overschrijding zijn geen specifieke sancties opgenomen. De betekenis van de wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de termijn van twaalf maanden is daarin gelegen dat enerzijds de wet rekening houdt met het gegeven dat in zeer bijzondere gevallen, waarbij met name te denken is aan ingewikkelde en veel omvattende tracébesluiten waartegen veel beroepen zijn ingesteld, de wettelijke termijn te krap kan zijn. Anderzijds wordt met de verlengingsmogelijkheid van drie maanden tot uitdrukking gebracht dat de wetgever eraan hecht dat zelfs in die gevallen in beperkte mate de termijn mag worden verlengd.

Dezelfde leden vroegen het voorstel om wettelijk termijnen voor de rechter te stellen, nader te motiveren.

Voor alle rechterlijke beslissingen die vallen onder artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geldt de norm van berechting binnen een redelijke termijn. Deze geldt ook in het onderhavige geval. Niettemin kennen een aantal bijzondere wetten bijzondere termijnbepalingen voor de rechter. Naar ons oordeel is er aanleiding bij de hierbedoelde procedures ook een dergelijke termijnbepaling te stellen. Een zodanige termijnbepaling vormt als het ware het sluitstuk in een wettelijke regeling waarin ook in de diverse fasen van de besluitvorming termijnen zijn gesteld. Wij menen dat deze niet mag ontbreken in een regeling welke gericht is op de spoedige totstandkoming van de hier in het geding zijnde beslissingen. Het gaat hier om beslissingen inzake de hoofdinfrastructuur van het rijk, beslissingen die in verband met de vervoers- en congestieproblematiek van groot maatschappelijk belang zijn. Tegen deze achtergrond dient naar ons oordeel de wettelijke termijnstelling voor de rechter te worden gezien. Ook in eerdere op bespoediging gerichte wetgeving zijn zodanige termijnstellingen opgenomen.

7. Ontheffing

De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 vroegen wanneer de resultaten van de aangekondigde studie in verband met eventuele aanpassing van de ontheffingswet in verband met versnelling van procedures bekend zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts aan welke voorzieningen wordt gedacht.

In het nader rapport is reeds gezegd dat niet op korte termijn resultaten op dit punt beschikbaar zijn, aangezien op dit punt ook empirisch materiaal beschikbaar moet zijn. Inmiddels heeft het kabinet besloten om in het kader van de MDW-projecten (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit) een project herziening van de onteigeningswet te starten. Aan dit project zal door een zevental departementen worden deelgenomen. De start is gepland in september van dit jaar. In het project evaluatie onteigeningswet zijn met name de volgende zaken aan de orde:

- welke mogelijkheden zijn er om de onteigeningsprocedure te stroomlijnen;
- wat is het gewenste beschermingsniveau van de onteigeningswet, mede gelet op de veranderde maatschappelijke omstandigheden;
- wat is de gewenste verhouding van de administratiefrechtelijke fase in de onteigeningswet ten opzichte van de AWB;
- wat is de gewenste verhouding van de administratiefrechtelijke fase en de civielrechtelijke fase in de onteigeningswet;
- hoe kan de onteigeningswet ook voor het overige worden geactualiseerd.

Of de nu voorgestelde aanpassing van de onteigeningsprocedure, dit in antwoord op vragen van de fracties van VVD en GroenLinks, moet worden gezien als een tijdelijke voorziening, hangt af van de bevindingen van de interdepartementale werkgroep in het kader van het MDW-project en de resultaten van het politieke beraad hierover.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het advies van de Raad van State ten aanzien van de artikelen 20b en 20c is overgenomen en vroegen waarom toch de mogelijkheid wordt opengehouden in de toekomst de onteigeningswet op dit punt te heroverwegen.

Het gaat hier om artikelen die ertoe strekten te voorkomen dat vertraging optreedt in het gerechtelijk onteigeningstraject bij het realiseren van infrastructurele werken. Wij willen niet uitsluiten dat dit punt ook aan de orde komt in het kader van het komende MDW-project inzake herziening van de onteigeningswet. De reden waarom wij toch de mogelijkheid open willen houden van heroverweging op dit punt is dat wij de vinger aan de pols willen houden en willen nagaan hoe op dit punt de praktijk van de gerechtelijke onteigeningsprocedure zich zal ontwikkelen. Mocht het zo zijn dat in betekenende mate de verzets- en cassatieprocedure wordt aangegrepen om de uitvoering van projecten ten aanzien waarvan reeds onherroepelijk is beslist dat zij zullen worden gerealiseerd, te traineren, dan kan worden overwogen of ter zake wetgeving, die gericht is op het zoveel mogelijk tegengaan van vertraging, moet worden bevorderd.

Dezelfde leden vroegen aan te geven wat de overeenkomsten en verschillen zijn bij de onteigeningsprocedure betreffende de Wet procedures vijfde baan Schiphol en het onderhavige wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel, zoals dit luidt na verwerking van het advies van de Raad van State, bevat slechts een enkele voorziening van onteigeningsrechtelijke aard, te weten het wettelijk buiten twijfel stellen dat de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden gestart nadat het tracébesluit is vastgesteld.

De Wet procedures vijfde baan Schiphol bevat een aparte paragraaf inzake grondgebruik en grondverwerving, waarvan de artikelen 14 tot en met 16 betrekking hebben op onteigening. Die wet heeft dus meer specifieke

voorzieningen op dit terrein dan het wetsvoorstel en andere voorzieningen dan die welke zijn vervat in het wetsvoorstel. Artikel 14 heeft betrekking op de administratieve onteigeningsprocedure. Artikel 15 houdt in dat het vonnis van onteigening van de rechtbank slechts in de openbare registers kan worden overgeschreven nadat de PKB Schiphol en de Aanwijzing Schiphol onherroepelijk zijn geworden. Artikel 16 bepaalt dat het vonnis van de rechtbank binnen acht weken nadat het is uitgesproken, in de openbare registers wordt ingeschreven, ongeacht daartegen ingesteld verzet of cassatie.

De leden van de GroenLinks-fractie zetten vraagtekens bij het voorstel dat (gerechtelijke) onteigening kan plaatsvinden nadat het tracébesluit is vastgesteld en niet nadat dit onherroepelijk is. De leden van fracties van GPV en RPF vroegen in te gaan op de positie van burgers en bedrijven die reeds met een onteigeningsprocedure te maken kunnen krijgen terwijl nog niet zeker is of het tracébesluit definitief zal worden. De leden van de SGP-fractie waren niet zonder meer positief over de mogelijkheid om een gerechtelijke onteigeningsprocedure reeds te kunnen starten zonder dat het tracébesluit onherroepelijk is.

Het artikel bepaalt dat de dagvaarding in de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden uitgebracht na de vaststelling van het tracébesluit en dat daarmee dus niet hoeft te worden gewacht totdat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Door het parallelschakelen van beroepsprocedure en een deel van de gerechtelijke onteigeningsprocedure wordt tijdswinst behaald. Wat betreft de (gedeeltelijke) parallelschakeling ziet de situatie er als volgt uit.

Eerst dient het tracébesluit te zijn vastgesteld. Vervolgens is er een beroepstermijn van 6 weken. Daarna moet het verweerschrift worden uitgebracht, waarvoor 2 maanden wordt geraamd. Vervolgens heeft de rechter 12 maanden de tijd om tot een beslissing te komen.

Gedurende de beroepstermijn kan worden begonnen aan de administratieve fase van de onteigening, resulterend in een Koninklijk besluit. Voor die fase is circa 7 maanden nodig. Het KB is er dus pas als de in de lijn van de procedure met betrekking tot het tracébesluit het verweerschrift reeds is uitgebracht en als de voorbereidingen worden getroffen voor de zittingen met betrekking tot de beroepen voor het tracébesluit. In de onteigeningslijn dienen, na de totstandkoming van het KB, vervolgens minnelijke pogingen te worden gedaan. Dit vergt een tijdsbeslag van enkele maanden. Nadat die zijn afgerond en voor zover die niet hebben geleid tot overeenstemming, is er aanleiding tot het starten van de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Die kan dus feitelijk pas starten als de behandeling van de beroepen tegen het desbetreffende tracébesluit reeds een flink eind is gevorderd. Feitelijk zal het zo zijn dat, gelet op de tijdsduur die naar verwachting gemoeid zal zijn met de gerechtelijke onteigeningsprocedure, het onteigeningsvonnis van de rechtbank pas zal worden gegeven nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Wij verwijzen op dit punt naar het bij de memorie van toelichting gevoegde schema. Mocht zich een uitzonderingsgeval voordoen, waarin het onteigeningsvonnis kan worden gewezen terwijl het tracébesluit nog niet onherroepelijk is geworden, dan ligt het in de rede dat de rechtbank wacht met het wijzen van het vonnis totdat het tracébesluit onherroepelijk is geworden.

Voorts zijn wij van oordeel dat het geen aanbeveling verdient een dagvaarding uit te brengen voordat het tracébesluit onherroepelijk is geworden in de gevallen waarin minnelijk overleg afhankelijk is van de beoordeling van de afweging van de belangen in een tegen een tracébesluit ingestelde beroepsprocedure. Met andere woorden: onder het regime van de voorgestelde bepaling zal het niet zo zijn dat in alle gevallen

een dagvaarding zal worden uitgebracht voordat het tracébesluit onherroepelijk is geworden.

Nadere overweging van de materie in het licht van de aan de orde zijnde vragen heeft ons verder tot de conclusie geleid dat het wenselijk is in de wet de voorziening op te nemen dat het onteigeningsvonnis slechts in de openbare registers kan worden ingeschreven nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande zijn wij van oordeel dat er goede gronden zijn voor het voorstel om wettelijk buiten twijfel te stellen dat de dagvaarding reeds kan worden uitgebracht nadat het tracébesluit is vastgesteld en voordat het onherroepelijk is geworden, en anderzijds dat de belangen van rechtszekerheid en rechtsbescherming door het voorstel niet in het gedrang zullen komen. Of de bepaling zal kunnen worden toegepast, vergt een beoordeling van de concrete situatie van het geval. Voor de goede orde willen wij tenslotte benadrukken dat het hier niet gaat om iets volstrekt nieuws. In de huidige praktijk komt het voor dat de dagvaarding wordt uitgebracht vóór het onherroepelijk worden van het tracébesluit. De functie van de bepaling is niet meer dan om aan twijfel ter zake in de praktijk een eind te maken.

De leden van de SP-fractie vonden dat wat onteigening betreft uiterste voorzichtigheid moet worden betracht. Zij merkten op dat, wanneer procedures sneller zullen verlopen, de kans op problemen groter is dan nu het geval is. Zij wezen met name op grondverwerving in het kader van het project Betuweroute en de problemen die bedrijven ondervinden bij het krijgen van een nieuwe locatie. Zij vroegen hoe de regering dergelijke problemen denkt te voorkomen in geval van snellere onteigening.

Wij merken op dat het onderhavige wetsvoorstel, anders dan het aan de Raad van State voorgelegde voorstel, geen op bespoediging gerichte voorzieningen met betrekking tot onteigening bevat, afgezien van het wettelijk buiten twijfel stellen van het punt dat de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan beginnen nadat het tracébesluit is vastgesteld. Ook in de huidige situatie kan de dagvaarding worden uitgebracht na vaststelling van het tracébesluit.

Het verdient de aandacht dat de belangenafweging die resulteert in het tracébesluit ook betrekking dient te hebben op de positie van bedrijven en woningen die als gevolg van een bepaald tracé moeten worden verplaatst. De Afdeling bestuursrechtspraak toetst indringend op dit punt. Naarmate de nadelige gevolgen van het besluit voor een belanghebbende ernstiger zijn, worden hogere eisen gesteld aan de inspanningen van de minister. De resultaten van zodanige afweging dienen uitdrukkelijk in het tracébesluit tot uitdrukking te komen, zulks tot op het niveau van de betrokken individuele benadeelden.

Al in de fasen van de voorbereiding en totstandbrenging van het tracébesluit moet derhalve veel aandacht worden gegeven aan de positie van bedrijven en particulieren, wier woning of bedrijf wellicht moet worden gesloopt of verplaatst. Los hiervan bieden de geldende nadeelcompensatieregelingen, alsmede de onteigeningswet en de ter zake gegeven jurisprudentie afdoende waarborgen.

8. Toelichting op schema

Het is de leden van de fractie van D66 onvoldoende duidelijk wat de gevolgen zijn van deze wet voor een ontwerp-tracébesluit dat in procedure is gebracht vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

Op dit onderwerp heeft de overgangsrechtelijke bepaling van artikel II, eerste lid, betrekking.

Volgens dat artikellid is het zo dat, als er een ontwerp-tracébesluit vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet is uitgebracht, op het nemen van zodanig tracébesluit het oude recht van toepassing blijft. Indien vervolgens een tracébesluit wordt vastgesteld, bepaalt het bij nota van wijziging gewijzigde artikel III (dit artikel is, anders dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel, niet langer uitsluitend van toepassing op tracébesluiten inzake HSL-zuid en Betuweroute) dat, zodanig besluit geldt als vrijstellings- en voorbereidingsbesluit, indien gemeenten niet binnen een jaar na de vaststelling van het tracébesluit planologische medewerking hebben verleend.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom in het geval van de Betuweroute tot op heden is afgezien van het geven van aanwijzingen.

Bij de vaststelling van de tracébesluiten Betuweroute in november 1996 is tegelijkertijd een aanwijzing gegeven aan de gemeenten die hebben aangegeven dat zij niet bereid zijn planologische medewerking te verlenen aan het tracé, zoals dat in het ontwerp-tracébesluit Betuweroute van maart 1996 is opgenomen. Het ging in totaal om aanwijzingen aan 9 gemeenten. Uiteindelijk hebben al deze gemeenten alsnog toegezegd dat zij zelf het tracé van de Betuweroute, zoals opgenomen in het tracébesluit, in hun bestemmingsplannen zouden opnemen.

Voor de gevallen dat voor de gemeenten die geen aanwijzing hebben gekregen, het jaar was verstreken waarbinnen zij planologische medewerking moesten verlenen, maar zulks niet had geleid tot het vaststellen van de desbetreffende bestemmingsplannen, zou de minister van VROM een aanwijzing gegeven kunnen hebben. Om een aantal redenen is dit niet gebeurd. In de eerste plaats werd het bestuurlijk niet opportuun geacht om, terwijl de bestemmingsplanprocedure vaak al wel een eind op weg was, het middel van de aanwijzing te hanteren. De bestuurlijke verhoudingen zouden daardoor waarschijnlijk op scherp worden gezet. Ten tweede is de tijdwinst gering: gemeenten hebben na een aanwijzing een jaar de tijd om te voldoen aan de aanwijzing. Daarom is ervoor gekozen om de bij de bestemmingsplanprocedures ingeslagen procedurele weg te vervolgen en het bestuur van de betrokken gemeenten te verzoeken om schriftelijk vast te leggen dat zij in het kader van de planologische medewerking hunnerzijds tevens bereid zijn om desnoods, in geval de vaststelling van het bestemmingsplan te lang zou gaan duren – waardoor de uitvoeringsplanning van het project in gevaar zou komen, verzoeken om vrijstelling ingevolge artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in te willigen.

Dezelfde leden vroegen waarom er bij het project HSL-zuid van wordt uitgegaan dat planologische inpassing niet op tijd zal geschieden.

Vast staat inmiddels dat de planologische inpassing bij dit project niet binnen de wettelijke termijn is afgerond. In het kader van de permanente monitoring van de stand van zaken bij de uitvoering kon reeds bij het ontwerpen van het wetsvoorstel redelijkerwijs worden voorzien dat de planologische medewerking niet tijdig haar beslag zou hebben gekregen.

9. Algemene beoordeling van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hadden begrip voor het pleidooi van het IPO om ook provinciale projecten onder de reikwijdte van de Tracéwet te brengen. De leden van de CDA-fractie vroegen of het mogelijk is ook de provinciale infrastructuur onder de reikwijdte van de Tracéwet te brengen.

Volgens de leden van de VVD-fractie heeft de minister van VROM reeds toegezegd te komen met een voorstel voor een provinciale projecten-procedure. Zij vroegen hoe zich dit verhoudt tot de opvatting in de memorie van toelichting dat er voorshands geen aanleiding is provinciale infrastructuur onder de reikwijdte van de Tracéwet te brengen.

Dat er reeds een toezegging zou zijn om te komen met een voorstel voor een provinciale projectenprocedure, is niet juist. De Tweede Kamer is erop gewezen dat het kabinet constructief denkt over het regelen van een provinciale projectprocedure. De beoordeling van nut en noodzaak van een dergelijke procedure kan echter niet plaatsvinden zonder daarbij de (toekomstige) rol en positie van de provincie in de ruimtelijke ordening te betrekken. Conclusies over deze rol en positie zullen worden getrokken in het kader van de in voorbereiding zijnde Vijfde nota ruimtelijke ordening. In dat kader zal dan ook de noodzaak van een provinciale project-procedure worden gezien.

In antwoord op de vraag of provinciale wegenprojecten onder de reikwijdte van de Tracéwet kunnen worden gebracht merken wij op dat de Tracéwet uitsluitend besluitvormingsprocedures geeft voor projecten waarvoor het rijk de regie heeft. In de huidige vorm is die wet derhalve niet goed hanteerbaar voor de aanleg van provinciale wegen.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat een verruiming van de Tracéwet ook is te overwegen voor projecten voor ondergronds transport, buisleidingen en lightrail-achtige projecten.

Voor zover het gaat om projecten die onder verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur zullen kunnen worden ter hand genomen, geldt daarvoor het zojuist opgemerkte. Voor zover het betreft rijksprojecten en het gaat om landelijke railwegen is de Tracéwet reeds van toepassing. Voor het overige kan de voorgenomen regeling inzake een rijksprojecten-procedure in de Wet op de Ruimtelijke Ordening dienstig zijn.

In antwoord op een desbetreffende vraag van genoemde leden merken wij op dat het IPO ter zake een brochure heeft opgesteld en zijn wensen heeft toegelicht.

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven hoeveel tijdswinst door het wetsvoorstel wordt geboekt.

In de verschillende lijnen van besluitvorming zijn de navolgende punten ten gevolge van het gaan gelden van het wetsvoorstel aan te wijzen. In de tracébesluitvormingsprocedure is novum dat de rechter op termijn wordt gesteld. Deze bedraagt in beginsel een jaar na het uitbrengen van het verweerschrift in de zaak. Afgezet tegen het gegeven dat in de huidige situatie geen termijn is gesteld, mag worden aangenomen dat hier tijdswinst kan worden geboekt.

Wat betreft de ruimtelijke-ordeningslijn is het zo dat deze voor de realisering van het tracé niet meer medebepalend is. Juist in deze lijn hebben zich vaak vertragingen voorgedaan. In het nieuwe bestel hoeft niet meer te worden gewacht op planologische medewerking van de gemeenten of deze te worden afgedwongen.

In de vergunningenlijn valt aanzienlijke winst te verwachten van de verplichte coördinatie, de uniforme procedure, het niet hoeven doorlopen van bezwaarschriften procedures, de concentratie van rechtsbescherming bij één rechter en de termijnstelling voor de rechter.

Het geheel overziende is de tijdwinst vooral te realiseren door enerzijds het niet langer hoeven doorlopen van RO-procedures bij gemeenten en provincies en anderzijds de nieuwe regeling inzake vergunning-procedures.

De leden van de SGP-fractie informeerden wat de gevolgen van het wetsvoorstel kunnen zijn voor de bestuurslasten van de mede-overheden.

Wat betreft de gevolgen van de voorgestelde regeling met betrekking tot tracébesluiten mag worden aangenomen dat deze gevolgen gering zijn. Op het punt van de RO-facetten komt weliswaar de verplichting om planologische medewerking te geven te vervallen, maar het is niet zo dat zulks leidt tot minder bestuurslasten. Het bestemmingsplan zal immers toch dienen te worden aangepast. De bestuurslasten van de mede-overheden zullen dus gelijk blijven.

Met betrekking tot de vergunningprocedures zijn er plussen en minnen. De deelname aan de coördinatie zal uiteraard tijd vergen. Daartegenover staan echter ook voordelen: betere afstemming op andere overheden, geen bezwaarschriftbehandeling, terwijl ook alleen verweer hoeft te worden gevoerd bij één rechterlijke instantie. Voorts is het zo dat het aanlegvergunningstelsel in de door een tracébesluit bestreken situaties niet geldt voor de gemeenten. Voor de provincies is nog van belang dat de beschikkingen hogere waarden geluidhinder niet langer hoeven te worden verleend.

Het geheel overziende is de indruk dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bestuurslasten van de andere overheden beperkt zijn.

De leden van de SGP-fractie informeerden of kosten die mede-overheden maken in het kader van de planologische medewerking aan het tracébesluit door het rijk worden vergoed.

Met betrekking tot zodanige kosten geldt de reguliere procedure van de WRO, inhoudende dat indien krachtens wettelijk voorschrift bepalingen in een bestemmingsplan zijn opgenomen die hogere kosten voor de gemeente tot gevolg kunnen hebben, deze kunnen worden vergoed (artikel 31a WRO). Het moet gaan om hogere kosten die voortvloeien uit bepalingen in een bestemmingsplan en niet om de kosten van het aanpassen van dat plan als zodanig.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe, indien een gemeente ter bescherming van een eventueel toekomstig tracé de bouw- en uitbreidingsmogelijkheden in een geldend bestemmingsplan wil stopzetten, de schaderegeling als gevolg van deze planologische maatregel is en of het wetsvoorstel wijzigingen tot gevolg heeft ten opzichte van de bestaande situatie.

Indien een gemeente vóór de vaststelling van een tracébesluit al een toekomstig tracé wil veilig stellen via bijvoorbeeld een voorbereidingsbesluit ingevolge de WRO, is de reguliere schadevergoedingsregeling op basis van artikel 49 juncto artikelen 31a en 31b WRO van toepassing.

De leden van de GPV- en RPF-fracties vroegen of meer informatie kan worden geboden over de wijze waarop het punt van de financiële implicaties van de tracébesluitvorming wordt betrokken bij de voorbereiding van de tweede tranche van de herziening van de Tracéwet.

Wat betreft de financiële implicaties, te regelen in het kader van de tweede tranche, wordt gedoeld op het totstandbrengen van een hoofdstuk in de wet inzake nadeelcompensatie en schadevergoeding. Deze materie met

betrekking tot nadeelcompensatie is tot dusverre vervat in buitenwettelijke regelingen. Op het stuk van schadevergoeding moet worden onderzocht of er aanleiding is dat onderwerp wettelijk te regelen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD- en SGP-fractie of voor de beoogde tweede tranche reeds een tijdpad is uitgezet, merkern wij op dat dit niet het geval is. Voorshands wordt voorrang gegeven aan de totstandbrenging en implementatie van de eerste tranche.

Dezelfde leden vroegen hoe met dit punt wordt omgesprongen bij de verdere besluitvorming over de hoge-snelheidslijn-zuid en de Betuwe-route.

De definitie van tracé in de Tracéwet omvat tevens de te realiseren ligging in het terrein, de bijkomende infrastructurele voorzieningen en de te realiseren maatregelen van landschappelijke, lanbouwkundige en ecologische aard. Het tracébesluit belichaamt het resultaat van de voorzieningen en maatregelen op dit punt, waarbij uitgangspunt is dat er een redelijk evenwicht is tussen voorzieningen en maatregelen op dit punt enerzijds en de kosten anderzijds. De financiële implicaties daarvan komen voor rekening van het rijk.

De leden van de SP-fractie stelden enige vragen naar aanleiding van enkele opmerkingen in de toelichting over de motivering voor het op termijn stellen van de rechter.

De daar gegeven motivering is van algemene aard en geldt ten aanzien alle projecten die worden gerealiseerd met toepassing van de Tracéwet. Wij zijn het niet eens met de stelling dat er grote twijfels zijn ten aanzien van het maatschappelijk belang van de Betuweroute. Ter zake zijn door het kabinet met medewerking van de Kamer beslissingen genomen. Wij nemen voorts afstand van de opmerking van deze leden dat het steeds meer de richting opgaat dat wat de regering van maatschappelijk belang vindt dan ook dat stempel krijgt. Wij wijzen erop dat de hier bedoelde besluiten zorgvuldig worden voorbereid met inspraak van alle betrokkenen. Voorts is het zo dat deze slechts kunnen worden genomen met betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging. Tenslotte is het zo dat deze besluiten indringend door de rechter worden getoetst. Vervolgens dienen zodanige besluiten, na het onherroepelijk worden ervan, ook uit een oogpunt van opgewekt vertrouwen ten uitvoer worden gebracht. Het vertrouwen in de overheid zou worden geschaad als ten principale daarvan niet zou kunnen worden uitgegaan.

10. Overige aspecten

De leden van de PvdA-fractie wilden weten hoe ver de studies zijn gevorderd naar de facultatieve parallelschakeling van trajectnota en ontwerp-tracébesluit respectievelijk een facultatieve verkorte procedure voor eenvoudige gevallen.

Besloten is om het onderzoek ter zake te doen plaatsvinden in het kader van de voorbereiding van de tweede tranche. In dat verband dient primair onderzoek plaats te vinden bij de projectdirecties en de regionale directies van de Waterstaat met het oog op de vraag of er in de praktijk behoefte bestaat aan bedoelde modaliteiten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het voorstel voor zowel ingewikkelde als (niet) gecompliceerde gevallen een stroomlijning op moet gaan leveren.

In de Tracéwet gaat het om de hoofdinfrastructuur van het land, waarvoor het rijk dan ook verantwoordelijk is. In de regeling wordt geen onderscheid daarbinnen voor ingewikkelde en minder ingewikkelde gevallen gemaakt. Het MIT sluit hier op aan. Het wetsvoorstel volgt het patroon van de geldende wet en biedt voorzieningen die in alle gevallen kunnen worden toegepast. Ook in minder ingewikkelde gevallen biedt het instrumentarium van het wetsvoorstel voordelen. Een onderscheid tussen ingewikkelde en minder ingewikkelde gevallen, daargelaten dat het onderscheid langs die lijn te weinig markant en dus niet goed hanteerbaar is, is bepaald niet gewenst.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De leden van de GPV- en RPF-fractie vroegen waarom in artikel 15, vijfde lid, is gekozen voor een positieve formulering, terwijl in artikel 50, vijfde lid, van de Woningwet een negatieve formulering wordt gebruikt. De leden van de SGP-fractie meenden dat ontwikkelingen die niet in strijd zijn met het op grond van het tracébesluit in voorbereiding zijnde bestemmingsplan en die overigens niet noodzakelijk zijn ter uitvoering van het tracébesluit, niet nodeloos behoeven te worden gefrustreerd door het van toepassing zijn van een beperkend voorbereidingsbesluit.

Artikel 15, vijfde lid, strekt ertoe te regelen dat aanvragen om bouwvergunning die dienen ter realisering van het tracébesluit zelf, niet behoeven te worden aangehouden vanwege de aan het tracébesluit verbonden voorbereidingsbescherming. Alle andere bouwaanvragen worden aangehouden overeenkomstig de regeling van artikel 50, vijfde lid, van de Woningwet, in afwachting van de bestemmingsplanwijziging die ten gevolge van het tracébesluit noodzakelijk is geworden. Ingevolge artikel 50, vijfde lid, van de Woningwet kan deze aanhouding worden doorbroken indien de bouwaanvraag past in het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

Indien in artikel 15, vijfde lid, van de Tracéwet een negatieve formulering zou worden gebruikt, zou dit ertoe leiden dat bouwaanvragen die niet in strijd zijn met een tracébesluit, niet behoeven te worden aangehouden. Het is echter mogelijk dat een bouwaanvraag niet in strijd is met een tracébesluit, maar wél strijdt met andere plannen die de gemeente heeft voor het in het tracébesluit begrepen gebied, bijvoorbeeld ter aanpassing van het tracé aan de omgeving. De in het wetsvoorstel gebruikte formulering maakt het mogelijk dat gemeenten afwegen of een dergelijke bouwaanvraag ook past in het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

De leden van de VVD-fractie wezen op de in artikel 18 genoemde termijn van 13 jaar, die wordt vervangen door een termijn van 10 jaar. Zij steunden dit voorstel, maar vroegen zich af of dit wel haalbaar is, gelet op de druk op de beschikbare financiële middelen.

Inderdaad doet zich hier een spanningsveld voor, maar wij zijn van oordeel dat de termijn van 10 jaar voldoende ruimte geeft om de vastgestelde tracébesluiten binnen die termijn in uitvoering te kunnen nemen. Een verdere bekorting achten wij, gelet op de in de vraag aangestipte onzekerheden, in ieder geval niet verantwoord. De vraag van genoemde leden heeft ons aanleiding gegeven om in de overgangsbepalingen (artikel IIIb) op te nemen dat voor «oude» tracébesluiten nog de termijn van 13 jaar blijft gelden.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de wetswijziging gevolgen heeft voor projecten waarvoor het tracébesluit reeds is genomen, maar die nog niet in uitvoering zijn genomen.

De wetswijziging heeft in bepaalde omstandigheden ook nog consequenties voor bedoelde projecten. Indien het tracébesluit reeds is genomen en er besluiten worden genomen op aanvragen om vergunningen die zijn ingediend na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, geldt het nieuwe recht met betrekking tot de coördinatie van vergunning-procedures. Verwezen wordt voorts naar het (gewijzigde) artikel III.

Dezelfde leden vroegen of de kortere geldingsduur van het tracébesluit mogelijk gevolgen heeft voor reeds geplande wegenprojecten.

Naar het zich thans laat aanzien, zijn er geen gevolgen voor geplande wegenprojecten. Aangezien dit punt evenwel niet geheel kan worden overzien, lijkt het raadzaam naar aanleiding van deze vraag een overgangsrechtelijke voorziening op te nemen als zojuist bedoeld.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen of nader kan worden ingegaan op de achterliggende gedachte bij het voorstel de in artikel 18 genoemde termijn van 13 jaar terug te brengen naar 10 jaar. Zij vroegen of hiermee beoogd wordt dat het niet tijdig uitvoeren van een tracébesluit eerder tot politieke heroverweging leidt.

De aan dit voorstel ten grondslag liggende overweging is dat, indien een tracébesluit is vastgesteld, de daarop volgende periode tot aan de realisering van het project niet langer dan nodig zou moeten duren, gelet op de belangen van de regio. Bezien is of de termijn van 13 jaar, als maximum voor de genoemde periode, kan worden bekort. Dit bleek het geval, maar een verdere bekorting is ongewenst, omdat diverse factoren van politieke en financiële aard een rol spelen bij de vraag wanneer een project daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht. Een eerdere politieke heroverweging is derhalve niet het doel van dit voorstel, maar het kan wel een gevolg ervan zijn. Immers, drie jaar eerder dan nu zal zich in bepaalde gevallen de vraag kunnen voordoen op welke wijze het tracébesluit gefinancierd zal worden, teneinde te voorkomen dat het besluit van rechtswege vervalft.

HOOFDSTUK VA. BEROEP

De leden van de PvdA- en VVD-fractie vroegen naar aanleiding van artikel 25a, derde lid, laatste volzin, in te gaan op het risico dat, indien het tracébesluit niet binnen een jaar na het van kracht worden van de desbetreffende PKB wordt vastgesteld, een gescheiden behandeling dreigt te gaan plaatsvinden van de beroepen tegen PKB en tracébesluit.

Artikel 25a, derde lid, is erop gericht dat zoveel mogelijk de behandeling van beroepen tegen PKB en tracébesluit wordt gecombineerd. Dit kan vanwege de minister worden bevorderd door ervoor te zorgen dat het tracébesluit binnen een jaar na het van kracht worden van de PKB wordt vastgesteld. Ook na het verstrijken van dat jaar sluit de wet niet uit dat er gevoegd wordt behandeld: of zulks geschiedt, is ter beoordeling van de rechter.

Er kan evenwel niet onbepaald worden gewacht met de behandeling van beroepen tegen de PKB. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt dat men een recht heeft op een uitspraak van de rechter binnen een redelijke termijn. Dit is de verklaring voor het opnemen van de laatste volzin van het derde lid. Gelet op deze uit het internationale recht voortvloeiende bepaling is naar ons oordeel de

formele wetgever niet vrij om te bepalen dat de beroepen tegen de PKB in alle gevallen te zamen met de beroepen tegen het desbetreffende tracébesluit worden behandeld. Het recht op berechting binnen een redelijke termijn ten aanzien van in de PKB vervatte besluiten zou worden gefrustreerd indien de PKB niet binnen een redelijke termijn wordt gevolgd door een tracébesluit.

Indien de laatste volzin van het derde lid niet zou worden gehandhaafd en zich onverhoopt de situatie zou voordoen dat de PKB niet binnen een redelijke termijn wordt gevolgd door een tracébesluit en een appellanter erop staat dat zijn beroep tegen de PKB wordt behandeld, valt niet uit te sluiten dat in die situatie de bestuursrechter zich voorsnog onbevoegd zou moeten achten om de beroepen tegen de PKB te behandelen: artikel 25a, derde lid, bepaalt immers in die benadering dat de beroepstermijn tegen PKB pas aanvangt met ingang van de dag waarop beroep kan worden ingesteld tegen het betrokken tracébesluit. Indien evenwel de bestuursrechter zich onbevoegd verklaart, zal de burgerlijke rechter zich bevoegd kunnen achten. Dit laatste is echter in het geheel niet de bedoeling van het wetsvoorstel, waarin nu juist de rechtsbescherming bij één bestuursrechter is geconcentreerd.

Gelet op het vorenstaande achten wij om juridische redenen opname van de laatste volzin van het derde lid aangewezen. Het risico van eventuele gescheiden behandeling van beroepen tegen PKB en tracébesluit, maar dan wel door de rechter die over de hele linie in de Tracéwet bevoegd wordt verklaard, achten wij minder bezwaarlijk dan het risico dat er een leemte is in de rechtsbescherming, die wordt gevuld door een andere categorie van rechters, van wie moet worden aangenomen dat zij geen specifieke deskundigheid bezit op het onderhavige terrein en ten aanzien waarvan geen concentratie van rechtsbescherming is voorzien, met alle daaraan verbonden gevolgen dat het geruime tijd kan duren alvorens een onherroepelijke rechterlijke beslissing is gegeven.

De leden van de CDA- en VVD-fractie vroegen met betrekking tot de in artikel 25b genoemde termijn voor de rechter of niet het einde van de beroepstermijn als start van die termijn in plaats van de datum van ontvangst van het verweerschrift kan worden gekozen.

Inderdaad kan ook het eind van de beroepstermijn als beginpunt worden gekozen. Hiervan is echter afgezien op grond van de volgende overweging. Aan de rechter moet een redelijke termijn worden gegund om ten aanzien van deze complexe besluiten met veelal ook ingrijpende consequenties voor de maatschappij en betrokkenen een verantwoorde beslissing te nemen. Dit klemmt te meer nu de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in eerste en enige instantie de bevoegde rechter is. Indien als startpunt wordt gekozen het moment van het einde van de beroepstermijn, is niet de volle termijn die de rechter wettelijk wordt toegestaan voor deze beschikbaar. Het kan zijn dat het verweerschrift veel tijd vraagt. Teneinde te voorkomen dat de rechter weinig tijd overblijft door het lang uitblijven van het verweerschrift is om die reden bepaald dat de termijn voor de rechter pas aanvangt op het moment waarop het verweerschrift is uitgebracht.

Artikel III

De leden van de GPV- en RPF-fractie vroegen of de tracébesluiten Betuweroute en HSL-zuid, totstandgekomen onder de geldende wet, voldoende zijn toegesneden op de functie van voorbereidings- en vrijstellingsbesluit.

Naar onze mening zijn genoemde tracébesluiten voldoende op die functies toegesneden. Het uiteindelijk oordeel daaromtrent is overigens voorbehouden aan de rechter.

Wat betreft de functie van voorbereidingsbesluit: dit besluit moet voldoen aan twee eisen. Met het oog op de kenbaarheid ervan is een globale aanduiding van het gebied noodzakelijk; daarnaast moet duidelijk zijn vanaf welk moment het besluit werkt.

Het zal duidelijk zijn dat zonder meer aan de laatste eis i.c. wordt voldaan. Volgens artikel 15 van het wetsvoorstel is de werking van voorbereidingsbeschermt verbonden aan het vastgestelde tracébesluit.

Een vereiste van de Tracéwet is dat aangeduid wordt op een of meer topografische of geografische kaarten wat het verloop en de geografische omvang is van het tracé. De detailkaarten dienen een schaal van tenminste 1:2500 te hebben (artikel 11, tweede lid). Deze schaal is gelijk aan de schaal, genoemd in artikel 16, eerste lid, onder e, van het Besluit op de ruimtelijke ordening, die geldt voor kaarten bij bestemmingsplannen. Voor de beide projecten wordt voldaan aan genoemde eisen. Wat betreft de functie van vrijstellingsbesluit geldt het hiervoor opgemerkte ten aanzien van de schaal eveneens. De desbetreffende tracébesluiten zijn naar ons oordeel voldoende gedetailleerd en qua schaal op hetzelfde niveau als de bestemmingsplannen, om als vrijstellingsbesluit te kunnen dienen.

Het vorenstaande geldt naar ons oordeel ook voor de andere tracébesluiten die ten gevolge van de nota van wijziging op dit punt (artikel III) onder het bereik van dit artikel worden gebracht.

Artikel VI

De leden van de fracties van VVD, GPV, RPF en SGP vroegen wat de gevolgen zijn voor de realisatie van HSL-zuid en Betuwelijn nu de datum van inwerkingtreding niet langer realistisch is.

Voor de realisatie van de Betuweroute en HSL-zuid zijn er niet direct gevolgen nu het niet haalbaar is de wijziging van de Tracéwet per 1 april 1999 in werking te laten treden. Het is wel dringend gewenst om gebruik te kunnen maken van de voorzieningen in het wetsvoorstel. De omstandigheid dat het tracébesluit van rechtswege het karakter zal krijgen van vrijstellingsbesluit als bedoeld in artikel 19 van de WRO en van voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO zal naar verwachting tijdwinst opleveren, met name in de gevallen dat een gemeente niet tijdig een voorbereidingsbesluit neemt of verzoeken om vrijstelling van voorschriften van het bestemmingsplan afwijst. Weliswaar kunnen op basis van de geldende wetgeving vrijstellingen worden verkregen, maar dit levert tijdverlies op en voor burgers verwarrende procedures. Met de voorgestelde wettelijke voorzieningen, met name ook de vergunningcoördinatie en de concentratie van rechtsbeschermt kunnen veel van de huidige problemen worden ondervangen.

De leden van de fracties van GPV en RPF wezen op het voortgangsrapport HSL-zuid, waarin wordt geconstateerd dat de overgangsbepaling alleen voor de HSL-zuid gebruikt kan worden als de Tracéwet voor 1 april 1999 wordt gewijzigd.

Naar ons oordeel is dit slechts juist voor zover het betreft de situatie waarop het tweede lid van artikel III doelt. Dat artikellid heeft slechts betekenis indien het wetsvoorstel vóór 1 april in werking zou zijn getreden. Nu dit niet het geval is, is er aan dat artikellid niet langer behoefte. Verwezen wordt naar de nota van wijziging met betrekking tot artikel III, waaruit mede blijkt dat het oude tweede lid is geschrapt.

Het eerste lid van artikel III blijft evenwel nog van belang voor HSL-zuid. Het brengt met zich dat voor de realisatie van het project niet hoeft te worden gewacht totdat door de betrokken gemeenten planologische medewerking is verleend. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de werkingssfeer van het artikel is verruimd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk