

Vergaderjaar 2004–2005

29 859

Wijziging van de Tracéwet (tweede tranche)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 april 2005

Graag willen wij de leden van de in het verslag met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel aan het woord zijnde fracties bedanken voor hun bijdragen. In het onderstaande gaan wij in op de vragen en opmerkingen in het verslag.

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met tevredenheid hebben wij gelezen dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de ChristenUnie en de SGP de doelstelling van het wetsvoorstel – de verdergaande bespoediging van de besluitvormingsprocedure voor de wijziging van hoofdinfrastructuur – kunnen onderschrijven.

Gaarne willen wij ingaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de leden van de genoemde fracties.

De leden van de fractie van het CDA reageerden teleurgesteld dat de regering geen inzicht verschaftte in de samenhang tussen de Tracéwet en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) noch in de mogelijkheden om procedures verder te versnellen of te vereenvoudigen door een grotere convergentie met de Wro.

In antwoord daarop merken wij het volgende op. In het kader van het project «Beter Geregeld» is door de Commissie Sorgdrager onderzoek gedaan in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel bijdraagt aan het in het Hoofdlijnenakkoord neergelegde streven naar minder regels. Daarbij is opgemerkt dat er behoefte is aan gestroomlijnde en daardoor kortere procedures teneinde sneller ontwikkelingen te kunnen realiseren. De Commissie Sorgdrager heeft aanbevolen om te streven naar verdergaande convergentie tussen Tracéwet en Wro.

Bij wet van 20 november 2003 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (Stb. 2003, 519, Stb. 2004, 27) heeft de nodige afstemming plaatsgevonden met de tracéwetprocedure. Deze wijziging van de WRO ging

gepaard met een wijziging van de Tracéwet die heeft geleid tot een convergentie van de procedures in beide wetten.

In de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel inzake de Wro is voorts kort ingegaan op de relatie met de Tracéwet (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 2, p. 39). De inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening zal plaatsvinden nadat de bijbehorende invoeringswet bekendgemaakt is. Onderdeel van die invoeringswet zijn de noodzakelijke wijzigingen voor de Tracéwet, waarmee opnieuw een bijdrage wordt geleverd aan de door de leden van de CDA-fractie en de Commissie Sorgdrager voorgestane verdergaande convergentie.

Ook in het onderhavige wetsvoorstel wordt op een aantal punten aangesloten op de systematiek en terminologie van de regeling inzake de rijksprojectenprocedure uit de WRO (zie de artikelsgewijze toelichting bij de onderdelen L, M, N en Q, te weten de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de artikelen 12, 13, 14 en 20 van de Tracéwet).

Al met al ontstaat het beeld dat de WRO en de Tracéwet ten aanzien van de ruimtelijke en infrastructurele aspecten die in het geding zijn in toenemende mate reeds op elkaar zijn afgestemd. De eigen aard van de materie op het terrein van de lijninfrastructuur (Tw) verklaart het verschil met de algemene planologische regulering (WRO).

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af in hoeverre de voorgenomen wetswijziging zich verhoudt tot het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (hierna: TCI), nu de TCI de aanbeveling heeft gedaan om besluiten over infrastructuur te legitimeren in een structuurvisie waarin integraal de maatschappelijke lusten en lasten in beeld worden gebracht, waarna in een projectprocedure de uitvoering van de infrastructuur zelf gestalte kan krijgen. De leden van de PvdA-fractie vroegen om een eerste reactie in het kader van de voorliggende wetswijziging, aangezien de Kamer het debat over het rapport van de TCI nog moet voeren. Ook de leden van de fractie van GroenLinks verwezen naar de rapportage van de TCI.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet is vooral gericht op het mogelijk maken van een verkorte procedure voor aanpassing van bestaande infrastructuur. Daarbij gaat het in beginsel juist om de kleinere infrastructurele projecten en niet om de grote projecten die bovendien ook betrekking kunnen hebben op niet lijn-infrastructurele projecten waarop de Tracéwet niet van toepassing is. De materie geregeld in dit wetsvoorstel is dus van andere aard dan die in het rapport van de TCI. Er is kortom geen sprake van een sterke samenhang tussen dit wetsvoorstel en het TCI-rapport. Er is nauwelijks relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel, dat nu juist ziet op een regeling voor de kleinere infrastructurele projecten, en de aanbevelingen van de TCI.

De leden van de SP-fractie uitten hun onvrede over deze wetswijziging en achtten deze structurele variant van de Spoedwet wegverbreding erger dan de spoedwet. De leden van de SP-fractie zagen in het overslaan van hele procedurele stappen en het verkorten van de inspraakperiode nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming. De nadruk bij versnelling had moeten liggen bij de aanpak van de ambtelijke voorbereiding van de procedures.

Wij betreuren de reactie van de leden van de SP-fractie. Met de wijziging van de Tracéwet wordt onder meer beoogd een tweede Spoedwet wegverbreding of Spoedwet spoorverbreding te voorkomen. Dat betekent echter niet dat de structurele wijziging van de Tracéwet geheel overeen komt met de procedure om te komen tot een wegaanpassingsbesluit.

Zo wordt, anders dan bij de Spoedwet wegverbreding, niet afgeweken van de Wet geluidhinder. Verder zijn de termijnen ter voorbereiding van de tracé- en de uitvoeringsbesluiten veel ruimer dan in de Spoedwet wegverbreding en is alleen in de spoedwet een zeer strakke termijn voor de rechter opgenomen. Daarenboven is van belang dat het wetsvoorstel recht doet aan het uitgangspunt dat de omvang van de procedure moet zijn afgestemd op de omvang van het project. Het hanteren van eenzelfde zware procedure voor alle infrastructuurprojecten ongeacht de omvang, waarin de Tracéwet nu nog voorziet, past niet bij dat uitgangspunt. Bij bespreking van het onderwerp tijdwinst komen wij terug op de vragen van de leden van de SP-fractie ten aanzien van het overslaan van de trajectnota en het standpunt en de lengte van de inspraaktermijn.

De leden van de fractie van GroenLinks oordeelden dat een deugdelijke analyse van nut en noodzaak van dit wetsvoorstel ontbreekt en vreesden dat het probleem van de lengte van de procedures, zoals beschreven in de evaluatie van de huidige Tracéwet, niet opgelost wordt met de oplossingen uit het wetsvoorstel, zo ook dat de wijziging ten koste gaat van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de procedures.

In de memorie van toelichting is ingegaan op nut en noodzaak van dit wetsvoorstel.

Grosso modo zijn er vier redenen, waarom de regering een wijziging van de Tracéwet nodig acht.

- a) Reeds in 1998 is aangegeven dat de voorgenomen wijziging van de Tracéwet zich in twee tranches zou voltrekken en welke onderwerpen regeling zouden vinden in de tweede tranche (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 21).
- b) De wettelijk verplichte evaluatie heeft tal van conclusies en aanbevelingen opgeleverd, die een wijziging van de Tracéwet rechtvaardigen. Zie met name paragraaf 3 van het kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en de aanpassing van de hoofdinfrastructuur (hierna: het kabinetsstandpunt) (Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 1, p. 3–8).
- c) Het Hoofdlijnenakkoord waarin het streven is verwoord om te komen tot minder intensieve overheidsregulering. In dat kader is opgemerkt dat ontwikkelingen sneller kunnen worden gerealiseerd als procedures verkort en verder gestroomlijnd worden. Het Hoofdlijnenakkoord is in wezen de rechtstreekse aanleiding voor het voorstel om in bepaalde gevallen de tracéwetprocedure te verkorten.
- d) De ervaringen met de spoedwetprocedure. Zo is reeds bij de parlementaire behandeling van de Spoedwet wegverbreding aangegeven dat de ervaringen gebruikt zullen worden voor de vormgeving van de Tracéwet (Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. 3, p. 2) en is ook naar aanleiding van een tweetal moties ingegaan op de inrichting van de wet (Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. 41).
In paragraaf 2 komen wij terug op de (zorgvuldige) besluitvorming over projecten die onder de verkorte procedure vallen en in paragraaf 6 op de verbeteringen ten aanzien van de interne procedures.

2. De verkorte tracéwetprocedure

De leden van de CDA-fractie vroegen om nader aan te geven in hoeverre het wetsvoorstel rekening houdt met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 september 2004 (wegaanpassingsbesluit A2 Den Bosch-Eindhoven), op welke wijze aspecten inzake m.e.r. en van verkeersveiligheid, geluid, luchtkwaliteit in de voorgestelde verkorte procedure zorgvuldig worden afgewogen en voorts of de regering vertraging voorziet bij de uitvoering van de tweede

tranche wegverbredingsprojecten die moeten worden uitgevoerd met de verkorte procedure van de aangepaste Tracéwet.

In haar uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het wegaanpassingsbesluit A2 Den Bosch-Eindhoven – kort gezegd – vernietigd op een drietal punten:

- a) ten aanzien van de verkeersveiligheid: De Afdeling oordeelde dat het wegaanpassingsbesluit onvoldoende gemotiveerd was in het licht van bepalingen van de Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975 met betrekking tot de minimumbreedte van de rijstroken en de aanwezigheid van een vluchtstrook.
- b) ten aanzien van het bepaalde in het Besluit luchtkwaliteit; en
- c) omdat – in strijd met artikel 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer – er geen milieueffectrapport was gemaakt voor het wegaanpassingsbesluit.

Het betrof hier een uitspraak naar aanleiding van beroepen tegen een wegaanpassingsbesluit op grond van de Spoedwet wegverbreding. Vooropgesteld moet worden dat de Afdeling in haar uitspraak de Spoedwet wegverbreding als zodanig niet heeft aangetast maar de uitvoering daarvan door middel van een specifiek wegaanpassingsbesluit heeft verhinderd. De gevolgen daarvan zijn zodanig verstrekkend dat deze ook zien op de uitvoerbaarheid van de andere wegaanpassingsbesluiten die nog in voorbereiding zijn. De Spoedwet wegverbreding bevat (evenals de Tracéwet) geen uitzonderingen ten opzichte van de regelgeving inzake verkeersveiligheidseisen of het Besluit luchtkwaliteit. De vraag of het Besluit milieu-effectrapportage 1994 van toepassing is, wordt als zodanig niet beantwoord door de Spoedwet, maar door het Besluit m.e.r. zelf, dat door de Afdeling anders werd geïnterpreteerd dan door de Minister van V&W was gedaan. Tot slot is, anders dan bij de Spoedwet wegverbreding, bij tracébesluiten de Wet geluidhinder onverkort van toepassing.

De uitspraak van de Afdeling heeft geen betrekking op de materie van het onderhavige wetsvoorstel en leidt ook overigens niet tot wijziging van de Tracéwet of Spoedwet wegverbreding.

De uitspraak heeft wel gevolgen voor de besluiten die genomen worden op grond van deze wetten. De uitspraak brengt immers de nodige duidelijkheid over eisen die gesteld moeten worden aan wegaanpassingsbesluiten en tracébesluiten. Het zijn echter geen eisen die voortvloeien uit bepalingen uit de Tracéwet of de Spoedwet wegverbreding zelf, maar eisen die door de rechter werden gesteld aan het wegaanpassingsbesluit op grond van bepalingen inzake verkeersveiligheid, luchtkwaliteit en milieueffectrapportage. Het wegaanpassingsbesluit en het tracébesluit, ook indien dat voorbereid is met een verkorte procedure, dient een zorgvuldige motivering te bevatten van alle relevante, inclusief de door de leden van de CDA-fractie genoemde, aspecten. Zo zullen de tracébesluiten, ongeacht of zij voorbereid worden met de uitgebreide of de verkorte procedure, onder meer moeten voldoen aan de Europese en nationale eisen ten aanzien van luchtkwaliteit, milieueffectbeoordeling, geluidhinder en verkeersveiligheid.

In de memorie van toelichting (pag. 7) is aangegeven dat de uitspraak van de Afdeling ook gevolgen heeft voor het toepassingsbereik van de m.e.r.-plicht en daarmee ook voor het toepassingsbereik van de (huidige) Tracéwet. Immers nu de Afdeling heeft geconstateerd dat ook een niet-fysieke verbreding van de hoofdweg met één of meer rijstroken, gelegen tussen twee knooppunten m.e.r.-plichtig is, vloeit uit de huidige Tracéwet voort dat in die gevallen ook de tracéwetprocedure van toepassing is (artikel 2, derde lid, van de Tracéwet, zie ook paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting).

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de verhouding tussen de huidige wettelijke verplichtingen op het terrein van luchtkwaliteit, geluid en m.e.r.-plicht tot Europese voorschriften willen wij in meer algemene zin als volgt beantwoorden.

Wat betreft het Besluit luchtkwaliteit en de Europese richtlijnen waarop dat besluit is gebaseerd, heeft de Staatssecretaris van VROM in zijn brief van 26 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 663, nr. 30) reeds aangegeven dat de interpretatie van de Afdeling bestuursrechtspraak van het Besluit luchtkwaliteit en de Europese richtlijnen, waarop dat besluit is gebaseerd, naar zijn oordeel niet in overeenstemming is met de bedoeling van die richtlijnen. Het gaat daarbij met name om de toepassing van de normen op die situaties waar relevante blootstelling aan de orde is en om de wijze waarop bij besluitvorming over projecten met een lokale impact aan de normen voor fijn stof getoetst dient te worden; de inhoudelijke lijn die daarbij wordt voorgestaan heeft de Staatssecretaris vastgelegd in zijn brief van 30 september 2004 aan de besturen van provincies en gemeenten. Het voornemen is om in lijn met de brief de regelgeving aan te passen. Daarbij zal zo dicht mogelijk bij de formuleringen van de Europese richtlijnen worden aangesloten.

Wat betreft het onderwerp geluid kan worden opgemerkt dat de Wet geluidhinder voor zover van toepassing op tracébesluiten niet gebaseerd is op Europese richtlijnen.

Wat betreft de m.e.r. heeft de Staatssecretaris van VROM op 28 januari 2005 namens het kabinet een brief toegestuurd aan de Tweede Kamer, waarin aangegeven wordt dat de m.e.r.-regelgeving zal worden aangepast. Belangrijk uitgangspunt voor het kabinet daarbij is dat Nederland voor onderwerpen waar EU-regelgeving geldt zowel inhoudelijk als procedureel volstaat met zich te conformeren aan die EU-regels, tenzij er aantoonbaar redenen zijn om meer te regelen dan de EU (Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 25). De in deze brief gepresenteerde lijn heeft betrekking op zowel de procedure voor de m.e.r. (neergelegd in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer) als op de werkingssfeer van de m.e.r. (neergelegd in het Besluit milieu-effectrapportage 1994). De voorgestelde wijziging van de Tracéwet heeft geen invloed op de procedure of de werkingssfeer van de m.e.r. Wel kan het zijn dat als gevolg van de wijziging van de m.e.r. er gevolgen ontstaan voor de *toepassing* daarvan in tracéwetprocedures. Wanneer – kort samengevat – de m.e.r. (of m.e.r.-beoordeling) in procedurele zin minder verplicht voorgeschreven vereisten kent, gelden in beginsel ook minder vereisten voor de m.e.r.-procedure ten behoeve van het tracébesluit. Dit neemt niet weg dat bij de toepassing van de Tracéwet er voor kan worden gekozen om vereisten uit de m.e.r.-procedure, die – in lijn met de beleidsbrief m.e.r. – te zijner tijd niet meer wettelijk verplicht zijn, wel toe te passen. Er wordt naar gestreefd om een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer eind 2005 te kunnen presenteren. Naar verwachting zal de wijziging van de m.e.r.-regelgeving op zijn vroegst eind 2006, begin 2007 van kracht kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoeveel tijd het volledig doorlopen van de huidige (uitgebreide) tracéwetprocedure in beslag neemt.

De Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat heeft onderzoek gedaan naar de doorlooptijd van een 20-tal planstudies, waaronder de A4 Dinteloord–Bergen op Zoom, de RW 31 Leeuwarden–Drachten, de N33 Spijk Eemshaven, de A2 Everdingen–Deil–Zaltbommel en de A4 Burgerveen–Leiden.

Het rapport «Tijdplan, doorlooptijden van verkenningen en planstudies» is gepubliceerd in februari 2003. Van de concept-versie is gebruik gemaakt door de opstellers van het evaluatierapport van de Tracéwet «Op de goede weg», dat in januari 2003 is toegezonden aan de Tweede Kamer.

De doorlooptijd vanaf startnotitie tot en met tracébesluit bedraagt tussen de vier en de zes en een half jaar, afhankelijk van de complexiteit van het project.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts in hoeverre tijdwinst kon worden bereikt door de «verkenningenfase» meer te integreren met de trajectnota- en standpuntfase of door een grotere convergentie met de rijksprojectenprocedure uit de WRO. Zo ook of de regering mogelijkheden ziet om de periode van elf maanden, die nodig is om te komen van een standpunt tot het tracébesluit, in te korten.

Doel van de verkenningenfase is te onderzoeken wat aard en omvang van het probleem is en te inventariseren welke oplossingsrichtingen kansrijk zijn. De informatie die deze fase oplevert, is nodig om te kunnen beslissen of de problematiek wordt erkend, welke oplossingsrichtingen relevant zijn en of het nodig is om voor de desbetreffende oplossingsrichtingen een planstudie/tracéwetprocedure te starten.

In de trajectnotafase worden de kansrijke oplossingsrichting(en) nader onderzocht op hun probleemoplossend vermogen en worden de milieueffecten in beeld gebracht. Het integreren van de verkenningenfase in de trajectnota- en standpuntfase leidt er juist toe dat ook niet kansrijke oplossingsrichtingen zullen worden onderzocht. Integratie van de verkenningenfase in de trajectnotaen standpuntfase leidt dan tot vertraging.

De rijksprojectenprocedure is opgenomen in de WRO ter uitvoering van het kabinetsstandpunt «Besluiten grote projecten» (Kamerstukken II 1995/96, 24 690, nr. 1) van 17 april 1996. Daarin werd geconstateerd dat een wettelijke regeling nodig was voor (grote) projecten van nationaal belang die niet onder het bereik van de Tracéwet vallen. De inrichting van de rijksprojectenprocedure is vormgegeven overeenkomstig de tracéwetprocedure. Afgezien is van een specifiek omschreven toepassingsbereik en van een specifieke regeling voor geluid, zoals die wel opgenomen zijn in de Tracéwet. Het was met andere woorden juist de bedoeling om tracébesluiten buiten de toepassing van de rijksprojectenprocedure te houden. Bij die stand van zaken is een verdergaande uniformering van beide procedures, hetgeen reeds onderdeel was van de wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure, dan ook niet goed denkbaar. Beide procedures vertonen immers een zeer hoge mate van overeenkomst. Wat betreft de verdergaande convergentie met de (nieuwe) Wro verwijzen wij naar ons antwoord in paragraaf 1.

Naar aanleiding van de vraag over de mogelijkheden om de termijn van 11 maanden tussen het standpunt en het tracébesluit in te korten, merken wij het volgende op. Het wetsvoorstel laat de termijn voor het vaststellen van een ontwerp-tracébesluit (in beginsel zes maanden na het standpunt) en die voor het vaststellen van het tracébesluit (vijf maanden na het ontwerp-tracébesluit) ongemoeid.

De termijn van zes maanden geldt in de toekomstige situatie alleen voor projecten die zien op de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur. De winst die behaald zal worden door de in paragraaf 7.1 van de memorie van toelichting genoemde verbetering van de interne procedures, is niet zodanig dat de termijn van zes maanden bekort kan worden. In de praktijk zal het al niet eenvoudig zijn om voor deze per definitie complexe projecten binnen zes maanden een geheel uitgewerkt ontwerp-tracébesluit uit te brengen. Uit het al eerder genoemde Tijdplan-rapport en de evaluatie van de Tracéwet blijkt dat met name in de fase tussen standpunt en ontwerp-tracébesluit zich de grootste overschrijding van de wettelijke termijn voordoet.

In paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting is aangegeven dat overschrijding van de termijn om binnen vijf maanden een tracébesluit vast te stellen niet meer zal hoeven voor te komen. Enerzijds doordat ingevolge de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure de inspraaktermijn van acht weken teruggebracht wordt naar zes weken en anderzijds doordat de 12-weken-termijn, die bestuursorganen op grond van de huidige Tracéwet hebben, zal komen te vervallen.

Deze kleine versnellingen zijn, gelet op de grote inspanningen die nu en in de toekomst worden gevraagd om te voldoen aan alle wettelijke vereisten, voor ons echter geen aanleiding om voor te stellen de wettelijke termijn van vijf maanden te bekorten. Een tracébesluit kan grote gevolgen met zich brengen en voor de voorbereiding van een zorgvuldig besluit over een veelal complexe materie is nu eenmaal tijd nodig.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat een deel van de voorziene tijdswinst wordt gevonden in het beter voorbereiden van projecten in de «verkenningfase», voorafgaand aan de tracéwetprocedure, met als gevolg dat in de planstudie alleen nog de alternatieven worden onderzocht «waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze tot uitvoering komen». De leden vroegen zich af of, nu in een tamelijk vroeg stadium afwegingen worden gemaakt over nut en noodzaak, de mate waarin alternatieven hieraan bijdragen en de financiële haalbaarheid, deze materiële afwegingen zich hierdoor niet te zeer zullen onttrekken aan de tracéwetprocedure, die er toch op gericht is te komen tot een zorgvuldige afweging van alternatieven.

Wij merken op dat in de verkenningfase de vraag voorop staat of een project «studiewaardig» is. Aan de hand van een OEI-format (Overzicht Effecten Infrastructuur) wordt inzicht verkregen in effecten ten aanzien van onder andere bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. Met die informatie wordt duidelijk welke oplossingsrichtingen kansrijk zijn en welke niet. De vraag naar nut en noodzaak van het project komt dan ruim aan bod. Indien de vraag naar de «studiewaardigheid» positief wordt beantwoord, wordt in de daarop volgende planstudiefase stilgestaan bij de vraag naar de uitvoering.

Het is niet de bedoeling om in de verkenningfase oplossingsrichtingen buiten beschouwing te laten die een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief kunnen zijn bij een tracé/m.e.r.-procedure. In het MER dienen de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven te worden beschreven.

De procedures inzake de verkenningfase, de OEI en de m.e.r. brengen mee dat niet gevreesd hoeft te worden dat door de wijzigingen ten aanzien van de verkenningfase een voortijdige selectie van de reële alternatieven plaatsvindt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de tracéwetprocedure voldoende is toegesneden op het voorbereiden en uitvoeren van infrastructuurprojecten in publiek-private samenwerkingsverbanden en of PPS, waarbij het benutten van de creativiteit van private partijen bij het ontwerp een belangrijk uitgangspunt is, aanvullende of afwijkende eisen aan de procedure stelt.

De Tracéwet kent geen belemmeringen voor het voorbereiden en uitvoeren van infrastructuurprojecten in publiek-private samenwerkingsverbanden. Om de kwaliteiten van de markt optimaal te benutten is een goede timing van het moment van marktinschakeling van groot belang. Dit wordt mede bepaald door aard en omstandigheden van het project. In beginsel geldt dat hoe eerder de markt wordt betrokken hoe meer ruimte er is om optimalisaties in te brengen ten aanzien van het ontwerp, de werkprocessen tijdens de uitvoering en in de totale lifecycle-kosten van

een project. Door de tracéwetprocedure en de aanbestedingsprocedure (deels) parallel te laten verlopen, kan ruimte worden geboden voor creatieve oplossingen van marktpartijen en wordt een kruisbestuiving tussen publieke en private partijen mogelijk. Deze werkwijze stelt wel hoge eisen aan het planvormings-, besluitvormings- en aanbestedingsproces. Indien ervoor gekozen wordt de markt pas in te schakelen na het tracébesluit, is het van belang dat een tracébesluit niet onnodig gedetailleerd wordt vastgesteld, maar zich beperkt tot het vastleggen van alleen de noodzakelijke eisen en randvoorwaarden.

De Tracéwet zelf is geen belemmering voor publiek-private samenwerking; de wijze waarop in de praktijk met de toepassing van de wet wordt omgegaan, kan dat wel zijn. Om de planstudiepraktijk te ondersteunen heeft V&W de werkwijzer «Vervlechting Tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten» opgesteld.

Het was de leden van de PvdA-fractie nog niet helemaal duidelijk op welke aanpassingen de verkorte procedure van toepassing kan worden verklaard. Valt bijvoorbeeld het toevoegen van «normale» rijstroken ook onder het bereik van de verkorte procedure?

Bepalend voor het antwoord op de vraag of de verkorte procedure van toepassing is, is allereerst belangrijk of reeds hoofdinfrastructuur aanwezig is. Indien dat het geval is, wordt voor elke wijziging van die hoofdinfrastructuur (hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg) voorzover genoemd in het voorgestelde artikel 2, de verkorte procedure van toepassing. Voor het toevoegen van één of meer «normale» rijstroken aan een reeds bestaande hoofdweg (mits de rijstrook twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt) dient dan ook de verkorte procedure te worden gevolgd, hetgeen meebrengt dat geen aparte trajectnota- en standpuntfase behoeft te worden doorlopen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of niet te vanzelfsprekend wordt uitgegaan van het gegeven dat aanpassing van bestaande infrastructuur altijd de voorkeur heeft boven het aanleggen van nieuwe tracés en dat ingrijpende locatiekeuzes dus niet meer aan de orde zijn. Hoe wordt gewaarborgd dat in situaties waarbij aanpassing van de bestaande infrastructuur niet de meest milieuvriendelijke of maatschappelijk gewenste oplossing is, dit ook daadwerkelijk tot uiting komt?

Wij zijn het met de leden van de PvdA-fractie eens dat voorkomen moet worden dat te snel naar een oplossing wordt toegeredeneerd. Het goed doorlopen van de verkenningenfase is dan ook belangrijk. Als op basis van de verkenningenfase en/of gegevens uit de milieueffectrapportage alles afwegend naar voren komt dat de aanleg van een nieuwe weg de gewenste oplossing is voor het probleem op de bestaande infrastructuur, dan ligt het in de verwachting dat die oplossing in het MER en het ontwerp-tracébesluit wordt uitgewerkt.

De verkorte procedure is van toepassing omdat en in geval er reeds een verbinding bestaat. De aanleg van een nieuwe weg, ook als die een bestaande verbinding vervangt, brengt meer dan bij een verbreding aan de bestaande weg een locatiekeuze met zich. De vraag is of deze situatie zich zal voordoen. Alsdan menen wij, zo ook in gevallen dat verschillende alternatieven elkaar niet zo ontlopen, dat niet uitgesloten moet worden dat in een bijzondere situatie een extra procedurestap wordt ingebouwd. In bovenstaande situaties kan dat betekenen dat alvorens het ontwerp-tracébesluit naar buiten wordt gebracht het milieueffectrapport zelfstandig ter inzage wordt gelegd en zo gelegenheid wordt geboden om apart stil te staan bij de (voorgenomen) keuze voor een alternatief. Een dergelijke extra procedurestap hoeft de wet niet expliciet mogelijk te maken. De verkorte procedure staat er niet aan in de weg om in bepaalde

gevallen over te gaan tot een extra inspraakmoment, de wetswijziging is juist bedoeld om te voorkomen dat de nu wettelijk voorgeschreven trajectnota- en standpuntfase in alle gevallen moet worden doorlopen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering ook mogelijkheden ziet om de stappen van toekomstige procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur verder te stroomlijnen zonder dat dit ten koste gaat van de benodigde zorgvuldigheid.

De stroomlijning van de procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur zal vooral plaats vinden door een verbetering van de interne procedures. Juridisch gezien zien wij geen mogelijkheden om de aanlegprocedure verder te stroomlijnen. Niet vergeten moet worden dat de aanlegprocedure bij uitzondering zal worden gevoerd. Het gaat dan om projecten voor de aanleg van een geheel nieuwe hoofdinfrastructuur (dat wil zeggen om een geheel nieuwe verbinding in het grotere netwerk).

De leden van de VVD-fractie constateerden dat in de aanvangsbeslissing gemotiveerd zal worden als de Minister van VROM afziet van verdere betrokkenheid bij de tracéwetprocedure en dat de beleidskaders op het terrein van de ruimtelijke ordening referentiekader zijn. De leden van de VVD-fractie vroegen waaruit dit referentiekader bestaat, hoe zwaar de diverse beschikbare kaders hierin wegen en hoe de Nota Ruimte hierbij invloed heeft.

De vraag naar betrokkenheid van de Minister van VROM is eerder aan de orde geweest bij de voorbereiding van de Spoedwet wegverbreding. In die wet is ervoor gekozen de wegaanpassingsbesluiten niet mede door de Minister van VROM te laten vaststellen. Hoofdmotief hiervoor is geweest dat deze specifieke wet in een bijlage voorziet in een duidelijke aanduiding van de projecten, waarmee de ruimtelijke implicaties van de locatiekeuze vooraf op hoofdlijnen inzichtelijk waren. Bovendien bevat de Spoedwet wegverbreding een aantal specifieke eisen ten aanzien van relevante milieuaspecten (m.n. geluidhinder).

Anders dan bij de – op dit punt specifieke – Spoedwet wegverbreding is bij de voorliggende wijziging van de Tracéwet niet op voorhand exact aan te geven over welke projecten (weggedeelten, spoorwegbaanvakken) besluitvorming zal plaatsvinden met toepassing van de verkorte procedure, en wat de omvang/reikwijdte van die projecten zal zijn. Om die reden is ook niet op voorhand in te schatten wat voor soort (ruimtelijke en milieu-)afweging in toekomstige besluiten gemaakt zal moeten worden. Omdat ieder project op zichzelf uniek is wat betreft (omgevings)omstandigheden is het niet mogelijk gebleken hanteerbare wettelijke criteria te formuleren waarmee afdoende wordt geregeld wanneer betrokkenheid van de Minister van VROM bij de verkorte procedure nodig zal zijn. Daarom is ervoor gekozen per project bij de start van de planstudie te beoordelen in hoeverre betrokkenheid van de Minister van VROM in dat concrete geval nodig is, gelet op de afwegingen die bij de vaststelling van het (ontwerp)tracébesluit gemaakt moeten worden. Als er sprake is van een zware afweging tussen uitbreiding van infrastructuur en andere sectorale belangen of als er vanwege de samenhang met bijvoorbeeld verstedelijkingsopties een gebiedsgerichte afweging gemaakt moet worden, dan ligt verdere betrokkenheid van de Minister van VROM in de rede.

De zwaarte en de aard van de te maken afweging kunnen (mede) worden beoordeeld door de voorgenomen aanpassing van de infrastructuur te relateren aan de Nota Ruimte – immers het belangrijkste rijksbeleidskader op het terrein van ruimtelijke ordening – en dan met name aan de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (hierna: NRHS) en de verschillende onderdelen daarvan: de economische kerngebieden, de nationale stedelijke

netwerken, de nationale landschappen, etc. Dit betekent uiteraard niet dat de Minister van VROM betrokken zal moeten zijn bij elke «reguliere» inpassingskwestie bij kruisingen met onderdelen van de NRHS zoals bijvoorbeeld de ecologische hoofdstructuur. De beslissing omtrent de betrokkenheid van de Minister van VROM zal in de aanvangsbeslissing gemotiveerd worden.

De leden van de SP-fractie vroegen wat de gevolgen zullen zijn van het vervallen van de trajectnota, hoe vaak een trajectnota de afgelopen jaren een negatief advies gekregen heeft en of kan worden aangegeven wat de bijdrage van de trajectnota de afgelopen jaren is geweest in het daadwerkelijk beter bepalen van de uitbreiding van infrastructuur?

De leden van de SP-fractie vroegen voorts waarom destijds de trajectnotafase als zelfstandige stap is ingevoerd is, waarom dat argument nu niet meer opgaat en of de regering bereid is om te zorgen voor een ander extra «go/ no go»-moment om te voorkomen dat we op een rijdende trein stappen en er niet meer kunnen afstappen.

In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat het schrappen van de fase van de trajectnota niet betekent dat allerlei werkzaamheden die ten behoeve van het opstellen van de trajectnota moeten worden verricht zonder meer niet zullen geschieden als de verkorte tracéwetprocedure wordt gevolgd (Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 3). Als voor een zorgvuldige voorbereiding van een tracébesluit onderzoek nodig is, dan heeft het vervallen van de trajectnota tot gevolg dat het onderzoek wordt gedaan in het kader van het opstellen van het ontwerp-tracébesluit. Het is echter niet nodig en ook vertragend om vast te houden aan een afzonderlijk besluitvormingsmoment op grond van de Tracéwet.

Voor de goede orde wordt verder opgemerkt dat de eisen die gesteld worden aan een milieueffectrapport niet zoveel anders zijn dan de eisen die worden gesteld aan een (in de verkorte procedure vervallen) trajectnota. De eisen die in artikel 4 van de Tracéwet worden opgesomd voor de inhoud van een trajectnota, betreffen in feite de meer verkeerskundige aspecten van de meer algemene eisen die in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer aan een milieueffectrapport worden gesteld.

Het vervallen van de trajectnota heeft dan ook geen gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming, de inhoudelijke eisen die worden gesteld aan een trajectnota komen goeddeels overeen met de eisen die in het kader van de zorgvuldige besluitvorming worden gesteld aan een m.e.r.-plichtig tracébesluit.

Het verschil zit vooral in de procedure: het vervallen van de trajectnota als aparte fase is vooral ingegeven door het feit dat een ingrijpende locatiekeuze – anders dan bij de aanleg van gehele nieuwe infrastructuur – niet aan de orde is.

Op grond van artikel 7.26, eerste lid, van de Wet milieubeheer toetst de Commissie voor de m.e.r. het MER op juistheid en volledigheid van de daarin opgenomen informatie, mede gelet op de terzake vastgestelde richtlijnen en de ingebrachte zienswijzen en adviezen. Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het tracébesluit. Wanneer sprake is van tekortkomingen kan de Commissie adviseren tot een aanvulling op het MER.

De Commissie geeft – met andere woorden – niet zozeer een negatief advies, maar spreekt een oordeel uit of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het tracébesluit.

Wij beklemtonen dat de Commissie voor de m.e.r. over het algemeen zeer positief is over de kwaliteit van trajectnota/MER-en. Wel wordt door de Commissie voor de m.e.r. regelmatig om aanvullende informatie

gevraagd die dan doorgaans in een (opleg)notitie of eerst in het ontwerp-tracébesluit wordt verstrekt.

Voor zover de leden van de SP-fractie met hun vraag geïnformeerd willen worden over de gevallen waarin besloten is om op grond van de onderzoeksgegevens te komen tot een zogenaamd negatief standpunt (artikel 10 van de huidige Tracéwet), kan het volgende overzicht daartoe dienen.

- het negatief standpunt van 4 oktober 1996 inzake de doortrekking van de A15 naar de A12 (Kamerstukken II 1996/97, 25 042, nr. 1).
- het negatief standpunt van 21 juni 1999 ten aanzien van RW 69 Eindhoven-Belgische grens (Kamerstukken II 1998/99, 26 634, nr. 1).
- het negatief standpunt van 24 september 1999 inzake de Noordoostelijke verbinding van de Betuweroute (Kamerstukken II 1999/00, 22 589 en 26 373, nr. 152).
- het negatief standpunt van 15 juni 2001 inzake de HSL-Oost (Kamerstukken II 2000/01, 22 026, nr. 140).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of kan worden aangegeven wat de bijdrage van de trajectnota de afgelopen jaren is geweest in het daadwerkelijk beter bepalen van de uitbreiding van infrastructuur merken wij het volgende op.

Ons beeld is dat de trajectnota in de praktijk een goede bijdrage levert aan de verdere besluitvorming doordat het de basis biedt voor een gemotiveerde, op feiten gebaseerde en afgewogen beslissing (waarbij overigens ook andere afwegingen dan milieu ook een rol spelen). Het MER levert hierbij op afdoende wijze het inzicht in de gevolgen voor het milieu. Voor de inwerkingtreding van de Tracéwet was op de besluitvorming ten aanzien van infrastructuur de procedure van toepassing, die was opgenomen in het Structuurschema Verkeer en Vervoer. Een overzicht van die procedure is opgenomen in bijlage 1 van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel voor de Tracéwet (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 29).

De sectorale besluitvorming ter zake van hoofdinfrastructuur vond destijds plaats door middel van een zogenaamde buitenwettelijke tracéprocedure, die resulteerde in een tracévaststellingsbesluit van de Minister van VenW, waarmee de sectorale oordeelsvorming was afgerond. De besluitvorming in het ruimtelijke spoor begon pas na het tracévaststellingsbesluit met het verzoek van de Minister van VenW aan provincies en gemeenten om het tracé op te nemen in streek- en bestemmingsplannen.

Die besluitvormingsprocedure kende geen toepassingsbereik – één van de redenen om te komen tot een wettelijk regeling – maar werd in de praktijk voornamelijk gebruikt voor de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur. Vooral de ondoelmatigheid en de lange duur van de besluitvormingsprocedure waren aanleiding om te komen tot een wettelijke regeling. De toen voorgestelde wettelijke regeling voorzag in een inéénvlechting van de sectorale en ruimtelijke afweging, de gefaseerde structuur werd echter gehandhaafd. Zo is de trajectnota/MER (artikel 4 van de Tracéwet) vergelijkbaar met de projectnota/MER, het standpunt (artikel 9) met het buitenwettelijke tracévaststellingsbesluit en is het tracébesluit (artikel 15) in de plaats gekomen voor het bestemmingsplan. De projectnota bevatte een beschrijving van alle voor uitvoering vatbare mogelijkheden om het betrokken probleem op te lossen inclusief de effecten op de ruimtelijke ordening, de ecologie, de landbouwkundige en landschappelijke belangen en de geluidhinder. Juist omdat de buitenwettelijke tracévaststellingsprocedure voornamelijk gericht was op het mogelijk maken van geheel nieuwe infrastructuur, was het nuttig om in een aparte fase – die van de projectnota/MER, gevolgd door het tracévaststellingsbesluit – stil te staan bij de verschillende ruimtelijke oplossingen. Juist om die reden wordt ook

voorgesteld om de trajectnotafase te handhaven in die gevallen waarin het gaat om aanleg van geheel nieuwe infrastructuur. Er is geen behoefte om op soortgelijke wijze als nu is geregeld in artikel 9 van de Tracéwet ook een go/no go-besluit op te nemen in de wet ten behoeve van de andere tracéwetprojecten. Ten eerste gaan wij er vanuit dat de verkenningfase de nodige zekerheid geeft over nut en noodzaak van het voorgenomen infrastructuurele project. De verkenningfase is immers bedoeld om te voorkomen dat op lichtvaardige wijze gestart wordt met de planstudiefase. Bovendien zullen we niet aarzelen om als bij de voorbereiding van het ontwerp-tracébesluit of naar aanleiding van de inspraak op het ontwerp-tracébesluit blijkt dat het project geen doorgang moet vinden, af te zien van vaststelling van het tracébesluit.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen onder verwijzing naar het rapport «Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur» dat snelle besluitvorming negatieve gevolgen heeft voor de rijkdom in afwegingen.

Het is goed om op te merken dat bij dit onderzoek vooral gekeken is naar grote, meer complexe projecten. Voor deze projecten wordt daadwerkelijk – ook in Nederland – veel aandacht besteed aan een zorgvuldige en gefaseerde afweging. Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan ten aanzien van de grote en complexe projecten. Ook bij de invoering van de verkorte procedure staat zorgvuldigheid van de besluitvorming centraal. De afwegingen van belangen wordt niet anders of minder als gevolg van het laten vervallen van de aparte trajectnotafase. Ook in de verkorte procedure komt een (ontwerp)tracébesluit zorgvuldig tot stand en de milieu-onderbouwing wordt geleverd aan de hand van het MER.

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op de grootschalige wegverbredingsprojecten die in het verleden zijn uitgevoerd en wegverbredingsprojecten waarvoor de tracéwetprocedure van toepassing is of zal worden (A2 Utrecht–Amsterdam, de A12 Gouda–Utrecht–Arnhem en de A1 Barneveld–Deventer) en vroegen waarom deze projecten als weinig complex worden beschouwd.

Zoals aangegeven in reactie op vraag 12 gesteld naar aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur is de complexiteit van een project niet het criterium voor de vraag op welke projecten de verkorte procedure van toepassing zal zijn, maar de vraag of er nog een locatiekeuze aan de orde is. Bij wijzigingen aan bestaande infrastructuur is de locatie in beginsel gegeven, zodat de aparte trajectnota- en standpuntfase achterwege kan blijven (Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 2). Met de leden van de fractie van GroenLinks zijn wij van mening dat de genoemde projecten niet weinig complex van aard zijn, ook al zal de complexiteit bij aanleg van geheel nieuwe infrastructuur wellicht nog groter zijn.

De leden van de SGP-fractie verwezen naar het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid «Evaluatie voortgang infrastructuur», waarin staat dat veel vertraging bij de aanleg van infrastructuur voortkomt uit tekorten op het budget, waardoor vaak problemen met de inpassing ontstaan. De leden van de SGP-fractie vroegen of voor deze aspecten voldoende aandacht bestaat, of de aandacht nu niet te eenzijdig wordt gericht op het verkorten van procedures en of met het verkorten van procedures de druk op het – tekort schietende – budget niet alleen maar nijpender wordt?

Tenslotte vroegen de leden of gegarandeerd kan worden dat met dit wetsvoorstel de beoogde wegaanpassingen inderdaad sneller worden gerealiseerd en voorkomen kan worden dat de financiële aspecten de geboekte tijdswinst teniet doen?

In het kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 1, p. 6) zijn de (aangescherpte) voorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan alvorens met een planstudie wordt gestart. Aldus wordt voorkomen dat een planstudie wordt gestart voor projecten waarvoor onvoldoende zicht op financiering bestaat. Gebleken is immers dat het ontbreken van financiering een belangrijke oorzaak is voor het niet tijdig vaststellen van een tracébesluit. Bij de start van een planstudie dient er met andere woorden zicht te zijn op financiering van het uit de verkenningsfase naar voren komende voorkeursalternatief. Is er zicht op financiering dan is de lengte van de procedure niet bepalend, behalve in die zin, zoals ook wordt opgemerkt door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, dat de lengte van de procedure gevolgen heeft voor de kans op tussentijdse kostenstijgingen, die nieuwe problemen zullen opleveren met financiële inpassing. De druk op het budget wordt niet nijpender door kortere procedures. In de voorlopige planning in het verlengde MIT is rekening gehouden met de verwachte proceduredtijd. Het is wel zo dat er door het beschikbaar zijn van uitvoeringsbudget druk wordt uitgeoefend op de studieduur. Gebleken is dat enkele projecten waarbij deze druk niet aanwezig was (MIT-categorie 2) een relatief lange studieduur kenden.

De leden van de SGP-fractie uitten hun zorgen over de vraag of de «tempo-versnelling» die met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd geen risico's in zich draagt in verband met de eisen (onder meer ten aanzien van luchtkwaliteit) die Europese richtlijnen met zich brengen. Doet de voorgestane versnelling geen afbreuk aan de zorgvuldigheid die juist op dit punt vereist is?

Het vervallen van de trajectnotafase heeft geen gevolgen voor de kwaliteit van de besluitvorming. In het antwoord op vraag 11 naar aanleiding van het kabinetsstandpunt is dat geïllustreerd aan de hand van de geluidshinder (Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 2). Maar ook ten opzichte van de behartiging van andere relevante belangen op het gebied van externe veiligheid, verkeersveiligheid, waterbeheer, natuur, archeologie, luchtkwaliteit en tal van andere aspecten zal bij het (ontwerp)-tracébesluit moeten worden voldaan aan eisen op grond van de Tracéwet, de Algemene wet bestuursrecht en overige nationale en Europeesrechtelijke regelgeving. Om te voldoen aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit zal onderzoek moeten worden gedaan naar o.a. NO₂ en PM₁₀. Om te voldoen aan de Wet milieubeheer zal in de meeste gevallen een MER moet worden gemaakt en wellicht dat op grond van natuurbeschermingswetgeving het nodig is om een passende beoordeling te maken. De eisen die worden gesteld aan een tracébesluit dat voorbereid is met de huidige (uitgebreide) tracéwetprocedure zijn niet anders dan de eisen die worden gesteld aan een tracébesluit dat voorbereid wordt met de verkorte procedure. Integendeel, juist het brede scala aan wettelijke vereisten waaraan bij een tracébesluit moet worden voldaan, maakt het minder bezwaarlijk, zelfs wenselijk dat bij de hier bedoelde infrastructuurprojecten de trajectnota-fase kan worden gemist. Dat op een project de verkorte procedure van toepassing is, sluit overigens geenszins uit dat de voorbereiding van een ontwerp-tracébesluit langer dan een jaar kan duren. Niet uit het oog moet worden verloren dat hoewel telkens gesproken wordt over een verkorte procedure, het hierbij gaat om een verkorting van de procedure ten opzichte van de huidige tracéwetprocedure. In feite komt

de verkorte procedure overeen met de reguliere procedure bij ruimtelijke ordeningsbesluiten en ook de wijze waarop de m.e.r. daaraan is gekoppeld, is vergelijkbaar. Het is juist de huidige tracéwetprocedure die met haar extra fasen afwijkt van de reguliere en ook toekomstige rijksbestemmingsplanprocedure. In zoverre is de term verkorte procedure enigszins ongelukkig. Aangezien de term inmiddels is ingeburgerd, blijven we hier spreken over een verkorte procedure ter onderscheiding van de huidige (uitgebreide) tracéwetprocedure.

3. Uitbreiding van het toepassingsbereik van de Tracéwet

De leden van de CDA-fractie vroegen welke niet m.e.r.-plichtige activiteiten onder het bereik van de verkorte procedure worden gebracht en waarom dat gewenst is. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke procedure er nu geldt voor dit type projecten en wat de wetswijziging hieraan zal veranderen.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de meerwaarde van het wetsvoorstel en of dit niet juist tot vertraging in de procedure zal leiden.

In de huidige Tracéwet is het toepassingsbereik (artikel 2) beperkt tot de m.e.r.-plichtige projecten, hetgeen betekent dat voor elk tracébesluit een MER wordt gemaakt. Het onderhavige wetsvoorstel breidt het toepassingsbereik van de Tracéwet uit met een aantal activiteiten, waarvan de uitvoering in het belang van het Rijk is en waarvoor het Rijk dan ook de regie wil voeren over de besluitvorming. Daarbij gaat het niet per definitie om m.e.r.-plichtige activiteiten. Nu de huidige Tracéwet uitgaat van het systeem dat voor elk tracébesluit ook de m.e.r.-procedure van toepassing is, dient dat systeem aangepast te worden. Een dergelijke aanpassing moet daarnaast vooral gekarakteriseerd worden als een wets-technische aanpassing: de reikwijdte van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r.) wordt geenszins beperkt. In de wetgeving geldt immers als uitgangspunt dat dubbele regelgeving moet worden voorkomen. In lijn daarmee is dat het Besluit m.e.r. bepalend is voor de besluiten waarvoor een MER moet worden gemaakt. Het is niet nodig dat ook nog eens in de Tracéwet te regelen. Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 september 2004 is duidelijk geworden, zoals ook in de memorie van toelichting is beschreven, dat voor alle voorgestelde tracéwetplichtige wijzigingen aan het hoofdwegennet een MER moet worden gemaakt. Het onderscheid tussen fysieke verbreding en niet-fysieke verbreding («de benutting») is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak niet van invloed op de vraag of er al dan niet een MER moet worden gemaakt. Het gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat voor elke uitbreiding van het hoofdwegennet met één of meer rijstroken, indien het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt, een MER moet worden gemaakt. De formele ont koppeling van de Tracéwet met het Besluit m.e.r. heeft dan ook geen gevolgen voor zover het de hoofdwegen betreft: de materiële koppeling blijft intact. Ook voor de wijziging van het hoofdvaarwegennet zijn er geen gevolgen aan de formele ont koppeling met het Besluit m.e.r. Op basis van het huidige Besluit m.e.r. is elke voorgestelde tracéwetplichtige wijziging van het hoofdvaarwegennet een m.e.r.-plichtige activiteit.

Ten aanzien van voorgenomen wijzigingen van het hoofdspoorwegennet is er wel sprake van uitbreiding met niet m.e.r.-plichtige activiteiten. Op grond van het Besluit m.e.r. behoeft niet voor elke uitbreiding van een spoorweg met één of meer sporen, indien het uit te breiden spoorweggedeelte twee (of meer) aansluitingen met elkaar verbindt, een MER te worden opgesteld. Op grond van de bepaling van het wetsvoorstel zou voor een spoorverdubbeling zoals die tussen Amsterdam en Utrecht de

verkorte tracéwetprocedure worden gevolgd, in plaats van verschillende bestemmingsplanprocedures bij gemeenten en provincies en aparte hogere waarden procedures bij gedeputeerde staten. Op grond van het Besluit m.e.r. is de verbreding echter geen m.e.r.-plichtige activiteit. Geconcludeerd kan worden dat lang niet alle activiteiten, genoemd in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, onder c, aanhef en onder 2°, 4° en 5° m.e.r.-plichtig zijn, maar de uitvoering van deze maatregelen wel van groot belang is voor de vergroting van de betrouwbaarheid van het landelijk spoorwegennet en ministeriële regie bij de besluitvorming rechtvaardigt.

In de (artikelsgewijze) toelichting bij onderdeel B (de wijziging van artikel 2) is ingegaan op de verschillen tussen het huidige toepassingsbereik en de voorgestelde wijzigingen in relatie tot het Besluit m.e.r.

Zoals in paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting is vermeld, is uitgangspunt dat niet de m.e.r.-plicht bepalend is voor de toepasselijkheid van de tracéwetprocedure, maar de vraag of het Rijk de regie wil voeren over de besluitvorming ten aanzien van de aanleg en de belangrijke wijziging van hoofdinfrastructuur, ongeacht of voor de voorgenomen activiteit een MER moet worden gemaakt.

In de praktijk, zo is onze verwachting, zal voor meer dan 90% van de activiteiten gewoon een MER moeten worden opgesteld.

Overigens is dat ook afhankelijk van een ander punt dat wij in de memorie van toelichting (paragraaf 4.1) hebben genoemd als reden voor de formele ont koppeling tussen Tracéwet en het Besluit m.e.r. De huidige 1-op-1 relatie heeft tot gevolg dat elke wijziging van het Besluit m.e.r. automatisch leidt tot een wijziging van de reikwijdte van de Tracéwet en op termijn tot een wijziging van de wet zelf. Wij hebben aangegeven dat een dergelijke versnipperde regeling van het toepassingsbereik van de Tracéwet en daaropvolgende (overbodige) technische wijzigingen moeten worden voorkomen. Het voordeel van de formele ont koppeling met het Besluit m.e.r. is dat een wijziging van het Besluit m.e.r. geen wijziging (van het toepassingsbereik) van de Tracéwet tot gevolg heeft.

Naar aanleiding van de vraag welke regeling nu van toepassing is op niet m.e.r.-plichtige activiteiten merken wij het volgende op. De planologische regeling voor de onder het voorgestelde artikel 2, eerste lid, onder c, aanhef en onder 2°, 4° en 5° niet tracé/m.e.r.-plichtig projecten vindt op dit moment veelal plaats via een verzoek van ProRail aan de betrokken gemeente om het desbetreffende bestemmingsplan aan te passen.

Daarmee wordt het Rijk afhankelijk van de bereidheid van de gemeente om medewerking te verlenen aan een activiteit die de Minister nodig acht voor de verbetering van de bruikbaarheid van het spoor.

Door deze activiteiten onder de werking van de Tracéwet te brengen, kan een tracébesluit worden vastgesteld, dat tevens de beslissingen tot het vaststelling van hogere waarden bevat en rechtstreeks planologisch doorwerkt in de ruimtelijke plannen van de decentrale overheid.

In de meeste gevallen, zeker als een gemeente geen medewerking wil verlenen aan de plannen tot verbetering van de bruikbaarheid van het spoor, zal toepassing van de Tracéwet leiden tot een aanzienlijke versnelling. In gevallen, waarin de gemeente volop medewerking verleent, zal de versnelling minder zijn. Wel heeft in beide gevallen de tracéwetprocedure grote voordelen met name ten aanzien van de toepasselijke hogere waarden procedure op grond van de Wet geluidhinder. Immers de beslissing tot vaststelling van hogere waarden maakt onderdeel uit van het tracébesluit.

Met het van toepassing zijn van de verkorte tracéwetprocedure op nu niet tracéwetplichtige activiteiten treedt er in ieder geval geen vertraging op. De mate van versnelling is vooral afhankelijk van de medewerking van de betrokken decentrale besturen.

4. Relatie Tracéwet en Besluit milieu-effectrapportage 1994

De leden van de VVD-fractie vroegen of de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 september 2004 tot gevolg zal hebben dat veel van de beoogde voordelen van het voorliggende wetsvoorstel teniet heeft gedaan, of er binnen de huidige wetgeving nog mogelijkheden zijn om benuttingsmaatregelen versneld uit te voeren en zo niet of de regering dan van plan is een wetswijziging in te dienen die een versnelde procedure toch mogelijk kan maken. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of de regering bereid is te streven naar een vrijstelling indien blijkt dat Europese richtlijnen een belemmering vormen voor een mogelijke wetswijziging en stelden voor te overwegen om te komen tot een sobere en korte m.e.r.-procedure bij benuttingsmaatregelen. Daarmee kan het hoofddoel van de wetswijziging, het bespoedigen van de procedures, alsnog worden bewerkstelligd.

Het gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat voor elke uitbreiding van het hoofdwegennet met één of meer rijstroken, indien het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt, een MER moet worden gemaakt. Dat heeft enerzijds tot gevolg gehad dat besloten is om ter voorbereiding van een aantal wegaanpassingsbesluiten alsnog een MER te maken. Voor een overzicht van de getroffen maatregelen verwijzen wij naar de brief van 29 oktober 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 28 679, nr. 48). In die brief is ingegaan op de intrekking van reeds vastgestelde wegaanpassingsbesluiten, het opstellen van uniforme startnotities en richtlijnen voor de nieuwe m.e.r.-plichtige besluiten en overige maatregelen ter voorkoming van extra tijdverlies. In die brief is ook aangekondigd dat het Besluit m.e.r. naar aanleiding van de uitspraak zal worden aangepast.

Voor de voorbereiding van nog niet gestarte benuttingsmaatregelen op grond van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet (ZSM-2) zal het alsnog maken van een MER niet leiden tot een grote vertraging en behoeft ook niet gevreesd te worden voor het teniet gaan van de voordelen van het voorliggende wetsvoorstel. Niet vergeten moet worden dat een wegaanpassingsbesluit een zorgvuldige afweging moet bevatten ten aanzien van alle milieu-aspecten. Normaliter wordt dat gedaan in de vorm van een milieutoets, die wat betreft voorbereiding en inhoud niet onder doet voor een gemiddeld MER.

In het kabinetsstandpunt (p. 6) is aangegeven dat het kabinet op een meer eenvoudige en beknopte manier wil voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van het milieueffectrapport met als uitgangspunt dat bij de besluitvorming milieu, natuur en cultuurhistorie een volwaardige plaats blijven behouden. Slechts die informatie zal worden vergaard en die detaillering zal worden aangebracht, die nodig is om te komen tot zorgvuldige besluitvorming. Zo zal ook bij het vervaardigen van de richtlijnen voor het MER per project niet meer informatie worden gevraagd dan strikt nodig is. Wij onderschreven dan ook de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie op dat punt.

Zoals gezegd zal het Besluit m.e.r. worden aangepast naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Onze inzet is niet gericht op het verkrijgen van een ontheffing van de m.e.r.-plicht en of anderszins op het verkrijgen van vrijstelling van Europese regelgeving, als dat al mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de voorliggende wetswijziging zich verhoudt tot de motie Hofstra waarin de regering wordt verzocht om bij een bezwaarprocedure tegen infrastructurele projecten te oordelen volgens de regelgeving die gold op het moment dat het politieke besluit voor het project werd genomen.

Bij brief van 28 september 2004 is uitgebreid ingegaan op het voorstel van de heer Hofstra om te bewerkstelligen dat lopende projecten worden uitgezonderd van nieuwe regelgeving. Aangegeven is toen dat dat niet nodig en bovendien niet haalbaar is. Gaarne verwijzen wij naar die brief (Kamerstukken II 2004/05, 29 385, nr. 4). Meer in algemene zin kan worden opgemerkt dat versnelling van de procedures – onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel – de kans op van het kracht worden van nieuwe regelgeving of de komst van nieuwe jurisprudentie vanaf het politieke besluit tot aanleg of wijziging van de infrastructuur verkleint.

De leden van de fractie van GroenLinks uitten hun grote zorgen over de gevolgen van de koppeling van het MER aan het OTB in plaats van aan de trajectnota en verwezen daarbij naar het advies van de Raad van State. Ook voor wegverbredingsprojecten geldt dat er alternatieven zijn die verder gaan dan alleen de keuze tussen 1 of 2 extra stroken en/of links of rechts van de bestaande weg. Er zijn meer alternatieve denkbaar voor het oplossen van een congestieprobleem dan wegverbreding alleen. Immers, gedacht kan worden aan het invoeren van een bepaalde vorm van beprijzing, aan investeringen in alternatieve vormen van vervoer of andere manier van het beter benutten van bestaande weginfra, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van op- en afritten of een (tijdelijk) inhaalverbod voor vrachtwagens. Al deze alternatieven zullen in een trajectnota afgewogen kunnen worden en op effecten op natuur en milieu doorgerekend moeten worden. Door het MER te koppelen aan het OTB zijn dergelijke alternatieven, die mogelijk beter scoren op gebied van milieu, leefbaarheid, betaalbaarheid of draagvlak, niet meer in beeld. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in te gaan op dit majeure bezwaar dat ook door de Raad van State is aangedragen en ook in dit verband te reageren op de conclusie van de Universiteit Utrecht in de evaluatie dat de koppeling van de trajectnota aan het MER een gelukkige is en die van NovioConsult in de evaluatie van de m.e.r. uit 2003 dat de koppeling van het MER aan de trajectnota de juiste methode is om ten volle aan de m.e.r.-plicht te voldoen.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie oordeelden dat de Raad van State terecht kritische vragen heeft gesteld over het voornemen het MER te koppelen aan het ontwerp-tracébesluit en vroegen of in de verkorte procedure in het MER alleen nog uitvoeringsalternatieven (technische inrichtingsvarianten) serieus in beeld worden gebracht en dat verkeerskundige alternatieven eigenlijk geen schijn van kans meer maken.

In antwoord op deze vragen merken wij het volgende op. Met het vervallen van de trajectnota/MER vervalt voor de verkorte procedure een extra stap, die met name een belangrijke rol speelt en zal blijven spelen bij de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur. Het vervallen van de trajectnota heeft geenszins tot gevolg dat andere alternatieven voor het oplossen van een congestieprobleem achterwege blijven. Op verzoek van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld met een beschouwing over de betekenis van alternatieven in de verkorte procedure. In paragraaf 4.3 van die memorie is ingegaan op de gevolgen van de koppeling van het MER aan het ontwerp-tracébesluit overeenkomstig de koppeling van het MER aan een ontwerp-bestemmingsplan. Het vervallen van de trajectnotafase betekent niet dat de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde alternatieven niet aan bod komen. Bij de verkenning zal een eerste selectie worden gedaan. Recent is het instrument van de strategische milieubeoordeling (SMB) beschikbaar gekomen op grond van de Europese richtlijn 2001/42/EG. Een wetsvoorstel ter implementatie hiervan is in september 2004 de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2004/05, 29 811). Dit instrument geeft de mogelijkheid om reeds op het niveau van de planvoorbereiding te komen tot een afweging van de milieugevolgen (op een minder gedetailleerd niveau

dan bekend is uit de m.e.r.). In de fase van de verkenning kan in voorkomende gevallen ook worden gezien of en zo ja, hoe elementen uit dit instrument kunnen worden gebruikt voor verdere onderbouwing en explicitering van eventuele milieugevolgen van alternatieven. Het meest voor de hand liggend is om hierbij te putten uit de ervaringen die worden opgedaan met de SMB, met name wat betreft de inhoudelijke vereisten voor de milieuraapportage en de gebruikte methodieken. Alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven komen vervolgens in het MER aan de orde. Ook verkeerskundige alternatieven kunnen behoren tot redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Voor de vrees die hier is geuit, zien wij derhalve onvoldoende grond.

In het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht is ingaan op de koppeling tussen het MER en de trajectnota. Onderzoekers komen tot de conclusie dat in het algemeen de koppeling van het MER aan de trajectnota de juiste methode is om ten volle aan de m.e.r.-plicht te kunnen voldoen. De conclusie dient echter gelezen te worden in de juiste context. Allereerst is de Universiteit Utrecht gevraagd onderzoek te doen naar de werking van de wet en niet gevraagd om de voor- en nadelen in kaart te brengen van de koppeling van het MER aan het ontwerp-tracébesluit. Ten tweede brengen de onderzoekers het nut van de koppeling ook zelf in verband met de vraag of er een locatiekeuze gemaakt moet worden en noemen daarbij expliciet de wegverbredingsprojecten waarbij de lokatie reeds vastligt (rapport «Op de goede weg», p. 51). Ten derde komen in het rapport ook de tegenargumenten aan bod voor de koppeling van het MER aan de trajectnota, met name het te brede onderzoek (p. 53 e.v.).

In het evaluatierapport van NovioConsult wordt geconcludeerd dat er sprake is van een gelukkige koppeling van trajectnota en MER. Onderzoekers hebben daarmee bedoeld te zeggen dat de integratie van trajectnota en MER in één document goed werkt. Onderzoekers geven geen oordeel of dat de enige of de juiste methode is om aan de m.e.r.-plicht te voldoen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of advies aan de Commissie voor de m.e.r. is gevraagd over het onderhavige wetsvoorstel. Een dergelijk advies lijkt de leden van de GroenLinks-fractie uitermate nuttig, gezien de gevolgen van het voorstel voor de m.e.r.-procedure en de opmerkingen van de Raad van State hierover.

Op grond van artikel 2.17 van de Wet milieubeheer heeft de Commissie voor de m.e.r. – voor zover hier van belang – tot taak de Ministers van V&W en VROM overeenkomstig de artikelen 7.14, eerste lid, en 7.26 van advies te dienen met betrekking tot milieu-effectrapporten. Toegespitst op de tracéwetprocedure geeft de Commissie voor de m.e.r. voor elke project advies over het geven van richtlijnen inzake de inhoud van het milieu-effectrapport. Zo ook beoordeelt de Commissie het gemaakte MER en legt haar bevindingen neer in het zogenaamde toetsingsadvies. Zie over de inhoud van dat advies onze reactie naar aanleiding van vragen van de leden van de SP-fractie over de betekenis van de trajectnota en de rol van het toetsingsadvies.

Gezien de wettelijke taak van de Commissie voor de m.e.r., meer in het bijzonder de betrokkenheid bij de individuele m.e.r.-procedures, is geen advies gevraagd van de Commissie over de voorgestelde regeling. Overigens zijn wij van mening dat met de voorgestelde regeling juist wordt aangesloten bij de normale vervlechting van de procedure inzake de besluitvorming voor een ruimtelijk project en die inzake de m.e.r. Zie daarvoor onze opmerkingen naar aanleiding van vragen van de leden van de SGP-fractie over de tempo-versnelling. Tot slot zij opgemerkt dat in reguliere contacten met de Commissie voor de m.e.r., zoals bijvoorbeeld bij het aantreden van nieuwe bewindspersonen, door de Commissie wordt gewezen op een efficiënte inrichting van de besluitvormingsprocedure.

5. Voortgangsrapportage

De leden van de CDA-fractie vroegen of in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage ook budgetoverschrijdingen en projectrisico's aan de orde zullen komen? De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie vroegen welke aspecten in de rapportages aan bod zullen komen respectievelijk aan welke randvoorwaarden de rapportages moeten voldoen.

De Tweede Kamer wordt momenteel jaarlijks middels het MIT/SNIP-projectenboek (september) geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Naast een stand van zaken van de projecten wordt ook een toelichting gegeven op wijzigingen (onder andere t.a.v. financiën en tijdschema) van het huidige begrotingsjaar ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Een vergelijkbare opzet zal worden gevolgd als er na de realisering van de wetwijziging straks halfjaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang van de projecten. In welke vorm deze rapportage wordt uitgebracht, wordt nog nader uitgewerkt. In ieder geval wordt bij overschrijding van termijnen aangegeven wat de oorzaken zijn, of de vertraging gevolgen zal hebben voor de verdere planning van het project (bijvoorbeeld tijdstip realisatie) en welke maatregelen er worden genomen dan wel overwogen. Voorzover budgetoverschrijdingen en/of projectrisico's de oorzaak zijn van wijzigingen, wordt dit nader toegelicht in de halfjaarlijkse rapportage. Daarnaast wordt de Kamer middels de voortgangsrapportage in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten geïnformeerd over de voortgang van de grote infrastructuurprojecten.

Daarnaast vroegen de leden van de VVD-fractie of en zo ja, welke maatregelen genomen kunnen worden om deze structurele overschrijdingen terug te dringen.

Voor het antwoord op de vraag welke maatregelen zijn of kunnen worden genomen om structurele overschrijdingen tegen te gaan, verwijzen wij naar ons antwoord in paragraaf 6 op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over de te nemen concrete maatregelen.

6. Interne werkwijze

De leden van de CDA-fractie herinnerden de regering aan de toezegging, gedaan in het algemeen overleg over het kabinetsstandpunt, om nader aan te geven welke verbeteringen worden doorgevoerd in de interne organisatie en procedures. De evaluatie van de Tracéwet van de Universiteit van Utrecht gaf immers aan dat winst te behalen valt door verbetering van de interne werkwijze bij de overheid.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat volgens het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht een belangrijke oorzaak voor de vertragingen de interne werkwijze van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is en vroegen of inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre vertragingen in de besluitvorming te wijten zijn aan de interne werkwijze dan wel aan de te volgen wettelijke procedures? Verkorte procedures zijn immers alleen zinvol als deze gesteund worden door verbeteringen in het interne werkproces.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de in de memorie van toelichting opgesomde verbeteringen binnen de interne werkwijze verder geconcretiseerd kunnen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom gekozen wordt voor een wijziging van de Tracéwet, terwijl het probleem van de vertraging elders ligt. De leden van de fractie van GroenLinks verwezen daarbij naar het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht en het kabinetsstandpunt dat voor de toepassing van de Tracéwet een verbetering van de

interne werkwijze van de overheid belangrijker is dan een wetwijziging en vroegen op welke manier de regering van plan is om de daadwerkelijke problemen aan te pakken, welke concrete maatregelen zij daarbij voor ogen heeft en wanneer en hoe die geëffectueerd zullen worden. Ook de leden van de SGP-fractie merkten op, dat reeds meermalen is aangetoond, dat veel tijdverlies rond infrastructuurprojecten geen primair gevolg is van moeizame (inspraak)procedures, maar veeleer gevolg is van een gebrekkige afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en belangenorganisaties. Met het verbeteren van het procesmanagement valt meer winst valt te boeken dan met het bekorten van procedures, aldus de leden van de SGP-fractie.

Wij kiezen voor een tweesporenaanpak: verkorting van wettelijke procedures – waar dat kan gezien de aard van de voorgenomen ingreep – en verkorting van interne werkprocessen bij de rijksoverheid. Overigens leidt de verkorting van de wettelijke procedure ook automatisch tot verkorting van interne procedures, omdat met het wegvallen van een deel van de wettelijke procedure ook een deel van de interne processen wegvalt. Ter verkorting van de interne procedures loopt een programma GESP (goedkopere en snellere planstudies). Het programma GESP bestaat uit onder meer de volgende acties:

- het opstellen van een kwaliteitsplan om te komen tot beter inzicht in de kwaliteit van verkenningen en planstudies;
- het opzetten van een bewakingssysteem voor de (al dan niet wettelijke) termijnen van projecten;
- permanent: het beheer van een intranetpagina en het bijhouden van een intern draaiboek tracéwetprocedure;
- de begeleiding van MIT-verkenningen nieuwe stijl en evaluatie van de verkenning A27;
- permanent: het scherper formuleren van de richtlijnen bij tracéwetprocedures;
- het opstellen van een overzicht van onderzoeken naar effecten van het MER;
- het met de Commissie voor de m.e.r. bespreken van ambitie- en detailniveau van de te maken milieueffectrapporten;
- evaluatie van de PRI-ramingssystematiek (Project Raming Infrastructuur);
- het standaardiseren van opdrachtbrieven;
- de verdere pooling van kennis en kunde binnen Rijkswaterstaat;
- onderzoek naar de bredere toepasbaarheid van de ZSM-systematiek;
- onderzoek naar de effecten van uitbesteding op kosten;
- heroverweging van het inkoopbeleid;
- het integreren van draaiboek en doorlooptijden in PPI (project plannings infrastructuur);
- permanent: het beter communiceren van de planning van besluitvormingstijd;
- het opnemen van een piepsysteem in de draaiboeken;
- per kwartaal overleg met regionale directies per landsdeel;
- het opzetten van een typologie van wegenprojecten; en
- het opstellen van een communicatieplan voor GESP.

Samengevat kan worden gesteld dat de concrete maatregelen betrekking hebben op het vaststellen van basisdoorlooptijden, het scherper bewaken van plannings, het standaardiseren van documenten en onderzoeksmethodieken, het onderzoek naar detailniveau van ramingen, de vereenvoudiging van milieueffectrapportages en het meer gebruik maken van wederzijdse kennis en kunde.

Het merendeel van de acties is al uitgevoerd. Het restant zal dit jaar worden uitgevoerd.

7. Tijdwinst

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een onderbouwing van de aanname dat met de verkorte procedure een tijdwinst kan worden bereikt van 1 à 1,5 jaar, of het zo is dat versnelling van een bepaalde fase van besluitvorming wellicht gecompenseerd wordt door vertragingen elders en of een dergelijk effect meegenomen is bij de berekening? De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe deze tijdwinst moet worden gezien in relatie tot het feit dat alle wijzigingen van de hoofdweg m.e.r.-plichtig zijn, als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 september 2004.

In paragraaf 7 van de memorie van toelichting is ingegaan op de verwachte tijdwinst. In paragraaf 7.4 is aangegeven dat een tijdwinst van 1 tot 1½ jaar mag worden verwacht, daarbij is niet alleen uitgegaan van de invoering van de verkorte procedure, maar ook van de in paragraaf 7.1 genoemde maatregelen o.a. ten aanzien van de verbetering van de interne maatregelen.

Alleen al met het overslaan van trajectnota en standpunt wordt een deel van de tijdwinst geboekt, te weten de 4 maanden inspraak- en reactie-termijn, de verwerking van de inspraakreacties tot een concept-standpunt (2 maanden), de tijd die nodig is om te komen tot een beslissing van de ministerraad via de RPC en de onderraad (2 maanden) en de opdracht-verlening aan de regionale directie voor het uitwerken van het standpunt tot ontwerp-tracébesluit (2 maanden). Een ander deel van de tijdwinst wordt geboekt door de in paragraaf 7.1 genoemde maatregelen. Zoals daar ook verwoord is, zal duidelijk zijn dat de verbeteringen zullen leiden tot tijdwinst maar tevens dat het niet eenvoudig is om nu reeds aan te geven hoe groot die winst precies zal zijn. De complexiteit van het project speelt uiteraard een grote rol. De ombouw van een weg tot een auto-snelweg is uitermate complexer dan een derde rijstrook over een lengte van een kilometer lang aan de binnen- of buitenkant van de rijbaan van een autosnelweg.

Inmiddels beschikken we over cijfers over de doorlooptijden van een zevental inmiddels onherroepelijke spoedwetprojecten. Het gaat daarbij om een doorlooptijd van 13- 15 maanden tot en met de vaststelling van het wegaanpassingsbesluit. Dat is aanmerkelijk korter dan de huidige gangbare tracéwetprocedure, al zijn de projecten niet geheel met elkaar te vergelijken.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie over de doorlooptijd van de huidige (uitgebreide) tracéwetprocedure (zie paragraaf 2) is geantwoord dat de doorlooptijd tussen startnotitie en tracébesluit, afhankelijk van de complexiteit van het project, tussen de vier en zes en half jaar bedraagt.

Daaruit blijkt – al zijn de projecten niet eenvoudig te vergelijken – dat de eerdere aanname inmiddels onderbouwd kan worden met ervarings-resultaten. Of voor een project een MER moet worden gemaakt of niet, heeft geen gevolgen voor de doorlooptijd. Ook voor een niet-m.e.r.-plichtig project dient onderzoek plaats te vinden, veelal in de vorm van een milieutoets, naar de gevolgen van het project voor het milieu. Bij het berekenen van de tijdwinst is dan ook geen onderscheid gemaakt naar de vraag of er een MER moet worden gemaakt of niet.

Eén van de in paragraaf 7.1 genoemde maatregelen ziet op de strengere eisen die worden gesteld aan de verkenningfase. De tijdwinst ziet vooral op de planstudiefase. Als eenmaal besloten wordt tot de start van de planstudiefase moet vertraging voorkomen worden. Immers, met de start van de planstudiefase wordt het de omgeving duidelijk dat er actief gezocht gaat worden naar een oplossing van een infrastructureel probleem. Een snelle doorloop van de planstudiefase kan worden bereikt

als de verkenningenfase goed doorlopen wordt. Het is niet zo dat de verkenningenfase daardoor per definitie vertraging zal oplopen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe zal blijken of strengere eisen die worden gesteld aan de start van de planstudie, met name duidelijkheid over financiering, tijdswinst op zullen leveren. Welke eisen worden gesteld en welke consequenties zal dit hebben voor de planning in het MIT en de begrotingssystematiek? Zal het nodig zijn de MIT-spelregels aan te passen? Zal dit betekenen dat de categorie 2 en 3 projecten uit het MIT zullen vervallen?

In 2004 is het MIT-spelregelkader geactualiseerd. Een belangrijk element hierbij betreft het versterken van de zeeffunctie van het MIT-proces door reeds in een vroegtijdig stadium een zwaarder gewicht toe te kennen aan de financiële bandbreedtes van mogelijke oplossingen. Het besluit aan het einde van de verkenningfase (beslismoment 2) is mede gebaseerd op het inzicht in de (financiële) consequenties van een oplossing; wat is de oplossingsrichting waard. Het besluit om te starten met een planstudie is mede afhankelijk van de beschikbaarheid (van een substantieel deel) van de financiële middelen in een bepaalde periode.

Het stellen van strengere eisen aan de start van de planstudie heeft geen consequenties voor de begrotingssystematiek. Indien besloten wordt te starten met de planstudie, dan wordt een voorlopige partiële budget-reservering in de begroting opgenomen. Op het moment dat het tracé-besluit wordt genomen, verkrijgt de reservering een taakstellend karakter. Naast de indeling in fasen volgens het MIT-spelregelkader is er ook een financiële indeling voor de projecten. Deze financiële categorisering is gekoppeld aan de beschikbaarheid van middelen binnen het infrastructuurprogramma. In september 2004 is het Verlengde MIT inclusief doorkijk MIT gepresenteerd. Dit betreft een infrastructuurprogramma tot en met 2020 (in plaats van het huidige programma tot en met 2010). Naar aanleiding hiervan wordt bekeken wat de consequenties zijn voor de huidige financiële categorisering. Over de gevolgen van het infrastructuurprogramma tot en met 2020 voor financiële categorisering wordt de Tweede Kamer middels het Infrastructuurfonds 2006 en het MIT/SNIP projectenboek 2006 nader geïnformeerd. Gelet op de beleidsdoelstellingen in het kader van de Nota Mobiliteit PKB deel I en de beschikbaarheid van financiële middelen in de periode 2011–2020 komt een aantal projecten uit categorie 2 te vervallen.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom de inspraakmogelijkheden drastisch verkleind worden in de verkorte procedure, waarop de regering de verkorting van de inspraaktermijn van 8 naar 6 weken baseert en waarom de overheden veel meer tijd hebben.

De bekorting van de inspraakprocedure maakt geen onderdeel uit van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Tracéwet.

In de brief van 28 september 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 385, nr. 4) is ingegaan op de gevolgen van de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht door de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2002, 54) en de wijziging van de Tracéwet, onderdeel van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb, die momenteel bij de Eerste Kamer ligt (Kamerstukken I 2004/05, 29 421 A).

Zodra deze wetten in werking treden (naar verwachting 1 juli 2005), wordt de termijn waarbinnen kan worden ingesproken op de trajectnota en het ontwerp-tracébesluit, in lijn met de algemene regels zoals in de Awb opgenomen, gewijzigd: de schriftelijke termijn voor het inbrengen van een reactie wordt met twee weken (van acht naar zes weken) bekort, de

mondelinge termijn voor het geven van een reactie wordt verlengd tot – eveneens – zes weken (in plaats van de huidige 4 weken).

Als gevolg van onderdeel M van dit wetsvoorstel (het laten vervallen van artikel 13 van de Tracéwet) dient ook een overheidsorgaan op grond van artikel 12, derde lid, juncto artikel binnen zes weken zijn reactie op het ontwerp-tracébesluit te geven. Voor burgers en overheden gelden dan ook geen verschillende termijnen.

Met het laten vervallen van de aparte trajectnota-fase vervalt uiteraard ook de inspraak op die trajectnota. Echter tegelijkertijd met de inspraak op het ontwerp-besluit kunnen ook zienswijzen worden ingebracht op het milieu-effectrapport, het gekozen alternatief en de verkeerskundige aspecten, die in de huidige tracéwetprocedure in de trajectnota aan de orde komen maar in de verkorte procedure onderwerp kunnen zijn in het ontwerp-tracébesluit. In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is aangegeven dat het schrappen van de fase van de trajectnota niet betekent dat allerlei werkzaamheden die ten behoeve van het opstellen van de trajectnota moeten worden verricht zonder meer niet zullen geschieden als de verkorte tracéwetprocedure wordt gevolgd.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts hoeveel inspraak er de afgelopen jaren geweest is bij de trajectnota en het ontwerp-tracébesluit en hoe de hoeveelheid inspraak zich zal ontwikkelen bij de verkorting van de inspraakperiode?

Volgens informatie van het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat hebben in de periode van januari 2002 tot en met januari 2005 de volgende trajectnota's (tabel 1) en ontwerp-tracébesluiten (tabel 2) ter inzage gelegen. In de tabellen is per inspraaktraject het aantal insprekers weergegeven:

Tabel 1: inspraak trajectnota's

Project	Aantal insprekers
Trajectnota/MER Rijksweg 74	324 (incl. actie van 179 eensluitende reacties)
Trajectnota/MER CRAAG	224 (incl. actie van 97 handtekeningen)
Trajectnota/MER Oudenrijn-Deil	38
Trajectnota/MER Zuid-Willemsvaart	58
Trajectnota/MER N31 Zurich-Harlingen	249 (incl. actie van 176 eensluitende reacties)
Trajectnota/MER N50 Ramspol-Ens	13

Tabel 2: inspraak ontwerp-tracébesluiten

Project	Aantal insprekers
OTB A2/A67 Randweg Eindhoven	107
OTB Hanzelijn	135 (incl. actie van 119 handtekeningen)
OTB Sloelijn	393 (incl. actie van 157 handtekeningen)
OTB Rijksweg 74	5 759 (incl. actie van 5656 handtekeningen)
OTB N9 Koedijk-De Stolpen	102
OTB A7 Sneek	23
OTB Uitbreiding Coentunnel	81
OTB A4 Burgerveen-Leiden	31

Hoeveel inspraak er zal zijn bij de verkorte procedure, zal niet zo zeer afhangen van het feit dat er geen trajectnota is uitgebracht, maar van de gevolgen van het plan voor de omwonenden. Ook de termijn is niet bepalend. Binnen het Inspraakpunt Verkeer & Waterstaat is de nodige expertise opgebouwd met betrekking tot inspraak. Ervaring is opgedaan met verschillende inspraaktermijnen, variërend van twee tot twaalf weken. Het Inspraakpunt constateert dat inspraakreacties veelal aan het einde van de inspraakperiode binnenkomen. Hoe lang de inspraakprocedure ook is, er zullen altijd insprekers zijn die de periode te kort vinden. Het Inspraakpunt

heeft onderzoek laten doen naar niet-insprekers. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de termijn van de inspraakperiode een beslissende factor is om niet in te spreken. Met de komst van internet gaat het raadplegen van documenten en het inspreken sneller, inmiddels komt een derde van de reacties per e-mail binnen.

Belangrijk is dat reacties inhoudelijk aansluiten bij de besluitvorming en op het juiste moment worden gegeven. De ervaring leert dat insprekers nog wel eens argumenten aanvoeren die niet passen bij de fase waarin de besluitvorming zich bevindt. Dit kan worden voorkomen door goede communicatie over het waarom en het doel van de ter inzage gelegde stukken en wat dat voor burgers betekent. Bovendien dient duidelijk te zijn wat gevraagd wordt van de inspreker en hoe de reactie kenbaar kan worden gemaakt. Dit stelt hoge eisen aan ondermeer de leesbaarheid en toegankelijkheid – waaronder het ook digitaal beschikbaar stellen – van de documenten.

De huidige inspraakpraktijk bij V&W staat beschreven in de publicatie «Inspraak: perspectief en praktijk» die toegezonden is aan de Tweede Kamer als bijlage bij de eerdergenoemde brief van 28 september 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 385, nr. 4).

8. Administratieve lasten/financiële gevolgen

De leden van de SP-fractie vroegen in welke mate de bestuurslasten met dit wetsvoorstel zullen verminderen en waar deze bezuiniging met name vandaan komt? De SP-fractie meende dat indien binnen een besluitvormingsprocedure van 6 maanden de inspraak slechts 6 weken mag duren, dat juist de ambtelijke procedures lang verlopen. De leden van de SP-fractie oordeelden dat met deze wetswijziging de bureaucratie gehandhaafd zal blijven, het draagvlak bij uitbreiding van infrastructuur zal worden aangetast en minder weerwoord zal worden geduld. Minder inspraak zal mogelijk een negatieve invloed hebben op de besluitvorming.

In de memorie van toelichting is aangegeven (paragraaf 8) dat met het vervallen van de trajectnotafase de decentrale overheden minder tijd kwijt zijn bij de voorbereiding van een tracébesluit. Het bepaalde in artikel 6, 7 en 8 van de Tracéwet is bij de verkorte procedure niet van toepassing en heeft dan ook minder bureaucratie tot gevolg.

Nadat het ontwerp-tracébesluit is vastgesteld, wordt het ontwerp-tracébesluit ter inzage gelegd en toegezonden aan de Commissie voor de m.e.r. om advies. Gedurende zes weken (de termijn ingevolge de uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb) kan een ieder schriftelijk of mondeling reageren. Nadat deze termijn is afgelopen, worden de inspraakreacties gebundeld en een reactie voorbereid. Met de inspraakreacties en het toetsingsadvies wordt het definitieve tracébesluit gemaakt en ter tekening aan de Minister(s) voorgelegd. Niet valt in te zien waarom deze wetswijziging tot gevolg moet hebben dat de bureaucratie wordt gehandhaafd, er minder draagvlak zou zijn en er minder weerwoord wordt geduld. Een kleine hoeveelheid of geen inspraakreacties kunnen ook tekenen van breed draagvlak voor de gekozen oplossing zijn.

ARTIKELN

Onderdeel F

De leden van de VVD-fractie vroegen wat exact verstaan moet worden onder planologische implicaties en ruimtelijke gevolgen, hoe ruim deze begrippen moeten worden gelezen en of in dit kader wordt gekeken naar eventuele financiële implicaties en gevolgen. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of nader aangegeven kan worden waarom deze verplich-

ting noodzakelijk is, mede in het licht van de mogelijkheden die de komende Wet ruimtelijke ordening biedt.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wat precies moet worden verstaan onder «planologische implicaties voor de wijdere omgeving» en of het standpunt van Bouwend Nederland wordt onderschreven dat dit begrip tot interpretatieverschillen en dus tijdverlies kan leiden.

In het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht «Op de goede weg» wordt aandacht besteed aan de relatie tussen het tracébesluit en de omgeving (p. 92–94). Dat heeft geleid tot de aanbeveling dat ook de planologische implicaties voor de wijdere omgeving van het tracébesluit in de besluitvorming in beeld moeten komen. Een wettelijke verplichting daartoe, toe te voegen aan artikel 4 van de Tracéwet, zou een verbetering betekenen.

De aanbeveling is overgenomen en in de memorie van toelichting is aangegeven dat het hier vooral gaat om een beschrijving van de gevolgen van mogelijke besluitvorming. Onderzoekers geven overigens ook aan dat het onjuist zou zijn om van de tracébesluitnemer te eisen, dat hij de precieze implicaties van de uitvoering van het besluit op de wijdere omgeving zou moeten aangeven. Enerzijds omdat een tracébesluit een veel beperkter doel heeft dan een landinrichtingsmaatregel en bovendien omdat het primair de verantwoordelijkheid van de gemeente is om de ruimtelijke gevolgen van een tracé op grote delen van het gemeentelijk grondgebied in planologische zin te duiden.

Op projectniveau zal ten behoeve van de trajectnota in kaart moeten worden gebracht wat de ruimtelijke gevolgen van een project kunnen zijn voor een groter gebied dan alleen het verkeers- en vervoertraject.

Wij verwachten dat het begrip geen interpretatieverschillen zal opleveren en dan ook geen tijdverlies met zich zal brengen.

Met het voorstel om artikel 4 te wijzigen wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt. Hoewel artikel 4 betrekking heeft op de inhoud van de trajectnota en deze verplichting formeel uitsluitend geldt voor de projecten waarop de uitgebreide tracéwetprocedure van toepassing is, zal vervolgens ook in de toelichting bij het (ontwerp)tracébesluit ingegaan worden op de gevolgen van het tracébesluit voor de wijdere omgeving (de aanbeveling van de Universiteit Utrecht gaat daar ook op in). Overigens zal er ook bij de voorbereiding van een rijksbestemmingsplan inzicht moeten zijn in de gevolgen van het rijksbestemmingsplan voor de wijdere omgeving. In zoverre is deze toevoeging aan de wettelijke eisen voor een trajectnota in lijn met (het voorstel voor) de Wet ruimtelijke ordening.

Onderdeel N

De leden van de CDA-fractie vroegen, gezien het kritische commentaar van de Raad van State op het voorstel om de mogelijkheid tot het vaststellen van een gewijzigd ontwerp-tracébesluit (artikel 14) te schrappen, of het opstellen van een gewijzigd ontwerp-tracébesluit tijdswinst kan opleveren ten opzichte van de situatie waarin een nieuw ontwerpbesluit moet worden gemaakt, bijvoorbeeld doordat hiervoor een aangepaste procedure geldt?

In het nader rapport is ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State. Als op grond van de reacties naar aanleiding van een ontwerp-tracébesluit besloten wordt om een ander alternatief uit te werken tot ontwerp-tracébesluit is er uiteraard vertraging in de voortgang, maar dat is niet het gevolg van het laten vervallen van de mogelijkheid tot het vaststellen van een gewijzigd ontwerp-tracébesluit. Er moet een nieuw ontwerp-tracébesluit worden vastgesteld, de inspraaktermijn op dat nieuwe ontwerp-tracébesluit is evenlang als die op een gewijzigd

ontwerp-tracébesluit en ook het definitieve tracébesluit dient in beide gevallen binnen vijf maanden na vaststelling van het (gewijzigd) ontwerp-tracébesluit worden vastgesteld. Artikel 14 heeft geen toegevoegde waarde.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer,
P. L. B. A. van Geel