

Vergaderjaar 2008–2009

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT, EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU- BEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2009

Het kabinet zet zich op tal van terreinen in voor een snellere en betere besluitvorming over ruimtelijke investeringen. De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, voor de spoedaanpak van de wegen, is inmiddels in werking getreden. Sneller kunnen investeren in infrastructuur is nodig om de economie te stimuleren en Nederland een goede uitgangspositie te verschaffen als het economisch weer beter gaat. Het kabinet heeft in zijn aanvullend beleidsakkoord aangekondigd dat het op een breed terrein maatregelen zal nemen.

Onderdeel van het aanvullend beleidsakkoord is de voorbereiding van crisis- en herstelwetgeving met vergaande maatregelen om te komen tot versnelde investeringen. Het gaat dan om – in beginsel – tijdelijke maatregelen die de versnelde uitvoering van belangrijke ruimtelijke projecten moeten faciliteren. Het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten is mede richtinggevend voor de crisis- en herstelwetgeving.

Op 21 april 2008 heeft de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (hierna: Commissie) haar advies «Sneller en beter» gepresenteerd. In zijn reactie van 23 mei 2008 op dat advies heeft het kabinet richtinggevende uitspraken gedaan over de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie (*Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19*). De uitvoering van het kabinetsstandpunt betekent onder meer een herinrichting van het besluitvormingsproces voor infrastructurele projecten, waarbij het vizier gericht is op zowel de versnelling als op de verbetering van het besluitvormingsproces.

In het op 2 november 2008 aan de kamer toegezonden Actieplan Sneller en Beter (*Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 41*) is een wetgevingsnota aangekondigd die de hoofdlijnen bevat van de voorgenomen structurele

wijziging van wet- en regelgeving. Daarin is een centrale rol weggelegd voor de wijziging van de Tracéwet.

Deze wetgevingsnota treft u hier aan. Het streven is er op gericht om het wetsvoorstel begin 2010 bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat het nog deze kabinetsperiode in werking kan treden. De voorbereidingswerkzaamheden van dit wetsvoorstel en van de crisis- en herstelwetgeving zullen nauw op elkaar worden afgestemd.

1. Algemene uitgangspunten voor het wetsvoorstel

1.1. Doel van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is om een bijdrage te leveren aan de structurele versnelling en verbetering van de besluitvorming voor projecten tot aanleg en aanpassing van infrastructurele verbindingen voor mobiliteit. Dit is in lijn met de ambitie van het kabinet zoals eerder in het kabinetsstandpunt omschreven:

«[Versnelling van de besluitvorming voor infrastructurele projecten] is een zeer urgent vraagstuk omdat de bereikbaarheid in Nederland en met name in de Randstad sterk onder druk staat. En terwijl de mobiliteitsproblemen in ernst toenemen duurt het in Nederland te lang voordat besluiten worden genomen, de uitvoering kan starten en problemen worden opgelost. Het was en is de ambitie van het kabinet uit deze spagaat te komen.» (Kabinetsstandpunt, p. 1)

Aanpassing van regelgeving kan een bijdrage leveren om tot minder en eenvoudiger regels te komen en daarmee tot snellere en betere besluitvorming over infrastructurele projecten. We willen graag benadrukken dat aanpassing van wetgeving alléén niet volstaat. De aandacht moet zich dan ook niet alleen richten op de wijziging van de Tracéwet. De Commissie merkt daarover het volgende op:

«Een snellere besluitvorming is ... niet louter een kwestie van het beter organiseren van het besluitvormingsproces en het aanpassen van regelgeving. In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen. Alleen dan zullen besluiten ook daadwerkelijk sneller kunnen worden genomen.» (Advies Sneller en Beter p. 4–5)

Voor een daadwerkelijke verkorting van de doorlooptijd van infrastructurele projecten is meer nodig dan het aanpassen van wet- en regelgeving. Het kabinet wijst in dit verband op (de voortgang van) het bovengenoemde Actieplan waarin de lijnen zijn uitgezet om te komen tot een verbetering van onder meer de bestuurlijke samenwerking en de ambtelijke voorbereiding, de participatie en het budgettair kader.

1.2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel zal betrekking hebben op de voorbereiding van besluitvorming over projecten tot aanleg en wijziging van hoofdwegen, hoofdvaarwegen en landelijke spoorwegen. Deze infrastructuur omvat de verbindingen voor mobiliteit en transport. De maatschappelijke problematiek van trage besluitvorming is op dat terrein het meest urgent. Net als in de Tracéwet wordt voor de te volgen procedure in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen deze typen van hoofdinfrastructuur, vanuit de gedachte dat wat werkt voor wegprojecten ook werkt voor spoorweg- en vaarwegprojecten.

In de praktijk hebben projecten tot wijziging of aanleg van hoofdinfrastructuur vaak een relatie tot regionale infrastructuur. Voor wijziging van die regionale infrastructuur gelden vaak andere procedures dan voor de hoofdinfrastructuur. Uitgangspunt voor het wetsvoorstel zal zijn dat als projecten nauw samenhangen met decentrale infrastructuur, verschillen in procedures geen belemmering mogen vormen om tot een integrale verkenning en voorkeursbeslissing te komen die spoedig kan worden uitgewerkt in de planuitwerkingsfase.

De versnelling van decentrale infrastructuurprojecten, en daarvoor relevante wetgeving, wordt in overleg met de betreffende decentrale overheden bij de uitwerking van het wetsvoorstel betrokken.

1.3. Verhouding tot het wetsvoorstel versnelling besluitvorming wegprojecten

Met de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Staatsblad 2009, 189), die met voorrang is voorbereid en waarvan het voorstel met brede steun door beide Kamers is aanvaard, wil het kabinet de vertraagde of vastgelopen besluitvorming voor wegprojecten lostrekken en waar mogelijk al versnellen. Dat gebeurt door een vereenvoudiging van de onderzoekslast voor besluitvorming en door het mogelijk maken dat projecten zich kunnen baseren op het ontwerp-NSL. De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is de eerste stap voor een snellere en betere besluitvorming.

Het voorgenomen wetsvoorstel zal – voor zover van toepassing en noodzakelijk – ook ten aanzien van landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen een regeling bevatten van de via de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten in de Tracéwet (en de Spoedwet wegverbreding) geïntroduceerde elementen van vereenvoudiging van de onderzoekslast. Op het punt van de m.e.r. zijn daarbij de vereenvoudigingen die in de Wet milieubeheer worden doorgevoerd in het kader van de modernisering van de m.e.r.-regelgeving het uitgangspunt. Wij menen dat op die manier recht gedaan kan worden aan de motie Cramer ten aanzien van spoedwetgeving voor spoorprojecten (*Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nrs. 30 en 39*).

1.4. Verhouding tot overige wetgeving

In het kader van het Actieplan zal worden bezien in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie zich lenen voor toepassing in het bredere fysieke domein, zoals bijvoorbeeld bij woningbouw, of bij waterveiligheidsprojecten. Over dat laatste terrein van de «natte waterstaat» zal de Commissie voor Advies inzake de Waterstaatswetgeving gevraagd worden te adviseren. Aanpassing van wetgeving is daarbij echter niet op voorhand aan de orde, zoals ook reeds blijkt uit de eerste quick scan die in het kader van het Actieplan is gedaan. De recentelijk aangenomen Waterwet voorziet reeds in een uitbreiding van de projectprocedure voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Naar aanleiding van het advies van de Deltacommissie is bovendien een Deltawet in voorbereiding genomen. Deze terreinen worden in deze wetgevingsnota dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

In dit verband dient ook te worden gewezen op de interdepartementale Projectgroep Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein. Als uitvloeisel van het advies van de Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, verricht deze projectgroep onder leiding van het Ministerie van Justitie een studie naar fundamentele onderdelen en uitgangspunten van het algemene bestuursprocesrecht zoals het besluitmodel (overheid neemt besluit en rechter toetst dat), het specialiteits-

beginsel (brede kring van mee te wegen belangen) en het beperkte instrumentarium van de rechter (steeds via het bestuursorgaan). (Zie ook *Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3*)

Tot slot een woord over de in het aanvullende beleidsakkoord bij «Samen werken, samen leven» («Werken aan toekomst») gemaakte voornemens om te komen tot crisis- en herstelwetgeving. In de inleiding is hier reeds op ingegaan. Een aantal onderdelen die in deze wetgevingsnota aan de orde komen, met name ten aanzien van het bestuursprocesrecht, worden ook betrokken bij de voorbereiding van de crisis- en herstelwetgeving. Waar dat relevant is, wordt dat in deze wetgevingsnota vermeld. Vanzelfsprekend zal de uitwerking van het wetsvoorstel nauw worden afgestemd met de voorbereiding van de in voorbereiding genomen crisis- en herstelwet.

Naast deze acties is ook de al genoemde modernisering van de m.e.r.-regelgeving, van belang voor de besluitvorming over infrastructurele projecten, evenals de voorgenomen wijziging van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds. Waar deze voornemens relevant zijn voor de herziening van de Tracéwet, wordt dat in deze wetgevingsnota vermeld.

2. De oorzaken van vertraging in relatie tot wetgeving

2.1. Algemeen

De oorzaken van vertraging in de besluitvorming voor infrastructurele projecten zijn door de Commissie op voortreffelijke wijze inzichtelijk gemaakt. In het kabinetsstandpunt en het Actieplan is uitgebreid ingegaan op het advies van de Commissie. In deze paragraaf komen we terug op een aantal van de door de Commissie geconstateerde oorzaken van vertraging in de besluitvorming die een bijzondere relatie hebben met de wetgeving. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de wijze waarop wetgeving kan bijdragen aan het wegnemen van deze oorzaken.

2.2. Resultaat huidige (MIT)verkenning van onvoldoende kwaliteit

De in de Tracéwet opgenomen besluitvormingsprocedure heeft geen betrekking op de verkenning. De tracéwetprocedure begint immers met de zogenaamde aanvangsbeslissing, die de start van de planstudiefase markeert (artikel 2, tweede lid). De daaraan voorafgaande verkenning is niet wettelijk geregeld, de werkwijze wordt wel toegelicht in het zogenoemde MIT-spelregelkader (*Kamerstukken II 2003/04, 29 200 A, nr. 35*) en sinds kort het MIRT-spelregelkader (aangeboden bij brief van 10 december 2008, *Kamerstukken II 2008/09, 31 700 A, nr. 41*).

De huidige verkenning neemt een aanvang met het zogenoemde intakebesluit (beslismoment MIT-1), waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat erkent dat er mogelijk een verkeers- en vervoersprobleem is dat de moeite van een verkenning waard is. Met MIT-beslismoment 2 (dat in tijd gelijk valt met de aanvangsbeslissing uit de Tracéwet) wordt het startsein gegeven voor de nadere bestudering van het probleem en de mogelijke oplossingen daarvoor. Met het MIT-beslismoment-1 wordt het project op de verkenningentabel geplaatst, met het MIT-beslismoment-2 wordt het project doorgeschoven naar de planstudietabel.

De Commissie constateert het volgende ten aanzien van deze MIT-verkenning:

«Het probleem van de verkenningfase in de huidige praktijk is niet de lange duur ervan, maar het feit dat deze fase vaak ontbreekt of van beperkte kwaliteit is. Een goed afgebakende, integrale en brede verkenning die afgesloten wordt met een politiek gedragen besluit komt maar heel zelden voor. Het gevolg is dat fundamentele discussies over nut en noodzaak van een project steeds terugkomen op latere momenten in het besluitvormingsproces.» (Advies Sneller en Beter p. 9)

In paragraaf 3.2 gaan we in op de wenselijkheid om ten aanzien van de verkenning en de daarop volgende voorkeursbeslissing (het in het citaat bedoelde politiek gedragen besluit) enkele bepalingen op te nemen in de Tracéwet.

Het advies van de Commissie gaat uit van het MIT en het MIT-spelregelkader. Sinds kort spreken we van een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Mede als gevolg daarvan is het MIT-spelregelkader geïntegreerd in een breder MIRT-spelregelkader. In dit MIRT-spelregelkader wordt reeds aandacht besteed aan de mogelijke consequenties van het spelregelkader als gevolg van de wijziging van de Tracéwet naar aanleiding van het advies van de Commissie. Het MI(R)T gaat uit van de Tracéwet, hetgeen betekent dat als de wijziging van de Tracéwet ook gevolgen zal hebben voor het MIRT-spelregelkader, dat spelregelkader waar nodig zal worden aangepast aan de veranderde wettelijke procedure.

2.3. Onvoldoende budgettaire ruimte

«Aan het begin van het proces worden de kosten vaak onderschat. Als de kosten later stijgen, bijvoorbeeld doordat andere oplossingen in beeld komen (...) of omdat inpassingswensen duidelijk worden (...) leidt dit tot discussies over wie de extra kosten voor zijn rekening moet nemen of over herprioritering binnen de begroting. Ook worden projecten waarvoor draagvlak of urgentie ontbreken, gaande gehouden, terwijl urgente projecten vertragen als gevolg van te weinig budget.» (Advies Sneller en Beter p. 8)

De Commissie wijst erop dat projecten regelmatig stagneren, omdat de kosten boven het beschikbare budget uitstijgen. De Commissie benadrukt dat bij kostenramingen vanaf het begin rekening moet worden gehouden met draagvlak voor de mogelijke technische oplossing en de wijze van inpassing. In het kabinetsstandpunt heeft het kabinet aangegeven dat al in de voorkeursbeslissing duidelijk moet zijn hoeveel geld beschikbaar is voor de gekozen oplossing.

In paragraaf 3.2 gaan wij in op de wenselijkheid om naast de wettelijke verankering van de voorkeursbeslissing zelf ook – op niveau van wet – voorwaarden te verbinden alvorens een dergelijke beslissing te kunnen nemen.

2.4. Planstudiefase is instabiel

Een tracébesluit moet voldoen aan de eisen die de Tracéwet zelf bevat, zowel voor wat betreft de inhoudelijke eisen (artikel 1, eerste lid, onder h, en artikel 11) als ook de meer procedurele bepalingen (zie onder meer artikel 12). Daarnaast moet een tracébesluit voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt aan besluiten in het algemeen. Tot zover is er geen sprake van complexe besluitvorming. Die complexiteit wordt vooral veroorzaakt door het tevens moeten voldoen aan tal van omgevingsrechtelijke wetten, de daarop gebaseerde regelgeving en de relevante jurisprudentie. Ten aanzien van in een aantal van die wetten

opgenomen precieze normstellingen, ziet de Commissie grote gevaren voor de stabiliteit van de planstudiefase. De Commissie merkt hierover het volgende op:

«De daarop volgende planstudiefase is vaak instabiel. Dat wil zeggen dat er in deze fase sprake is van een caleidoscoop aan alternatieven, scopewijzigingen en (her)berekeningen. Een specifiek en fundamenteel probleem in deze fase is dat de ruimtelijke-ordeningswetgeving uitgaat van globale afwegingen en dus ruime onzekerheidsmarges, terwijl de milieuwetgeving gebaseerd is op specifieke grenswaarden. Er wordt dan getoetst aan precieze normen, terwijl de onderliggende gedetailleerde berekeningen soms grote onzekerheidsmarges kennen. Die toetsing kan leiden tot schijnzekerheid.» (Advies Sneller en Beter, p. 9)

Dit specifieke probleem speelt met name bij de wijze waarop de effectbepaling plaats vindt in het kader van de besluitvorming. Voor ons is wel duidelijk dat de complexiteit van infrastructurele projecten altijd een gegeven zal zijn. Het is naar onze mening verstandig om die complexiteit niet te zien als probleem, maar vooral te benaderen als een uitdaging om, ondanks de complexiteit, toch tot snelle en kwalitatief goede besluitvorming te komen. Besluitvorming waarin het niet alleen gaat om mobiliteit, maar ook aandacht is voor de goede leefkwaliteit en het milieu. Dat sluit overigens geenszins uit dat vereenvoudiging van regelgeving, ook ten aanzien van de besluitvorming over infrastructurele projecten, daar waar mogelijk, een belangrijk speerpunt van dit kabinet blijft.

Mogelijke vereenvoudiging van regelgeving en het voorkomen van schijnzekerheid door andere, zinnigere effectbepalingsmethoden leiden overigens niet tot wijziging van de Tracéwet zelf, maar tot aanpassing van andere wetten zoals de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zoals de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (zie paragraaf 3.3). Hetgeen geenszins uitsluit dat die wijziging wel meegenomen kan worden in het wetsvoorstel tot structurele wijziging van de Tracéwet. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het stabiliseren van de planuitwerkingsfase door het voorkomen van instabiliteit van uitgangspunten.

3. Hoofdpijnen voorgenum wetsvoorstel

3.1. Algemeen

Kern van het advies van de Commissie, in het licht van de genoemde oorzaken van vertraging, is een drastische aanpassing van de inrichting van het besluitvormingsproces.

«De grootste winst zal worden bereikt door een gedegener verkenningfase die wordt afgesloten met een politiek gedragen voorkeursbesluit. Daardoor kan de huidige instabiele planstudiefase vervangen worden door een veel kortere «planuitwerkingsfase» gericht op het uitwerken van het voorkeursalternatief, waarna het tracébesluit snel wordt genomen.» (Advies Beter en Sneller, p. 13)

De kern van het wetsvoorstel zal zijn om in de Tracéwet regels te stellen ten aanzien van de verkenning, die leidt tot een voorkeursbeslissing en ten aanzien van de (korte) planuitwerkingsfase waarin het voorkeursalternatief wordt uitgewerkt in een tracébesluit.

3.2. Verkenningfase

Voorkeursbeslissing wettelijk geregeld

De besluitvormingsprocedure in de huidige Tracéwet heeft geen betrekking op de verkenningfase en kent geen integraal, gebiedsgericht voorkeursbesluit zoals dit door de Commissie wordt voorgesteld. De tracéwetprocedure begint immers met de zogenaamde aanvangsbeslissing, die de start van de planstudiefase markeert (artikel 2, tweede lid). Het wetsvoorstel zal wel een wettelijke regeling bevatten van het voorkeursbesluit. Wij spreken overigens liever van een voorkeursbeslissing om – in lijn met het advies van de Commissie Elverding – het bestuurlijk-politieke karakter te benadrukken en duidelijk te maken dat het niet onze bedoeling is om een dergelijke voorkeursbeslissing door een rechter te laten toetsen. Tegen de voorkeursbeslissing staat dan ook geen bezwaar en beroep open.

Voorkeursbeslissing in structuurvisie bij plan-MER-verplichting

De voorkeursbeslissing zal een wettelijk voorgeschreven beslissing zijn, die voorafgaat aan de planuitwerkingsfase. Deze beslissing zal het karakter hebben van een structuurvisie in de zin van de Wet ruimtelijke ordening als tijdens de verkenning een plan-MER opgesteld moet worden. Dat is het geval als het in de voorkeursbeslissing voorgenomen project een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit is of als een passende beoordeling op basis van de Habitatrichtlijn is vereist. In deze gevallen bestaat de voorkeursbeslissing dus uit de vaststelling van de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een verbinding (het voorkeursalternatief) in een structuurvisie, waarin ook wordt aangegeven op welke wijze deze ontwikkeling zal worden verwezenlijkt: via een tracébesluit of een Rijksinpassingsplan (zie paragraaf 3.3). Met andere woorden: de voorkeursbeslissing is, in het geval een plan-MER is vereist, vervat in de structuurvisie.

Overige gevallen: voorkeursbeslissing op basis van de Tracéwet

De Tracéwet ziet niet alleen op de besluitvorming over aanleg of wijziging van hoofdwegen, maar ook op die inzake de aanleg of wijziging van landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. Niet al deze projecten zijn m.e.r.-(beoordelings)plichtig of vereisen een passende beoordeling. Als geen m.e.r.-(beoordelings)plicht bestaat en ook geen passende beoordeling in de zin van de Habitatrichtlijn behoeft te worden gedaan, is er geen plan-MER-plicht voor de verkenningfase. Voor deze categorie tracéwetprojecten zal de voorkeursbeslissing niet het karakter van een structuurvisie hebben, maar dat van een voorkeursbeslissing waarvoor de Tracéwet zelf een wettelijke regeling zal bevatten. Ten aanzien van de voorbereiding van een dergelijke voorkeursbeslissing door een verkenning sprak de Commissie over de «vormvrije verkenning», waarbij overigens moet worden opgemerkt dat de in de vorige alinea genoemde structuurvisie zelf ook vormvrij is.

Besluit m.e.r. wordt al gemoderniseerd

Of een milieueffectrapport moet worden gemaakt wordt bepaald aan de hand van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r.). In het kader van de modernisering van de regelgeving over de milieu-effectrapportage (*Kamerstukken 31 755*) zal overigens ook het Besluit m.e.r. worden aangepast en nauwgezet worden gekeken welke activiteiten in het licht van de Europese richtlijnen m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn.

Kwaliteit van de voorkeursbeslissing/structuurvisie Met de voorkeursbeslissing (waar in het vervolg over «voorkeursbeslissing» wordt gesproken, wordt daaronder óók begrepen de voorkeursbeslissing die het karakter van een structuurvisie heeft of daarin wordt vervat) wordt beoogd het voorkeursalternatief aan te geven dat in de planuitwerkingsfase kan worden uitgewerkt. Deze voorkeursbeslissing moet daarom van afdoende kwaliteit zijn en de hoofdzaken van een project betreffen. Gedacht kan daarbij worden aan de noodzaak, de modaliteit en aard van de verbinding, de geografische ligging, belangrijke inrichtingsaspecten (bijv. of er een tunnel of geen tunnel komt, belangrijke schermen, enz.) en het aannemelijk zijn dat de effecten op leefomgeving en milieu aanvaardbaar en toelaatbaar zijn. Ook dient er ten tijde van de voorkeursbeslissing concreet zicht te bestaan op de financiering van de planuitwerking en de realisatie, inclusief voor zover mogelijk de kosten van inpassing. In zoverre heeft de voorwaarde van een stabiele planuitwerking een disciplinerende werking op de voorbereiding van de voorkeursbeslissing.

Verkenning

De voorkeursbeslissing, of deze nu is vervat in een structuurvisie of in een voorkeursbeslissing op basis van de Tracéwet, wordt voorbereid door een gedegen verkenning waarbij in die gevallen waarin de Wet milieubeheer dit voorschrijft een Plan-MER wordt gedaan. Tijdens die verkenning wordt, nadat het probleem is gedefinieerd, een voorkeursalternatief geselecteerd uit mogelijke oplossingen. De (eventuele) alternatievenafweging vindt dus op hoofdzaken plaats in de verkenningsfase. Het politiek-bestuurlijke karakter van de verkenningsfase brengt mee dat inhoudelijke eisen aan de inrichting van de verkenning zo min mogelijk wettelijk voorgeschreven zouden moeten worden maar overgelaten moeten worden aan de startbeslissing. Daar kan ook een relatie worden gelegd met de zogenaamde «zevensprong van Verdaas» (*Kamerstukken II 2008/09, 31 305, nr. 119*).

Start van de verkenning

Net als de voorkeursbeslissing, zal de startbeslissing een wettelijk verankerd moment zijn. Wanneer de voorkeursbeslissing zal worden vervat in een structuurvisie, is de startbeslissing de in de Wet ruimtelijke ordening verplichte kennisgeving aan de Tweede Kamer dat de voorbereiding van een structuurvisie wordt voorgenomen om een gesteld of geconstateerd probleem – dat ruimer kan zijn dat van infrastructuur alleen – en de mogelijke oplossingen te verkennen. Voor de overige gevallen zal de Tracéwet voorzien in een regeling van de beslissing tot het starten van een verkenning.

Inrichting verkenning

In de startbeslissing zelf zal worden aangegeven op welke wijze en binnen welke termijn de verkenning zal worden ingericht. In de startbeslissing zal ook aangegeven moeten worden op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de verkenning zullen worden betrokken. Op deze wijze kan worden voorzien in maatwerk voor een passende publiekparticipatie ten behoeve van een goede kwaliteit en breed draagvlak voor de voorkeursbeslissing. Aangezien de voorkeursbeslissing de keuze zal gaan inhouden voor één uit te werken voorkeursalternatief, zal het ontwerp van de voorkeursbeslissing ter inzage moeten worden gelegd. In gevallen waarin een plan-MER wordt gemaakt, volgt dit reeds uit de Wet milieubeheer.

Programmatistische inrichting van de verkenning

Het zal mogelijk worden gemaakt dat een verkenning bij de start een programmatistisch karakter wordt gegeven, bijvoorbeeld wanneer daarbij niet één, maar een verzameling knelpunten op een netwerk worden betrokken, zoals in het huidige Programma Hoogfrequent Spoor. In dergelijke gevallen kan het wenselijk zijn dat een verkenning voor verschillende onderdelen leidt tot verschillende voorkeursbeslissingen. Wanneer blijkt dat de planuitwerking voor bepaalde «no regret»-projecten gestart zou kunnen worden, terwijl voor andere onderdelen de verkenning van oplossingsrichtingen nog niet is afgerond, is het wenselijk dat de voorkeursbeslissing voor deze projecten al genomen kan worden.

Betrokkenheid decentrale overheden en parlement bij verkenning

Het gewenste (politieke) karakter van de voorkeursbeslissing vereist dat het wetsvoorstel zal ingaan op onder meer de betrokkenheid van decentrale overheden en de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de voorkeursbeslissing. Betrokkenheid van de Tweede Kamer en van mede-overheden vergroot het draagvlak voor de voorkeursbeslissing. Daarbij dient echter niet uit het oog te worden verloren, dat in het algemeen beoogd wordt een verkenning in een periode van maximaal twee jaar af te ronden, zodat met een snelle planuitwerking en realisatie kan worden begonnen. Gelet op het voornemen dat een voorkeursbeslissing een structuurvisie zal kunnen zijn, wordt bij de uitwerking van het wetsvoorstel de procedureregeling voor structuurvisies in artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening – in het bijzonder de termijnen en de schorsende werking van behandeling van een structuurvisie (of het voornemen deze te gaan maken) – opnieuw bezien.

Gevolgen voor hoofdstuk II van de Tracéwet

Aangezien het de bedoeling is om in de verkenningsfase ook alternatieven af te wegen, zal het huidige hoofdstuk II (Trajectnota en standpunt) van de Tracéwet komen te vervallen. Op die manier kan ook bij de aanleg van hoofdwegen (waarop het huidige hoofdstuk II betrekking heeft) na vaststellen van het voorkeursalternatief in een structuurvisie op snellere manier overgegaan worden tot het vaststellen van het (ontwerp-)besluit.

3.3. Planuitwerkingsfase en tracébesluit

In de praktijk – de Commissie heeft daar ook op gewezen – hebben projecten tot aanpassing of aanleg van hoofdinfrastructuur vaak een bepaalde relatie met andere ontwikkelingen in het betrokken gebied, in welke gevallen een gebiedsgerichte aanpak wenselijk wordt geacht. Het is echter niet zo dat een tracébesluit ruimte biedt om ook die andere ontwikkelingen mogelijk te maken.

Onze gedachte is dat als op basis van de gebiedsgerichte integrale verkenning (resultierend in een structuurvisie) het wenselijk is dat in de daaropvolgende planuitwerkingsfase niet alleen een tracébesluit wordt vastgesteld maar ook de daarmee onlosmakelijke samenhangende andere ontwikkelingen mogelijk gemaakt moeten worden, de gelegenheid moet bestaan om ten behoeve van alle ontwikkelingen vervolgbesluitvorming te laten plaatsvinden op basis van de Wet ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld via een (rijks)inpassingsplan). Een gebiedsgerichte verkenning kan op zo'n manier ook in de planuitwerking leiden tot één besluit.

Zo kan het zijn dat met het verbreden van de weg vooral een betere doorstroming kan worden bereikt. In dat geval ligt het voor de hand om op

basis van de Tracéwet een tracébesluit vast te stellen. Indien de verbreding van de weg vooral nodig is voor een goede ontsluiting van te realiseren bedrijventerreinen of grote woningbouwlocaties, ligt het meer voor de hand om in het ruimtelijk plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening niet alleen de realisering van die bedrijventerreinen en woningbouwlocaties mogelijk te maken, maar tevens die van de verbreding van de weg.

In het wetsvoorstel zal een bepaling worden opgenomen, die mogelijk maakt dat de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op basis van verrichte verkenning kan beslissen (in de structuurvisie of voorkeursbeslissing) dat vervolgbesluitvorming door het Rijk op een andere wijze plaatsvindt dan via de Tracéwet. Overigens is niet uitgesloten dat een verkenning ook kan leiden tot een «voorkeursbeslissing» met de strekking dat niet een project tot aanpassing van hoofdinfrastructuur zal worden ondernomen, maar dat er wellicht andere maatregelen (of helemaal geen maatregelen) worden getroffen. In deze gevallen vindt vanzelfsprekend evenmin verdere besluitvorming via de Tracéwet plaats.

De planuitwerking via de Tracéwet, die zal leiden tot een tracébesluit waarin het voorkeursalternatief is uitgewerkt, zal de lijnen volgen van de huidige verkorte tracéwetprocedure. Aan meer stabiliteit wordt hier bijgedragen door de voorafgaande verkenning en de afsluitende structuurvisie of voorkeursbeslissing. De planuitwerking zal zich dan kunnen richten op de daarin voorgenomen keuzes voor een voorkeursalternatief. Dit brengt met zich mee dat ook in het kader van de voor het tracébesluit op te stellen MER, geen alternatieven meer hoeven te worden beschreven ten aanzien van de locatie en hoofdzaken van de inrichting, indien en voor zover deze al in het kader van een plan-MER in de verkenningsfase aan de orde zijn geweest en de structuurvisie daarvoor reeds een gemotiveerde keuze bevat.

In het kader van de MER wordt ook onderzoek gedaan naar de effecten op beschermde gebieden en wordt, afhankelijk van hetgeen de richtlijnen daarover vragen, onderzoek gedaan naar de mogelijke aanwezigheid van archeologische vindplaatsen. In het voorgestelde systeem is het de bedoeling dat reeds in de verkenningfase aandacht wordt besteed aan deze en andere onderwerpen, die alle belangrijk zijn voor de vraag welk alternatief in de voorkeursbeslissing gekozen wordt.

De stabiliteit van de planuitwerking zal verder worden versterkt door te werken met zinnigere wijzen van effectbepaling. Zoals al is opgemerkt zullen deze niet in de wijziging van de Tracéwet zelf worden opgenomen, maar zal worden bezien of deze hun weerslag moeten krijgen in aanpassing van de bestaande lagere regelgeving op dat terrein, zoals de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Ook is al aangegeven dat wordt bezien hoe de stabiliteit van uitgangspunten tijdens de planuitwerkingsfase kan worden vergroot.

3.4. Opleveringstoets

De Commissie stelt voor om binnen een jaar na ingebruikneming een opleveringstoets uit te voeren. Zij ziet de opleveringstoets als sluitstuk van de procedure, een controle of de milieunormen in de praktijk worden gehaald. Als dat niet het geval is, kunnen extra maatregelen worden ingezet. Met de opleveringstoets wordt extra zekerheid ingebouwd dat in de praktijk aan de milieunormen wordt voldaan.

Wij onderschrijven het belang van het moeten en willen garanderen dat voldaan zal worden aan de milieunormen. Daar past naar onze mening ook bij dat nadat de aangelegde of gewijzigde infrastructuur in gebruik is genomen er een controle op het voldoen aan de milieunormen plaatsvindt. Een controle waarvan de resultaten openbaar gemaakt worden en die aanleiding kunnen zijn om extra maatregelen te treffen. Een dergelijk onderzoek is ook van belang om informatie te verzamelen om de aannames (waartoe ook de eventueel gebruikte effectbepalingmethoden behoren) die gebruikt zijn voor de prognoses te kunnen valideren.

Wij omarmen daarom de opleveringstoets, maar willen die niet beperken tot één, projectspecifiek moment. Voor de wettelijke verankering zal worden aangesloten bij de wettelijke regelingen die zijn of worden ontwikkeld ten aanzien van lucht en geluid. In het advies van de Commissie is daarmee nog geen rekening gehouden, nu deze begin 2008 nog onvoldoende waren uitgekristalliseerd. In het Actieplan (oktober 2008) is op basis van voortschrijdend inzicht al aangegeven dat bij de vormgeving van de opleveringstoets ook aandacht moet worden besteed aan het monitoringsprogramma van het NSL en de voorgenomen wijziging van de Wet geluidhinder ten aanzien van het systeem van de geluidproductieplafonds.

Gebruik van deze wetgeving is aangewezen om geen doublure te creëren met de systematiek van het NSL en de geluidproductieplafonds, waarin juist de voorgeschreven monitoring van de luchtkwaliteit en die van de geluidhinder in relatie tot de grenswaarden respectievelijk de vastgestelde emissieplafonds inclusief de verplicht te nemen maatregelen, niet tot één projectspecifiek moment zijn beperkt. Ook wordt in die regimes reeds voorzien in voorschriften voor de wijze van effectbepaling bij tracébesluiten die op de programmasystematiek zijn toegesneden (zoals het gebruik van de saneringstool voor opname van een project in het NSL) en op de rapportage over de bevindingen en eventueel benodigde maatregelen.

Ten aanzien van het aspect natuur verdraagt een tot één projectspecifiek moment beperkte opleveringstoets zich niet zo goed tot het (europeesrechtelijk) systeem zoals dat neergelegd is in de Natuurbeschermingswet 1998. De wet eist – overeenkomstig de Habitatrichtlijn – dat steeds per project wordt bekeken wat de lange termijn effecten zijn. Het werken met toekomstprognoses die met onzekerheden zijn omgeven, past daarbij niet. Overigens voorziet datzelfde systeem ook in beheerplannen waaruit alsnog te treffen maatregelen kunnen voortvloeien. Zo bezien biedt het in de Natuurbeschermingswet 1998 neergelegde systeem ook een garantie dat voldaan zal worden aan de geldende milieunormen (in casu het blijvend kunnen halen van de instandhoudingsdoelstellingen).

Bovenstaande geeft weer dat er naast de autonome wens, zoals geformuleerd door de Commissie, om te komen tot een controle of de milieunormen worden gehaald, er reeds verschillende ontwikkelingen zijn aan te wijzen, die materieelvoorzien een wettelijke verankering van de opleveringstoets zoals verwoord door de Commissie, waarbij deze niet wordt beperkt tot één projectspecifiek moment.

Samengevat: In overeenstemming met het advies van de Commissie en de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt wordt voorzien in een opleveringstoets die mogelijk aanvullende maatregelen tot gevolg heeft als bij monitoring blijkt dat milieunormen niet gehaald worden. De wettelijke verankering daarvan volgt de (deels in ontwikkeling zijnde) wettelijke regelingen voor het NSL, de geluidproductieplafonds en de beheerplannen voor natuur, inclusief de daarin geregelde relatie tot tracé-

besluiten, monitoringsverplichtingen, rapportageverplichtingen en de verplichting tot het zonedig treffen van maatregelen. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal aandacht worden besteed aan de vraag of de verschillende systemen van deze drie regimes aanleiding vormen voor meer uniformiteit.

3.5. Bestuursprocesrecht

De Commissie heeft een aantal aanbevelingen opgesteld die het bestuursprocesrecht raken. Wij zijn van mening dat het voorgenomen wetsvoorstel in beginsel slechts bij uitzondering bepalingen zou dienen te bevatten, die afwijken van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ten aanzien van een aantal aanbevelingen van de Commissie is reeds een wijziging van de Awb in voorbereiding, die betrokken worden bij de crisis- en herstelwetgeving, en de Wet aanpassing bestuursprocesrecht Awb, waarvan het voorstel voor de zomer is toegezonden aan de Raad van State om advies.

In de bijlage bij deze wetgevingsnota wordt daarom beperkt ingegaan op de verschillende aanbevelingen terzake en, voor zover van toepassing, op de verhouding tot de al in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Awb. Op deze plaats gaan we slechts in op het punt van het beroepsrecht van de decentrale overheden.

Met de Commissie zijn wij het eens dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling. Bedoeling van het kabinet is om in de verkenningsfase meer dan nu gebeurt, de decentrale overheden te betrekken bij de infrastructurele plannen, zeker naarmate in de verkenning een gebiedsgerichte aanpak centraal staat. Het is ons streven om op een zodanige wijze de decentrale overheden te betrekken bij de voorbereiding en vaststelling van de voorkeursbeslissing, dat mede-overheden geen gebruik zullen willen maken van hun huidige wettelijke mogelijkheid om als belanghebbende op te komen tegen een tracébesluit dat een uitwerking is van die voorkeursbeslissing. Sluitstuk daarvan is dat het beroepsrecht van decentrale overheden tegen tracébesluiten zal komen te vervallen. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal op dit punt worden afgestemd met de voorbereiding van de crisis- en herstelwetgeving.

3.6. Vergunningen

De Commissie doet tevens voorstellen ten aanzien van de vergunningverlening. Zij stelt voor om te komen tot vermindering van een aantal vergunningen, enerzijds door te bepalen dat bepaalde vergunningen niet meer nodig zijn en anderzijds door te komen tot meer algemene regels.

Ter uitvoering van een tracébesluit zijn vergunningen nodig. Dat kunnen er enkele zijn maar ook vele honderden. De Tracéwet kent een regeling ter coördinatie van deze uitvoeringsbesluiten, met als sluitstuk de mogelijkheid van de zogenaamde indeplaatstreding. Tot nu toe is het twee keer voorgekomen dat een bestuursorgaan weigerde een (bouw)vergunning te verlenen, waarop de indeplaatstredingsbepaling (succesvol) is aangewend.

Niet alle vergunningen, die normaliter nodig zijn voor de aanleg van een weg, zijn nodig voor de uitvoering van het tracébesluit. Zo bepaalt artikel 15, zevende lid, van de Tracéwet dat een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3, onder a, van de Wro niet nodig is voor de uitvoering van werken of werkzaamheden ter uitvoering van het tracébesluit in het gebied dat is begrepen in een tracébesluit. Een soortgelijke bepaling kent de Spoedwet wegverbreding ook, alwaar bovendien bepaald is dat geen

vergunning op de grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken nodig is voor de uitvoering van het wegaanpassingsbesluit (artikel 11, zevende lid). Reden voor deze uitsluitingen is gelegen in het feit dat het infrastructurele besluit in feite al materieel in die vergunning voorziet. In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zal voor vergunningen waarvoor geldt dat de belangen al in het kader van het tracébesluit worden afgewogen, ook worden voorzien in het achterwege blijven van deze vergunningen.

Bij het achterwege laten van andere vergunningen dan die behoren tot de zojuist genoemde categorie spelen drie belangrijke bezwaren:

- Het verder uitsluiten van vergunningen van bijvoorbeeld gemeenten en provincies levert weliswaar minder vergunningen op, maar betekent tevens een verzwaring van het infrastructurele besluit met het belangenkader van die vergunning. Dit wordt een onwenselijke verzwaring geacht, omdat op die manier in het tracébesluit in materiële zin ingegaan moet worden op (het waarom van) de ontheffing van keurbepalingen, de bepalingen van werktijden etc.
- Daarnaast bepaalt het stelsel van de Tracéwet dat bij een eventueel beroep tegen een uitvoeringsbesluit geen gronden mogen worden aangevoerd die betrekking hebben op een tracébesluit waarop die vergunning rust (artikel 25c van de Tracéwet). Deze bepaling maakt dat in de praktijk nauwelijks beroep wordt ingesteld tegen de uitvoeringsbesluiten. De gronden kunnen hooguit betrekking hebben op de voorschriften en niet op de vraag of de bouwvergunning wel of niet verleend mag worden. Met andere woorden: er zijn wel veel vergunningen nodig, maar een eventuele vermindering leidt niet tot een snellere realisatie van het tracébesluit.
- In de praktijk levert de vergunningverlening als zodanig geen vertraging op. Reeds tijdens de voorbereiding van het tracébesluit wordt door Rijkswaterstaat en ProRail overleg gevoerd met de decentrale bestuursorganen. Door het versterken van de verkenning, wordt de betrokkenheid van decentrale bestuursorganen zodanig vervroegd, dat – mede gelet op de mogelijkheden van doorzettingsmacht – in het kader van de vergunningverlening geen sprake zal zijn van een vertragende hindermacht. Tot slot kan worden opgemerkt dat de tijd die gemoeid is met de vergunningverlening veelal parallel loopt met de tijd die nodig is voor de verkrijging van de gronden, de aanbesteding en de anderszins noodzakelijke voorbereiding van de uitvoering.

In het kader van de 8.40 amvb's, de Wabo en Waterwet wordt hard gewerkt aan het verminderen van het aantal vergunningen. Wij zien in het licht van deze ontwikkelingen en genoemde bezwaren dan vooralsnog ook geen reden om ten behoeve van alleen de Tracéwet te komen tot vergunningvervangende algemene regels, naast de reeds in gang gezette initiatieven.

3.7. *Lex specialis A74*

In het kabinetsstandpunt van 23 mei 2008 (*Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19*) wordt enerzijds aangegeven dat voor de A74 een lex specialis wordt uitgewerkt voor het geval de lopende tracéwetprocedure voor dit project onverhoopt vertraging oploopt. Tevens is aangegeven dat in het actieplan (lees: de wetgevingsnota) nader ingegaan wordt op de mogelijkheid van interimwetgeving.

De Commissie is terughoudend op het punt van het maken van de lex specialis en stelt als belangrijke voorwaarde dat nut en noodzaak van de gekozen oplossing maatschappelijk en politiek breed wordt gedragen en dat dat brede draagvlak eveneens aanwezig moet zijn als het gaat om de

urgentie van het mobiliteitsvraagstuk. Over het nut en noodzaak van de aanleg van de A74 twijfelen wij niet, zo ook zien wij in de Kamer een brede steun voor de aanleg van juist dit traject.

Belangrijk vraagpunt bij de A74 is de vaststelling van het studiegebied voor de luchtkwaliteit. Met de inwerkingtreding van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten kent de Tracéwet een wettelijke begrenzing van het studiegebied en een vereenvoudiging van de onderzoekslast. Deze bepalingen komen de snelle besluitvorming van het tracébesluit voor de A74 ten goede.

In het kader van de crisis- en herstelwetgeving wordt bezien of voor dit project verdergaande versnelling kan worden gerealiseerd.

4. Planning

Wij streven er naar om – na behandeling van de wetgevingsnota door de Tweede Kamer – het wetsvoorstel in het najaar van 2009 toe te zenden aan de Raad van State om advies. Begin 2010 zal dan het wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Aanbevelingen ten aanzien van het bestuursprocesrecht

In het kabinetsstandpunt (p. 7–8) is ten aanzien van het bestuursprocesrecht ingegaan op:

- de bestuurlijke lus;
- de versterking van de mogelijkheden voor de bestuursrechter voor instandhouding van rechtsgevolgen bij (gedeeltelijke) vernietiging van besluiten;
- een meer marginale toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen;
- het voorstel tot inperking van beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling over het tracébesluit;
- de mogelijkheden tot verkorting van termijn waarbinnen de rechter uitspraak moet doen;
- het voorstel om de mogelijkheid voor de bestuursrechter te creëren om bij een gebleken gebrek schadevergoeding toe te kennen aan individuele belanghebbenden in plaats van het besluit te vernietigen;

De Commissie heeft verder gesproken over de introductie van een relativiteitsvereiste, hieronder zal ook op dat onderwerp worden ingegaan (punt 7). Wij willen u graag informeren over de stand van zaken en onze opvattingen ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen, mede in het licht van de in voorbereiding genomen crisis- en herstelwetgeving.

1. Bestuurlijke lus

Het kabinetstandpunt sprak nog van de voorbereiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Inmiddels ligt dat wetsvoorstel bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 546). Van die verbetering ten aanzien van de besluitvorming in infrastructurele projecten zullen al spoedig de vruchten kunnen worden geplukt, waarbij het nog even de vraag is of het kabinetsvoorstel of het initiatiefwetsvoorstel inzake de Wet bestuurlijke lus Awb (*Kamerstukken I* 2008/09, 31 352) de rechter uiteindelijk de wettelijke mogelijkheid van de bestuurlijke lus zal bieden. Laatstgenoemd voorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard en aanhangig gemaakt in de Eerste Kamer.

2. Versterking van de mogelijkheden van de beroepsrechter voor de instandhouding van de rechtsgevolgen

Dit onderwerp heeft aandacht in het kader van de voorbereiding van de crisis herstelwetgeving. Bovendien wordt er op gewezen dat het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht binnenkort ingediend zal worden bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel bevat een verruiming van artikel 6:22 van de Awb. Zo wordt het de rechter mogelijk gemaakt om niet alleen bij schending van vormvoorschriften, maar meer in het algemeen bij schending van geschreven of ongeschreven rechtsregel het besluit in stand te laten, mits blijkt dat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Deze verruiming wordt mogelijk reeds naar voren gehaald door de crisis- en herstelwetgeving.

3. Een meer marginale toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen

Feitelijk toetst de bestuursrechter reeds marginaal. De rechter beziet of het bestuursorgaan (bij tracébesluiten zijn verweerders in de meeste gevallen de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen.

Daarnaast blijkt uit jurisprudentie dat bezwaarmakers niet kunnen volstaan met de enkele stelling dat onderzoeksgegevens niet kloppen. Een dergelijke stelling zal moeten worden onderbouwd, bijvoorbeeld met tegenrapportages. Normaliter heeft de rechter geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de door de ministers ingebrachte onderzoeken en onderzoeksgegevens.

Wel is het zo dat naarmate de onderzoekslasten minder worden, de toetsing ook minder inhoudelijk is. In zoverre kan met een verdere vereenvoudiging van de onderzoekslast de complexiteit van de besluitvorming en daarmee de kwetsbaarheid in belangrijke mate verminderd worden. Daarnaast zal het onderwerp van marginale toetsing worden onderzocht bij de voorbereiding van de crisis- en herstelwetgeving.

4. Inperking beroepsrechten van decentrale overheden

Op dit onderwerp is in paragraaf 3.5 van de wetgevingsnota ingegaan.

5. Termijn voor de rechter

Ingevolge artikel 25b, eerste lid, beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen twaalf maanden na ontvangst van een verweerschrift. Het tweede lid biedt de Afdeling de mogelijkheid om deze termijn met ten hoogste drie maanden te verlengen.

In de praktijk is er geen sprake van termijnoverschrijding, in de meeste gevallen (meer dan 90%) doet de Afdeling ruim binnen de haar toegemeten tijd uitspraak. Verder biedt artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht de rechter (en op grond van artikel 36 van de Wet op de Raad van State: de Afdeling bestuursrechtspraak) de mogelijkheid om ambtshalve of op verzoek over te gaan tot een versnelde behandeling.

Opgemerkt wordt dat de rechterlijke termijn in de praktijk wordt gebruikt voor de voorbereiding van de vergunning, het verkrijgen van de noodzakelijke gronden, en het doorlopen van de aanbestedingsprocedure. Overigens verzet de Algemene wet bestuursrecht noch de Tracéwet er zich tegen dat met de uitvoering van het tracébesluit wordt begonnen voordat de rechter tot een uitspraak komt.

Ten behoeve van de uniformiteit van wetgeving, zal in het wetsvoorstel wel de termijnstelling van de bestuursrechter in overeenstemming worden gebracht met die van de Wet ruimtelijke ordening (12 maanden na afloop van de beroepstermijn). Ook hier zal, voor zover van toepassing, aandacht zijn voor nauwe afstemming met de voorbereiding van de crisis- en herstelwetgeving.

6. Schadevergoeding in plaats van vernietiging van het besluit

In het kabinetsstandpunt is reeds aangegeven dat het voorstel van de Commissie om een wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter te introduceren om bij een gebleken gebrek schadevergoeding toe te kennen aan individuele belanghebbenden in plaats van het besluit te vernietigen niet in de uitwerking van het wetsvoorstel overgenomen wordt.

7. Relativiteitsvereiste

De Commissie zegt in haar aanbevelingen dat zij geen tegenstander is van de invoering van het relativiteitsvereiste, zij verwacht echter dat de invoering hiervan slechts beperkt zal leiden tot tijdwinst. Het voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht ziet op een verankering van een

relativiteitsvereiste in de Algemene wet bestuursrecht. Deze verankering zal in het kader van de voorgenomen crisis- en herstelwet mogelijk reeds naar voren worden gehaald.