

Vergaderjaar 2009–2010

32 377

Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Doel van dit wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Tracéwet teneinde een versnelde en verbeterde besluitvorming over infrastructurele projecten structureel mogelijk te maken. De aanleiding en hoofdlijnen van de hier voorgestelde wetswijzigingen zijn weergegeven in de op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezonden wetgevingsnota (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 45). De wetgevingsnota is de uitwerking van het op 23 mei 2008 aan beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 19) naar aanleiding van het advies «Sneller en Beter» van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (hierna: de Commissie). In haar advies heeft de Commissie voorstellen gedaan voor de verbetering van de bestuurscultuur, de kwaliteit van de voorbereiding van besluitvorming en de hier ter hand genomen herinrichting van het besluitvormingsproces van de Tracéwet.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

2.1 Sneller en Beter: verkenning, planuitwerking, oplevering

In de wetgevingsnota zijn de uitgangspunten van dit wetsvoorstel uiteengezet. Kern van het voorstel vormt de wettelijke verankering van de verkenningfase. Binnen een bij de startbeslissing bepaalde termijn en met participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen leidt een verkenning tot politiek-bestuurlijke besluitvorming – de zogenoemde «voorkeursbeslissing» – op strategisch niveau over het al dan niet noodzakelijk zijn van een infrastructureel project. Wordt die noodzaak vastgesteld, dan worden van dit project de belangrijkste kenmerken in de voorkeursbeslissing vastgesteld en in een korte en stabiele planuitwerkingsfase uitgewerkt tot een tracébesluit. Na realisatie en oplevering, wordt voorzien in een eveneens politiek-bestuurlijke opleveringstoets, waarmee wordt verzekerd dat ook na oplevering

maatregelen worden getroffen indien (bijvoorbeeld uit de monitoring van de luchtkwaliteit in het gebied, te zijner tijd uit de geluidproductieplafonds op hoofdwegen en landelijke spoorwegen en de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden) blijkt, dat toch niet aan de daarvoor geldende normen wordt voldaan.

2.2 Zinnvolle effectbepaling en procedures

Naast het uitgangspunt dat de startbeslissing, de voorkeursbeslissing en de opleveringstoets een politiek-bestuurlijk karakter hebben waarbij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt betrokken, is belangrijk dat onderzoeks- en effectbepalingsverplichtingen zinvol dienen te zijn. Dat wil zeggen dat de reikwijdte van dergelijke verplichtingen tot kennisvergaring wat betreft nauwkeurigheid en diepgang niet verder dient te gaan dan in het betreffende stadium van besluitvorming noodzakelijk is voor het zorgvuldig kunnen nemen van de nodige beslissingen waarvoor de gegevens worden verzameld. Op deze wijze wordt ook dubbel werk tussen de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase voorkomen. De Tracéwet, zoals gewijzigd door de inwerkingtreding van de Wet versneling besluitvorming wegprojecten (Stb. 2009, 189) voorziet reeds in een grondslag voor een ministeriële regeling om nadere regels te kunnen stellen ten aanzien van methoden en uitgangspunten voor de beoordeling van effecten van een project tot aanleg of wijziging van een hoofdweg. In het wetsvoorstel is die grondslag verbreed naar ook andere projecten (artikel 12, tweede lid).

2.3 Zevensprong van Verdaas

Ter uitvoering van de motie Roefs en Cramer (Kamerstukken II 2008/09, 31 305, nr. 119) zijn in het wetsvoorstel de elementen van de zevensprong van Verdaas betrokken. De zevensprong biedt een denkkader om de samenhang van oplossingsrichtingen te verkennen, zonder dat direct gekozen wordt voor de realisatie van extra weginfrastructuur. Er worden zeven te doorlopen treden onderscheiden:

1. Sturen op een ruimtelijke visie en programma;
2. Anders betalen voor mobiliteit (prijsbeleid);
3. De mogelijkheden van mobiliteitsmanagement;
4. Een optimalisatie van het openbaar vervoer;
5. Benutting van de bestaande infrastructuur;
6. Aanpassingen van bestaande infrastructuur;
7. Een onderbouwing van de noodzaak tot nieuwe infrastructuur.

Hoewel het denkkader in eerste instantie bedoeld is voor regionale overheden, is het ook geschikt als denkkader voor besluitvorming over landelijke infrastructuur. De zevensprong moet als instrument onderdeel zijn van een procesaanpak waarbij samenwerking met de decentrale overheden van groot belang is.

De zeven stappen zijn niet woordelijk overgenomen in het wetsvoorstel. Dat kan ook niet omdat de zevensprong vooral geschreven is vanuit een wegproject en de Tracéwet niet alleen de besluitvorming voor aanleg of wijziging van hoofdwegen bevat, maar ook die van landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen.

Maar de achterliggende gedachte – kies niet direct voor de fysieke aanpassing van de bestaande infrastructuur – is wel verwoord in de zinsnede «mogelijke oplossingen» in het voorgestelde artikel 3 en in het eerste lid van het voorgestelde artikel 5, waarin nadrukkelijk naar voren is gebracht dat een voorkeursbeslissing ook kan inhouden dat er geen extra infrastructuur zal worden gerealiseerd.

2.4 Brede verkenning

Het wetsvoorstel is gericht op verkenningen naar problemen op de hoofdinfrastructuur of het ontbreken daarvan: het blijft immers een wijziging van de Tracéwet die in oorsprong sectoraal van aard is. Maar ondanks die bepaling tot de hoofdinfrastructuur moet gegarandeerd worden dat bij die verkenning wel ruim aandacht wordt besteed aan alle relevante aspecten van het gebied en niet alleen aan de ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder ook verkeers- en milieuontwikkelingen, in het gebied, maar ook aan ruimtelijk beleid dat gericht is op het behoud van status en dus gericht op het tegengaan van ruimtelijke ontwikkelingen. Het is om die reden dan ook dat in het wetsvoorstel – zie met name artikel 2, derde lid, onderdeel b, artikel 3, artikel 4, tweede lid en artikel 5, eerste lid, met name aandacht wordt gevraagd voor het betrekken van ruimtelijke ontwikkelingen. Met het breed verkennen en het niet al te vroeg inzoomen op oplossingen wordt voorkomen dat in een te vroeg stadium een «oplossing» wordt gepresenteerd.

Het proces kan het best worden gezien als dat van trechtering. Eerst na een gedegen verkenning in een niet te beperkt studiegebied, met een vroegtijdige participatie van de omgeving en een zelfde betrokkenheid van de decentrale overheden, de gebiedsexperts bij uitstek, kan dan de uiteindelijke oplossing voor het geschetste probleem vanzelf naar voren komen. Ongeacht de vorm van die oplossing en aard van de te treffen maatregelen.

2.5 Breed draagvlak

De Commissie benadrukt in haar advies het belang van de investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces opdat er een breed gedragen besluit tot stand komt. Dat proces begint al voorafgaande aan het startbesluit. In het wetsvoorstel (artikel 2, tweede lid) is ten behoeve van de zorgvuldige voorbereiding uitdrukkelijk bepaald dat een startbeslissing niet genomen wordt dan nadat overleg met de betrokken bestuursorganen heeft plaatsgevonden. Hoewel het wetsvoorstel daar niets over zegt, is het geenszins uitgesloten dat met een bestuursovereenkomst voorafgaande aan de startbeslissing een gedegen fundament kan worden gelegd voor het uiteindelijk te bereiken breed gedragen besluit. Tevens is voorgeschreven (artikel 2, derde lid) dat van begin af aan al duidelijk is op welke wijze burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen, betrokken zullen worden bij de uit te voeren verkenning. De Tweede Kamer wordt reeds op de hoogte gesteld van de startbeslissing en is zo gezien vanaf het begin «aangetakt».

Maar ook de vaststelling van de structuurvisie inclusief de daarvan deel uitmakende voorkeursbeslissing dient op een zorgvuldige wijze tot stand te komen. Bepaald is (artikel 6, eerste lid) dat het ontwerp van de structuurvisie niet alleen ter inzage wordt gelegd met het oog op het vergaren van zienswijzen, maar ook dat dat ontwerp wordt toegezonden aan de Tweede Kamer en de betrokken bestuursorganen. Het ligt voor de hand als de Tweede Kamer of de betrokken bestuursorganen aangeven over het ontwerp van de structuurvisie (en met name de daarin opgenomen voorkeursbeslissing) te willen beraadslagen met de minister(s), dat dan de definitieve vaststelling van de structuurvisie eerst na die bespreking zal plaatsvinden. Dat is niet in de laatste plaats gewenst in het licht van het streven te komen tot een breed gedragen besluit mede als voorwaarde om een stabiele planuitwerkingsfase te kunnen beginnen. Ook in deze fase kan een bestuursovereenkomst (zie meer daarover in de toelichting bij artikel 5) een consoliderende rol spelen.

2.6 Participatie

In vervolg op het kabinetsstandpunt *Inspraak Nieuwe Stijl* (Kamerstukken II 2005/06, 29 385, nr. 7) is bij brief van 12 december 2008 de Tweede Kamer het eindrapport «Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming» aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 42). Daarin zijn de succesvolle resultaten beschreven van de toepassing van *Inspraak Nieuwe Stijl* en is aangegeven dat ook deze (voorgestelde) wijziging van de *Tracéwet* effectieve participatie mogelijk moet maken. Daartoe is op verschillende plaatsen in het voorstel nadrukkelijk de eis gesteld dat voorafgaand aan de besluitvorming aangegeven moet worden op welke wijze participatie plaatsvindt. Maar ook bij de structuurvisie en bij het tracébesluit (artikel 10, vierde lid) zullen de resultaten van de participatie en wat daarmee is gedaan, duidelijk naar voren worden gebracht.

2.7 Twee procedures

De huidige tracéwetprocedure kent twee procedures. Onderscheid wordt gemaakt tussen de uitgebreide en de verkorte procedure.

De verkorte procedure is geschreven voor de wijziging van infrastructuur daar waar de te wijzigen infrastructuur reeds bestaat, uitgewerkt in het huidige artikel 2, eerste lid, b tot en met e. De uitgebreide procedure is alleen van toepassing op de aanleg van gehele nieuwe infrastructuur. De aard van die activiteiten maakt dat bepaalde stappen zijn toegevoegd aan de verkorte procedure: te weten de zelfstandige trajectnota/MER en het daarbij behorende standpunt.

Ook het onderhavig wetsvoorstel wil recht doen aan de verschillen in aard en omvang van de diverse tracéwetplichtige activiteiten. Wel vindt in beide gevallen een verkenning plaats. In het geval van de korte procedure landen de resultaten in het (ontwerp)-tracébesluit, in het geval van de uitgebreide procedure in de structuurvisie.

De eenvoudige procedure kent als stappen de startbeslissing, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit. De andere procedure leidt via de startbeslissing naar de vaststelling van de structuurvisie, waarvan de voorkeursbeslissing deel uit maakt. Het (ontwerp)-tracébesluit is dan de uitwerking van die voorkeursbeslissing. De stappen van beide procedures staan in bijgaande tabel uitgewerkt.

Tabel

In kolom 1 is de procedure vermeld als in de startbeslissing opgenomen is dat een structuurvisie zal worden voorbereid (toepassing van artikel 2, vierde lid)

In kolom 2 is de procedure vermeld als geen structuurvisie wordt vastgesteld.

1 SB (artikel 2) = start van de verkenning (artikel 3)	
2 Toezending van de SB aan TK en BB (artikel 2, zesde lid)	
(In SB wordt aangegeven dat wel een SV wordt vastgesteld (artikel 2, vierde lid))	(In SB wordt aangegeven dat geen SV wordt vastgesteld)
3 Ter inzage leggen van het OSV (inclusief OVB) + toezending aan TK en BB (artikel 6)	–
4 Vaststelling SV (incl. VB) (artikel 4–5)	–
5 Toezending SV aan TK en BB (artikel 7)	–
6 Vaststelling OTB ¹	3 Vaststelling OTB
7 Ter inzage leggen van het OTB ¹	4 Ter inzage leggen van het OTB

¹ Indien geen toepassing wordt gegeven artikel 4, tweede lid.

BB betrokken bestuursorganen
OTB ontwerp-tracébesluit
OSV ontwerp-structuurvisie
OT opleveringstoets
OVB ontwerp-voorkeursbeslissing
SV structuurvisie
TB tracébesluit
TK voorkeursbeslissing

Criteria in de wet?

Wat betreft het al dan niet opnemen van (wettelijke) criteria in welk geval de uitgebreide (dat betekent dat ter voorbereiding van definitieve besluitvorming een structuurvisie zal worden vastgesteld) dan wel de verkorte tracéwetprocedure wordt gevolgd, hebben twee argumenten een rol gespeeld:

De eerste reden is dat het precies omschrijven van criteria voor een in beginsel onbeperkt aantal en wat betreft aard onbekende projecten kan leiden tot discussie over die criteria en daarmee tot schijnzekerheid en tot ongewenste juridificering.

De tweede reden is wat principiëler van aard. Ook de Wet ruimtelijke ordening geeft niet aan in welke gevallen een structuurvisie in de zin van artikel 2.3, tweede lid, wordt vastgesteld. Het eerste lid van artikel 2.3 van de Wro schrijft (verplicht) het vaststellen van een structuurvisie voor ten behoeve van een goede nationale ruimtelijke ordening voor het gehele land, maar duidelijk is dat bij de structuurvisie op grond van het tweede lid er geen sprake is van een verplichting, maar van een discretionaire bevoegdheid.

In het wetsvoorstel is – op soortgelijke wijze als in artikel 2.3 van de Wro is geregeld –, bepaald dat in omschreven gevallen wel een structuurvisie wordt vastgesteld en in andere gevallen die vaststelling wordt overgelaten aan de (politieke) besluitvorming van beide ministers.

Voor die aan beide ministers overgelaten besluitvorming is informatie nodig over het project en over de gebiedskenmerken om te kunnen bepalen dat het voorafgaand aan de definitieve besluitvorming vaststellen van een structuurvisie een meerwaarde kan hebben voor de kwaliteit van het uiteindelijke besluit.

Daartoe zijn door de Commissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur diverse criteria aangedragen, zoals de bevolkingsdichtheid (bezien vanuit de blootstelling), de aanwezigheid van Natura 2000-gebieden, EHS-gebieden of nationale landschappen, het voorhanden zijn van verschillende redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven en andere.

Ten behoeve van de besluitvorming of een structuurvisie zal worden vastgesteld, zal uiteraard gebruik gemaakt worden van informatie over het project en de gebiedskenmerken. Een hoge bevolkingsdichtheid bijvoorbeeld is op zich geen reden om een structuurvisie vast te stellen. Een reden kan wel gelegen zijn in de aard van het project in relatie tot het gebied en dat alsdan het vaststellen van een structuurvisie een meerwaarde met zich zal brengen voor de definitieve besluitvorming. Het is niet goed mogelijk en bovendien ook ongewenst, zoals hierboven aangegeven, om criteria in de wet zelf op te nemen of in aanvulling op artikel 2, vierde lid, tweede volzin meer voorbeelden te noemen.

In het voorgestelde artikel 2, vierde lid, tweede volzin, staat nadrukkelijk «in ieder geval» geschreven. Dat betekent dat geheel niet uitgesloten is dat in andere gevallen dan de twee met name genoemde ook besloten wordt om een structuurvisie vast te stellen. Zo mag duidelijk zijn dat juist als er ten aanzien van de oplossingen verschillende reële alternatieven zijn, het voor de hand ligt om de structuurvisiefase en de daarbij behorende voorkeursbeslissing te gebruiken om in de verkenningsfase te

komen tot een selectie van alternatieven waarmee op dit punt een stabiele planuitwerkingsfase is verzekerd.

Als echter duidelijk is dat de omvang of aard van het te verkennen probleem beperkt is en duidelijk is dat het voorafgaand aan het tracébesluit vaststellen van een structuurvisie geen meerwaarde zal hebben, zal in de startbeslissing gemotiveerd aangegeven worden dat om die reden geen toepassing is gegeven aan artikel 2, vierde lid.

2.8 Samenloop met de m.e.r.-procedure

Of een wijziging van de hoofdinfrastructuur een m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit is, blijkt niet uit de Tracéwet, maar uit de vermelding van de activiteit op de C-lijst of D-lijst van de Bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994. Dat besluit bevat ten aanzien van de wijziging van de hoofdinfrastructuur slechts m.e.r.-plichtige en geen m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Maar ook niet alle tracéwetplichtige activiteiten zijn m.e.r.-plichtig. Dat betekent dat voor sommige tracébesluiten de vaststelling van een milieueffectrapport niet vereist is op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage 1994. Dat in de Tracéwet zoals die komt te luiden na wijziging door dit wetsvoorstel, geen verwijzing naar de Wet milieubeheer is opgenomen, laat onverlet dat er wel degelijk samenloop met de m.e.r.-procedure kan zijn: de meeste tracéwetplichtige activiteiten zijn namelijk wel m.e.r.-plichtig.

Zo kan tegelijkertijd met de startbeslissing, waarbij geen toepassing wordt gegeven aan artikel 2, vierde lid, kennis gegeven worden van het voornemen, bedoeld in artikel 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer (de voorbereiding van de besluit-m.e.r.-procedure).

Zo kan tegelijkertijd met de startbeslissing, waarbij wel toepassing wordt gegeven aan artikel 2, vierde lid, kennis gegeven worden van het voornemen bedoeld in artikel 7.9, eerste lid, van de Wet milieubeheer (de voorbereiding van de plan-m.e.r.-procedure). Maar juist vanwege het proces van trechtering (zie paragraaf 2.4) kan met de kennisgeving van het voornemen gewacht worden, met name als behoefte bestaat om de eerste tijd van de verkenningsfase te gebruiken om te komen tot een eerste selectie van alternatieven of een verdere begrenzing van de scope van het project.

Overigens kan ook gedurende de m.e.r.-procedure trechtering plaats vinden en hoeft vanwege die wens niet gewacht te worden met de kennisgeving van het voornemen. Ook in de huidige praktijk wordt trechtering toegepast. Zo wordt in toenemende mate gewerkt met een MER 1^{ste} en 2^{de} fase (zie bijvoorbeeld het project A6–A9, de A4 Midden-Delfland). Bedoeling daarbij is om tussentijds te komen tot een selectie van alternatieven en daarmee tot een beperking van de zogenaamde projectscope en het te verrichten onderzoek.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft eenmaal kunnen oordelen over een tussentijdse beslissing om bepaalde alternatieven niet verder te onderzoeken en (in dat geval) slechts de verbredingsalternatieven verder in beschouwing te nemen (ABRvS 17 maart 2004 inzake tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven) en had, mits voldaan werd een aantal voorwaarden, geen bezwaar tegen deze werkwijze.

Het is dan ook niet nodig om het nemen van een trechteringsbeslissing in de wet zelf te verankeren.

Als de structuurvisie het kaderstellende besluit is voor een te nemen m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit, zal tevens het planMER ter inzage worden gelegd) alvorens de structuurvisie definitief vastgesteld

kan worden, zoals ook bij het ontwerp-tracébesluit voor een m.e.r.-plichtige activiteit het milieueffectrapport ter inzage wordt gelegd.

In de Tracéwet kunnen bepalingen over die terinzagelegging van het MER achterwege blijven, aangezien de Wet milieubeheer de terinzagelegging van het planMER en het besluitMER bij het ontwerpplan respectievelijk het ontwerp-tracébesluit voorschrijft.

2.9 Herinrichting van hoofdstuk III

Herinrichting van het huidige hoofdstuk III is om een aantal redenen nodig.

De daartoe behorende artikelen zijn regelmatig onderwerp van wijziging van verschillende wetten geweest. Inmiddels bevat het hoofdstuk ook een aantal vervallen bepalingen (de artikelen 13, 14 en 14a), is door de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten een aantal min of meer tijdelijke artikelen (10a, 10b en 15a) toegevoegd en kent de wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (Kamerstukken I 2008/09, 31 546, nr. A) een nieuw artikel 15b. Door de wijzigingen van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de Crisis- en herstelwet is het eerste lid van artikel 15 wel erg lang geworden.

Verder is besloten om het huidige artikel 1, eerste lid, onderdeel h, uit de definitiebepalingen te halen en om te vormen tot bepalingen over de inhoud van een tracébesluit (het voorgestelde artikel 10).

De andere inhoud van hoofdstuk II (zie daarover paragraaf 3) heeft ook tot gevolg dat artikel 2, eerste lid, (het zogenaamde toepassingsbereik) overgezet is naar hoofdstuk III.

Het is om bovenstaande redenen dat besloten is om hoofdstuk III opnieuw vast te stellen hoewel het merendeel van de bepalingen inhoudelijk niet is gewijzigd.

Wij menen dat deze hernieuwde vaststelling de toegankelijkheid en leesbaarheid van de wet ten goede komt.

Onderdeel D van artikel I gaat uit van de Tracéwet zoals die gewijzigd is door de Crisis- en herstelwet en gewijzigd zal worden als gevolg van de wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage), de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die op 23 maart 2010 door de Eerste Kamer is aangenomen, en de wet tot wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (Kamerstukken I 2008/09, 31 546, nr. A).

3. Hoofdpijnen van het nieuwe hoofdstuk II

Het huidige hoofdstuk II bevat de extra stappen die de uitgebreide tracéwetprocedure voorschrijft ten opzichte van de besluitvormingsprocedure voor de verkorte procedure. Het bevat de regeling van de startnotitie m.e.r./beleidsvoornemen, de inhoud van de trajectnota (de verkeerskundige pendant van het milieueffectrapport), regels over de terinzagelegging van de trajectnota/MER, de betrokkenheid van bestuursorganen en de inhoud van het uiteindelijke standpunt. Het standpunt bevat de keuze van de ministers of en zo ja welk onderzocht alternatief zal worden uitgewerkt tot tracébesluit.

De (extra) besluitvorming van hoofdstuk II is alleen van toepassing op de aanleg van hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. Het hoofdstuk is niet van toepassing op voorgenomen activiteiten die betrekking hebben op de wijziging van bestaande infrastructuur (zoals de verbreding van een bestaande hoofdweg). In de wetgevingsnota is

aangegeven, dat het huidige hoofdstuk II kan vervallen. Omdat het de bedoeling is om in de verkenningsfase ook onderzoek te doen naar alternatieven met een voorkeursbeslissing als resultaat is het niet zinvol om na het vaststellen van die voorkeursbeslissing alsnog hoofdstuk II – onderdeel van de huidige planstudie – te doorlopen. Daarvoor komt een nieuwe hoofdstuk II in de plaats.

Het voorgestelde hoofdstuk II bevat regels ten aanzien van de startbeslissing, de verkenning, de structuurvisie en de bijbehorende procedure ten aanzien van betrokkenheid van decentrale overheden, participatie en informatievoorziening. In de artikelsgewijze toelichting wordt daar nader op ingegaan.

Net zoals de huidige tracéwetprocedure afhankelijk van de aard en de complexiteit van het te realiseren project onderscheid maakt tussen de uitgebreide en de verkorte tracéwetprocedure, is het ook de bedoeling om in de toekomstige Tracéwet wat procedure en procedurerestappen betreft rekening te houden met het feit dat projecten verschillen. De aanleg van een geheel nieuwe spoorweg vraagt om een andere besluitvorming en communicatie met de omgeving dan het simpelweg realiseren van een weefstrook over een paar honderd meter, ook al zijn beide activiteiten tracéwetplichtig.

Hoofdstuk II bevat bepalingen over de startbeslissing: wie deze vaststelt en wat ten minste de inhoud is. Het wetsvoorstel schrijft voor in welke gevallen ter voorbereiding van definitieve besluitvorming in ieder geval een structuurvisie wordt vastgesteld. Mogelijk wordt gemaakt dat ook in andere gevallen dan aanleg of grote wijziging van hoofdinfrastructuur een structuurvisie vooraf gaat aan de definitieve besluitvorming. Verder bevat het voorgestelde artikel 2 bepalingen over de vraag wie bij de totstandkoming van de startbeslissing wordt betrokken, hoe bekendheid wordt gegeven aan de startbeslissing en wie haar krijgt toegezonden.

De startbeslissing markeert het begin van de verkenning, een proces waarbij informatie wordt verzameld, kennis wordt vergaard over het gebied, de aard van het probleem, relevante ruimtelijke ontwikkelingen en mogelijke oplossingen voor het probleem (artikel 3).

De artikelen 4 tot en met 7 zijn alleen van toepassing als in de startbeslissing aangegeven is dat een structuurvisie wordt voorbereid.

Aangegeven wordt wat de inhoudsvereisten zijn van zo'n structuurvisie en dat daar in ieder geval de voorkeursbeslissing deel van uitmaakt (artikel 4 en 5).

Uit artikel 6 wordt duidelijk dat de structuurvisie eerst als ontwerp ter inzage wordt gelegd en het indienen van zienswijzen mogelijk wordt gemaakt (in de praktijk zal in die gevallen dat de structuurvisie het kaderstellende besluit is voor een te nemen m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit, tevens het planMER ter inzage worden gelegd) alvorens de structuurvisie definitief vastgesteld kan worden. Het ontwerp van de structuurvisie (evenals de definitieve structuurvisie) wordt toegezonden aan Tweede Kamer en betrokken bestuursorganen.

4. Beroep van decentrale overheden tegen het tracébesluit

In het voorontwerp van het wetsvoorstel (zie hieronder in paragraaf 5) was een wijziging van artikel 25a opgenomen (een nieuw derde lid) teneinde, overeenkomstig de wetgevingsnota, te bepalen dat bestuursorganen van decentrale overheden geen beroep konden instellen tegen een tracébesluit.

De VNG, het IPO en de Commissie voor advies inzake de waterstaatswetgeving spraken hun bezwaren uit tegen dat artikel, maar memoreerden daarbij dat ook het voorstel voor de Crisis- en herstelwet een dergelijke

bepaling kende. Besloten is om – ondanks het bepaalde in de Crisis- en herstelwet – artikel 25a wel te wijzigen, daarop ziet onderdeel J van artikel I. Het gaat bij de voorgestelde wijziging van het huidige artikel 25a (in dit wetsvoorstel artikel 25 (nieuw), derde lid), anders dan bij de Crisis- en herstelwet, niet om een bijzondere regeling met het oog op de bestrijding van de ernstige economische en financiële crisis en ook niet om in een beginsel tijdelijke regeling. In haar advies heeft de Commissie het voorstel gedaan om het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen af te schaffen. In de wetgevingsnota is aangegeven dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling. Het is juist de bedoeling dat de decentrale overheden vooral in de verkenningsfase, meer dan nu gebeurt, worden betrokken bij de infrastructurele plannen. Het voorgestelde hoofdstuk II bevat daartoe verschillende bepalingen ter waarborging van die gewenste betrokkenheid. De decentrale overheden hebben een grote rol bij de voorbereiding van een tracébesluit die anders is dan die van burgers en maatschappelijke organisaties. Zo worden de decentrale bestuursorganen geraadpleegd bij de voorbereiding van de startbeslissing (artikel 2, tweede lid), maar ook in de verkenningsfase en bij de totstandkoming van de voorkeursbeslissing worden decentrale overheden nadrukkelijk betrokken. Tevens worden bij de voorbereiding van het (ontwerp)tracébesluit (artikel 12, tweede lid) de decentrale bestuursorganen uitgenodigd om te participeren in de voorbereiding van het uiteindelijke besluit. In de praktijk vindt op basis van dat artikel intensief overleg met decentrale bestuursorganen plaats. Een dergelijke betrokkenheid in de verkenningsfase maar ook bij de voorbereiding van het uiteindelijke tracébesluit rechtvaardigt het afschaffen van het beroepsrecht van decentrale bestuursorganen tegen tracébesluiten. De bepaling tot het afschaffen van het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen is niet primair ingegeven door het aspect tijdwinst, maar door het meer principiële punt dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling en de wens om de decentrale overheden op een vroeg moment te betrekken, zodat ten volle rekening kan worden gehouden met hun wensen.

Vanwege het vervallen van een aantal artikelen en daarmee samenhangende vernummering, zal het vernummerde artikel 25 (huidige artikel 25a) een derde lid krijgen, inhoudende dat decentrale overheden geen beroep kunnen instellen tegen het tracébesluit.

Op zich is reeds in de Crisis- en herstelwet een bepaling (artikel 1.4 in relatie tot bijlage 1 bij die wet) opgenomen dat decentrale overheden niet in beroep kunnen gaan tegen tracébesluit, maar de regeling in de Crisis- en herstelwet is in beginsel van tijdelijke aard.

5. Voorbereiding van het wetsvoorstel

Eind september 2009 is een voorontwerp van het wetsvoorstel toegezonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer, de Unie van Waterschappen, ProRail, de Commissie voor de milieueffectrapportage, de Stichting Natuur en Milieu, de Stichting Milieudefensie, VNO/NCW, Bouwend Nederland, ANWB en het Overlegorgaan Verkeer en Waterstaat. De Commissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur en de Commissie voor advies inzake de waterstaatswetgeving is gevraagd om te adviseren over het voorontwerp.

Anders dan in het nu voorliggende voorstel van wet kende het voorontwerp een regeling dat bij startbeslissing werd bepaald in welke gevallen er wel en in welke gevallen er geen verkenning zou worden uitgevoerd. En

dat als aannemelijk was dat ter uitvoering van de voorkeursbeslissing een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit zou worden vastgesteld, ter voorbereiding van die voorkeursbeslissing een structuurvisie (met daaraan gekoppeld een planMER) werd vastgesteld.

Mede naar aanleiding van de binnengekomen reacties is gekozen voor een andere benadering.

Niet de vraag of er al dan niet een verkenning moet worden verricht maar de vraag of ter voorbereiding van definitieve besluitvorming al dan niet een structuurvisie zal worden voorbereid, lijkt een betere insteek voor de vraag hoe de tracéwetprocedure (uitgebreid of verkort) er uit zal zien. Dat betekent dat te allen tijde een verkenning wordt verricht, dit overeenkomstig de wensen van diverse geconsulteerde instanties.

Wat betreft het al dan niet opnemen van (wettelijke) criteria in welk geval de uitgebreide (dat betekent dat ter voorbereiding van definitieve besluitvorming een structuurvisie zal worden vastgesteld) dan wel de verkorte tracéwetprocedure wordt gevolgd, wordt verwezen naar de toelichting in paragraaf 2.7 van het algemeen deel.

6. Administratieve lasten

De wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen leiden niet tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven of voor burgers. De voorgestelde wetgeving richt zich vooral tot bestuursorganen bij besluitvorming over infrastructurele projecten. Van inhoudelijke of informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven en van daaraan verbonden informatie- of nalevingskosten is daarbij geen sprake. Om deze redenen is afgezien van een toets door Actal.

7. Van wetgevingsnota naar voorstel van wet

Op verschillende punten is afgeweken van de wetgevingsnota, daar waar deze ingaat op de hoofdlijnen van het voorgenomen wetsvoorstel (paragraaf 3 van de nota).

Zo is er geen relatie tussen de planMER-verplichting en het daarom vaststellen van een structuurvisie. Als in de startbeslissing staat dat een structuurvisie wordt voorbereid, dan is er alleen een planMER-verplichting als de structuurvisie het kaderstellende besluit voor een m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit is.

Anders dan in de wetgevingsnota is aangegeven, zal niet in alle gevallen een voorkeursbeslissing worden vastgesteld. Als een structuurvisie wordt vastgesteld, dan maakt de voorkeursbeslissing deel uit van die structuurvisie. Bij de wat eenvoudigere projecten is niet voorzien in een aparte voorkeursbeslissing: het (ontwerp-)tracébesluit bevat in dat geval de motivering van de in dat besluit uitgewerkte oplossing van het probleem. Anders dan in de wetgevingsnota is aangegeven, bevat het voorstel (in artikel 6) een zelfstandige regeling van de voorbereiding van de structuurvisie, zodat als ten behoeve van die structuurvisie een planMER wordt opgesteld, deze bij het ontwerp ter inzage wordt gelegd.

In aanvulling op de wetgevingsnota ten aanzien van de betrokkenheid van de Tweede Kamer en de decentrale overheden wordt voorgesteld dat een startbeslissing eerst na overleg met decentrale overheden wordt vastgesteld. Gezien de eigenstandige procedureregeling van de structuurvisie en de betrokkenheid van de Tweede Kamer is in het wetsvoorstel bepaald dat artikel 2.3, derde en vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening niet van toepassing zijn.

II ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

Artikel 1, eerste lid, wordt gewijzigd.

Allereerst is de opsomming van begrippen alfabetisch bepaald. De begrippen en de definities hoofdvaarweg, hoofdweg, landelijke spoorweg, Onze Minister en Onze Ministers zijn ongewijzigd gebleven.

De begrippen en definities van regionaal openbaar lichaam, bijkomende infrastructurale voorzieningen, verkeers- en vervoerstraject en tracé komen te vervallen. De begrippen bijkomende infrastructurale voorzieningen en tracé keren in aangepaste vorm terug als inhoudsvereiste in artikel 10. De term verkeers- en vervoerstraject en het begrip regionaal openbaar lichaam keren niet meer terug in de Tracéwet en behoeven dan ook geen definitie.

Onderdeel B

Het huidige artikel 2, eerste lid, bevat het zogenaamde toepassingsbereik van de Tracéwet. De systematiek werkt zo dat als een voorgenomen activiteit niet vermeld is in het eerste lid, de Tracéwet niet van toepassing is.

De wijziging van de Tracéwet om de verkenningsfase wettelijk te verankeren, betekent dat de vraag voor welke activiteiten een tracébesluit wordt vastgesteld overgezet moet worden naar hoofdstuk III van de Tracéwet. Immers de start (en daarmee het toepassingsbereik) van de in de Tracéwet op te nemen verkenningsfase kan nog niet bepaald worden op basis van de oplossing. Het toepassingsbereik van hoofdstuk II ligt besloten in het nieuwe artikel 2, eerste lid: Er moet sprake zijn van een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg, een landelijke spoorweg of een hoofdvaarweg. Eerst als aan het einde van de verkenningsfase blijkt dat de oplossing ziet op de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur kan hoofdstuk III van toepassing zijn en wel op grond van artikel 8.

De aanvangsbeslissing (het huidige artikel 2, tweede lid) keert niet terug in het wetsvoorstel. De tracéwetprocedure begint immers eerder, namelijk met de startbeslissing.

De beslissing inzake het bevoegd gezag (het huidige artikel 2, derde lid) komt in dit voorstel terug in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, en – als er geen structuurvisie wordt vastgesteld – in artikel 2, derde lid, onderdeel e.

Onderdeel C

(Artikel 2)

Een startbeslissing komt niet uit de lucht vallen. Binnen de kaders van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit zullen opgaven voor mogelijke verkenningen veelal voortvloeien uit de gebiedsagenda's. Niet alle verkenningen die uit gebiedsagenda's kunnen voortvloeien, vallen onder het bereik van dit wetsvoorstel. In de praktijk zullen verkenningen immers op een breder terrein worden uitgevoerd in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). De in dit wetsvoorstel – het gaat immers om een wijziging van de Tracéwet – voorgestelde regels zijn slechts van toepassing in die gevallen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volks- huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer besluit om een verkenning uit te voeren naar problemen op de hoofdinfrastructuur of het ontbreken daarvan.

Eerste lid

In artikel 2, eerste lid, is enerzijds verwoord dat de startbeslissing een gezamenlijke beslissing is van de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en anderzijds dat het wel moet gaan om een probleem op of door het ontbreken van hoofdinfrastructuur (ongeacht of dat nu ziet op een mobiliteits-, veiligheids- of leefbaarheidsprobleem).

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt niet dat als er zich een probleem voordoet of gaat voordoen op de hoofdinfrastructuur, dat er dan een startbeslissing moet worden genomen en een verkenning moet worden gestart. Aangekondigd groot onderhoud zal ongetwijfeld zorgen voor een tijdelijk probleem op het hoofdinfrastructuur maar daarvoor is geen startbeslissing en verkenning nodig. Maar ook het sneller maken van een brugklep in een spoorbrug, het maken van een kopspoor, de bouw van een ongelijkvloerse kruising van een spoorwegovergang, het verbeteren van het verkeersmanagement op vaarwegen of andere relatief simpele ingrepen of maatregelen kunnen (toekomstige) problemen op de hoofdinfrastructuur oplossen of voorkomen. Veelal zijn de oplossingen niet tracébesluitplichtig (zie het voorgestelde artikel 8) of leiden in het geheel niet tot het nemen van een besluit. In die gevallen is het niet nodig of gewenst dat ten behoeve van oplossingen voor dergelijke (toekomstige) problemen een formele startbeslissing wordt genomen door twee ministers en onder andere de Tweede Kamer daarvan op de hoogte wordt gesteld. Het in dergelijke gevallen niet nemen van een startbeslissing sluit overigens niet uit dat ook ten behoeve van die activiteiten overleg plaats vindt met betrokken bestuursorganen en voor zover aan de orde met burgers of maatschappelijke organisaties.

Het moge verder duidelijk zijn dat een wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet geen regels bevat over de situatie dat een gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer al dan niet met andere ministers een verkenning wil(len) uitvoeren en vervolgens ter bepaling van de hoofdlijnen van de gewenste ontwikkeling een structuurvisie wil(len) vaststellen inzake de realisering van bijvoorbeeld een bedrijventerrein, glastuinbouw, natuur of woningbouw.

Omgekeerd is het wel de bedoeling dat bij het aanpakken van het probleem op of door het ontbreken van de hoofdinfrastructuur de verkenning breed en gebiedsgericht moet zijn en zich dus mede dient uit te strekken tot alle relevante aspecten en ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.

Tweede lid

De startbeslissing heeft een politiek-bestuurlijk karakter. In artikel 2, tweede lid, wordt de belangrijke rol die decentrale bestuursorganen bij de hele besluitvorming vastgelegd ten aanzien van de startbeslissing. Een startbeslissing kan eerst worden genomen dan nadat overleg met de bestuursorganen en, voor zover van toepassing, met de beheerder van de landelijke spoorweg heeft plaatsgevonden. Daar waar in de voorgestelde wijzigingen van de Tracéwet wordt gesproken over betrokken bestuursorganen, worden naast de bestuursorganen van waterschappen, gemeenten en provincies ook de besturen van de regionale openbare lichamen bedoeld.

Derde lid

In het derde lid, onderdeel a, wordt gesproken van de omschrijving van het gebied. Daarmee wordt niet een louter geografische beschrijving bedoeld. Aspecten als de eventuele aanwezigheid van een stiltegebied en de beschrijving van het natuurlijke milieu, inclusief de typen gebieden,

maken ook deel uit van de beschrijving van het gebied. In de handleiding voor de verkenningsfase zal nadere informatie worden gegeven.

In het derde lid, onderdeel b, is aangegeven dat kennis moet worden vergaard over de overige ruimtelijke relevante ontwikkelingen. Met andere woorden: inzicht moet worden verkregen of andere overheden niet tegelijkertijd in het zelfde gebied plannen ontwikkelen of realiseren ten aanzien van bijvoorbeeld een bedrijventerrein, glastuinbouw, natuur of woningbouw. Het is juist de bedoeling dat bij het aanpakken van het probleem op of door het ontbreken van de hoofdinfrastructuur de verkenning breed en gebiedsgericht moet zijn en zich dus mede dient uit te strekken tot alle relevante ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Dat maakt het ook mogelijk dat bij besluitvorming over de infrastructuur ook vroegtijdig rekening kan worden gehouden met de te zijner tijd noodzakelijke extra aansluiting op het onderliggend wegennet.

In het derde lid, onderdeel c, is voorgeschreven dat bij de verkenning burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen worden betrokken. In het geval er een structuurvisie wordt vastgesteld, bevat artikel 2.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening overigens ook al de bepaling dat bij de structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan zijn betrokken (verantwoording achteraf).

In de Wet milieubeheer is in artikel 7.9, tweede lid, aangegeven dat in de kennisgeving van het voornemen van een plan aangegeven wordt dat er gelegenheid geboden wordt om zienswijzen in te dienen over het voornemen. De aanvankelijk in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer opgenomen verantwoording achteraf is door het amendement Boelhouwer/Wiegman (Kamerstukken II 2008/09, 31 755, nr. 10) vervangen door een vroegtijdige verplichting tot participatie.

Gekozen is om – ondanks het bestaan van verplichtingen op grond van het Besluit ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer – toch ook in de Tracéwet nadrukkelijk vast te leggen zowel dat bij de verkenning participatie voorzien dient te zijn van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen (artikel 2, derde lid, onderdeel c) als dat in de toelichting bij de structuurvisie (artikel 4, eerste lid, onderdeel b) en bij het tracébesluit (artikel 10, vierde lid) verantwoording wordt afgelegd over de participatie.

Vierde lid

Het derde lid van artikel 2 bevat eisen die in alle gevallen uitgewerkt worden in een startbeslissing. Het vierde lid van artikel 2 bepaalt dat een startbeslissing tevens kan inhouden dat een structuurvisie wordt vastgesteld. De tweede volzin noemt een tweetal activiteiten die het vaststellen van een aparte structuurvisie in ieder geval noodzakelijk maken. Bij zowel de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur als die van een grote aanpassing van de bestaande infrastructuur zal duidelijk zijn dat de ruimtelijke impact groot zal zijn en niet los gezien kan worden van overige ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Met de zinsneden «kan» en «in ieder geval» wordt duidelijk gemaakt dat het aan beide ministers is om aan de hand van een concreet probleem of project te bepalen of het verstandig is om ook in andere gevallen toch over te gaan tot het voorbereiden van een structuurvisie. Afgezien is van het in detail regelen in welke gevallen wel en in welke gevallen niet een structuurvisie zal worden voorbereid. Daar zijn grosso modo twee redenen voor, waarvoor wordt verwezen naar paragraaf 2.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In de tweede volzin van artikel 4 wordt gesproken van «meer dan twee doorgaande» sporen, terwijl bij wegen over «meer dan twee» rijstroken wordt gesproken. Dat heeft te maken met het feit dat landelijke spoorwegen ook over emplacementen lopen. Het is niet de bedoeling dat voor een uitbreiding van het emplacement met twee extra rangeersporen een structuurvisie wordt voorgeschreven.

Daar waar de structuurvisie een kaderstellend plan is voor een uiteindelijk m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit, zal tevens een planm.e.r.-procedure worden gevolgd.

Dat betekent dat de kennisgeving van het voornemen (artikel 7.9, eerste lid, van de Wet milieubeheer) samen kan vallen met de kennisgeving van de startbeslissing, bedoeld in het vijfde en zesde lid. Zie daarover meer in paragraaf 2.8 van het algemeen gedeelte van de toelichting.

Vijfde en zesde lid

In het vijfde lid is voorgesteld dat bij plaatsing in de Staatscourant volstaan kan worden met de vermelding van de zakelijke inhoud. In het zesde lid is aangegeven dat de startbeslissing wordt toegezonden aan de Tweede Kamer, de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, aan de beheerder van de landelijke spoorweg.

Zoals hierboven geschreven kan de kennisgeving van het voornemen samen vallen met de kennisgeving van de startbeslissing.

Artikel 3

De Commissie heeft gewezen op het belang om bij een verkenning niet te vroeg en zonder betrokkenheid van de belanghebbenden te concluderen dat de oplossing bekend is en daarom te voorzien in een proces van trechtering. De aandacht zal zich in de loop van de verkenning stapsgewijs of geleidelijk aan verplaatsen van globaal naar concreet, van breed naar meer diepgang. Het onderzoek, de participatie en de regeling van de voorkeursbeslissing als onderdeel van de structuurvisie zijn hierop ingericht.

Een wezenlijk kenmerk van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd is dat de noodzakelijke onderzoeken gericht zijn op het zorgvuldig kunnen nemen van een goede beslissing. Het wetsvoorstel voorziet in een kennisvergaringsplicht bij de verkenning naar de aard van het probleem de relevante ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied waarop de verkenning is gericht en mogelijke oplossingen. Wat de relevante ontwikkelingen en mogelijke oplossingen zijn, kan per verkenning verschillen. Hier is sprake van beleidsvrijheid. Het is niet goed mogelijk en ook niet wenselijk om op het niveau van een formele wet daaraan invulling te geven. Wel zal met name de handleiding voor de verkenningsfase noodzakelijke informatie aanreiken. Hetzelfde geldt voor de reikwijdte van de onderzoeksplicht. Deze zal per verkenning kunnen verschillen en per verkenning worden bepaald. In ieder geval zal niet verder hoeven te worden gegaan dan nodig is voor het doel van het onderzoek tijdens de verkenning: verschaffen van informatie over onderscheidende kenmerken ten behoeve van nadere besluitvorming.

De kennisvergaring zal voor een deel plaatsvinden via de nodige onderzoeken en rapportages. Maar het is nadrukkelijk de bedoeling dat ook de participatie een belangrijke bijdrage levert aan die kennis en de besluitvorming. Nadrukkelijk is dan ook in het wetsvoorstel bepaald dat aangegeven wordt wat met de resultaten van de participatie is gedaan (zie onder andere artikel 4, eerste lid, onderdeel b).

Artikel 4

De structuurvisie bevat in ieder geval de resultaten van de verkenning, die van de participatie en de voorkeursbeslissing. Uitdrukkelijk is bepaald dat de keuze gemotiveerd wordt. Dat betekent dat aangegeven wordt waarom andere onderzochte oplossingen zijn afgefallen en op welke wijze een afweging is gemaakt, een en ander zoals bedoeld in de motie Roefs/Cramer inzake de zevensprong van Verdaas.

Uit het eerste lid, onderdeel c, blijkt dat de voorkeursbeslissing onderdeel is van de structuurvisie. Zie verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.

Voorts wordt, zo is bepaald in het eerste lid, onderdeel d, aangegeven wie het bevoegd gezag wordt voor het vaststellen van het tracébesluit, de minister van VenW of deze minister in overeenstemming met de minister van VROM. Deze bepaling stond overigens reeds in de Tracéwet als onderdeel van de aanvangsbeslissing (het huidige artikel 2, derde lid). Met het tweede lid wordt mogelijk gemaakt dat geen toepassing wordt gegeven aan hoofdstuk III, hetgeen betekent dat besluitvorming plaats vindt op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

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 onlosmakelijk samenhangende andere ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, dient de gelegenheid te bestaan om ten behoeve van alle ontwikkelingen vervolgbesluitvorming te laten plaatsvinden op basis van de Wet ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld via een bestemmingsplan of (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.

Tweede lid

Het tweede lid maakt zoals gezegd mogelijk dat vervolgbesluitvorming op een andere wijze plaatsvindt dan via hoofdstuk III van 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.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat artikel 2.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening niet van toepassing is op structuurvisies, bedoeld in artikel 4 van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel bevat een eigenstandige procedure voor de kennisgeving van de startbeslissing (waaronder de toezending van die beslissing aan de Tweede Kamer). In die gevallen dat bepaald is of besloten wordt om een structuurvisie vast te stellen en deze structuurvisie een kaderstellend besluit voor een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit is, kan de kennisgeving van de startbeslissing samenvallen met de

kennisgeving van het voornemen. Op grond van de Wet milieubeheer behoren dan stukken ter inzage te worden gelegd en wordt het mogelijk gemaakt voor een ieder om te reageren op het voornemen. Het is mogelijk om samen met de kennisgeving ook het voornemen met de daarbij behorende stukken de Tweede Kamer toe te zenden. Met al die informatie is het niet nodig om ook nog een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie (hetgeen artikel 2.3, derde lid, bepaalt) toe te sturen aan de Tweede Kamer en de procedure voor het vaststellen van de structuurvisie op te houden. Wel is uitdrukkelijk bepaald (artikel 6) dat ook de Tweede Kamer het ontwerp van de structuurvisie wordt toegezonden.

Artikel 5

De voorkeursbeslissing bevat de keuze van de ministers en daarmee de beantwoording van de vraag naar de onderbouwing van de gekozen oplossing ook in termen van nut en noodzaak. De voor- en nadelen van eventuele relevante en in de verkenning onderzochte niet-infrastructurele alternatieven, of de mogelijke redenen om van rijkswege niets te doen met het probleem bijvoorbeeld vanwege gebrek aan een nationaal belang of het feit dat geen van de alternatieven voldoende probleemoplossend vermogen heeft, zullen derhalve moeten worden afgewogen. Deze besluitvorming is van politiek-bestuurlijke aard. De voorkeursbeslissing zal dan ook niet open staan voor bezwaar en beroep. Nadrukkelijk is het eerste lid aangegeven dat een voorkeursbeslissing kan bestaan uit een pakket maatregelen. Het tweede lid bevat een aantal minimumeisen die vooral bedoeld zijn om te kunnen aangeven hoe het tracébesluit er globaal uit komt te zien. Hoeveel rijstroken, om welk gebied/tracé het gaat, waar geluidsmaatregelen en andere mitigerende maatregelen zullen worden getroffen. Zo kan ook aangegeven worden – los van de geldende milieunormen voor het te nemen besluit – aan welke natuur- en milieu»eisen» het tracébesluit zou moeten voldoen. De Commissie heeft inzichtelijk gemaakt dat onzekerheid over de beschikbaarheid van financiële middelen snelle besluitvorming niet ten goede komt. Om die reden zal een voorkeursbeslissing inzicht moeten geven over de hoogte van de kosten en ingaan op de financiële uitvoerbaarheid. Onderdeel van die kosten zullen ook de kosten voor de inpassing zijn en er zal rekening gehouden moeten worden met een post onvoorzien, bijvoorbeeld ten aanzien van aanvullende maatregelen voor zover die niet reeds op andere wijze gefinancierd zijn. Niet bij alle projecten staat het Rijk voor 100% van de kosten aan de lat. In de praktijk zal het dan ook vaak voorkomen dat ter voorbereiding van de voorkeursbeslissing partijen, waaronder andere overheden of bedrijven, overeenkomsten sluiten waarin een verdeelsleutel wordt vastgelegd. De bestuursovereenkomst kan uiteraard ook betrekking hebben op andere onderwerpen dan de financiële verdeelsleutel. Zo kunnen afspraken gemaakt worden over de samenwerking bij de uitwerking van de voorkeursbeslissing, mede in het licht van het bepaalde in het voorgestelde artikel 9, derde lid. Overigens heeft de Commissie in haar advies ook aangegeven dat een voorkeursbeslissing eerst mag worden genomen als ook duidelijk is dat er voldoende menskracht is voor de planuitwerkingsfase. Deze eis wordt intern nadrukkelijk ook gesteld, maar leent zich niet goed voor een wettelijke verankering, eerder voor een voorwaarde te verbinden aan de interne opdracht van de beleidsafdeling aan de Rijkswaterstaat om te komen tot het opstellen van een (ontwerp)tracébesluit. De al meergenoemde handleiding zal ingaan zowel op de betekenis en inhoud van de bestuursovereenkomsten als op de overige eisen die in de praktijk zullen worden gesteld aan de voorkeursbeslissing maar zich niet zo goed lenen voor wettelijke verankering.

Artikel 6

Het ontwerp van de structuurvisie wordt ter inzage gelegd, waarbij de relevante bepalingen uit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing worden verklaard. In veel gevallen zal de structuurvisie kaderstellend zijn voor een m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit en dientengevolge zal voor die structuurvisie een milieueffectrapport worden opgesteld. Op grond van de Wet milieubeheer dient het (plan) MER ter inzage worden gelegd bij het ontwerp van de structuurvisie.

In het eerste lid is bepaald dat het ontwerp toegezonden wordt aan onder meer de Tweede Kamer. In die gevallen dat die toezending voor de Kamer aanleiding is voor een reactie, ligt in de verwachting dat de definitieve vaststelling van de structuurvisie rekening houdt met de opmerkingen van onder meer de Tweede Kamer.

Artikel 7

Evenals de startbeslissing dient ook aan de structuurvisie bekendheid te worden gegeven. Het derde lid bepaalt dat de eisen die op grond van artikel 2.3, vierde lid, van de Wro gesteld worden aan structuurvisies, niet van toepassing zijn en dat onder meer de verwezenlijking van de structuurvisie niet afhankelijk wordt gemaakt van besluitvorming in de Staten-Generaal.

Dat betekent echter niet en ligt ook niet in de verwachting – gezien de tijd die nodig is voor de vaststelling van bijvoorbeeld het ontwerp-tracébesluit – dat als de Tweede Kamer besluit om naar aanleiding van de toegezonden structuurvisie vragen te stellen aan de ministers of te willen beraadslagen met de ministers, reeds tot vaststelling van het ontwerp-tracébesluit zal worden overgegaan. In de praktijk zal de besluitvorming van de Tweede Kamer afgewacht worden alvorens over te gaan tot vaststelling van het ontwerp-besluit.

Onderdeel D

Hoofdstuk III wordt opnieuw vastgesteld. In paragraaf 2.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn de redenen verwoord. Veel van de bepalingen van hoofdstuk III zijn niet nieuw, maar slechts op een andere plaats gezet.

Hoofdstuk III bevat drie paragrafen. De eerste paragraaf bevat de algemene bepalingen die voor alle tracébesluiten van toepassing zijn. Paragraaf 3.2 bevat de bepalingen die toegevoegd zijn aan de Tracéwet door de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Paragraaf 3.3. bevat bepalingen over de toezending van het tracébesluit, die in het huidige artikel 16 zijn genoemd, dat in wezen slechts is vernummerd.

Paragraaf 3.1

Artikel 8

De inhoud van artikel 8 komt overeen met het huidige artikel 2, eerste lid. Alleen de wijziging van de hoofdvaarweg bestaande uit een verlegging van een rivier waarbij het zomerbed wordt verlegd en de verlegging een oppervlakte beslaat van tenminste 50 hectare is op advies van de Commissie voor advies inzake de waterstaatswetgeving uit het toepassingsbereik gehaald. Met de komst van de Waterwet is het aldus die commissie logisch om de besluitvorming over dergelijke projecten te laten plaatsvinden op grond van die wet.

Artikel 9

Het voorgestelde artikel 9 bestaat uit drie leden. Het eerste lid bevat de termijn waarbinnen het tracébesluit wordt vastgesteld. Onderscheid wordt gemaakt tussen de procedure waarbij wel en waarbij geen structuurvisie is vastgesteld. In die gevallen dat geen structuurvisie wordt vastgesteld (er is dan bij het nemen van de startbeslissing geen toepassing gegeven aan artikel 2, vierde lid), dient binnen twee jaar na toezending van de startbeslissing aan de Tweede Kamer het tracébesluit vastgesteld te worden. In die gevallen dat wel een structuurvisie wordt vastgesteld, start de tweejaarstermijn na verzending van de structuurvisie aan de Tweede Kamer.

Binnen die tweejaarstermijnen dient niet alleen het tracébesluit te worden vastgesteld, maar is ook het ontwerp-tracébesluit al vastgesteld, zijn de zienswijzen ingebracht en is de zogenaamde nota naar aanleiding van die zienswijzen opgesteld. Het wetsvoorstel bevat niet langer een grondslag voor het zelfstandig vaststellen van het ontwerp-tracébesluit (het huidige artikel 11) en de in het huidige artikel 15, eerste lid, opgenomen vijf maanden termijn. Echter met deze krappe termijnstelling wordt uitvoering gegeven aan de motie Koopmans/Roefs (Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 47). Op basis van ervaringen van de laatste jaren is gebleken dat uiterlijk drie maanden na afloop van de zienswijzentermijn het tracébesluit kan worden vastgesteld, ook in de gevallen dat er honderden zienswijzen worden ingediend.

Het tweede lid is overgezet vanuit het huidige artikel 15, eerste lid. De bepaling is onlangs toegevoegd aan dat artikellid door de Crisis- en herstelwet.

Het derde lid is opgenomen naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur, ontvangen in de consultatiefase. Daar waar de voorkeursbeslissing ziet op zowel infrastructurele maatregelen als op andere maatregelen, is er ter realisering van de eerstgenoemde maatregelen een tracébesluit nodig. Maar het kan ook nodig zijn dat ter uitvoering van de andere maatregelen, genoemd in de voorkeursbeslissing, bijvoorbeeld een bestemmingsplan of inpassingsplan wordt vastgesteld. In het derde lid is tot uiting gebracht dat het gewenst is dat dan niet alleen de voorbereiding van het tracébesluit maar ook die van de aanpassing van het ruimtelijk plan wordt aangevangen en dat de medewerking van andere bestuursorganen van rijkswege wordt bevorderd.

Artikel 10

De huidige Tracéwet kent in een tweetal artikelen inhoudelijke bepalingen die van belang zijn voor de inhoud van het tracébesluit, te weten artikel 1, eerste lid, onderdelen f en h, en artikel 11.

Voorgesteld wordt om deze beide artikelen samen te voegen en vorm te geven als eisen die gelden voor een tracébesluit. Het eerste lid bevat de eisen die voor alle tracébesluiten gelden, het tweede en derde lid bevatten aanvullende eisen die niet voor alle tracébesluiten gelden.

De onderdelen b en c van het eerste lid zijn in afwijking van het huidige artikel 1, eerste lid, onderdeel f, en onderdeel h, onder 2°, tweede en derde streepje, anders geredigeerd. In de praktijk is niet altijd duidelijk wat nu het verschil is tussen bijkomende infrastructurele voorzieningen en infrastructurele maatregelen. Zo ook was er onduidelijkheid in hoeverre de mitigerende maatregelen slechts betrekking konden hebben op maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard,

terwijl ook infrastructurele en waterhuishoudkundige maatregelen een mitigerend effect kunnen hebben.

De voorgestelde bepaling maakt duidelijk dat het tracébesluit alle mitigerende en compenserende maatregelen kan bevatten die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk (onderdeel b). Maar naast die voorzieningen is het ook mogelijk om in een tracébesluit op- en afritten, verzorgingsplaatsen, stations, opslagplaatsen, maar ook oplaadpunten voor het laden van accu's van voertuigen die een elektromotor als hoofdmotor hebben op te nemen. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel werden reeds tal van bijkomende infrastructurele voorzieningen genoemd (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 21) en via de wijziging van de Tracéwet door de Crisis- en herstelwet is in artikel 1, eerste lid, onder f, duidelijk gemaakt dat ook bedoelde oplaadpunten onderdeel van het tracébesluit kunnen zijn (onderdeel c).

De Commissie en in de consultatiefase ook de Commissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur hebben aangegeven dat het de voorkeur verdient om mogelijk te maken dat aan het tracébesluit doelvoorschriften kunnen worden verbonden in plaats van de nu in de wet opgenomen maatregelen (middelvoorschriften). Dat voorstel is niet overgenomen omdat het werken met doelvoorschriften veeleer thuis hoort bij vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer en in het Activiteitenbesluit en niet goed past bij ruimtelijke besluitvorming op grond van de Tracéwet. Een tracébesluit bevat een beschrijving van de voorgenomen maatregel (bijvoorbeeld de verbreding van een weg of de bouw van een spoorwegbouwkundig bouwwerk) en tevens de mitigerende en compenserende maatregelen (zoals de bouw van een geluidscherm waarbij plaats, lengte en hoogte wordt aangegeven, de onderdoorgang voor fauna, de herplanting in kwantitatieve en kwalitatieve zin). Het werken met doelvoorschriften geeft geen duidelijkheid of er een geluidscherm zal komen en hoe hoog het geluidscherm zal worden. Die duidelijkheid wil een tracébesluit wel geven en is niet in de laatste plaats ook belangrijk voor de grondverwerving, de benodigde vergunning en de mogelijke schadevergoeding op grond van het verlies van uitzicht of anderszins. Overigens wordt in de huidige praktijk wel gewerkt met bepalingen die voorkomen dat maatregelen bij vaststelling van het tracébesluit in beton gegoten zijn. Zo bevat een tracébesluit niet altijd bepalingen dat dubbellaags zeer open asfalt beton wordt aangelegd, maar veeleer bepalingen dat het wegdek wordt voorzien van een deklaag die een bepaalde akoestische kwaliteit garandeert. Op die manier wordt mogelijk gemaakt dat innovatieve ontwikkelingen ten volle kunnen worden meegenomen bij de uiteindelijke werkzaamheden. Verder bevatten tracébesluiten standaard flexibilitetsbepalingen die, onder daarin expliciet vastgelegde voorwaarden, mogelijk maken dat ook na vaststelling van het tracébesluit maatregelen anders dan verwoord in het tracébesluit kunnen worden uitgevoerd of geheel of gedeeltelijk achterwege kunnen blijven.

Nieuw is het bepaalde in artikel 10, eerste lid, onderdeel e.

De opleveringstoets (zie verder ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 23) dient ertoe aanvullend vertrouwen te geven dat ook (direct) na ingebruikneming aan de normen die zijn gesteld aan de diverse milieuaspecten en daarmee ten grondslag liggen aan de maatregelen die in het tracébesluit zijn opgenomen, wordt voldaan.

In het eerste lid, onderdeel e, wordt gesproken van een opgave van de te onderzoeken milieuaspecten. Hetgeen betekent dat het aan het bevoegd gezag is om te bepalen welke milieuaspecten onderwerp van een opleveringstoets worden. Er is van afgezien om de mogelijke aspecten expliciet in de wet te noemen. Zoals ook in de wetgevingsnota was

aangegeven, is het niet de bedoeling de opleveringstoets betrekking te laten hebben op andere aspecten dan luchtkwaliteit, geluidhinder of natuur. Overigens zal niet ieder genoemd aspect bij ieder project aan de orde zijn. Zo zal bij een wijziging van hoofdvaarweg het aspect geluidhinder minder belangrijk of geheel niet aan de orde zijn en zo heeft het ook geen zin om in een opleveringstoets voor een tracébesluit dat ziet op infrastructuur gelegen ver van een Natura 2000-gebied een toets uit te voeren op het onderdeel natuur.

In artikel 10, eerste lid, onderdeel e, is verwoord dat in het tracébesluit aangegeven staat ten aanzien van welke aspecten een opleveringstoets zal plaatsvinden. Ten overvloede zij nog vermeld dat hiermee geen nieuwe normen worden geïntroduceerd. Zie ook de toelichting bij artikel 23.

In het vierde lid is vastgelegd, op soortgelijke wijze als in artikel 2.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening, dat in de toelichting bij het tracébesluit verantwoording afgelegd wordt op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2, derde lid, onderdeel c.

In die gevallen dat ter voorbereiding van het tracébesluit geen structuurvisie is vastgesteld, zal bij het tracébesluit aandacht worden besteed aan de resultaten van de verkenning.

Artikel 11

In de huidige Tracéwet wordt het ontwerp-tracébesluit vastgesteld op grond van artikel 11, eerste lid, terwijl artikel 15, eerste lid, de basis vormt voor de vaststelling van het tracébesluit. In artikel 12, derde lid, is de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaald.

Een dergelijke verwoording van de besluitvorming is niet overeenkomstig het systeem van de Algemene wet bestuursrecht.

Om die reden wordt in artikel 9 de vaststelling van het tracébesluit geregeld, bevat artikel 10 de inhoud en artikel 11 de voorbereiding van het tracébesluit.

De inhoud van artikel 11 is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van het huidige artikel 12.

Artikel 12

Mede door de wijzigingen van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de Crisis- en herstelwet is het huidige artikel 15, eerste lid, overvol geraakt, hetgeen de leesbaarheid niet ten goede komt.

In het voorgestelde artikel 12 is in het eerste lid de bevrozing van onderzoeksgegevens opgenomen met een tweetal wijzigingen.

De betreffende bepaling in de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten had slechts betrekking op de aanleg of wijziging van een hoofdweg. In artikel 12 is de bevrozing van onderzoeksgegevens verbreed naar ook landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen.

In het huidige artikel 15, eerste lid, wordt gesproken over de *bevoegdheid* om gebreken te herstellen. Zoals ook vanuit de wetenschap is opgemerkt, is het niet juist om bij gebreken te spreken van een bevoegdheid. Bij geconstateerde gebreken ligt er voor het bestuursorgaan een verplichting om de gebrekkige gegevens te herstellen. Om die reden wordt voorgesteld om de zinsnede «onverminderd de bevoegdheid tot herstel van gebreken» te schrappen. Dat er in een dergelijk geval sprake is van een verplichting is daarenboven zo evident dat het niet nodig is om die verplichting expliciet in de wet op te nemen.

Ook het tweede lid is afkomstig van het huidige artikel 15, eerste lid. Besloten is om de grondslag voor de ministeriële regeling (ook) te verbreden naar andere projecten dan die tot aanleg of wijziging van hoofdwegen.

Artikel 13

In artikel 13 zijn de zogenaamde rechtsgevolgen van een tracébesluit bij elkaar gezet. De eerste vijf en de laatste twee leden zijn overgenomen uit het huidige artikel 15. Het zesde tot en met negende lid zijn toegevoegd aan het huidige artikel 15 door de Crisis- en herstelwet.

Artikel 14

Artikel 14 is een vernummering van het voor de huidige Tracéwet voorgestelde artikel 15b dat wordt toegevoegd aan de Tracéwet met de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (Kamerstukken I 2008/09, 31 546, nr. A).

Paragraaf 3.2

De artikelen 15, 16 en 17 zijn in wezen een vernummering van de huidige artikelen 10a, 10b en artikel 15a, vierde lid.

Aan de artikelen 15 en 16 is een zinsnede toegevoegd die te maken heeft met het overgangsrecht van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten.

Aan het huidige artikel 15a is geen behoefte meer vanwege de inwerkingtreding van het NSL, met uitzondering van het vierde lid, dat nu met een uitbreiding naar de spoorprojecten is geworden tot het voorgestelde artikel 17.

Onderdeel E

Het huidige artikel 18 is vernummerd tot artikel 19 en, afgezien van de termijn, in overeenstemming gebracht met artikel 12 van de Spoedwet wegverbreding.

De eerste volzin van het huidige artikel 18 vormde in de praktijk ook geen toetssteen, omdat de situatie zich niet voordeed of zich zal voordoen dat een tracébesluit wordt vastgesteld terwijl in de begroting daarvoor geen dekking is.

Onderdeel F

Artikel 23

Artikel 23 verwijst naar artikel 10, eerste lid, onderdeel e. Op basis van dat artikel zal het bevoegd gezag in het tracébesluit aangeven op welke aspecten de opleveringstoets zich zal richten.

Het is belangrijk dat na oplevering van een project op gebundelde wijze inzichtelijk wordt gemaakt wat de situatie is ten aanzien van de in het tracébesluit genoemde milieuaspecten in de gebieden waarin het project is opgeleverd. Gelijk met de eerstvolgende voortgangsrapportage worden deze gegevens daarom aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. Blijkt daaruit dat sprake is van een overschrijding, dan wordt via de daarvoor geldende wettelijke beschermingsregimes, zo nodig planmatig, in maatregelen voorzien.

Het tweede lid verwijst naar de verplichte monitoring op grond van artikel 5.14 van de Wet milieubeheer met de bedoeling om gebruik te maken van voorhanden zijnde gegevens. Enerzijds om geen dubbel werk te doen en anderzijds om te voorkomen dat alsnog projectgebonden luchtkwaliteitsonderzoek wordt verricht als het project opgenomen is in het NSL. In beginsel wordt uitgegaan van de bestaande monitoringsverplichting waarin wordt gewerkt met recente gegevens (zo ook verkeersgegevens) en de daarbij behorende verplichting om in overschrijdingssituaties planmatig te voorzien in maatregelen.

Het derde lid ziet op het aspect geluidhinder en zal te zijner tijd in overeenstemming worden gebracht met de wijziging van de Wet geluidhinder in verband met de introductie van geluidproductieplafonds voor hoofdwegen en landelijke spoorwegen (Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 2), in het bijzonder via de daarbij behorende Invoeringswet. Het vierde lid regelt de toezending van de opleveringstoets aan de Tweede Kamer en de betrokken bestuursorganen en voor zover van toepassing aan ProRail.

Het vijfde lid geeft aan dat gelijktijdig met de eerstvolgende halfjaarlijkse voortgangsrapportage over alle lopende projecten, de opleveringstoets wordt toegezonden.

Artikel 24

Het huidige artikel 28a wordt overgezet naar hoofdstuk IV dat ziet op de projectuitvoering. Daar hoort de bepaling thuis en niet in het hoofdstuk over het overgangsrecht en de slotbepalingen.

Onderdeel G

Bij de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening is hoofdstuk V komen te vervallen. In verband met een ordentelijke doornummering wordt voorgesteld om hoofdstuk VA te vernummern tot hoofdstuk V.

Onderdeel H

De artikelen 26 en 27 zijn juridisch uitgewerkt. De meeste van de tracébesluiten oude stijl, genoemd in artikel 26, eerste en tweede lid, hebben geleid tot een onherroepelijk bestemmingsplan (zoals die inzake de N57 en de A73) of zijn alsnog via de Tracéwet tot een onherroepelijk tracébesluit gekomen (zoals dat van de Westrandweg).

Artikel 28a is overgezet naar hoofdstuk IV (artikel 24).

Onderdeel I

Onderdeel G ziet op de vernummering van hoofdstuk VA tot hoofdstuk V. Onderdeel I op de vernummering van de daarin opgenomen artikelen.

Onderdeel J

Verwezen wordt naar paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel K

Als gevolg van de voorgestelde verplaatsing van de artikelen 10a en 10b naar de artikelen 15 en 16 is een aanpassing van de bijlage nodig.

Artikel II

Bij de plenaire behandeling van het voorstel voor de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is het door Kamerlid Koopmans ingediende amendement tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de provinciale besluitvorming (Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 18) door hem ingetrokken. Reden daarvoor was een toezegging van de minister van Verkeer en Waterstaat om eerst bij dit wetsvoorstel aan de orde te stellen of en in hoeverre de tracéwetprocedure ook van toepassing zou moeten zijn op de besluitvorming over de aanleg en wijziging van provinciale wegen. Uit overleg met het Interprovinciaal Overleg is naar voren gekomen dat met name de zogenaamde bevrozing van onderzoeksgegevens een belangrijke bijdrage kan leveren aan de versnelling van de besluitvorming over provinciale infrastructuur.

Daartoe bevat het wetsvoorstel een nieuw artikel 3.27 van de Wet ruimtelijke ordening. In artikel 3.24a van de Crisis- en herstelwet is bepaald dat op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (het oude) artikel 3.27 van de Wet ruimtelijke ordening vervalt. Het nieuwe artikel 3.27 komt met andere woorden op de plaats van het vervallen (oude) artikel 3.27.

Artikel III

Het voorgestelde hoofdstuk 2 stelt eisen aan de verkenningsfase. De huidige Tracéwet kent geen wettelijke regeling van die fase. Op basis van de huidige tracéwetprocedure is de aanvangsbeslissing het eerste moment. Deze aanvangsbeslissing valt gelijk met de in het MIRT-spelregelkader opgenomen MIRT-2 moment, dat staat voor de afronding van de verkenningsfase en de start van de planstudiefase. Het overgangsrecht komt er op neer dat voorkomen moet worden dat als voor een project al een planuitwerkingsfase is gestart alsnog een verkenningsfase moet worden doorlopen.

Het tweede lid maakt mogelijk, zoals ook het huidige artikel 26, tweede lid, dat bepaalde, dat projecten die al (enige tijd) in de verkenningsfase zitten maar waarvoor nog geen aanvangsbeslissing is genomen, niet de procedure van het nieuwe hoofdstuk 2 behoeven te doorlopen. De tweede volzin geeft aan dat er dan ook duidelijkheid moet worden gegeven over de vraag of het tracébesluit door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dan wel door (alleen) de eerstgenoemde wordt vastgesteld. Immers als hoofdstuk 2 niet van toepassing is en het huidige artikel 2, tweede lid, is komen te vervallen, zal op andere wijze duidelijkheid gegeven moeten worden wie bevoegd gezag is bij de (verder) besluitvorming.

Het derde lid bevat overgangsrecht voor projecten, waarvoor wel een aanvangsbeslissing is genomen en bovendien ook een ontwerp-tracébesluit is vastgesteld voor inwerkingtreding van de wet. Een dergelijk ontwerp-tracébesluit zal nog niet een bepaling overeenkomstig artikel 10, eerste lid, onderdeel e, kennen.

Artikel IV

De bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht behoort bij artikel 8:5 van die wet en bevat de zogenoemde negatieve lijst. Hierop staan besluiten waartegen geen Awb-beroep en dus ook geen bezwaar mogelijk is. Tegen de startbeslissing, de voorkeursbeslissing en de opleveringstoets staat geen beroep open, bij de artikelsgewijze toelichting is op het karakter van de beslissing nader ingegaan.

Zo beschouwd is vermelding op de negatieve lijst niet nodig. Maar het is uiteindelijk de rechter die in een voorkomend geval beslist of er inderdaad

geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb. Mocht de rechter komen tot het oordeel dat er wel sprake is van een besluit in de zin van de Awb, dan zorgt de plaatsing op de negatieve lijst ervoor, dat tegen dat besluit geen beroep kan worden ingesteld.

Artikelen V tot en met XII

In verschillende wetten wordt verwezen naar artikelen in de Tracéwet. Ook in die wetten dient een vernummering plaats te vinden. De wijziging van de Spoedwet wegverbreding (artikel XIII) en de Wet milieubeheer (artikel XII, onderdeel 2) is het gevolg van de het niet opnieuw opnemen van het huidige artikel 15a van de Tracéwet. Zie daartoe de artikelsgewijze toelichting bij Onderdeel D, paragraaf 3.2. De wijziging van de Wet luchtvaart (artikel X) en de wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) (Artikel XI) hebben te maken met het gewijzigde artikel over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12).

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

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa