

Vergaderjaar 2010–2011

32 377

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2010

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de onderscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed en hoop dat onderstaande reactie een adequaat antwoord is op de gestelde vragen, de uitgesproken zorgen kan wegnemen en een bijdrage kan leveren aan een spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie geven aan de noodzaak te zien tot het structureel verbeteren en versnellen van de besluitvorming over infrastructurele projecten, maar spreken hun zorg uit ten aanzien van de wijze waarop met de aangepaste Tracéwet gewerkt gaat worden. Welke acties onderneemt de regering om ervoor te zorgen dat de betrokkenen deze nieuwe werkwijze, waarbij veel ruimte is voor het creëren van draagvlak en het verbeteren van de communicatie, optimaal kunnen hanteren. De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat het advies van de Commissie Elverding ten aanzien van de verkenningsfase in de Tracéwet wordt geoperationaliseerd en ook de opleveringstoets in het wetsvoorstel is verankerd. Zij vragen op welke wijze de adviezen van de Commissie Elverding ten aanzien van cultuurverandering en de wijze van samenwerking, die niet in wetten kunnen worden verankerd, worden geïmplementeerd.

De afgelopen twee jaar hebben de departementen VROM en VenW op basis van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Elverding gezamenlijk het gedachtegoed van Sneller & Beter ontwikkeld, uitgewerkt en geïmplementeerd. In 2009 was de focus vooral gericht op het ontwikkelen van een nieuw besluitvormingsproces en het daaraan gekoppeld instrumentarium om Sneller-en-Beter te kunnen werken. Vanaf 2010 is het accent nadrukkelijk verlegd naar de implementatie van het ontwikkelde gedachtegoed en het instrumentarium richting de «spelers» in het «veld» om daadwerkelijk Sneller-en-Beter te kunnen

werken. Daarbij is ook de verbinding gelegd met andere departementen en decentrale overheden. De structurele verankering en borging van de Sneller & Beterwerkwijze is of wordt op de volgende wijze gerealiseerd:

- In alle reeds lopende projecten (verkenningen en planstudie) is de Sneller & Beterwerkwijze zo veel mogelijk geïmplementeerd. Nieuwe verkenningen starten volgens de principes van Sneller & Beter. Door de ambtelijke top wordt hierop gestuurd.
- In het halfjaarlijks bestuurlijk overleg in het kader van het MIRT komt de Sneller en Beterwerkwijze aan de orde bij de bespreking van de projecten. Rijk en decentrale overheden sturen daarbij gezamenlijk op toepassing van de Sneller & Beterwerkwijze, onder meer te herkennen aan de start- en voorkeursbeslissingen die tijdens dit bestuurlijk overleg genomen worden.
- Sneller & Beter is een regelmatig terugkerend onderwerp op de agenda van het Nationaal Mobiliteitsberaad.
- De Sneller & Beterwerkwijze is vertaald naar het vigerende MIRT spelregelkader.
- Het ontwikkelde instrumentarium (handleidingen en richtlijnen) is opgenomen in de trainingsprogramma's van het ministerie.
- Regelmatig worden grote en kleinere bijeenkomsten met ambtenaren, bestuurders, marktpartijen en maatschappelijk veld georganiseerd om de implementatie van de Sneller en Beterwerkwijze te vergroten. Deze bijeenkomsten zijn gericht op informatieoverdracht, netwerkvorming en het delen van ervaringen.
- Bij de Vrije Universiteit Amsterdam loopt een onafhankelijk onderzoek naar bestuurscultuur. Dit zal de komende twee jaar worden voortgezet. Het onderzoek blikt terug op afgeronde projecten om te zien in hoeverre de projecten de nieuwe werkwijze hebben geïmplementeerd. Ook worden lopende projecten onderzocht om te bezien of de verandering zich doorzet. Regionale bestuurders zijn betrokken in de begeleidingscommissie.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de reikwijdte van deze wet beperkt is tot hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. Deze leden vragen hoe het zit met provinciale wegen en wat er in de Wet ruimtelijke ordening geregeld zou moeten worden om ervoor te zorgen dat de voor de Tracéwet voorgestelde aanpak ook van toepassing zal zijn op gebiedsprojecten, zoals bijvoorbeeld op de schaa sprong Almere.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is ook stilgestaan bij de vraag of en in hoeverre de tracéwetprocedure ook van toepassing zou moeten zijn op de besluitvorming over de aanleg en wijziging van provinciale wegen. Volgens het Interprovinciaal Overleg kan met name de zogenaamde bevrozing van onderzoeksgegevens in belangrijke mate bijdragen aan de versnelling van de besluitvorming over provinciale infrastructuur. Ter voorbereiding van een provinciaal inpassingsplan, nodig voor de aanleg of wijziging van een provinciale weg, kan – ook zonder wettelijke verankering in de Wet ruimtelijke ordening – een brede verkenning worden uitgevoerd. Het staat provinciale staten uiteraard vrij om de resultaten van die verkenning op te nemen in een structuurvisie op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening en ten behoeve van die structuurvisie een planMER op te stellen. Met andere woorden: het is voor provincies reeds nu mogelijk om invulling te geven aan de aanbevelingen van de commissie Elverding, die zien op de brede verkenning, de vroegtijdige participatie en getrechterde besluitvorming. Een wijziging van de Wet ruimtelijke ordening is daarvoor dan ook niet nodig. Het voorliggende wetsvoorstel regelt wel (via een wijziging van de Wet ruimtelijke ordening) dat bij vaststelling van het provinciaal inpassingsplan gebruik kan worden gemaakt van dezelfde onderzoeksgegevens

als die gebruikt zijn voor het ontwerp-besluit (de zogenaamde bevrozing van onderzoeksgegevens).

De leden van de PVV-fractie zijn voorstander voor versoepeling en versnelling van de huidige procedures, zeker ten aanzien van de procedures voor de aanleg en uitbreiding van weginfrastructuur valt daarin nog veel te verbeteren. Dit wetsvoorstel is een eerste aanzet daartoe. De leden gaan er vanuit dat de aanstaande regering deze wetswijziging optimaal benut en gebruikt om toekomstige infrastructurele aanpassingen aan onder andere het hoofdwegenet sneller te realiseren.

Ik dank de leden van de PVV-fractie voor hun steunbetuiging voor de nieuwe tracéwetprocedure die ik inderdaad optimaal wil benutten om te komen tot snellere besluitvorming en daarmee ook snellere realisering van het infrastructurele project, als uit de verkenning blijkt dat de infrastructurele aanpassing de oplossing is voor het in die verkenning onderzochte probleem op het hoofdwegenet.

De leden van de CDA-fractie achten vroegtijdige brede participatie bij de aanleg van wegen en een brede verkenning vooraf cruciaal om een goed en helder besluit te kunnen nemen. Deze leden juichen toe dat de beoogde versnelling van zorgvuldige besluitvorming over infrastructuur nu – na de Spoedwet wegverbreding en de Crisis- en herstelwet – ook op structurele wijze in wetgeving wordt verankerd. Wel vragen zij of hiermee alle adviezen van de Commissie Elverding zijn geadresseerd, zoals bijvoorbeeld de marginale toetsing van onderzoeken en adviezen.

De hoofdlijnen van de wijze waarop alle onderdelen van het advies Sneller en Beter van de Commissie Elverding door het kabinet worden geadresseerd, zijn weergegeven in het kabinetsstandpunt van 23 mei 2008. Het kabinetsstandpunt was en is de basis voor de door te voeren verandering van de bestuurscultuur en de voorbereiding van projecten, een herinrichting van het besluitvormingsproces van de Tracéwet, de aanpak van enkele juridische knelpunten en de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Het tweede en derde punt – de herinrichting van de Tracéwet en de aanpak van juridische (bestuursprocesrechtelijke) knelpunten – zijn nader uitgewerkt in de wetgevingsnota. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de herinrichting van de Tracéwet. Ten aanzien van de bestuursprocesrechtelijke knelpunten is in de wetgevingsnota aangegeven waar deze niet via dit wetsvoorstel, maar via de Crisis- en herstelwet en andere wetgeving hun beslag zullen krijgen, zoals in het inmiddels ingediende voorstel voor de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 2). Alle onderdelen van het advies van de Commissie Elverding die verband houden met wetgeving zijn geadresseerd. Specifiek ten aanzien van het onderwerp van een marginale toetsing van onderzoeken en adviezen, merk ik op dat dit naar mijn mening ziet op de vereenvoudiging van de onderzoekslast, waartoe via de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten de Tracéwet reeds is gewijzigd met de regeling inzake de bevrozing van onderzoeksgegevens en de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen ten aanzien van de methoden en uitgangspunten voor de beoordeling van de effecten van infrastructurele projecten.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd dat de regering eindelijk met een wetswijziging is gekomen waarmee gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Elverding. Dat met deze wetswijziging de verkenningsfase een wettelijke verankering krijgt, juichen de leden van de SP-fractie toe. Wel zijn deze leden van mening dat deze wetswijziging lang op zich heeft laten wachten en willen weten waarom dit zo lang heeft moeten duren..

De Commissie Elverding heeft op 21 april 2008 haar advies gepresenteerd. Op 23 mei 2008 is het kabinetsstandpunt verschenen en reeds op 27 september 2008 is het voorstel voor de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten – de spoedwetgeving als bedoeld door de Commissie Elverding – bij de Tweede Kamer ingediend. Op 2 oktober 2008 is het Actieplan Sneller en Beter de Tweede Kamer toegezonden. Op 23 april 2009 stond de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten in het Staatsblad, waarna de laatste hand is gelegd aan de wetgevingsnota waarin de contouren van het nu voorliggend wetsvoorstel werden geschetst. De wetgevingsnota is op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer gezonden en na behandeling van de nota door de Tweede Kamer is een voorontwerpversie gemaakt en toegezonden aan diverse betrokken instanties om commentaar. Na verwerking van de gemaakte opmerkingen en gedane suggesties is het wetsvoorstel eind december 2009 om advies toegezonden aan de Raad van State en op 27 april 2010 ingediend bij de Tweede Kamer. Anders dan de leden van de SP-fractie menen, ben ik van mening dat er behoorlijk tempo is gemaakt ten aanzien van de uitwerking van de aanbevelingen van de Commissie Elverding.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat een aantal van de wijzigingsvoorstellen afbreuk doet aan de rechten van omwonenden, de zorgvuldigheid van het proces en uiteindelijk de kwaliteit van leefomgeving en milieu. Sneller is mooi, maar alleen als het ook echt beter gaat. Deze leden constateren dat de wijziging van de Tracéwet niet op zich staat, maar past binnen een tendens waarbij de kennelijke politieke wens om sneller en vooral meer infrastructurele projecten te kunnen realiseren bovengeschiedt wordt gemaakt aan fatsoenlijke rechtsbescherming voor belanghebbenden en afdoende bescherming van het milieu en de leefomgeving en gezondheid van omwonenden van bijvoorbeeld snelwegen. Bovendien hebben de leden van de GroenLinks-fractie de indruk dat de procedures zo worden ingericht, dat alternatieven voor met name weginfrastructuur te gemakkelijk buiten beschouwing gelaten kunnen worden.

Deze indruk wordt niet gedeeld en berust op een onjuiste voorstelling van zaken. Het wetsvoorstel maakt met de wettelijke verankering van de verkenningsfase juist een vroegtijdige en dus betere betrokkenheid van de omgeving mogelijk. Er is sprake van een zorgvuldig proces en daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van leefomgeving en milieu. Het wetsvoorstel tornt niet aan de rechtsbescherming, biedt eerder meer momenten waarop omwonenden hun stem kunnen laten horen en bovendien op een zodanig tijdstip dat er veel meer gebruik gemaakt kan worden van de inbreng. Met de verankering van het gedachtegoed van de Zevensprong van Verdaas in het wetsvoorstel biedt het voorstel juist meer garanties dan de huidige verkenning dat niet vroegtijdig wordt voorgesorterd op infrastructurele oplossingen. Juist het bepaalde in artikel 2, waarin vooral over problemen en nauwelijks over oplossingen wordt gesproken, het bepaalde in artikel 3 ten aanzien van de mogelijke oplossingen, het bepaalde in artikel 4 ten aanzien van de verplichte motivering in de structuurvisie (artikel 4, eerste lid, onderdeel b) of die in het tracébesluit (artikel 10, vierde lid) en de mogelijke uitkomsten in de voorkeursbeslissing (artikel 5) maken mijns inziens duidelijk dat de uiteindelijke oplossing die uitgewerkt wordt in het tracébesluit zeer goed afgewogen zal zijn en gemotiveerd kan worden, zowel ten aanzien het nut en de noodzaak van het project als ten aanzien van de afweging ten opzichte van andere alternatieven.

Dezelfde leden merken op dat de afgelopen jaren de Spoedwet wegverbreding en de Crisis- en herstelwet zijn aangenomen, en werk is gemaakt van een sterke versimpeling van de wetgeving op het vlak van de

milieueffectrapportage. Ook werd van de Europese Commissie uitstel verkregen om aan luchtkwaliteitsnormen te voldoen, terwijl de regels daaromtrent werden afgezwakt. Is het voorliggende wijzigingsvoorstel – waarbij de balans tussen leefomgeving en milieu enerzijds en de drang om projecten te realiseren anderzijds ruimschoots uit het oog verloren is – als een slotstuk op deze grote operatie te beschouwen?

Waar de leden van de GroenLinks-fractie spreken van een versimpeling van de wetgeving op het vlak van de milieueffectrapportage, vermoed ik dat zij doelen op de met ingang van 1 juli 2010 in werking getreden wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage). Die wet heeft geen grote invloed op de mer-procedure voor tracébesluiten, wel voor die voor milieuvergunningen. De inhoud van het MER zelf is (met uitzondering van het schrappen van de verplichting van het meest milieuvriendelijke alternatief) niet gewijzigd en ook de Commissie voor de milieueffectrapportage zal haar toetsende rol van het MER blijven uitvoeren. Met de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten de Crisis- en herstelwet is bepaald dat voor een limitatief aantal projecten het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage achterwege kan blijven. De Crisis- en herstelwet bepaalt bovendien dat voor de in Bijlage II opgenomen projecten ook geen alternatievenonderzoek behoeft te worden verricht. Het aantal projecten waarvoor geen alternatievenonderzoek zal worden verricht is vrij klein, mede omdat voor een aantal in de bijlage genoemde projecten het milieueffectrapport inclusief alternatievenonderzoek reeds afgerond was op het moment dat de Crisis- en herstelwet in werking trad. Het onderhavige wetsvoorstel kent geen nadere regeling van de toepasselijke mer-procedure. Met de introductie van de structuurvisie kan de mer-procedure in twee fasen verlopen. De structuurvisie zal gepaard gaan met een planMER waarin de afweging van de alternatieven centraal zal staan. Voor het tracébesluit zal – indien op grond van het Besluit milieueffectrapportage er sprake is van een mer-plichtige activiteit – een projectMER worden opgesteld. Dat betekent dat de Commissie voor de milieueffectrapportage twee keer een oordeel zal geven over het project. De Commissie Elverding ging in haar advies al uit van een goede werking van het NSL waarmee het luchtkwaliteitsprobleem integraal en actief benaderd kon worden op programmaniveau, een systematiek die ook door de Europese Commissie is aanvaard als wijze om te gaan voldoen aan de op Europees niveau gestelde milieudoelen. Dit wetsvoorstel heeft wel een relatie met de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten die als eerste wetgevingsactie kan worden beschouwd naar aanleiding van het rapport van de Commissie Elverding. Het onderhavige wetsvoorstel is de tweede (en laatste) tranche van de wijziging van de Tracéwet naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Elverding.

Dezelfde leden van de GroenLinks-fractie vinden het te optimistisch gedacht om uit te gaan van een voorkeursbesluit waarop nooit teruggekomen kan worden. Deskundigen signaleren dat de voorstellen van de Commissie Elverding zo strikt zijn dat ze averechts uitwerken voor betrokken organisaties. Meer ruimte en een lossere organisatie zouden wel eens tot meer versnelling kunnen leiden. Daarop aanvullend wordt door deskundigen geconstateerd dat de Commissie Elverding vooral voor grote, complexe projecten de verstarring en verstrikking presenteert. Daarnaast zou Elverding over het hoofd zien dat niet alles overal kan. Er zouden infrastructurele projecten zijn die niet – of niet op de beoogde locatie – met de Europees afgesproken milieu- en natuurnormen te verenigen zijn. Kan de regering op deze verschillende punten van kritiek reageren om de twijfel bij de leden van de fractie van GroenLinks weg te

nemen dat vroegtijdige trechtering van alternatieven ertoe kan leiden dat betere alternatieven ten onrechte en te snel afvallen?

De voorkeursbeslissing bevat de keuze voor een in de startbeslissing beschreven probleem op het hoofdinfrastructuurnet. De belangrijkste kenmerken van het project worden opgenomen en in een korte en stabiele planuitwerkingsfase uitgewerkt tot een tracébesluit. De maatschappij is inderdaad dynamisch en de omgeving kent veranderingen maar een goede verkenning in samenwerking met decentrale overheden en daarmee gebaseerd op kennis van de ruimtelijke ontwikkelingen voorkomt dat een tracébesluit niet gebaseerd kan worden op een vastgestelde voorkeursbeslissing.

Mij is niet duidelijk welke deskundigen worden bedoeld, naar welke ervaringen zij verwijzen, waar te weinig ruimte wordt gevoeld en waar verstarring en verstrikking kan optreden. Wat betreft de mogelijke strijd met Europese regels is het nu zo dat met het NSL projecttoetsing aan de luchtkwaliteitsnormen niet meer aan de orde is voor de daarin opgenomen projecten. Ten aanzien van de Habitatrichtlijn merk ik op dat bij besluitvorming over infrastructurele projecten de zogenaamde habitattoets als verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 doorlopen wordt, hetgeen betekent dat alleen daar gebouwd of uitgebreid wordt waarvoor een vergunning kan worden verkregen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Ter waarborging daarvan is bij bepaalde tracébesluiten de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie medebevoegd gezag (en is de habitattoets in dat tracébesluit geïncorporeerd). Met het stap voor stap doorlopen van de Zevensprong van Verdaas wordt voorkomen dat kansrijke alternatieven te vroeg afvallen.

De leden van de D66-fractie begrijpen en delen de wens om de doorlooptijd van procedures voor infrastructurele projecten te verkorten, maar hebben grote zorgen over de concrete invulling van deze wens. De leden van de fractie van D66 vragen vanwege de gelijkenis van dit wetsvoorstel met de Crisis- en herstelwet om een verslag van de juridische effecten tot op heden, in termen van lopende bezwaren en procedures, met betrekking tot projecten uit de Crisis- en herstelwet, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe overeenkomstige elementen juridisch hebben uitgepakt.

De Crisis- en herstelwet is met ingang van 31 maart 2010 in werking getreden. De daarin opgenomen bestuursprocesrechtelijke bepalingen zijn van toepassing op alle tracébesluiten mits deze bekendgemaakt zijn op of na 31 maart 2010. Zo is de Crisis- en herstelwet onder andere van toepassing op het tracébesluit Rijksweg N31 (Haak om Leeuwarden), maar een uitspraak van de Afdeling zal eerst eind van dit jaar gedaan worden. Een dergelijke uitspraak – waarschijnlijk de eerste uitspraak van de Afdeling over een tracébesluit waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is – is van belang voor een eerste beoordeling van de juridische effecten van de Crisis- en herstelwet. Dat betekent ook dat op deze korte termijn nog geen goed onderbouwde uitspraken gedaan kunnen worden over de juridische effecten van de toepasselijkheid van de Crisis- en herstelwet. Die wet voorziet in artikel 5.9a overigens in een evaluatie voor 31 maart 2012 van de effecten van de bestuursprocesrechtelijke bepalingen op versnelling en verbetering van de projecten waarop de wet van toepassing is.

Zinnvolle effectbepaling en procedures

De leden van de GroenLinks-fractie vragen, met verwijzing naar de brief van het kabinet van 10 juli 2009 over Natura 2000 en gezondheid in

planstudies voor hoofdinfrastructuurprojecten (29 385, nr. 51), op welke wijze de Gezondheids Effect Screening (GES) is verwerkt in het wetsvoorstel. Ook vragen deze leden hoe deze GES in de verkenningsfase wordt vormgegeven: of dit in de vorm van de totale gezondheidsschade door luchtvervuiling en geluid geschiedt en welke maat daarvoor wordt gebruikt.

De verwijzing naar de brief is in verband met dit wetsvoorstel op zijn plaats. Het in de brief neergelegde beleid houdt al rekening met de herinrichting van de besluitvormingsprocedure die het onderhavige wetsvoorstel beoogt wettelijk te verankeren. Dit beleid wordt dan ook niet gewijzigd door het wetsvoorstel. Zoals in de brief is weergegeven houdt dat in, dat een GES zal worden gebruikt in het kader van een plan-MER die gemaakt wordt tijdens een verkenning als bedoeld in artikel 2 van het wetsvoorstel, wanneer sprake is van een vergelijking tussen verschillende tracéalternatieven, voor zover die in dichtbevolkte gebieden liggen. Meer concreet zal de GES worden toegepast bij de nadere analyse van de kansrijke alternatieven, wanneer ook waar dat mogelijk is kwantitatieve gegevens worden verzameld over lucht en geluid. Met de GES worden milieueffecten vertaald naar gezondheidseffecten in het studiegebied; het instrument geeft geen inzicht in de absolute of feitelijke gezondheid van mensen in het studiegebied, nu daarop allerlei andere factoren, veel meer bepalend zijn. Bij een GES wordt de blootstelling aan een milieufactor gekwantificeerd op basis van de dosis-effect-relatie en daarbij behorende gezondheidsrisico's. Deze blootstelling wordt uitgedrukt in GES-scores, die lopen van 0 (zeer goed) tot en met 8 (zeer onvoldoende). Iedere milieufactor moet op zichzelf worden beoordeeld; de onderbouwing verschilt ook per milieufactor. Verschillende milieufactoren veroorzaken ook verschillende gezondheidseffecten. Door het uiteenlopen van gezondheidkundige effecten is het niet mogelijk de gezondheidsrisico's van de verschillende milieufactoren in absolute zin met elkaar te vergelijken. De GES-scores voor geluid en lucht worden geografisch weergegeven als contouren langs de weg. Bij een grotere afstand tot de weg neemt de GES-score af. Het wordt dan mogelijk om in een verkenning een relatieve vergelijking per milieufactor per alternatief te maken. De GES-methodiek wordt op deze wijze ingezet voor het genereren van inzicht in gezondheidseffecten voor een alternatievenkeuze. Vanzelfsprekend zal voor het alternatief dat wordt uitgewerkt in het tracébesluit, bij de vaststelling van dat tracébesluit voldaan moeten worden aan de wettelijke normen voor luchtkwaliteit en geluidhinder volgens de dan geldende wet- en regelgeving.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in een ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van methoden en uitgangspunten voor de beoordeling van effecten van een project tot aanleg of wijziging van een hoofdweg en vragen of het niet meer voor de hand ligt om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen, gezien de mogelijke reikwijdte van deze bepalingen.

De bevoegdheid tot het vaststellen van nadere regels ten aanzien van de methoden en uitgangspunten voor de beoordeling van effecten van een infrastructureel project staat in het voorgestelde artikel 12, tweede lid. De bepaling staat in de laatste volzin van het huidige artikel 15, eerste lid, en is toegevoegd aan dat artikel door de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. De bepaling is niet nieuw. In paragraaf 2.9 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven dat het hele hoofdstuk III opnieuw wordt vastgesteld omwille van de toegankelijkheid en leesbaarheid van de wet. Bij de totstandkoming van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten zijn de redenen (technische aard, aansluiting bij andere regelingen zoals de Regeling beoordeling luchtkwa-

liteit enz.) aan de orde geweest. Samengevat is destijds aangegeven dat de reikwijdte niet zodanig is dat niet voor een ministeriële regeling gekozen had kunnen worden. Een algemene maatregel van bestuur lag en ligt dan ook niet voor de hand.

Genoemde leden vragen ook hoe in de verkennings- respectievelijk de tracébesluitfase de procedure verloopt om te bepalen of aan de geluidsnorm wordt voldaan. Welke berekeningen worden gemaakt en op welke aspecten verschilt deze procedure van de huidige tracéwetprocedure. Deze leden vragen bij de beantwoording van bovengenoemde vragen over geluidsnormen ervan uit te gaan dat het huidige wettelijke geluidsregime in beide gevallen geldt.

In de Wet geluidhinder worden alleen eisen gesteld ten aanzien van onder andere bestemmingsplannen en tracébesluiten en richt zich daarmee tot de planstudiefase. De Wet geluidhinder kent specifieke hoofdstukken over de aanleg en wijziging van hoofdwegen en landelijke spoorwegen. Daarin staan de normen aangegeven, de wet is tevens de basis voor de reken- en meetvoorschriften, die ingaan op de methoden en wijze van berekening van geluidhinder. De mate van gedetailleerdheid van het geluidonderzoek in het kader van een planMER zal worden bepaald op basis van het advies van wettelijke adviseurs en betrokken bestuursorganen ten behoeve van het bepalen van de reikwijdte en het detailniveau van de planMER. Bedoeling in deze fase is om – zonder al te gedetailleerd onderzoek te doen – wel op onderscheidende wijze de verschillende alternatieven ook te kunnen vergelijken op grond van geluidhinder. Daarbij kan wel vooruit gekeken worden naar de toepassing van de Wet geluidhinder voor de diverse varianten. Dat zal echter niet zover gaan dat reeds in die fase bepaald wordt hoe de geluidsmaatregelen er uitzien of hoeveel hogere waarden dienen te worden vastgesteld. Wel zou het onderzoek het aantal (ernstig) gehinderden per variant inzichtelijk moeten kunnen maken.

Dezelfde vragen stellen de leden van de ChristenUnie-fractie ook ten aanzien van het voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen en daarbij uit te gaan dat het NSL in beide gevallen geldt en deze vragen tevens te beantwoorden voor de situatie dat het NSL niet meer geldt.

Het wetsvoorstel brengt een wijziging met zich voor de voorbereiding van infrastructurele projecten, maar kent geen inhoudelijke wijziging van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 5 van die wet, zoals gewijzigd door de Wet luchtkwaliteitseisen, is ook van toepassing op tracébesluiten. Het wetsvoorstel verandert niets aan het bepaalde in artikel 5.16 van de Wet milieubeheer dat een tracébesluit eerst kan worden vastgesteld als aannemelijk is gemaakt dat een of meer van de gronden genoemd in dat artikel – waaronder het opgenomen zijn van het project in het NSL (artikel 5.16, eerste lid, onder d) – van toepassing zijn. Daarnaast regelt de Wet milieubeheer de monitoring van de luchtkwaliteit, onafhankelijk van het feit of ergens een weg wordt aangelegd of gewijzigd. Het wetsvoorstel sluit bij die monitoring aan daar waar het de gegevens van de opleveringstoets (het voorgestelde artikel 23, tweede lid) betreft. Wanneer het NSL er niet zou zijn of niet meer geldt en er geen beroep gedaan zou kunnen worden op onderdeel d van het genoemde artikel(lid) zal per project aangetoond moeten worden dat er aan de grenswaarden wordt voldaan.

Wel introduceert het wetsvoorstel een wettelijke regeling van de verkenningsfase. In die fase zal, bij het trechteren naar een voorkeursalternatief, al wel gekeken worden naar luchtkwaliteit. Zo kan in deze fase ten aanzien van een project, gelegen in een gebied waar weinig ruimte is voor ontwikkeling door verontreiniging, een voorkeursalternatief opgenomen worden in het NSL door toepassing van de saneringstool. Op die wijze

kan de vaststelling van het tracébesluit waarin dat alternatief is uitgewerkt, op het NSL worden gebaseerd.

Zevensprong van Verdaas

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat bij een tekort aan capaciteit van infrastructuur niet eerst onderzocht moet worden of met prijsbeleid aanleg of aanpassing voorkomen kan worden. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat prijsbeleid geen oplossingen biedt en vragen de regering dan ook deze oplossingsrichting uit de voorgestelde aanpak te schrappen.

In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven dat uitvoering is gegeven aan een de door Kamer aangenomen motie Roefs en Cramer. Alleen al om die reden wil ik de in de mobiliteitsladder opgenomen stap niet schrappen. Tevens is in de memorie aangegeven dat de zevensprong een denkkader biedt en dat het vanwege het multimodale karakter van de Tracéwet niet goed mogelijk is om de zevensprong als wetsartikel te verankeren.

De leden van de PvdA-fractie vinden het integraal afwegen van alternatieven van groot belang. Zo zijn deze leden van mening dat ook bij een wegbreiding via de Zevensprong van Verdaas, volgend uit de motie Roefs en Cramer over het verankeren van de mobiliteitsladder in de Tracéwet (31 305, nr. 119), afgewogen zou moeten worden of andere alternatieven, bijvoorbeeld betere benutting, kilometerbeprijzing of spitsmijden, een alternatief zouden kunnen zijn voor verbreding. Graag zouden de leden in de wet verankerd zien dat in de besluitvormingsprocedures omtrent de aanleg van infrastructuur andere dan weginfrastructurele of spoorinfrastructurele alternatieven expliciet moeten worden meegenomen.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen met betrekking tot de toepassing van de Zevensprong van Verdaas als gekozen wordt voor de verkorte procedure. Zonder het opstellen van een structuurvisie lijkt het erop alsof er onvoldoende ruimte is voor andere afwegingen zoals opgenomen in de Zevensprong van Verdaas en is het de vraag of als de verkorte procedure wordt toegepast wel recht wordt gedaan aan de bedoeling van de motie Roefs en Cramer over het verankeren van de mobiliteitsladder in de Tracéwet. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen – zij het in andere bewoordingen – of het voorliggende wetsvoorstel de garantie biedt dat een vroegtijdige brede integrale afweging van mogelijke oplossingen voor infrastructuurknelpunten ook altijd plaatsvindt. Voorkomen moet worden dat onnodig dure en ineffektieve oplossingen worden gekozen en dat de Zevensprong van Verdaas hiervoor goede handvatten biedt. Genoemde leden constateren dat de mobiliteitsladder niet expliciet is verankerd in het wetsvoorstel en vragen of de inventarisatie van «mogelijke oplossingen» (artikel 3) wel voldoende garandeert dat de hele mobiliteitsladder wordt doorlopen.

Paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is gewijd aan de Zevensprong van Verdaas en daarin is verantwoording afgelegd waarom enerzijds het gedachtegoed zich niet goed leent voor woordelijke vertaling in een wet en anderzijds dat dat gedachtegoed wel leidraad is bij alle besluitvorming over de aanleg en wijziging van hoofdinfrastructuur. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt of de voorbereiding geschiedt via een structuurvisie of dat gezien de aard van het project gekozen wordt voor een vormvrije verkenning. De verplichting om verschillende alternatieven te onderzoeken blijkt het meest expliciet uit de teksten van artikel 4 en artikel 5, waar de verschillende alternatieven zijn geduid en de verplichting om de voorkeursbeslissing te motiveren. Hetgeen ook

gelezen kan worden als een toelichting op de doorlopen treden van de mobiliteitsladder. De artikelen 4 en 5 zijn op zich niet van toepassing op de vormvrije verkenning, maar ook in artikel 3, waar gesproken wordt over de mogelijke oplossingen, komt naar voren dat ook in vormvrije verkenning niet monomaan mag worden voorgesorteerd op de infrastructurele oplossing. Met andere woorden: de mobiliteitsladder is een nuttig hulpmiddel om te komen tot de beste oplossing van het in de startbeslissing omschreven probleem voor alle projecten waarvoor een startbeslissing wordt genomen en is wat toepassingsbereik niet beperkt tot structuurvisie-projecten. De integrale afweging vindt bij structuurvisieprojecten plaats in de voorkeursbeslissing (deel van de structuurvisie) en bij andere projecten in de toelichting bij het ontwerp-tracébesluit. Een tracébesluit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dient dan ook zorgvuldig te zijn voorbereid (artikel 3:2), een goede belangenafweging te bevatten (3:4) en gemotiveerd te zijn (3:46). Het nut en de noodzaak, zoals vrijwel altijd aan de orde in een beroepsprocedure, van de voorgenomen maatregelen kan niet goed verdedigd worden als er in de verkenning geen integrale afweging van belangen heeft plaatsgevonden en de verschillende mogelijke oplossingen niet zijn verkend.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel onvoldoende garandeert dat er altijd een integrale afweging plaatsvindt tussen de verschillende oplossingen die denkbaar zijn bij knelpunten rond infrastructuur. Zij pleiten er voor om voor elk project verplicht te stellen dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de consequenties van verschillende opties zijn voor onder andere de bereikbaarheid, de luchtkwaliteit, het klimaat, de ruimtelijke ontwikkeling en de kosten. Waarom is ervoor gekozen om in artikel 2, vierde lid, alleen een structuurvisie verplicht te stellen voor de aanleg van een nieuwe hoofdweg of de wijziging van een hoofdweg met meer dan twee rijstroken. De verplichte opstelling van een structuurvisie voor alle verkenningen garandeert een integrale afweging en de toepassing van de Zevensprong van Verdaas. Waarom wordt zoveel ruimte gelaten voor vormvrije verkenningen? Deelt de regering de mening dat een verplichte structuurvisie voor alle verkenningen zou kunnen leiden tot minder (tijdrovende) juridische procedures?

In paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan waarom in navolging van de Commissie Elverding gekozen is om niet in alle gevallen het maken van een structuurvisie voor te schrijven. Er zijn nu eenmaal eenvoudige projecten waarbij niet veel te kiezen valt en waar het maken van een structuurvisie geen bijdrage levert aan een kwalitatief betere verkenning en geen meerwaarde zal opleveren voor de keuze en inhoud van de uiteindelijke oplossing van het in de startbeslissing geschetste probleem. Voor de vraag gesteld in welke gevallen dan wel een structuurvisie een nuttig instrument kan zijn om te komen tot betere en snellere besluitvorming is duidelijk naar voren gebracht dat enerzijds anno 2010 niet goed een inschatting kan worden gemaakt van de aard van de komende projecten en de ruimtelijke impact van die projecten gezien nu nog niet bekende ruimtelijke ontwikkelingen aldaar en anderzijds dat het geven van wettelijke criteria altijd leidt tot discussie over de invulling van die criteria en juridificering. Mijn voorkeur gaat er naar uit om aan de hand van de probleembeschrijving telkens te bepalen of de uiteindelijke besluitvorming gebaat is met het vaststellen van een structuurvisie. In de memorie heb ik aangegeven dat ik geenszins uitsluit dat ook in de gevallen dat het maken van een structuurvisie niet wettelijk voorgeschreven is, gebruikmaking van dat instrument een belangrijke meerwaarde voor de besluitvorming kan opleveren. Er moet dan wel iets te kiezen zijn, zo heb ik dat uiteengezet op pagina 5 en 6 van de memorie. Hierboven heb ik reeds uiteengezet dat ook bij die projecten waarvoor geen structuurvisie is vastgesteld een integrale afweging van alle

belangen plaatsvindt en integrale besluitvorming plaatsvindt. Ik deel de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie niet dat het te allen tijde maken van een structuurvisie zal leiden tot minder (tijdrovende) juridische procedures. Wel ben ik van mening dat een breed uitgevoerde verkenning met een zorgvuldig participatietraject wel een positief effect kan hebben op de duur van de juridische procedure en deze zelfs wellicht kan voorkomen.

Brede verkenning

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de status is van de handleiding voor de verkenningfase en of bepalingen als die over de omschrijving van een gebied niet moeten worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. De leden menen dat in artikel 2, derde lid, onderdeel c, «spoorweg» vervangen dient te worden door «landelijke spoorweg».

Er is een handreiking MIRT verkenning opgesteld (mei 2010). Deze handreiking is een stappenplan waarin per deelfase van de verkenning wordt uitgelegd welke processen moeten worden doorlopen. Daarnaast geeft de handreiking een toelichting op het doel en de functie van de verkenning. De handreiking is een werkdocument voor bestuurders, ambtenaren en andere betrokkenen bij MIRT-verkenningen. Wat betreft inhoud en aard van de handreiking is het ongewenst om dergelijke tips voor de praktijk op te nemen in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling.

Hoewel wel duidelijk zal zijn dat in artikel 2, derde lid, onderdeel c, bedoeld wordt op de beheerder van de landelijke spoorweg, zal ik bij nota van wijziging het bedoelde onderdeel wijzigen. Die nota van wijziging zal dan ook zien op artikel 4, eerste lid, onder b, en artikel 10, vierde lid.

Breed draagvlak

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke momenten in de nieuwe tracéwetprocedure het parlement aan zet is. Deze leden vragen ook in hoeverre het parlement invloed kan uitoefenen op het voorkeursbesluit. Kan het parlement het besluit alleen goedkeuren of ook aanpassen? Indien het parlement het voorkeursbesluit kan aanpassen, bijvoorbeeld door meer of minder inpassingsmaatregelen aan te brengen, kan dit volgens deze leden gevolgen hebben voor het oordeel van burgers en andere overheden over het voorkeursbesluit en hoe daar in zo'n geval mee om moet worden gegaan.

In de huidige tracéwetprocedure is er geen rol weggelegd voor het parlement. In het wetsvoorstel is in artikel 2, zesde lid, expliciet bepaald dat de kennisgeving van de startbeslissing wordt toegezonden aan de Tweede Kamer. In artikel 6, eerste lid, tweede volzin, staat dat het ontwerp van de structuurvisie (met daarin het ontwerp van de voorkeursbeslissing) wordt toegezonden aan de Tweede Kamer. In artikel 7, tweede lid, is eenzelfde bepaald ten aanzien van de definitieve structuurvisie. In paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting wordt in algemene zin ingegaan op het belang van het verkrijgen van een breed draagvlak. Daarin staat dat de Tweede Kamer reeds vanaf het eerste begin wordt aangetakt bij de besluitvorming. Tevens is aangegeven dat als de Tweede Kamer naar aanleiding van de toezending van de ontwerp-structuurvisie bevraging van of beraadslaging met de minister nodig acht, dat het in de rede ligt om bij de vaststelling van de definitieve structuurvisie rekening te houden met de opmerkingen van de Tweede Kamer. Ik verwijs ter nadere informatie naar het artikelsgewijze commentaar bij de artikelen 6 en 7. De voorgestelde besluitvorming voorziet niet in een bevoegdheid

van de Tweede Kamer om een voorkeursbeslissing goed te keuren of een structuurvisie gewijzigd vast te stellen. De opmerkingen van de Tweede Kamer voor zover die neerkomen op een verzoek aan de minister om meer of minder inpassingsmaatregelen aan te brengen, kunnen uiteraard wel tot een wijziging van de structuurvisie/voorkeursbeslissing leiden ten opzichte van het ontwerp. In de ingevolge artikel 4 vereiste motivering kan dan aandacht worden besteed aan de doorgevoerde wijziging en de daartoe aangevoerde argumenten.

Participatie

De leden van de PvdA-fractie benadrukken dat veel staat of valt bij goede participatie en vragen op welke wijze wordt zeker gesteld dat belanghebbenden in de verkenningsfase, in een vroeg stadium, betrokken worden bij de totstandkoming van het voorkeursbesluit. In de ogen van deze leden zou een participatiecode hierbij van dienst kunnen zijn. Ook de leden van de PVV-fractie onderstrepen het belang van het vroegtijdig betrekken van alle betrokken partijen ter versterking van het draagvlak en ter voorkoming van vertraging. De leden van de SP-fractie zijn positief over het willen voorkomen van dubbel werk in de verkennings- en planuitwerkingsfase en het vroeg betrekken van belanghebbenden en de Tweede Kamer. Wel vragen zij of een betrokkenheid van politieke partijen in een vroeg stadium niet het risico van een tunnelvisie inhoudt. Deze wetswijziging maakt het noodzakelijk dat politieke partijen ook nog in de eindfase van de besluitvorming neutraal tegen een project aan kunnen kijken, zonder alleen maar vast te (moeten) blijven houden aan een eerder ingenomen standpunt. In het verleden is bij menig project gebleken dat partijen lang aan eerder ingenomen standpunten blijven vasthouden, ook als het project ondertussen fors gewijzigd is. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het doel van het voorliggend wetsvoorstel is dat er een brede verkenningsfase plaatsvindt en vragen om, mede naar aanleiding van recente ervaringen zoals opgedaan met de Ring Utrecht waarbij al zoveel mogelijk conform de visie van de Commissie Elverding is gewerkt, aan te geven in hoeverre dit wetsvoorstel garandeert dat de verkenning ook breed genoeg is. Bijvoorbeeld dat bij grote wegprojecten niet alleen gekeken wordt naar een nulvariant, een wegverbredingsvariant en een variant met enige versterking van het openbaar vervoer, maar dat daarbij ook gekeken wordt naar een variant waarbij substantieel geïnvesteerd wordt in de OV-infrastructuur.

Ik onderschrijf het belang van goede participatie. Reeds in de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 12 mei 2006 staat dat de «meedenkkracht» van de burgers in de beleidsvoorbereiding beter benut moet worden. Deze brief was een reactie op het advies: «Inspraak Nieuwe Stijl: maatwerk».

Op 12 december 2008 reageerde het kabinet (positief) op het eindrapport: «Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming» omdat de onderzoeksresultaten laten zien dat de wens van het publiek om serieus betrokken te worden bij de beleidsvoorbereiding en de terechte behoefte aan duidelijkheid, prima samengaan met het streven van het kabinet naar versnelling en daadkracht. In de Code Publieksparticipatie Sneller en Beter van augustus 2009 zijn vijf uitgangspunten voor passende publieksparticipatie (1. ten dienste van de besluitvorming, 2. maatwerk in participatievormen, 3. goed samenspel van bestuurders, ambtenaren en publiek, 4. juiste houding, competenties en kennis en 5. heldere en betrouwbare communicatie) in praktische spelregels omgezet.

De code geeft ambtenaren en bestuurders houvast bij het organiseren van publieksparticipatie.

De wijze waarop in het wetsvoorstel op verschillende plaatsen de participatieverplichting is verankerd kan gezien worden als een codificatie van het gedachtegoed van het kabinet ten aanzien van passende publieksparticipatie.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat reeds in de startbeslissing aangegeven dient te worden op welke wijze in de verkenningfase wordt geparticipeerd (artikel 2, tweede lid, onderdeel c). Als gekozen wordt voor het maken van een structuurvisie dan wordt de mogelijkheid geboden om zienswijzen naar voren te brengen over de kennisgeving inzake die structuurvisie en het te maken planMER en in artikel 6, tweede lid, wordt mogelijk gemaakt dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerp van de structuurvisie en het planMER voordat de voorkeursbeslissing definitief wordt vastgesteld. Het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, zorgt ervoor dat de resultaten van de verkenning en de opbrengsten van de participatie een serieuze behandeling krijgen in de structuurvisie. Daarnaast kunnen projectleiders in aanvulling op de meer formele «inspraak» momenten ook op andere wijze participatie nader invullen, door informatieavonden, discussiebijeenkomsten en andere contacten mogelijk te maken. De eerdergenoemde Code helpt de bestuurders en ambtenaren daarbij.

Met de leden van de PVV-fractie ben ik het eens dat een goede participatie een wezenlijke bijdrage kan leveren aan snelle besluitvorming. Op de vragen van de leden van de SP-fractie wil ik aangeven dat ik niet zo bang ben voor een tunnelvisie van politieke partijen (het gaat dan om de betrokkenheid van de Tweede Kamer). De inbreng van de Tweede Kamer ten aanzien van de ontwerp-structuurvisie zal toch ook gericht zijn op integrale juistheid van de voorgestelde beslissing op basis van de in de verkenning verzamelde onderzoeksgegevens, de ruimtelijke ontwikkelingen en de adviezen van betrokken bestuursorganen en niet op enkelvoudige partijpolitieke standpunten. Wat de zorgen van de leden van de ChristenUniefractie betreft. Hierboven heb ik aangegeven dat ook bij de verkenningen waarvoor geen structuurvisie wordt vastgesteld, de zevensprong van Verdaas leidend is voor de uiteindelijk besluitvorming. Het wetsvoorstel stelt eisen aan de verkenning en om te zorgen dat die verkenning breed genoeg is, is in mei 2010 een handreiking gemaakt om er voor te zorgen dat de aanbevelingen van de Commissie Elverding ten aanzien van de brede verwerking in de praktijk goed zullen uitwerken.

Samenloop met de m.e.r.-procedure

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een schematisch overzicht van de mogelijkheden van samenloop met de m.e.r.-procedure en waarom er niet voor gekozen is om een structuurvisie te verplichten als aannemelijk is dat ter uitvoering van de voorkeursbeslissing een mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig besluit zal moeten worden vastgesteld.

Als bijlage bij deze nota is naar aanleiding van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie een schematisch overzicht bijgevoegd.¹ In dat overzicht zijn zowel de relevante bepalingen uit dit wetsvoorstel als die uit de Wet milieubeheer vermeld.

Om twee redenen is er niet voorgekozen om een structuurvisie te verplichten als aannemelijk is dat er ter uitvoering van de voorkeursbeslissing een mer(beoordelings)-plichtig besluit wordt vastgesteld. Ten eerste is op het moment van het maken van een startbeslissing een goede probleembeschrijving nodig en een schets van de ruimtelijke relevante ontwikkelingen in het gebied. Op dat moment is de oplossing nog niet aan de orde en zeker niet op het niveau dat er gesproken kan worden van een activiteit die zo concreet is dat een oordeel over de mer(beoordelings)-plichtigheid kan worden gegeven. Ten tweede zegt het feit dat een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

weefvak tussen een oprit en een een kilometer verderop gelegen afrit een oplossing zou kunnen bieden voor een file op een hoofdweg niets over de complexiteit van het probleem. De genoemde activiteit is mer-plichtig op grond van het Besluit milieueffectrapportage maar de door mij per project te beantwoorden vraag is of het vaststellen van een structuurvisie een waardevolle aanvulling – en dus een nuttige stap – kan betekenen voor het besluitvormingsproces en of een vormvrije verkenning niet kan volstaan.

Beroep van decentrale overheden tegen het tracébesluit

De leden van de fracties van de PvdA, de PVV en het CDA stemmen in met het voorstel dat decentrale overheden geen beroep kunnen instellen tegen het tracébesluit. De leden van de PvdA-fractie vinden dat wel duidelijk moet zijn wanneer decentrale overheden in het verkenningsproces aan zet zijn.

De leden van de PVV-fractie vinden dat door dit voorstel de decentrale overheden daardoor min of meer verplicht zijn om aan de onderhandelingsstafel plaats te nemen, hetgeen tot minder vertraging in de besluitvorming zal leiden. De leden van de CDA-fractie merken op dat met het voorstel de grotere rol voor deze bestuursorganen eerder in het proces benadrukt en tevens minder vrijblijvend wordt. Wel vragen deze leden in hoeverre het advies van de commissie Elverding inhoudende dat decentrale overheden hun beroepsrecht behouden in die gevallen waarin zij optreden vanuit hun privaatrechtelijke rol, bijvoorbeeld als grondeigenaar, in het wetsvoorstel is overgenomen?

Verheugd heb ik kennisgenomen van de positieve bejegening van het wetsvoorstel op dit punt. Ten aanzien van de vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat het nieuwe hoofdstuk II de nodige waarborgen kent voor de betrokkenheid van decentrale overheden. De decentrale overheden hebben een grote rol bij de voorbereiding van een tracébesluit die anders is dan die van burgers en maatschappelijke organisaties. Zonder betrokkenheid van de decentrale overheden kan er geen startbeslissing worden genomen (artikel 2, tweede lid). Maar ook in de verkenningsfase (artikel 2, derde lid) en ten aanzien van het nemen van de voorkeursbeslissing (artikel 6) spelen de decentrale overheden een belangrijke rol die ook na de voorkeursbeslissing een vervolg krijgt (zie onder meer artikel 11, tweede lid). Het voorstel er voor te zorgen dat decentrale overheden hun beroepsrecht behouden in die gevallen dat zij optreden vanuit hun privaatrechtelijke rol is niet overgenomen als uitzondering in het voorgestelde artikel 25, derde lid. Het enkele feit dat een overheid grondeigenaar is, zegt niets over de beroepsgronden die een overheid dan zou kunnen of mogen aanvoeren. In zoverre zou een dergelijk artikel ook moeten ingaan op de begrenzing van de door die overheid aan te voeren beroepsgronden. Ik ben overigens van mening dat de Commissie Elverding in haar advies op pagina 22 met de zinsnede »Uiteraard houden lagere overheden toegang tot de rechter in hun privaatrechtelijke rol» waarschijnlijk bedoeld heeft om aan te geven dat de overheden altijd toegang behouden tot de civiele rechter. De geciteerde aanbeveling is overigens ook niet uitgewerkt in de bijlagen bij het rapport van de Commissie.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en D66 zijn het niet eens met het voorstel dat decentrale overheden geen beroep kunnen instellen tegen het tracébesluit.

De leden van de SP-fractie vinden de betere betrokkenheid van decentrale overheden in de verkenningsfase een goede stap, maar onvoldoende. Zolang dit wetsvoorstel aan decentrale bestuursorganen onvoldoende middelen geeft om op te komen voor de belangen van de inwoners, dient

het beroepsrecht als noodrem te blijven bestaan. De leden van de SP-fractie verwonderen zich erover dat – ondanks de decentralisatiegedachte die de regering aanhangt – hier juist de gemeenten buitenspel gezet worden. Aangezien het schrappen van het beroepsrecht voor de tijdswinst nauwelijks gevolgen heeft, vrezen de leden van de SP-fractie dat dit enkel een maatregel is om gemeenten buitenspel te zetten en dat de kwaliteit van de besluitvorming hiermee niet gediend zal zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn teleurgesteld over het feit dat de regering opnieuw de bezwaren van de Raad van State tegen het schrappen van het beroepsrecht voor decentrale overheden in de wind slaat. Waar de regering bij de Crisis- en herstelwet het schrappen van dat beroepsrecht placht te verdedigen door te wijzen op de noodzaak de economische crisis snel te bestrijden door de aanleg van infrastructuur te bespoedigen en de tijdelijke aard van de maatregel, gaan bij het wijzigen van de Tracéwet die argumenten, die volgens de leden van de fractie van GroenLinks überhaupt weinig valide zijn, niet meer op. Zij wijzen er op dat een rechtsgang van decentrale overheden maar zelden voorkomt, in de jaren negentig bijvoorbeeld slechts een keer of vijf per jaar. Los van de vraag of het voorstel van de regering in die zin proportioneel is, vragen de leden van de fractie van GroenLinks waar de regering deze stelling op baseert. Tal van wetten en verdragen voorzien immers (in uiterste noodzaak) in een dergelijk treffen. Zou de regering een rechtszaak tussen overheden altijd en overal willen uitsluiten? Zo nee, waarom hier dan ten principale wel?

Net als bij zijn advies over de Crisis- en herstelwet, wijst de Raad van State er op, dat Nederland wel een hiërarchie van wetten kent, maar niet van bestuursorganen. Daar vloeit volgens de leden van de fractie van GroenLinks uit voort, dat gemeenten hun legitieme belangen zo nodig altijd bij de rechter moeten kunnen bepleiten. Wat is hierop de reactie van de regering?

De leden van de fractie van GroenLinks verwachten, net zomin als de Raad van State, dat het voorstel een versnellend effect heeft, omdat de gang naar de rechter voor betrokken particuliere belanghebbenden altijd mogelijk zal blijven. Het is niet erg waarschijnlijk dat in situaties waarbij bijvoorbeeld een gemeente een gang naar de rechter zou willen maken er geen enkele burger op hetzelfde idee zal zijn gekomen. Omdat voor een decentrale overheid bovendien nog altijd de weg naar de civiele rechter openstaat, dreigen aldus twee rechtsgangen te ontstaan. De complexiteit neemt zo juist toe. Hoe heeft de regering deze gevolgen meegewogen en welke tijdswinst beoogt de regering hiermee te halen? Wat is de reactie van de regering op de kritiek van de Raad van State op dit punt?

Wat is, meer specifiek, de reactie van de regering op de stelling van de Raad van State dat niet in te zien valt waarom een decentrale overheid niet bij de bestuursrechter zou mogen opkomen voor haar vermogensrechtelijke belangen als deze in het geding zijn?

De Raad van State wijst er verder op dat toepassing van de bestuurlijke lus vertraging door het instellen van beroep juist kan beperken. De leden van de fractie van GroenLinks steunden deze bestuurlijke lus, juist vanuit de gedachte dat de kwaliteit van de rechtsgang gewaarborgd bleef, terwijl het tempo toe zou nemen. De regering lijkt de werking van deze maatregel niet eens te willen afwachten. Waarom eigenlijk niet?

Ook de leden van de D66-fractie maken zich in lijn met de Raad van State zorgen over het wegnemen van de beroepsmogelijkheden voor decentrale overheden op de verschillende ijkmomenten in de voorgestelde tracéwet-procedure. Door de Raad van State wordt geconstateerd dat het onwaarschijnlijk is dat het wegnemen van de beroepsmogelijkheid voor decentrale bestuursorganen leidt tot substantiële tijdswinst. In reactie daarop schrijft de regering dat het hier gaat om een principiële kwestie en niet om de tijdswinst «Wat betreft het door de Raad genoemde punt van de tijdswinst wil ik dan ook benadrukken dat de bepaling tot het afschaffen

van het beroepsrecht voor decentrale bestuursorganen niet primair is ingegeven door het aspect tijdswinst, maar door het meer principiële punt dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling (...)». Hiermee geeft de regering in de ogen van de leden van de D66-fractie geen aanvullende argumenten in reactie op het kritiekpunt van de Raad. Dit kritiekpunt blijft vanuit dat perspectief dus overeind. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering de beroepsmogelijkheid van decentrale bestuursorganen te handhaven en dit te zien als een extra stimulans om de inspraak in de eerdere projectfasen serieus te nemen. Door het benutten van deze inspraak kunnen immers ook procedures worden voorkomen zonder de rechtspositie van andere overheden aan te tasten. Daarnaast delen de leden van de D66-fractie de opinie van de Raad dat de bestuurlijke lus reeds voorziet in voorkoming van grote vertragingen via beroep.

Ik betreur het dat ik de leden van de fracties die bezwaar hebben tegen het voorgestelde artikel 25, derde lid, niet heb kunnen overtuigen van de wenselijkheid om mijn principiële punt dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor meningsverschillen tussen overheden onderling in de wet te verankeren. Dat principiële karakter maakt ook, zoals aangegeven in zowel het nader rapport als in de memorie van toelichting dat argumenten over tijdswinst in zoverre ook niet relevant zijn voor mijn beslissing om de bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Het is goed om te vermelden dat VNG en IPO hun aanvankelijke bezwaren tegen het voorgestelde artikellid hebben ingetrokken.

Ten aanzien van de bestuurlijke lus wil ik opmerken dat de bestuurlijke lus de rechter de mogelijkheid biedt om als gevolg van door hem geconstateerde gebreken in een bestreden tracébesluit het bestuursorgaan (lees: de Minister van Infrastructuur en Milieu) in de gelegenheid te stellen die gebreken te herstellen en zo een vernietiging van het besluit te voorkomen. De discussie over het beroepsrecht van decentrale overheden speelt geen rol bij de effectiviteit van de bestuurlijke lus.

Onderdeel C

De leden van de CDA-fractie vragen tot hoever het toepassingsbereik van de Tracéwet strekt en om meer helderheid over wat nu het bepalende verschil is tussen de situaties die worden beschreven in de toelichting bij artikel 2, eerste lid. Ook zouden deze leden graag vernemen welke alternatieve procedure bestaat voor projecten die (net) niet tracéwetplichtig zijn.

In de artikelsgewijze toelichting van artikel 2, eerste lid, wordt ingegaan op de vraag of er een startbeslissing moet worden genomen als zich een probleem voordoet, hetgeen niet de bedoeling is. Genoemd is een aantal voorbeelden (zoals groot onderhoud en het sneller maken van een brugklep) waarbij wel duidelijk is dat die niet leiden tot een ruimtelijk besluit, waarvoor onderzocht dient te worden of er een structuurvisie nodig is.

Als de gewenste maatregelen op het hoofdinfrastructuurnet niet overeenkomstig de tracéwetprocedure zullen worden gerealiseerd, dan zal – mits ruimtelijk relevant – de Wet ruimtelijke ordening worden toegepast of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Indien de voorgenomen activiteiten ruimtelijk niet relevant zijn (zoals de brugklep) dan zal hooguit een vergunning nodig zijn. Groot onderhoud kan geschieden zonder vergunningverlening.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voortaan jaarlijks, bij het opstellen van het MIRT-projectenboek, in een apart overzicht zou

willen aangeven welke projecten volgens planning in het begrotingsjaar naar een volgende fase, als bedoeld in deze wet, gaan.

Op grond van artikel 28a van de Tracéwet (in het wetsvoorstel overgezet naar artikel 24) stuur ik ieder half jaar een verslag over de voortgang van de projecten naar de Staten-Generaal. De rapportage in het voorjaar ziet op de voortgang van de tracéwetplichtige projecten in de periode 1 juli tot 31 december, die van het najaar op de voortgang over de periode 1 januari tot 30 juni. De voortgangsrapportage in het najaar verschijnt gelijk met het MIRT-projectenboek waarin per project is aangegeven welke besluiten zijn genomen en wanneer toekomstige besluiten worden verwacht.

Verder vragen deze leden of het argument betreffende artikel 2 in de memorie van toelichting «Het is niet de bedoeling dat voor een uitbreiding van het emplacement met twee extra rangeersporen een structuurvisie wordt voorgeschreven» niet al ondervangen is door de gebruikte formulering «doorgaande spoorwegen». De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of het criterium voor het verplicht opstellen van een structuurvisie niet beter geformuleerd kan worden als «meer dan één doorgaand spoor». Dit mede gelet op het feit dat zelfs de aanleg van de gehele Betuweroute of Hogesnelheidslijn niet meer dan twee sporen heeft omvat, maar naar het idee van de leden van de CDA-fractie onder dit wetsvoorstel wel degelijk tot een structuurvisie zouden hebben moeten leiden.

Op grond van het voorgestelde artikel 2, vierde lid, zou voor een project als de Betuweroute wel degelijk een structuurvisie worden opgesteld, het gaat immers om de aanleg van spoorweg en niet om de wijziging van een bestaande spoorweg. De formulering «meer dan twee doorgaande sporen» speelt alleen bij wijziging van bestaande railinfrastructuur. Het woord «doorgaand» is juist in de wettekst gezet om te voorkomen dat besluitvorming over twee extra sporen op een emplacement niet leiden tot een verplichte voorafgaande structuurvisie. De toelichting moet dan ook gezien worden als verantwoording voor de toevoeging van het woord «doorgaand» in tekst van het wetsvoorstel.

Wat betreft de artikelen 4 en 5 vragen de leden van de CDA-fractie waarom bij de verkorte tracéwetprocedure gekozen is voor het laten vervallen van een apart (impliciet) voorkeursbesluit als onderdeel van het (ontwerp-)tracébesluit. Het zou volgens de leden van de CDA-fractie de helderheid ten goede komen wanneer alle onderdelen die in de verkorte procedure gehandhaafd blijven, ook identiek zouden zijn geformuleerd aan de onderdelen van de volledige procedure. Zou het mogelijk zijn om zo'n voorkeursbesluit ook expliciet onderdeel uit te laten maken van de verkorte procedure zonder de versnelling, die de doelstelling is van dit wetsvoorstel, te belemmeren?

De huidige uitgebreide tracéwetprocedure kent een voorkeursbeslissing, te weten het standpunt. De huidige verkorte tracéwetprocedure kent geen voorkeursbesluit, het (ontwerp-)tracébesluit bevat een motivering van de keuze, voor zover er alternatieve oplossingen zijn onderzocht en een uitwerking van de gekozen oplossing voor het infrastructurele probleem. De voorgestelde wet verzet zich geenszins tegen een tussentijdse beslissing over de in de verkenning onderzochte alternatieve oplossingen. In de huidige praktijk gebeurt het ook dat hoewel een standpunt niet verplicht is op grond van het bepaalde in artikel 2a ik er toch aan hecht in sommige gevallen mijn voorkeur naar buiten te brengen voorafgaand aan de uitwerking van die voorkeur in het ontwerp-tracébesluit.

Het is niet nodig om wettelijk te verankeren dat na afronding van elke verkenning een voorkeursbeslissing naar buiten moet worden gebracht. De wet verzet zich daar niet tegen. Het zal dan ook in de praktijk – net zoals dat nu gebeurt – gaan voorkomen dat om moverende redenen of vanuit oogpunt van participatie de niet in de wet geregelde stap wel met de omgeving wordt gecommuniceerd.

De leden van de fractie van GroenLinks willen graag weten hoeveel aan te leggen hoofdwegen of voorziene wijzigingen van hoofdwegen met meer dan twee rijstroken, waarvoor nog geen verkenning is gestart, momenteel in het MIRT-programma zijn opgenomen en voor hoeveel projecten, uitgaande van dit wetsvoorstel, de komende jaren een structuurvisie opgesteld zal worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voor hoeveel projecten in de periode tot respectievelijk 2020 en 2028 het maken van een structuurvisie verplicht is? Deze leden vragen ook of voor verreweg de meeste projecten, die de komende jaren worden verwacht, een structuurvisie niet verplicht is? De aanleg van bijvoorbeeld één rijstrook of het oplossen van een flessenhals kan leiden tot files elders (verschuiving van het probleem). Door de verkeersaantrekkende werking kan dit effect worden vergroot. Genoemde leden geven daarom in overweging dat het nog maar de vraag is of een dergelijke uitbreiding in alle gevallen wel de meest effectieve en efficiënte is. Door te garanderen dat in alle verkenningen een structuurvisie verplicht wordt gesteld, worden de wegbreedingsoplossingen afgewogen tegen andere oplossingen.

Ten aanzien van de situatie waarin een verkenning plaatsvindt, maar geen structuurvisie wordt opgesteld, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke bepalingen er zijn voor de inhoud van de voorkeursbeslissing. Deze leden constateren namelijk dat de bepalingen in artikel 4, eerste lid, artikel 5, tweede lid, artikel 6 en artikel 7 alleen verwijzen naar de situatie met een structuurvisie. Klopt het dat in dit geval conform artikel 10, vierde lid, de resultaten van de verkenning pas bij het tracébesluit worden bekendgemaakt, zo vragen deze leden?

Het MIRT is het rijksinvesteringsprogramma van projecten en programma's in het ruimtelijk domein. In het MIRT worden beslissingen genomen over projecten- en programma's in het ruimtelijk domein waar het rijk direct financieel bij betrokken is. De voorwaarde dat het rijk financieel betrokken is bij projecten en programma's in het MIRT betekent tegelijk dat deze opgenomen zijn in de rijksbegroting. Verkenningen die nog niet zijn gestart, zijn niet opgenomen in de rijksbegroting en zijn derhalve ook niet in het MIRT opgenomen. Wel zijn er in de zogenaamde gebiedsagenda's MIRT (gebieds)opgaven beschreven. Die kunnen leiden tot startbeslissingen, maar maken tot die tijd geen deel uit van het MIRT. Ik kan nu nog niet aangeven hoe de verhouding wel-geen structuurvisie zal zijn. De beslissing of een structuurvisie vastgesteld zal worden ten behoeve van de besluitvorming over een bepaald project kan eigenlijk pas genomen worden op grond van de probleembeschrijving en die van de andere ruimtelijke ontwikkelingen. Juist het voorafgaande overleg met de betrokken bestuursorganen om tot een startbeslissing te kunnen komen, zal belangrijke informatie geven over de breedte van de uit te voeren verkenning en daarmee de vraag of een structuurvisie een toegevoegde waarde kan opleveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben het wetsvoorstel juist gelezen, dat als er geen structuurvisie wordt vastgesteld de artikelen 4 tot en met 8 geen rol spelen en dat de resultaten van de verkenning eerst bij het ontwerp-tracébesluit naar buiten worden gebracht. Zoals hierboven aangeven, betekent het niet hebben van een voorkeursbeslissing bij een verkorte tracéwetprocedure niet, dat het mij niet vrij zou staan om al voor het vaststellen van het ontwerp-tracébesluit een reactie te geven op de

verkenning, de resultaten van de participatie en een voorkeur uit te spreken en daarbij verantwoording af te leggen over de verkenning. Van een aantal al lopende verkenningen kan al wel iets gezegd worden over de meerwaarde van de inzet van het instrument structuurvisie. Voor de lopende verkenningen Rotterdam Vooruit en Haaglanden – die betrekking hebben op de hoofdwegen en bereikbaarheid – zal in ieder geval een rijksstructuurvisie worden opgesteld. Hiervoor is gekozen omdat het integrale gebiedsgerichte verkenningen zijn, waarvan de verwachting is dat de ruimtelijke impact groot is. Het huidige investeringsprogramma loopt tot 2020. Het programma voor de periode na 2020 is nog niet ingevuld. Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie menen is, het wettelijk regelen dat in alle verkenningen een structuurvisie verplicht wordt gesteld, niet noodzakelijk om er voor te zorgen dat de wegwitbreidingsoplossingen afgewogen worden tegen andere oplossingen. Ook in de huidige verkorte tracéwetprocedure worden in de verkenningsfase, het MER en/of in de toelichting bij het ontwerpbesluit de verschillende oplossingen (zoals OV, geen infrastructuur/benutting en uitbreiding) onderzocht en wordt gemotiveerd waarom gekozen is voor de in het besluit uitgewerkte oplossing.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 4 een verantwoordingsplicht bevat ten aanzien van de wijze waarop bij de voorbereiding van de structuurvisie participatie heeft plaatsgevonden. Geldt een dergelijke verantwoordingsplicht niet bij de voorkeursbeslissing in het geval er geen structuurvisie wordt opgesteld en volstaat dan de beschrijving van de voorgenomen participatie bij de startbeslissing (artikel 2, derde lid)? De leden constateren dat een structuurvisie volgens het voorstel alleen in een beperkt aantal gevallen hoeft te worden gemaakt, namelijk alleen bij de aanleg van een nieuwe hoofdweg of de wijziging van een hoofdweg met meer dan twee rijstroken (art. 2, vierde lid). Betekent dat dat in alle andere gevallen de vraag of een structuurvisie wordt vastgesteld, wordt overgelaten aan de initiatiefnemer en deze kan volstaan met een vormvrije verkenning waarin de integrale afweging niet verplicht is?

Anders dan de leden menen, betekent het niet vaststellen van een structuurvisie ook dat er geen wettelijke voorkeursbeslissing wordt genomen. De voorkeur in een verkorte tracéwetprocedure maakt onderdeel uit van het (ontwerp-)tracébesluit, in artikel 10, vierde lid, worden eisen gesteld ten aanzien van de verantwoording aan een tracébesluit dat niet voorafgegaan is door een structuurvisie. De keuze die gemaakt is ten aanzien van het wettelijk vastleggen van situaties dat er een structuurvisie moet worden vastgesteld tegenover de bevoegdheid van de minister om in andere gevallen ook daartoe te besluiten, is uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting onder het kopje «Criteria in de wet?». De startbeslissing is niet een beslissing van de initiatiefnemer maar van het bevoegd gezag.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 2.3, derde en vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening niet van toepassing wordt verklaard. Genoemde leden vragen wat de reden is dat deze voorhangprocedure voor de structuurvisie bij de Tweede Kamer wordt geschrapt. Klopt het dat met deze wijziging alleen is geregeld dat de Tweede Kamer het ontwerp en de definitieve structuurvisie toegestuurd krijgt maar dat niet de verdere wijze van behandeling wordt geregeld? Genoemde leden constateren dat daarmee tevens de plicht vervalt voor de regering om de Kamer te informeren over de gevolgtrekkingen die zij aan de behandeling verbindt. Het is aannemelijk dat de regering ook in het geval de nieuwe procedure rekening houdt met de opmerkingen van de Kamer. Deze leden

vragen zich echter juist daarom af in hoeverre er bij het handhaven van de oude bepalingen kan worden gesproken van het ophouden van de procedure bij het handhaven van de formele voorhang bij de Kamer (zie bladzijde 16 van de memorie van toelichting). Deze leden constateren dat deze procedure namelijk parallel loopt met de procedure voor het indienen van zienswijzen. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de voorkeursbeslissing volgens het wetsvoorstel niet open staat voor bezwaar en beroep (artikel 5). Genoemde leden wijzen er op dat het hierdoor mogelijk wordt dat bij bezwaar en beroep op het Tracébesluit de keuze voor een alternatief uit de voorkeursbeslissing ter discussie kan komen te staan en hiermee, als het bezwaar gegrond is, een groot deel van de procedure moet worden overgedaan. Genoemde leden vragen daarom een motivering voor het niet open stellen voor bezwaar en beroep van de voorkeursbeslissing. Tevens vragen zij in hoeverre het risico, dat pas ten tijde van het bezwaar tegen het tracébesluit duidelijk wordt dat de voorkeursbeslissing moet worden gewijzigd, met dit wetsvoorstel zo klein mogelijk wordt gemaakt.

In het artikelsgewijze commentaar bij de voorgestelde artikelen 4 en 7 is gemotiveerd waarom het bepaalde in artikel 2.3, derde en vierde lid, niet van toepassing is op de procedure voor het vaststellen van een structuurvisie als omschreven in het wetsvoorstel. Het komt er op neer dat de voorgestelde eigenstandige procedure inzake de toezending van de startbeslissing met onder andere de probleembeschrijving aan de Tweede Kamer in wezen een zelfde onderwerp betreft als het overleggen van een beschrijving van de voorgenomen inrichting van de structuurvisie zoals omschreven staat in het derde lid van artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Dat is de belangrijkste reden voor het niet van toepassing verklaren van het derde lid van artikel 2.3. Het staat de Kamer uiteraard vrij om naar aanleiding van de toezending van de startbeslissing deze te behandelen en mij daarover te bevragen, ook als artikel 2.3, derde lid, niet van toepassing is. In dat geval zal ik de Kamer ook informeren over gevolgtrekkingen die ik verbind aan de behandeling. Aan het van toepassing zijn van een vier wekenstermijn, zoals nu opgenomen is de tweede volzin van artikel 2.3, derde lid, bestaat mijnerzijds geen behoefte. Zo is verder in het commentaar bij artikel 7 aangegeven dat het vanzelfsprekend is dat de eventuele opmerkingen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de toezending van de ontwerp-structuurvisie meegenomen worden alvorens de definitieve structuurvisie wordt vastgesteld. Tot slot: Er is in het wetsvoorstel bij de voorbereiding van de besluitvorming geen rol weggelegd voor de Eerste Kamer. Zonder het bepaalde in artikel 7, derde lid, zou ook de Eerste Kamer betrokken moeten worden bij de besluitvorming over problemen op en oplossingen aan het hoofdinfrastructuurnet. Dat is met dit wetsvoorstel niet beoogd.

De kans bestaat dat beroep wordt ingesteld tegen het tracébesluit, waarbij een appellant aanvoert dat voorkeursbeslissing onjuist is. Ook in de huidige tracéwetprocedure komt het voor dat in een beroepszaak aangevoerd wordt dat het standpunt onjuist is en daarom het tracébesluit, dat een uitwerking is van het standpunt, vernietigd moet worden. Tot nu is een dergelijk beroep niet gehonoreerd. Ik ga er dan ook vanuit dat een dergelijk beroep in de toekomst weinig kans van slagen heeft. Enerzijds gezien de zorgvuldige voorbereiding van de voorkeursbeslissing en de daarin opgenomen en gemotiveerde afweging van belangen en anderzijds door uitspraken van de rechter over die belangenafweging. Zeer recent nog overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de vaststelling van een tracébesluit het in ogenschouw nemen van alternatieven en een belangenafweging vergt, waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. «Het is aan de minister om alle verschillende betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter kan slechts concluderen dat deze afweging in strijd is

met artikel 3:4, tweede lid, wanneer de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat de minister niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen. Bij deze toetsing heeft de rechter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen.» (ABRvS uitspraak 15 september 2010 inzake het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden, nr. 200904401/1/M2).

Onderdeel D

De leden van de PvdA-fractie constateren dat ervoor gekozen is géén doelvoorschriften te verbinden aan het tracébesluit. Deze leden volgen de redenering dat burgers willen weten hoe het middel er uit gaat zien (bijvoorbeeld hoogte, breedte en lengte van een geluidswal), maar zij zijn er tegelijkertijd van overtuigd dat diezelfde burgers vooral belang hechten aan het voorkomen van geluidsoverlast, waarbij zij liever geen geluidswal geplaatst zouden zien als de geluidsoverlast op een andere manier beperkt kan worden. Waarom kan dan bijvoorbeeld niet de maximale geluidsbelasting aan de gevel in het tracébesluit worden opgenomen?

De Wet geluidhinder gaat uit van een systeem van voorkeursgrenswaarden (ook wel aangeduid als grenswaarden) en maximale grenswaarden. Deze waarden worden uitgedrukt in een eenheid voor geluidsterkte, het geluiddrukkniveau. De Wet geluidhinder verplicht om bij het voorbereiden van een tracébesluit, dat voorziet in de aanleg of wijziging van (spoor)wegen, een akoestisch onderzoek in te stellen en onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van maatregelen. Bij dat alles moet getoetst worden aan de normen van de Wet geluidhinder. Afwijking van de voorkeursgrenswaarde tot de maximale grenswaarde is onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar, bijvoorbeeld wanneer de kosten van de maatregelen niet opwegen tegen de baten (doelmatigheidscriterium). In dat geval kan voor een woning een hogere waarde worden vastgesteld. Het tracébesluit bevat de in acht te nemen grenswaarden, de aanduiding van maatregelen gericht op het terugbrengen van de verwachte geluidbelasting van onder andere de gevel van woningen en de hogere waarden. In het geluidsonderzoek komt aan de orde op welke wijze geluidsoverlast kan worden voorkomen. Met de toepassing van het doelmatigheidscriterium – waarbij niet alleen afschermingsmaatregelen maar juist ook bronmaatregelen aan de orde zijn – komt in eerste instantie de meest doelmatige oplossing wat betreft geluidhinder in beeld die met het beschikbare budget gerealiseerd kan worden. Met andere woorden: de oplossing die de geluidhinder het meest terugdringt. Mocht die oplossing bijvoorbeeld vanuit stedenbouwkundige overwegingen niet gewenst worden gevonden, dan is binnen het budget ook een keuze voor een – vanuit oogpunt van geluid – minder doelmatige oplossing mogelijk. Omdat dat een minder doelmatige oplossing is, heeft een dergelijke beslissing dan wel tot gevolg dat er bijvoorbeeld meer hogere waarden zullen moeten worden vastgesteld. Deze afweging speelt zich af voorafgaand aan de vaststelling van het tracébesluit, waarin het eindresultaat van deze afweging wordt opgenomen.

Zoals door de leden onderkend wordt, is het van belang in een tracébesluit niet alleen de gewenste doelstellingen (waaronder het te realiseren geluidniveau) maar ook de ruimtelijke aspecten zichtbaar te maken. Het tracébesluit is immers ook een ruimtelijk besluit dat in de plaats treedt van het bestemmingsplan en geeft daarom inzicht in de ruimtelijke gevolgen van het besluit.

De leden van de PvdA-fractie vragen, gelet op de motie van de leden Roefs en Koopmans (29 385, nr. 22) en wijzend op het belang van werkelijke belasting in de praktijk in plaats van de berekende werkelijkheid

vooraf ,of door de wettelijke verankering van de opleveringstoets op een andere wijze dan nu het geval is kan worden omgesprongen met de berekeningen vooraf.

De genoemde motie verzocht om een juridisch verankerde opleveringstoets en bij de uitwerking daarvan om een antwoord op de vraag of door die verankering koppeling wellicht niet meer nodig is. Thans vragen de leden van de PvdA-fractie of door de verankering op een andere wijze kan worden omgesprongen met de berekeningen.

Er is inderdaad een belangrijk onderscheid dat moet worden gemaakt tussen twee vormen van onderzoek. Enerzijds zijn er onderzoeken die worden verricht om informatie te verkrijgen over onderscheidende kenmerken tussen mogelijke alternatieven in de verkenningsfase. Dit betreft de effectbepaling die wordt verricht in het kader van de regels voor milieueffectrapportage. Anderzijds is er het onderzoek dat wordt verricht voor het uiteindelijke voorkeursalternatief om aannemelijk te maken dat aan geldende kwaliteitsnormen wordt voldaan. Het is enkel met deze tweede vorm van onderzoek dat de opleveringstoets in het belang van het voldoen aan wettelijke normen verband houdt.

Deze tweede vorm van onderzoek staat in relatie tot de wijze waarop besluitvorming over infrastructurele projecten in verband wordt gebracht met milieudoelen die zijn gesteld voor het gebied waarin een (infrastructureel) project wordt gerealiseerd. De opleveringstoets ziet dan op een moment na oplevering (ingebruikneming).

De wijze waarop milieudoelen en het verband daarvan met infrastructurele projecten zijn geregeld, verschilt voor verschillende milieuaspecten. Voor luchtkwaliteit staat de door de Wet luchtkwaliteitseisen geïntroduceerde regeling van de programmatische aanpak van het NSL in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer centraal. Op basis daarvan wordt kan een tracébesluit worden vastgesteld indien het project past in het NSL. Dat brengt mee dat er in feite op drie momenten een verband wordt gelegd tussen infrastructuurprojecten en luchtkwaliteitseisen, met bijbehorende wijze van onderzoek.

- Allereerst het moment waarop een project wordt «geprogrammeerd» in het NSL; daarbij hoort een zogenaamde run van de saneringstool op het uit te voeren voorkeursalternatief.
- Het tweede moment komt bij de vaststelling van het tracébesluit: hier volstaat de formele toets of het project is opgenomen in het NSL en daar in past.
- Het derde en laatste moment is de opleveringstoets en die houdt verband met de verplichte monitoring van de luchtkwaliteit: de luchtkwaliteit wordt in alle gebieden (ook daar waar geen infrastructurele projecten worden verricht) in Nederland gemonitord. Blijkt uit die monitoring dat in een gebied niet wordt voldaan aan de voor dat gebied geldende wettelijke normen, dan zal daarvoor een plan moeten worden gemaakt met maatregelen om daaraan wel te gaan voldoen. De wettelijke verankering van de opleveringstoets die in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, is een moment na oplevering van een project, waarin aan de hand van deze monitoringgegevens wordt bezien of in het betreffende gebied aan de luchtkwaliteitsnormen wordt voldaan.

De opleveringstoets of de wettelijke verankering daarvan brengt derhalve niet als zodanig mee dat anders met berekeningen vooraf over luchtkwaliteit kan worden omgegaan. Dat er eenvoudiger en zinvoller onderzoek wordt gedaan is niet het gevolg daarvan, maar het gevolg van:

- 1) het aanpakken van de opgave om aan de doelen voor luchtkwaliteit te voldoen op het programmaniveau van het NSL (incl. saneringstool en monitoring) in plaats van het individuele projectniveau (de zogenaamde «programmatische aanpak»); en van
- 2) een zinvollere werkwijze van effectbepaling in het kader van de milieueffectrapportage, door daar globaal te zoeken naar onderschei-

dende kenmerken tussen alternatieven, om te kunnen trechteren naar het voorkeursalternatief (waarvoor, vervolgens in ander verband, namelijk de aanpak genoemd onder 1) een gedetailleerder onderzoek nodig blijft door een run met de saneringstoel te doen om aan te sluiten bij de programmatische aanpak van de luchtkwaliteit).

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze wordt zeker gesteld dat voorzien wordt in voldoende mitigerende maatregelen en daartoe benodigd budget bij een project, voor het geval de geluidsproductie of de fijnstofemissie tegen zouden vallen. Met andere woorden: hoe wordt voorkomen dat bij tegenvallende resultaten er geen andere optie is dan niet-ingebruiknemen of dat de middelen op de post onvoorzien ontoereikend zijn, zeker in geval de financiële verantwoordelijkheid bij verschillende partijen ligt? Deze leden vragen tevens of een overheidsgarantie overwogen is.

Vooropgesteld moet worden dat de wettelijke verankering van de opleveringstoets niet meebrengt dat er sprake zal zijn van minder mitigerende maatregelen bij de vaststelling van een tracébesluit. Dergelijke maatregelen zullen immers al op dat moment in beeld zijn waar dat nodig is om aan geluidnormen (te zijner tijd aan de geluidproductieplafonds) te voldoen, of om aan te kunnen sluiten bij een programmatische aanpak van luchtkwaliteit. Voor de uitvoerbaarheid van een tracébesluit zal financiering ook voor zulke bijkomende maatregelen geregeld moeten zijn. Zou bij een opleveringstoets vervolgens onverhoopt blijken dat toch sprake is van een overschrijding, dan is het mijn verantwoordelijkheid om te beoordelen of en zo ja welke aanvullende maatregelen aan de orde zijn om aan de normen te kunnen voldoen. Met name voor de luchtkwaliteit hoeven dat overigens niet bij voorbaat maatregelen te zijn aan de infrastructuur, nu de oorzaken van een overschrijding in het betreffende gebied immers niet per definitie daaraan verbonden hoeven te zijn. Indien wel maatregelen aan infrastructuur aan de orde zijn, kan het bovendien gaan om maatregelen die bijvoorbeeld al in een programmatische aanpak zijn voorzien waarbij het project is aangesloten. In dat geval zal ook de financiering in dat kader geregeld moeten zijn. Een overheidsgarantie is in dit verband dan ook niet aan de orde. Dat zou ook niet goed passen bij de aard en opzet van de wettelijke verankering van de opleveringstoets.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het aan het bevoegd gezag is om te bepalen welke milieuaspecten onderwerp van een opleveringstoets worden. Deze leden vragen of hierdoor niet veel onrust zal ontstaan.

Over de aspecten waarop de opleveringstoets beoogt te zien, is in de memorie van toelichting aangegeven dat het bevoegd gezag telkens bij een tracébesluit beoordeelt of op de aspecten lucht, geluid of natuur een opleveringstoets nodig of gewenst is. Het spreekt daarbij overigens vanzelf dat wanneer een aspect niet speelt voor het betreffende tracébesluit, daarover geen opleveringstoets hoeft worden gedaan. Dat kan overigens bij alle aspecten waarvoor de opleveringstoets beoogd is het geval zijn. Zo zal als een tracébesluit (partieel) wordt vernietigd in de regel een reparatietracébesluit worden vastgesteld om het door de rechter in einduitspraak geconstateerde gebrek te herstellen. Een dergelijk reparatietracébesluit is ook een tracébesluit als bedoeld in de Tracéwet maar kan, gezien de uitspraak, zien op andere onderwerpen dan milieuaspecten. Zo zijn in het verleden reparatietracébesluiten vastgesteld om alsnog oplossingen te zoeken voor bedrijven die zwaar getroffen worden door een infrastructureel project en ten aanzien waarvan de rechter had geoordeeld dat de tot dan toe verrichte inspanning onvoldoende was. Een dergelijk tracébesluit zal niet gevolgd worden door een aparte opleve-

ringstoets, de milieuaspecten die in het «moeder»- tracébesluit zijn genoemd, worden uiteraard wel onderzocht in de opleveringstoets.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens waarom niet gekozen is voor een vast aantal parameters zoals geluid, natuureffecten en fijnstof. In de praktijk blijkt volgens deze leden soms dat geluidsbelasting, in tegenstelling tot de verwachting vooraf, achteraf toch een probleem vormt (bijvoorbeeld bij de Hogesnelheidslijn-Zuid).

Op pagina 23–24 van de memorie van toelichting heb ik aangegeven waarom besloten is om niet een vast aantal parameters voor te schrijven; immers niet elk aspect speelt bij elk project. Ik ga er overigens vanuit dat het milieuaspect geluid bij vrijwel alle spoorprojecten zal worden voorgeschreven als onderwerp van de opleveringstoets.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de opleveringstoets niet openstaat voor bezwaar en beroep. Deze leden vragen of het mogelijk is dat belanghebbenden handhaving van de normen afdwingen, indien uit de opleveringstoets blijkt dat normen worden overschreden. Deze leden vragen verder of het mogelijk is dat belanghebbenden in een later stadium, bijvoorbeeld op basis van eigen onderzoek, handhaving eisen. Indien één van deze mogelijkheden bestaat, vragen de leden van de PvdA-fractie of het dan niet eenduidiger is wanneer de rechter een uitspraak zou doen, op basis waarvan duidelijkheid wordt verkregen over het voldoen aan de eisen, of over de vereiste maatregelen. Ook de leden van de D66-fractie zijn van mening dat het voorliggende wetsvoorstel onduidelijk is ten aanzien van de wijze waarop de rechten van bijvoorbeeld omwonenden geregeld zijn. Voor de oplevertoets, de controle – enige tijd na oplevering – van de luchtkwaliteit en geluidsnormen, wordt in het voorstel voor de nieuwe Tracéwet in enkele gevallen verwezen naar andere relevante wetsartikelen, in bijvoorbeeld de Wet milieubeheer. Dit is voor de leden van de fractie van D66 een belangrijk punt. Deze leden zien graag dat de burger invloed kan uitoefenen op processen waar zijn rechten in het geding zijn. Daarom vragen de leden van de D66-fractie om een verzekering van de regering dat de rechten van de burgers niet minder goed beschermd zijn. Daarnaast vragen ook zij uitleg ten aanzien van de vraag welke procedures hier gelden voor een eventueel beroep. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de zogenaamde opleveringstoets een belangrijk onderdeel vormt van het advies van de Commissie Elverding. Deze leden vragen of de rechtsbescherming van de burger bij de nu voorgestelde opleveringstoets wel voldoende is gewaarborgd. Zij constateren dat gekozen is voor een politiek-bestuurlijke opleveringstoets en vragen wat hierin de rol van de burger is en een beschrijving van de procedure welke een burger dient te doorlopen als bij de opleveringstoets blijkt dat geluidsnormen en/of luchtverontreinigingsnormen zijn overschreden. Wie is bevoegd gezag, binnen welke termijn moet de normoverschrijding teniet worden gedaan, wat in dit geval de bezwaar- en beroepsprocedure is en welke termijnen hiervoor gelden, inclusief de bezwaar- en beroepstermijn en de termijn waarbinnen de rechter uitspraak moet doen. Deze leden verzoeken deze vragen ook te beantwoorden voor de situatie dat het NSL niet meer geldt. Zij vragen dit omdat in artikel IV van het wetsvoorstel wordt voorgesteld bezwaar en beroep uit te sluiten voor de opleveringstoets. Deze leden vragen om een nadere motivering voor dit voorstel. Klopt het dat hierdoor de burger voor het treffen van maatregelen als gevolg van de opleveringstoets afhankelijk is van het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld de handhaving van de geluidsnormen of luchtverontreinigingsnormen en dat dit niet altijd de Minister is? Deze leden vragen wat de status is van de in artikel 23 genoemde «beschrijving van maatregelen». Is het betreffende bevoegd gezag ook verplicht deze maatregelen te nemen, zo vragen deze

leden. Ook vragen deze leden of het betreffende bevoegd gezag (bijvoorbeeld een gemeente) de bevoegdheid heeft om maatregelen te nemen, zoals snelheidsbeperking, om er voor te zorgen dat op korte termijn aan de normen wordt voldaan. Of mag het betreffende bevoegd gezag alleen maatregelen nemen uit de beschrijving van de regering? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe in een dergelijke situatie wordt voorkomen dat een patstelling ontstaat tussen gemeente en Rijk enerzijds en hoe anderzijds wordt gegarandeerd dat aan de normen wordt voldaan. Deze leden stellen dat een omslachtige en tijdrovende procedure moet worden voorkomen. Ook vragen deze leden wat precies het karakter is van de opleveringstoets. Wordt de geluidsbelasting en/of de luchtverontreiniging gemeten of berekend? Is er in alle gevallen sprake van een opleveringstoets op projectniveau of zijn er ook gevallen waarin een toets op programmaniveau volstaat? Indien een toets op programmaniveau volstaat, vragen deze leden dit nader te specificeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het merkwaardig, teleurstellend en onbevredigend dat burgers niet de mogelijkheid hebben bezwaar en beroep in te stellen tegen de opleveringstoets. Juist deze opleveringstoets is door de regering verdedigd met het argument dat daarmee achteraf corrigerend kan worden opgetreden als bijvoorbeeld een nieuwe weg of rijbaan meer gevolgen voor leefomgeving of milieu heeft dan verwacht. Maar nu een omwonende, die juist beschermd zou moeten worden door zo'n opleveringstoets, de uitkomst ervan niet aan een rechter kan voorleggen, dreigt dit instrument te verworden tot een lege huls. De werking van de voorgestelde regeling is de leden van de fractie van GroenLinks nog niet helemaal duidelijk. Kan de regering nog eens precies aangeven hoe een burger, die bijvoorbeeld met meer luchtvervuiling wordt geconfronteerd dan verwacht en dan de wet toestaat, compensatiemaatregelen kan afdwingen?

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het wenselijk en voor de hand liggend dat dezelfde overheidsinstantie, die verantwoordelijk is voor de aanleg van een infrastructuurproject, ook voor burgers aanspreekbaar is op de gevolgen daarvan. Temeer daar in het besluitvormingsproces al vergaande concessies zijn gedaan aan de exactheid van berekeningen, dient compensatie achteraf goed geregeld te worden. De terughoudendheid van de regering op dit punt is nog minder te begrijpen, omdat de infrastructuur er ten tijde van de opleveringstoets al ligt en in gebruik is, zodat van vertraging helemaal geen sprake kan zijn.

Het is juist dat de opleveringstoets niet openstaat voor bezwaar en beroep. Vergelijkbaar met de opleveringstoets is de regeling in de Wet milieubeheer ten aanzien van de evaluatie. Ingevolge artikel 7.42 van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag indien dat naar zijn oordeel nodig is en uit onderzoek blijkt dat de activiteit in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu heeft dan die welke bij het nemen van het besluit werden verwacht de hem ter beschikking staande maatregelen ten einde die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Ook tegen een dergelijke beslissing staat geen bezwaar en beroep open.

Het niet voorzien in een beroepsprocedure hangt ook samen met het gegeven dat de opleveringstoets beoogd is als een aanvullend, eenmalig, politiek en bestuurlijk moment na oplevering van een project, op een in het tracébesluit vastgesteld moment. De opleveringstoets is niet bedoeld als een handhavingsregeling voor milieunormen. De milieuwetgeving kent immers een eigen systematiek voor het bereiken van de doelen, en die moet onafhankelijk kunnen werken, dus ook zonder dat ergens een infrastructureel project wordt uitgevoerd. Het staat een ieder vrij om «handhaving te eisen op basis van eigen onderzoek», het zal niet zo zijn dat de monitoring van de luchtkwaliteit door op particulier initiatief ondernomen onderzoek wordt vervangen. Het gebeurt nu ook dat

verzocht wordt om maatregelen te treffen, zoals het nemen van een verkeersbesluit met een maximum snelheid, en dat na een afwijzing van dat verzoek een rechter zich gaat buigen over die afwijzing. Die situatie – de mogelijkheid van het uitlokken van een voor beroep vatbaar besluit – kan zich ook gaan voordoen als een omwonende meent dat in het kader van de opleveringstoets besloten is om geen of naar zijn oordeel onvoldoende maatregelen te treffen. Ik verwacht niet dat de opleveringstoets zal leiden tot een belasting van de rechterlijke macht. De opleveringstoets en de beslissing om al dan niet alsnog maatregelen te treffen zullen goed onderbouwd en gemotiveerd moeten worden. Er is geen behoefte om in het wetsvoorstel toegang tot de rechter mogelijk te maken op het punt van de opleveringstoets als waarborg op die door mij al zeer noodzakelijk gevonden onderbouwing en motivering van de opleveringstoets. Als geconcludeerd wordt dat nadere maatregelen nodig zijn, dan zal ik die maatregelen nemen of bevorderen dat deze genomen worden. Het nemen van aanvullende maatregelen hoort bij de realisering van het project.

Ten aanzien van de vragen over luchtkwaliteit wil ik opmerken dat een grotere toename van de luchtvervuiling dan verwacht, als zodanig nog niet hoeft mee te brengen dat die toename altijd een overschrijding van de wettelijke normen in het betreffende gebied zal inhouden. Indien zich in een gebied op basis van de daarvoor voorgeschreven mechanismen een overschrijding van de wettelijke normen zal worden geconstateerd, zullen maatregelen getroffen moeten worden. Dat kunnen bronmaatregelen zijn, of andere maatregelen. Dat zal afhangen van de mogelijkheden.

- De opleveringstoets is gekoppeld aan de monitoring van het NSL: als daaruit blijkt dat er knelpunten zijn die opgelost moeten worden voor het verstrijken van de derogatietermijn, dan worden in het kader van het NSL maatregelen getroffen. De opleveringstoets voor een specifiek tracé roept geen nieuwe of andere verplichtingen in het leven dus ontstaan er ook geen rechten voor burgers.
- In het kader van het NSL wordt bekeken welke maatregel nodig is. Dat kan een snelheidsbeperking inhouden. Het gaat er om wat de meeste effectieve en (snel) haalbare maatregel is. De maatregel kan via de meldingsprocedure worden opgenomen in het NSL, waardoor er een uitvoeringsverplichting ontstaat. Omdat alle NSL overheden bevoegd zijn maatregelen te treffen en te laten opnemen in het NSL zal er geen vertraging hoeven te ontstaan.
- De informatie uit de monitoring die gebruikt wordt om de vraag te beantwoorden of er een overschrijding ontstaat is altijd gebaseerd op een berekening, omdat het immers gaat om een prognose van een overschrijding in het jaar waarin een bepaalde norm moet zijn behaald. Metingen worden gebruikt om berekeningen te ijken.
- De toets vindt altijd plaats op programmaniveau. Projectinformatie vormt input voor de berekeningen op programmaniveau, en alle informatie over projecten en maatregelen en de achtergrondconcentraties in een gebied geven inzicht in de luchtkwaliteit ter plekke.

Het bevoegd gezag voor de besluitvorming over infrastructurele projecten, is – zoals de leden van de GroenLinks-fractie terecht opmerken – verantwoordelijk voor de gevolgen van dat project. Dat is de reden waarom daarover bij de voorbereiding van de besluitvorming, in de verkenningsfase en de planuitwerkingsfase uitvoerig aandacht wordt besteed. De opleveringstoets is het bestuurlijk-politieke moment waarop daar, na oplevering van het project, nog eens uitdrukkelijk vanuit de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu aandacht is voor het voldoen aan de normen die wettelijk gelden in het gebied waarin een project is opgeleverd. De zorgen van deze leden lijken dan ook vooral te zijn dat de programmatische aanpak, om actief de doelen voor luchtkwaliteit te bereiken, en de voorgenomen invoering van

geluidproductieplafonds, niet effectief zullen zijn. Die bezorgdheid deel ik niet, nu het daarbij niet alleen om een activering van een voorheen defensief milieubeleid gaat, maar bovendien op een wijze die beoogt aan de milieunormen te voldoen, rekening houdend met het uitvoeren van onder andere infrastructurele projecten in een gebied. Het kabinet heeft in deze programmatische aanpak veel vertrouwen. Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan bij die systematiek van de Wet milieubeheer en gaat niet inhoudelijk in op die door het parlement reeds aanvaarde systematiek van die wet.

De leden van de CDA-fractie begrijpen de overwegingen om de zinsnede «onverminderd de bevoegdheid tot herstel van gebreken» in artikel 15 te schrappen. Deze leden hechten aan de constatering dat de bestuurlijke lus ook zonder deze formulering onverminderd van kracht is en blijft in de tracéwetprocedure.

Het schrappen van de zinsnede «onverminderd de bevoegdheid tot herstel van gebreken» is voorgesteld omdat het eigenlijk vreemd is om bij geconstateerde gebreken te spreken over een bevoegdheid om deze te herstellen, daar waar het spreken over een verplichting meer voor de hand ligt. De Algemene wet bestuursrecht, gewijzigd via de Wet bestuurlijke lus Awb, geeft de rechter de mogelijkheid om de minister de door de rechter geconstateerde gebreken in een tracébesluit waartegen beroep is aangetekend alsnog te herstellen. Daar waar het huidige artikel 15 en het voorgestelde artikel 12 spreken over het omgaan met gebreken in gegevens die bij het ontwerp-besluit ter inzage zijn gelegd en de mogelijkheid om die bij het definitieve tracébesluit te herstellen, ziet artikel 8.51a van de Algemene wet bestuursrecht op de mogelijkheid van de rechter om de gebreken in het definitieve tracébesluit te herstellen voordat hij uitspraak doet op de beroepen tegen het tracébesluit. Het schrappen van de zinsnede is, zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren – inderdaad niet van invloed op de toepasselijkheid van de bestuurlijke lus.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de gevolgen indien onverhoopt een tracébesluit niet binnen de gestelde termijn van twee jaar kan worden vastgesteld. In artikel 9, derde lid, wordt een relatie gelegd met de procedures voor andere ruimtelijke plannen. Genoemde leden vragen hoe dit zich verhoudt tot een geval waar sprake is van een inpassingplan. Deze leden geven in overweging dat dit aanleiding kan zijn van het niet halen van de termijn van twee jaar, mocht een decentrale overheid onverhoopt toch niet meewerken aan de aanpassing van een ruimtelijk plan.

In beroepsprocedures tegen tracébesluit wordt regelmatig aangevoerd dat een tracébesluit niet binnen de wettelijke termijn is vastgesteld. Dat heeft geen gevolgen, de rechter beschouwt dergelijke termijnen niet als fatale termijnen. Indien de voorkeursbeslissing tot gevolg heeft dat niet alleen een tracébesluit zal worden vastgesteld maar ook een ander (ruimtelijk) plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening of besluit op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dan mag worden verwacht dat de daarvoor verantwoordelijke bestuursorganen zich zullen inspannen om binnen twee jaar, zo mogelijk gelijktijdig met het tracébesluit, de andere plannen of besluiten vast te stellen. De betreffende bestuursorganen zijn betrokken bij de vaststelling de voorkeursbeslissing. Dat een bij die voorkeursbeslissing betrokken decentraal bestuursorgaan niet zou willen meewerken aan de uitvoering van die voorkeursbeslissing ligt naar mijn mening niet voor de hand.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in artikel 10, eerste lid, onderdeel e, wordt bepaald dat een termijn moet worden gesteld voor de opleveringstoets. Genoemde leden vragen hoe wordt voorkomen dat deze opleveringstoets te vroeg wordt uitgevoerd, op een moment dat de gevolgen van de toename van verkeer als gevolg van extra gerealiseerde infrastructuur nog niet ten volle zichtbaar zijn. Tenslotte vragen deze leden waarom een opleveringstoets niet zou gelden voor projecten waarvoor reeds een ontwerp tracébesluit ter inzage is gelegd.

Inderdaad moet voorkomen worden dat de opleveringstoets te vroeg plaatsvindt. In zoverre is het advies van de Commissie Elverding niet opgevolgd, waarin zij voorstelt om binnen een jaar na ingebruikneming een opleveringstoets uit te voeren en dat voor te schrijven in de Tracéwet (p. 20 van het advies). Voorgesteld wordt om in het tracébesluit zelf een datum te noemen, dan kan per project rekening gehouden worden met de effectiviteit van de uit te voeren opleveringstoets.

Als peilmoment is in het overgangsrecht het vaststellen van het tracébesluit genomen. De verplichting om voor tracébesluiten, waarvoor het ontwerp nog niet voorzag in een opleveringstoets, ook een opleveringstoets voor te schrijven, is niet gewenst. De naar voren gebrachte zienswijzen op het ontwerp kunnen dan niet ingaan op het voorstel voor de in de opleveringstoets te onderzoeken milieuaspecten met als gevolg dat eerst in een beroepsprocedure – ten overstaan van de rechter – bezwaren tegen de (omvang van de) opleveringstoets naar voren kunnen worden gebracht.

Onderdeel K

De leden van de CDA-fractie constateren met tevredenheid dat de regering met artikel II een goede invulling geeft aan de gedachte achter het amendement Koopmans tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de provinciale besluitvorming (Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 18) over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens bij provinciale projecten. Deze leden vragen waarom in dit wetsvoorstel is afgezien van het meenemen van de bestuurlijke lus voor provincies.

De Algemene wet bestuursrecht, gewijzigd door de Wet bestuurlijke lus Awb, maakt het mogelijk dat de bestuursrechter ook toepassing kan geven aan de bestuurlijke lus als hij van mening is dat daarmee een door hem geconstateerd gebrek in het provinciaal inpassingsplan verholpen kan worden. Regeling van de bestuurlijke lus voor provinciale infrastructurele besluitvorming is in dit wetsvoorstel dan ook niet nodig.

De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dat er in het overgangsrecht rekening wordt gehouden met projecten die reeds in procedure zijn. Deze leden vragen waarom de scheidslijn wordt getrokken bij het moment van inwerkingtreding van deze wet, omdat de regering heeft toegezegd dat nu al zoveel mogelijk conform de adviezen van de Commissie Elverding wordt gewerkt. Waarom is er niet voor gekozen om projecten, die sinds 2010 zijn gestart, onder het nieuwe regime te laten vallen. Waarom bepaalt het wetsvoorstel dat tot een jaar na inwerkingtreding van de wet projecten kunnen worden aangewezen waarvoor nog de oude procedure geldt, hetgeen voor burgers onduidelijkheid met zich brengt welke procedure voor welk project geldt.

Overgangsrecht is nodig om lopende (voorbereiding van) besluitvorming niet te frustreren. Ook de huidige Tracéwet kent in artikel 26 (zie met name het tweede lid) een dergelijke overgangsregeling, toen geschreven voor de situatie in 1994 dat de besluitvorming via gemeentelijke bestemmings-

plannen in bepaalde gevallen de voorkeur verdiende boven het alsnog vereisen van een tracébesluit.

In haar advies heeft de Commissie Elverding ook aangegeven dat voor diverse door te voeren wijzigingen in het proces niet gewacht hoeft te worden tot de structurele wijziging van de Tracéwet in werking is getreden. In hoofdstuk 8 van het advies worden daartoe voorbeelden genoemd: het doorvoeren van cultuurveranderingen, verbetering op het gebied van projectbeheersing, het verbreden van de verkenning en het werken met eenvoudiger rekenmodellen. De Commissie heeft niet geadviseerd om vooruit te lopen op de wettelijke besluitvormingsprocedure. Zonder overgangsrecht zullen voor gevorderde verkenningen – die op zich al Elverdingproof zijn of kunnen worden opgezet – alsnog startbeslissingen moeten worden genomen. Dat is niet nodig om te kunnen komen tot goede besluitvorming en ongewenst vanuit het oogpunt van snelle besluitvorming.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus