

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 6 juni 2000

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag dat omtrent het voorstel tot wijziging van de Tracéwet is uitgebracht.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat zij de noodzaak om tot wetwijziging over te gaan, matig onderbouwd vonden.

Anders dan genoemde leden stellen, is niet uitsluitend het rapport over de evaluatie van de Tracéwet over de jaren 1994–1996 aanleiding geweest voor het wetsvoorstel. Ook na het uitbrengen van het rapport eind 1996 zijn ervaringen met de wet opgedaan die bepalend zijn geweest ten aanzien van de inhoud van het wetsvoorstel. Daaruit kwam met name naar voren dat de in de geldende wet opgenomen regeling omtrent de planologische doorwerking van tracébesluiten tot problemen aanleiding geeft.

Daarnaast was van belang de algemene roep om eenvoudiger en spoediger te doorlopen besluitvormingsprocedures. Dit thema was reeds aan de orde bij een aantal andere specifieke wetgevingsprojecten, zoals de wet tot herziening van de Ontgrondingenwet, de Deltawet grote rivieren, de Wet op de waterkering en de Wet procedures vijfde baan Schiphol. Deze lijn is doorgetrokken in het onderhavige wetsvoorstel alsmede, mede onder invloed van het regeerakkoord, in de voorgenomen wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake een rijksprojectenprocedure, die binnenkort bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het onderhavige wetsvoorstel maakt daarmee onderdeel uit van een bredere stroom van wetgevingsprojecten, die is gericht op bespoediging en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures.

Dezelfde leden waren nieuwsgierig naar de maatregelen die de regering in petto heeft om het tekortschietend project- en procesmanagement te verbeteren.

De herziening van de Tracéwet biedt op zich aanknopingspunten voor het verbeteren van het management. Daarbij doelen wij op het vereenvoudigen van procedures, met name in de sfeer van de doorwerking van het tracébesluit in bestemmingsplannen, alsmede in het voorzien in een uniforme regeling voor vergunningprocedures met inbegrip van de

rechtsbescherming, het beter kunnen beheersen van vergunning-procedures alsook het bespoedigen ervan. Met name in verband met de voorziene coördinatieregeling ten aanzien van vergunningprocedures ligt het in de rede voorzieningen te treffen. Ten behoeve van een goede toepassing van die regeling is het dienstig coördinatieoverleg te voeren met alle betrokken bestuursorganen.

Met betrekking tot het informele voorbereidingstraject wordt momenteel door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gewerkt aan kaders voor de MIT-verkenningen nieuwe stijl. Een MIT-verkenning gaat vooraf aan de Tracéwetprocedure en dient voldoende informatie te bevatten over het concrete verkeers- en vervoersprobleem en de mogelijke oplossingsrichtingen, zodat een gefundeerd besluit kan worden genomen over het wel of niet starten van een Tracéwetprocedure. Een MIT-verkenning bevat tevens kaders voor de verdere planstudie, waardoor project- en procesmanagement beter kan plaatsvinden. Het streven is dergelijke verkenningen in goed overleg en in samenwerking met de betrokkenen op te stellen, waardoor een betere afstemming tussen de verschillende overheden mogelijk wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar de relatie tussen het groene-polderstatuut en de vormgeving van de betrokkenheid van lokale overheden en maatschappelijke organisaties bij het totstandkomen van een tracébesluit.

Wij hechten, net als de leden van de fractie van GroenLinks, veel belang aan goed overleg met lokale overheden en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van de hier in het geding zijnde infrastructurele besluiten. Een van de instrumenten die hiertoe ter beschikking staan, is het kader voor het groene polderoverleg, dat onlangs naar de Tweede Kamer is gezonden (kamerstukken II 1999/2000, 26 931, nr. 12). Dit kader brengt tot uitdrukking dat de regering ernaar streeft om over maatschappelijk belangrijke besluiten zoveel mogelijk overeenstemming te zoeken met maatschappelijke organisaties. Dit uitgangspunt geldt ook voor de daarvoor in aanmerking komende projecten welke de procedure van de Tracéwet volgen. Het kader geeft aan op welke wijze maatschappelijke organisaties zullen worden betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van maatschappelijk belangrijke besluiten op het gebied van de leefomgeving en de ruimtelijk-economische en ecologische inrichting. Inmiddels is ervaring opgedaan met het groene polderoverleg, bijvoorbeeld bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) en het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS). Hieruit blijkt dat het groene polderoverleg zich met vallen en opstaan ontwikkelt. Naarmate het groene polderoverleg betrekking heeft op concretere besluiten, blijkt het moeilijker om het brede gesprek tussen overheid en maatschappelijke organisaties voort te zetten. Ook de politisering van onderwerpen bemoeilijkt dit proces. Desalniettemin gaat het overleg tussen het Rijk en de niet-Rijkspartners in voornoemde projecten wel voort.

Verder wilden de leden van de fractie van GroenLinks vernemen welk beleid de regering in petto heeft voor toekomstige tracébesluiten met betrekking tot het proces van interactieve besluitvorming en of een nut- en noodzaakdiscussie standaard wordt.

De nut- en noodzaakdiscussie is steeds aan de orde in het kader van de voorbereiding van het tracébesluit en de zogenaamde PKB-plus (hoofdstuk V van de Tracéwet over de bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang). Het tracébesluitvormingsproces is trechtervormig van aard. Voor de beginfasen (MIT-verkenning en planstudiefase) betekent dit dat er over de hele linie gelegenheid is het

probleem te verkennen en ook de vraag te stellen of er wel in voldoende mate een probleem is dat met toepassing van de Tracéwet kan worden opgelost. Er is ook volop ruimte om varianten te ontwikkelen. In die fasen biedt de wet ook ruimte voor interactieve processen.

Op basis van een gebiedsgerichte verkenning wordt bekeken of er een verkeers- en vervoersprobleem is, welke mogelijke oplossingen er zijn, of de oplossing primair een rijksverantwoordelijkheid is en wat derhalve het object van onderzoek moet zijn waarop in de planstudie wordt gestudeerd. Het ligt in de rede dat een nut- en noodzaakdiscussie onderdeel uitmaakt van deze besluitvormingsfase. Aanleiding voor een gebiedsgerichte verkenning zal weliswaar het geconstateerde of te verwachten verkeers- en vervoerprobleem zijn, maar in de analyse van het probleem zullen ook de economische, ecologische en landschappelijke aspecten onder ogen moeten worden gezien, alsmede de functies en functieveranderingen in de ruimtelijke ordening van het gebied.

Ook de fasen van de besluitvorming na de nut- en noodzaakdiscussie worden vanzelfsprekend doorlopen in samenspraak met provincies, gemeenten, waterschappen en burgers.

Dezelfde leden wilden voorts weten hoe de regering inhoud gaat geven aan de motie-Van der Steenhoven.

De in het vorenstaande aangegeven punten zullen ook van belang zijn bij de voorbereiding van de brief aan het parlement ter uitvoering van genoemde motie. Wij stellen ons voor in de tweede helft van dit jaar bedoelde brief uit te laten gaan. In de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en in het kader van het komende Nationaal Verkeers- en Vervoersplan zal ook de nodige aandacht worden besteed aan de voortgang en inhoud van de activiteiten die thans ondernomen worden om de wijze van betrokkenheid van andere overheden en belanghebbenden te verbeteren.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen – ter verduidelijking van de opmerkingen van de Minister van VROM tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer – welke situaties en gevallen hij voor ogen heeft waarin een tracéadviescommissie consensus zou kunnen bevorderen en in welke gevallen de rijksoverheid een verzoek van mede-overheden om tot een dergelijke commissie te komen zou kunnen weigeren.

Bij de voorbereiding van tracébesluiten is in alle gevallen een goede samenspraak met de betrokken overheden van belang, niet alleen om consensus te bereiken maar ook om te garanderen dat alle in het geding zijnde belangen goed voor het voetlicht komen en geen oplossingen over het hoofd worden gezien. Het doet echter geen recht aan de werkelijkheid er van uit te gaan dat de optimale vorm van samenspraak en samenwerking in alle gevallen zou bestaan uit een tracéadviescommissie, al dan niet wettelijk geformaliseerd. Soms, bijvoorbeeld bij zgn. grote projecten van nationaal belang, zal een zware vorm van procesbegeleiding gewenst zijn. In andere gevallen, bijvoorbeeld kleinschalige aanpassingen van infrastructuur, zal een eenvoudige overlegmogelijkheid voldoende zijn. Het is noodzakelijk per concreet geval een afweging te maken, rekening houdend met de complexiteit, omvang en gevolgen van een project. Het resultaat van deze afweging is niet op voorhand aan te geven. Het streven naar een optimale vorm van samenspraak per geval is ook uitgangspunt bij het door deze leden gememoreerde groene-polderstatuut.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het niet verstandig zou zijn om te streven naar een samenhangend wettelijk regime voor projectprocedures. Zij vroegen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich

verhoudt tot andere wetten met betrekking tot grote infrastructurele projecten. De leden van de fractie van SGP vernamen, mede namens de fractie van RPF/GPV, graag wanneer een integrale visie op de wetgeving om de procedures te verkorten beschikbaar is. Voorts vroegen de leden van de fracties van GroenLinks en van de SGP, mede namens RPF/GPV, naar de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Tracéwet en de Wet luchtvaart regelen de besluitvorming over de aanleg van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen, respectievelijk de aanleg en het gebruik van luchtvaarterreinen. Deze wetten bevatten een specifiek op het beleidsterrein toegesneden besluitvormingsprocedure, waarbij afwegingen ten aanzien van met name ruimtelijke ordening, milieu en verkeer en vervoer geïntegreerd worden bekeken. Voor rijksprojecten die niet onder het bereik van voornoemde wetten vallen, wordt binnenkort een voorstel tot wijziging van de WRO bij de Tweede Kamer ingediend.

Het kabinet streeft er naar om de in de Tracéwet, de wijziging van de WRO en de Wet luchtvaart opgenomen procedures zoveel mogelijk gelijk te laten zijn. Om die reden is in het wetsvoorstel rijksprojectenprocedure een wijziging van de Tracéwet, zoals deze komt te luiden na aanvaarding door de Eerste Kamer van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet, opgenomen met als doel de tekst van de bepalingen van de onderhavige wetswijziging zoveel mogelijk te uniformeren met de bepalingen omtrent de rijksprojectenprocedure.

In het kader van de vierde tranche van de Awb zijn regelingen in voorbereiding voor de coördinatie en versnelling van besluitvormingsprocedures voor de gevallen waarin voor één activiteit een reeks van vergunningen of andere besluiten nodig is. Deze zijn in twee delen gesplitst. Het eerste gedeelte betreft de procedurele coördinatie en is neergelegd in een voorontwerp van Wet samenhangende besluiten Awb I, dat als wetsvoorstel in de herfst bij de Raad van State aanhangig zal kunnen worden gemaakt. Het tweede gedeelte betreft de inhoudelijke coördinatie. In de memorie van toelichting op het hiervoor bedoelde voorontwerp is gezegd dat gewerkt wordt aan een voorontwerp, dat voorziet in regeling van een zogenaamde coördinatie-overeenkomst, waarmee ook inhoudelijke samenhang tussen de te nemen besluiten tot stand kan worden gebracht.

Ter wille van overzichtelijkheid en eenvoud van wetgeving zou op langere termijn kunnen worden overwogen om de besluitvorming over alle projecten, ongeacht het beleidsterrein, in één wettelijke regeling onder te brengen. Voor zover het ruimtelijk relevante projecten betreft zou kunnen worden gedacht aan de WRO. In de in februari van dit jaar aan de Tweede Kamer toegezonden discussienota inzake de fundamentele herziening van de WRO is overigens gesteld dat het ongewenst geacht wordt om die herziening te belasten met een dergelijke technisch ingrijpende wetgevingsoperatie, waarvoor uit beleidsmatig oogpunt geen directe aanleiding is. Wel zal bij de fundamentele herziening van de WRO aandacht worden besteed aan de samenhang tussen projectbesluitvorming en ruimtelijke planvorming. Met betrekking tot de forse beperking van de beleidsruimte voor decentrale overheden vroegen de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV welke waarborgen er zijn voor deze overheden dat door de rijksoverheid niet te veel eenzijdig van bovenaf wordt geregeld.

Allereerst merken wij op dat het bepaald niet zo is dat het wetsvoorstel een forse beperking van de beleidsruimte voor decentrale overheden met zich brengt. De beleidsruimte die er onder de geldende wet is op het terrein van de aanpassing van het bestemmingsplan is nihil: gemeenten

zijn reeds wettelijk verplicht om binnen een jaar het bestemmingsplan aan te passen conform het tracébesluit. Wat betreft de regeling van de coördinatie van de vergunningprocedures is het zo dat weliswaar de decentrale overheden een aantal verplichtingen worden opgelegd ter bevordering van een vlotte gang van zaken bij de vergunningprocedures, maar dat zij ter zake wel hun bevoegdheid tot beslissing op vergunningaanvragen blijven behouden. De in het wetsvoorstel vervatte bevoegdheid van het rijk tot overrulen bestaat ook reeds in de geldende wet.

In antwoord op de vraag merken wij vervolgens op dat uitgangspunt in de Tracéwet is dat het rijk verantwoordelijk is voor de hoofdinfrastructuur van ons land. Bij die rol past het dat zodanige wettelijke instrumenten ter beschikking staan dat die verantwoordelijkheid ook kan worden waargemaakt. In dat licht moet de in het wetsvoorstel vervatte instrumentatie worden gezien. Dit laat onverlet dat in de Tracéwet bij de voorbereiding van tracébesluiten een belangrijke rol is toegekend aan de andere betrokken overheden.

In de diverse fasen van de procedure van totstandkoming van tracébesluiten is wettelijk de positie van gemeenten en provincies stevig verankerd. In dat kader hebben zij ruime mogelijkheden om hun wensen in te brengen.

De Tracéwet kent de volgende wettelijke voorzieningen.

- Voor de fase van de voorbereiding van de trajectnota, waarin alle in aanmerking komende varianten worden beschreven, bepaalt artikel 3, tweede lid, van de Tracéwet dat bij de voorbereiding van de trajectnota de decentrale overheden worden betrokken.  
De artikelen 6 en 8 gaan dieper in op de wijze waarop hun betrokkenheid gestalte wordt gegeven.  
Artikel 6 zegt dat de minister ter voorbereiding van de trajectnota met de betrokken bestuursorganen overleg voert over de opzet van de nota. Verder is bepaald dat ook overleg moet worden gevoerd over de verdere voorbereiding van de trajectnota. Artikel 8 houdt in dat de bestuursorganen binnen een bepaalde termijn advies uitbrengen over de vraag welke in de trajectnota behandelde alternatieven passen in hun ruimtelijk beleid, welke alternatieven hun voorkeur hebben en tegen welke alternatieven zij bedenkingen hebben.
- Wat betreft het standpunt van de ministers over de vraag welk alternatief wordt gekozen, en wat betreft het ontwerp-tracébesluit bepalen de artikelen 10, 11 en 12 dat de stukken worden gezonden aan de betrokken bestuursorganen.  
Volgens artikel 12, derde lid, worden bij de procedure met betrekking tot het ontwerp-tracébesluit de decentrale overheden betrokken.  
Artikel 13 bepaalt dat zij binnen een bepaalde termijn hun oordeel geven over het ontwerp-tracébesluit.
- Indien de minister onder invloed van het oordeel van overheden of inspraakreacties aanleiding vindt zijn voorkeur voor het verloop en de omvang van de hoofdweg te wijzigen, dan moet volgens artikel 14 eerst een gewijzigd ontwerp-tracébesluit in procedure worden gebracht. Ook daarover wordt weer het oordeel ingewonnen van de betrokken overheden volgens artikel 14.
- Vervolgens wordt het tracébesluit vastgesteld en bekend gemaakt aan de betrokken overheden. Dit is bepaald in artikel 16. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat beroep open tegen het besluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De conclusie kan zijn dat de geldende Tracéwet veel aandacht besteedt aan de positie van de betrokken overheden. Met toepassing van die

bepalingen kunnen die overheden in de diverse fasen van de procedures hun wensen naar voren brengen. Het onderhavige wetsvoorstel doet daaraan in het geheel niets af. Van de rijksoverheid mag worden verwacht dat zij de reacties van die overheden, ook daar waar het gaat om de zaken die de decentrale overheden zelf willen regelen, zeer serieus zal nemen.

Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie vroeg enig inzicht te geven in de te boeken tijdwinst.

Verwezen wordt naar de bijlage bij paragraaf 8 van de memorie van toelichting en het in die paragraaf gestelde. Met betrekking tot de besluitvormingsprocedures is er sprake van vijf lijnen, te weten de besluitvormingsprocedure ten principale (tracébesluit), de planologische procedures, de vergunningprocedures, de onteigeningsprocedures en de rechtsbescherming met betrekking tot de verschillende besluiten. Grosso modo is het beeld dat er weinig verandert ten aanzien van de duur van de tracébesluitvormingsprocedures. In de opzet van het wetsvoorstel zijn de planologische vervolgpcedures voor de duur van de totale procedure niet langer van belang aangezien aan het tracébesluit automatisch het effect van vrijstelling in de zin van artikel 19 WRO van de bepalingen in bestemmingsplannen die strijdig zijn met het tracébesluit, is verbonden. In de vergunningprocedures kan door de voorgeschreven coördinatie en de daarmee verband houdende parallelschakeling een aanzienlijke tijdwinst worden verkregen. In de onteigeningsprocedure kan tijdwinst worden verkregen door gebruik te maken van de mogelijkheid om de dagvaarding in de gerechtelijke procedure al uit te brengen voordat het tracébesluit onherroepelijk is geworden en door de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om ook te kunnen onteigenen ten behoeve van de in het tracébesluit vervatte landschappelijke en ecologische maatregelen. Onder de huidige verhoudingen geschiedt onteigening ter zake op basis van een aangepast bestemmingsplan. Tenslotte de rechtsbescherming. Uit een oogpunt van tijdwinst zijn twee zaken van belang: de concentratie van rechtsbescherming ten aanzien van de vergunningen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alsook het op termijn stellen van de rechter, ten aanzien van de beslissing op beroepen tegen tracébesluiten en beslissingen op vergunningaanvragen. Het vorenstaande laat onverlet dat, los van wettelijke maatregelen, in de praktijk bij het voorbereiden van procedures voortvarend moet worden gehandeld. Hierbij dient uiteraard wel een evenwicht te worden gevonden tussen snelheid en kwaliteit van de besluitvorming. Voorts zijn andere factoren bepalend voor de voortgang. Zo is niet onbelangrijk de vraag of het voorgenomen project voldoende draagvlak heeft en of er voldoende politieke steun ter zake aanwezig is. Het wettelijk stellen van termijnen voor het bestuur in preliminaire fasen van besluitvorming heeft weinig zin. Voor zover het in de wet geregelde fasen van besluitvorming betreft zijn, zowel ten aanzien van de totstandkoming van het tracébesluit als ten aanzien van de vergunningprocedures voorzieningen ter zake van termijnen getroffen.

Volgens het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie kan niet met gezag worden gepleit voor het toepassen van terugwerkende kracht met betrekking tot de besluitvorming inzake de Betuweroute.

Wij nemen aan dat het hier aan het woord zijnde lid doelt op artikel III van het wetsvoorstel. Dat artikel kan mede worden toegepast op tracébesluiten ten behoeve van de Betuweroute. Naar ons oordeel is het evenwel een misverstand te menen dat in dat artikel sprake zou zijn van het verlenen van terugwerkende kracht. In dat artikel is slechts aan de orde dat bepaalde rechtseffecten van het wetsvoorstel als genoemd in dat

artikel mede worden verbonden aan tracébesluiten die zijn voorbereid onder de geldende Tracéwet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

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