

Vergaderjaar 1992–1993 Nr. 269a

22 500

Regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen (Tracéwet)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR VERKEER EN WATERSTAAT EN VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld 29 juni 1993

De vaste Commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, zagen aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

Aanleiding en doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden stemden er gaarne mee in dat de tekortkomingen in de coördinatie tussen de besluitvorming over de aanleg of wijziging van de transportinfrastructuur in de sectorlijn en die in de ruimtelijke ordening worden opgeheven. Daarbij onderschreven zij het uitgangspunt dat de besluitvorming op rijksniveau met betrekking tot de trajectnota en de tracébeslissing zowel inhoudelijk als formeel met dezelfde waarborgen is omkleed als die van provincie en gemeenten in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De aan het woord zijnde leden stelden vast dat tijdens de behandeling door de Tweede Kamer het wetsvoorstel via nota's van wijziging en enkele amendementen nogal is veranderd.

Met betrekking tot het oorspronkelijk wetsvoorstel werd door de Raad van State een zeer kritisch advies uitgebracht. Waarom is dat voor de regering geen aanleiding geweest om de nota's van wijziging, dan wel het laatstelijk gewijzigd voorstel van wet, om advies voor te leggen aan de Raad van State?

Nu na de plenaire behandeling in de Tweede Kamer opnieuw een aantal termijnen is gewijzigd, ontvangen de leden van de CDA-fractie gaarne een daarop aangepast schematisch overzicht van de procedures en doorlooptijden (derde nader gewijzigd voorstel van wet, d.d. 12 mei 1993). Wil de regering daarbij tevens aangeven hoe de gemiddelde duur van de procedure zal zijn wanneer een bijzondere pkb zal worden gevolgd, zoals dat bij de Betuwelijn en de HSL het geval is? Wat is in dat geval de tijdswinst?

¹ Samenstelling:

Verkeer en Waterstaat:

Baarda (CDA), (voorzitter), Eversdijk (CDA), Pröpper (CDA), Tummers (PvdA), K. Zijlstra (PvdA), Staal (D66), Tiesinga-Autsema (D66), Hilarides (VVD), Talsma (VVD), Pitstra (GroenLinks), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

Baarda (CDA), Rongen (CDA), Vermaat (CDA), Van Kuilenburg-Lodder (PvdA), K. Zijlstra (PvdA), (voorzitter), Schuyer (D66), Staal (D66), Ginjaar (VVD), Korthals Altes (VVD), Pitstra (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

In de memorie van toelichting (p. 3) worden enkele voorbeelden gegeven van procedures die langer dan 15 jaar hebben geduurd. Was dit alleen een gevolg van planologische procedures of speelden hier ook andere factoren, zoals financiële, een rol?

Hoe denkt de regering voorwaarden voor een breed maatschappelijk draagvlak te kunnen creëren? (memorie van toelichting, p. 7).

In de memorie van antwoord (stuk nr. 6, p. 9) wordt gesteld, dat het duidelijk is dat de vraag wanneer iets wel of niet tot het nationale belang moet worden gerekend een beoordelingskwestie is. Wil de regering nader omschrijven wat hier precies bedoeld wordt? Wanneer is er sprake van een project van nationaal belang? Hoe wordt dit in het kader van de Tracéwet vastgesteld en welke procedures worden daarbij gevolgd?

Met instemming hebben de leden van de fractie van **D66** kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Met de regering zijn zij van mening, dat de besluitvorming over infrastructuurprojecten duidelijk verbetering behoeft. Het is de verdienste van dit wetsvoorstel dat het de besluitvorming wil stroomlijnen en intomen met inachtneming van de rechten en de inspraakmogelijkheden van burgers en lagere overheden. Na de grondige en zorgvuldige behandeling in de Tweede Kamer beperkten de leden van de **D66**-fractie zich in deze fase van de behandeling tot concrete vragen.

Een dergelijke vraag is:

Zijn de bewindslieden van mening, dat een tracébesluit in alle opzichten niet meer is dan de operationalisering van een strategische SVV-beslissing?

De leden van de fractie van de **VVD** volstonden er in dit stadium mee hun globale instemming te betuigen met het wetsvoorstel.

Met belangstelling had het lid van de fractie van het **GPV** kennis genomen van het wetsvoorstel. De voorgestelde regeling voorziet in een aantal verbeteringen van de procedure ter voorbereiding van grotere infrastructuurwerken. Positief te beoordelen is dat het buitenwettelijke traject ook een wettelijke basis krijgt, dat er een betere mogelijkheid ontstaat voor een integrale afweging, dat de rechtsgang voor bezwaren gewaarborgd blijft en dat de procedure bekort wordt.

Reikwijdte van de algemene tracéprocedure

Ten aanzien van dit onderwerp stelden de leden van de **CDA**-fractie de volgende vragen:

Indien er voor gekozen wordt om de Betuwelijn ondergronds aan te leggen, is de Tracéwet hierop dan ook van toepassing?

Welke «procedure-tijd» is in zo'n geval te winnen?

Op basis van welke argumenten zou de problematiek inzake de besluitvorming over de aanleg of wijziging van de provinciale infrastructuur geregeld dienen te worden in de Tracéwet? (memorie van antwoord, stuk nr. 6, p. 11). Dit kan toch worden geregeld via het streekplan? Bovendien is hier geen sprake van hoofdinfrastructuur. Zou de thans geldende procedure (streekplan, bestemmingsplan), mede gelet op de inspraakprocedures, hier een voorkeur moeten verdienen?

Duur van de algemene tracéprocedure

Het lid van de fractie van het **GPV** stelde enkele vragen over de geraamde tijdswinst.

In de bijlagen 1 en 2 bij de memorie van toelichting wordt een overzicht gegeven van de huidige en voorgestelde procedure.

In de bijlagen 4 en 5 worden deze procedures vertaald in een gemiddelde tijdsduur.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer stelde de minister van Verkeer en Waterstaat dat wijzigingen van bestemmingsplannen tot de **uitvoering** moeten worden gerekend (p. 4436).

In de bijlagen 1 en 4 wordt echter – waar het gaat om de bestaande procedure – de inpassing in streek- en bestemmingsplannen tot de **voorbereiding** gerekend.

Wordt door deze verschillende wijzen van toerekening de tijdswinst die nieuwe procedure moet opleveren, niet overschat?

Na de vaststelling van het tracébesluit kan volgens artikel 24 een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De duur van deze rechtsgang en de gevolgen van een eventuele honorering van de ingebrachte bezwaren zullen van invloed zijn op de totale tijdsduur van de procedure.

Is de mogelijkheid daarom niet reëel dat de procedure langer duurt dan door de bewindslieden wordt verwacht?

Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de regering gesteld (p. 4441): «dat in de regel pas tot uitvoering kan worden overgegaan als het bestemmingsplan is aangepast, de vergunning is afgewikkeld en de onteigeningsprocedure is afgerond. In beginsel zal hiermee al een jaar gemoeid zijn. In dat jaar zal de rechter in beginsel ook tot een uitspraak over een bodemgeschil komen. Kortom, onmiddellijke uitvoering speelt dan eigenlijk gewoon niet.»

Acht de regering het denkbaar dat, indien de rechter de belanghebbende in het gelijk stelt, een tracéwijziging noodzakelijk wordt? Zou hierdoor de procedure kunnen worden verlengd?

De leden van de **CDA**-fractie stelden een vraag, o.a. betrekking hebbend op de betrokkenheid van de mede-overheden.

Kan de regering thans nadere informatie geven over de resultaten van het overleg met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen over de instelling van overlegcommissies e.d.? (memorie van toelichting, p. 12). Is daarbij de instelling van tracécommissies waarin het Rijk en de provinciale en gemeentelijke besturen alsmede de besturen van de waterschappen zijn vertegenwoordigd definitief uitgesloten?

Advisering, inspraak en rechtsbescherming

Op dit stuk werden verscheidene vragen gesteld. Zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie:

Krijgen in het kader van de Tracéwet de vervoerregio's ook een rol toebedeeld? Zo ja, wordt dit dan nader geregeld in de handleiding besluitvorming hoofdinfrastructuur?

In het verslag van een schriftelijk overleg (stuk nr. 14) wordt in antwoord op vraag 18 (p. 7) ingegaan op het begrip belanghebbende. Gesteld wordt dat het verschil tussen «een ieder» en «een belanghebbende» hier gering is. Wil de regering dit standpunt nader verduidelijken?

Hoe kan bijvoorbeeld een inwoner van Terneuzen rechtstreeks in zijn belang worden getroffen door de aanleg van de Zuiderzeespoorlijn?

Is het niet veel duidelijker om te spreken over belanghebbenden en zou daarom dan ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening op dat punt dienen te worden gewijzigd?

De leden van de fractie van de **PvdA** constateerden dat de artikelen 26, 18, 15 e.d. alle onderling met elkaar in verband staan, hetgeen aanleiding was voor de volgende vraag:

Kan er een volgordelijk scenario opgesteld worden dat inzicht geeft in het verloop van zaken over het tracé van ontwerp tot besluit van uitvoering? Dit tevens met inachtneming van voldoende ruimte voor inspraak, beroep en bestuursrechtelijke procedures?

De leden van de **D66**-fractie stelden ook vragen terzake:

Kan worden aangegeven wat de Tracéwet in concreto bijdraagt aan de rechtsbescherming en rechtszekerheid, de zorgvuldigheid en de voortvarendheid als het gaat om de cummulerende effecten van projecten als de HSL en de Betuwelijn en mogelijke al of niet door derden aangedragen alternatieven?

Krachtens welke afspraken/regelingen is het overleg met de tracécommissies gegarandeerd nu deze wijze van overleg niet in de Tracéwet wordt geformaliseerd?

De rechtsbescherming in het wetsvoorstel komt neer op de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een tracébesluit. In geval van een pkb is de regeling er op gericht dat ook daar het beroep zich primair richt op het tracé-besluit.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer kwam de vraag aan de orde of beroep open staat tegen beslissingen gedurende de tracéprocedure.

De vraag rees of een mededeling van een bestuursorgaan een voor beroep vatbare beslissing is, ex de Algemene Wet Bestuursrecht. De minister van VROM stelde daar wel vanuit te gaan. De leden van de fractie van D66 willen graag vernemen of dit standpunt gehandhaafd kan blijven aangezien het hier niet gaat om ontwerpbesluiten waaruit geen rechtsgevolgen ontstaan.

Duidelijkheid op dit punt is gewenst aangezien het standpunt van de minister dan ook opgeld zou doen voor:

- de vaststelling van de trajectnota (art. 3, eerste lid);
- de beslissing het project niet verder in overweging te nemen (art. 10);
- de beslissing het project wel verder in overweging te nemen (art. 11) en
- de beslissing het ontwerp tracébesluit te wijzigen (art. 14).

Voorgestelde regeling met betrekking tot de besluitvorming

De leden van de **CDA**-fractie vroegen:

Wil de regering, naar aanleiding van het gestelde in de memorie van antwoord (stuk nr. 6, p. 55, 56) en op de bladzijden 16, 25, en 26 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (stuk nr. 10), nader aangeven wat precies moet worden verstaan onder vergoeding van kosten aan gemeenten? Worden hier onder verstaan alle kosten die een gemeente moet maken om de geplande infrastructuur te kunnen realiseren, zoals kosten voor het voeren van overleg, het maken of wijzigen van bestemmingsplannen, het volgen van verschillende procedures, etc.?

Bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang

De leden van de fractie van de **PvdA** gingen uit van de volgende constatering:

De minister heeft in commentaren op het verzet tegen de Betuwe-route een direct verband gelegd tussen dit ingrijpende infrastructurele project en de Tracé-wet.

Daarop vroegen zij:

Kan de regering al nadere mededelingen doen over de vraag in hoeverre de besluitvorming inzake de aanleg van buisleidingen onder het bereik van de Tracéwet kan worden gebracht? (nota n.a.v. het eindverslag, stuk nr. 10, p. 23).

Eenzelfde beeld ontstaat uit de laatste regels van Bijlage Betuwe-route pkb deel 3 (p. 14) eveneens.

Als de Betuwe-route-procedure exemplarisch is voor de procedures volgens 22 500, is het dan niet aangebracht dat de Eerste Kamer voor de behandeling van 22 500 kan beschikken over hetgeen de Tweede Kamer nu nog m.b.t. de Betuwe-route procedures in behandeling heeft en over de mening van de regering over de uitkomst hiervan?

De leden van de fractie van **D66** stelden de volgende vragen.

Op welke wijze is de Eerste Kamer, op tijd, in staat de nationale status van een project af te wijzen, c.q. een project als nationaal project aan te merken? (Dit in aansluiting op een eerder vermelde vraag van leden van de CDA-fractie).

De leden van de fractie van **D66** maakten tevens van deze gelegenheid gebruik om te vragen waar de in de plenaire behandeling in de Tweede Kamer meerdere malen aangehaalde nota RELUS nu eigenlijk blijft. De produktietijd van deze nota doet zo langzamerhand denken aan een olifantsdracht.

Kan in de memorie van antwoord de uitspraak van minister Alders: «Waar de Tracéwet niet in voorziet, daarin voorziet de NIMBY-wet» (TK 1992-1993, nr. 24, p. 4451) duidelijker worden onderbouwd?

Het lid van de **GPV**-fractie stelde ook enkele vragen inzake het verband tussen Tracéwet en Betuwelijn.

Het is de bedoeling dat de Tracéwet op 1 januari 1994 ingaat. Overeenkomstig artikel 27 kan de minister de trajectnota's die vóór de inwerkingtreding van de Tracéwet geheel of gedeeltelijk zijn voorbereid, aanmerken als trajectnota's in de zin van deze wet, mits deze voorbereiding is geschied overeenkomstig de eisen die de Tracéwet daaraan stelt.

Nu is, aldus de regering in de memorie van toelichting (p. 1), de Tracé-procedure mede gericht op het bereiken van consensus met de andere betrokken overheden. Tijdens de gang van zaken rondom de Betuwe-route blijkt tot nu toe van consensus geen sprake te zijn.

Kan de voorbereiding van de besluitvorming rondom de Betuweroute daarom worden geacht in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de Tracéwet? Kan artikel 27 hier wel worden toegepast?

De minister van Verkeer en Waterstaat stelde in de Tweede Kamer: «Als aan een gebied een verkeers- of vervoersfunctie moet worden gegeven, dan moeten wij goed beseffen, dan kan aan dat gebied geen andere bestemming meer worden gegeven. Er kan niet meer worden

gewoond, er kan geen industrie meer worden gezet en er kan geen natuur meer worden ontwikkeld» (p. 4429).

Stemt de minister in met de constatering dat het gestelde niet opgaat indien een ondergrondse oplossing wordt gekozen? Moet in een kostenvergelijking bij een ondergrondse aanleg de opbrengst van een meervoudige bestemming niet worden verdisconteerd?

De voorzitter van de commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Baarda

De voorzitter van de commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer,
K. Zijlstra

De griffier voor het verslag,
Baljé