

Aan De Minister van Verkeer en Waterstaat  
De heer C.M.P.S. Eurlings  
Postbus 20901  
2500 EX S-GRAVENHAGE

Datum 2 november 2009  
Onderwerp Voorontwerp wijziging Tracéwet  
(versie van 21 september 2009)  
Ons kenmerk CAW-2009/155  
Uw kenmerk VENW/HDJZ-2009/1210  
Contactpersoon Pieter Jong  
Doorkiesnummer 070 – 351 9631  
Bijlage(n) -

Geachte heer Eurlings,

Bij brief van 14 oktober jl. (kenmerk: VENW/HDJZ-2009/1210) heeft u de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om advies gevraagd over een voorontwerp tot wijziging van de Tracéwet (hierna: voorontwerp). Met dit voorontwerp beoogt u een structurele versnelling en verbetering van de besluitvorming voor projecten tot aanleg en wijziging van hoofdinfrastructuur.

Mede gezien het feit dat het gaat om een ambtelijk voorontwerp waarop verschillende instanties zullen reageren en waarin nog aanpassingen worden verwerkt, volstaat de Commissie in deze brief met een reactie op hoofdlijnen.

Uit de adviesaanvraag en bijlage 2 van het voorontwerp blijkt dat het onderhavige voorontwerp ter consultatie is voorgelegd aan verscheidene belanghebbende partijen, uitvoeringsorganisaties en commissies/organen. De reacties van de betrokken uitvoeringsorganisaties en belanghebbende partijen geven een beeld van het draagvlak voor én de uitvoerbaarheid van dit voorontwerp. Hoewel de Commissie begrip heeft voor de wens om de snelheid van het wetgevingsproces te vergroten, vindt zij het jammer dat zij niet de gelegenheid heeft om te oordelen over het uiteindelijke wetsontwerp waarin deze reacties verwerkt zijn.

Het voorontwerp roept bij de Commissie een aantal vragen en opmerkingen op. In het onderstaande worden eerst enkele algemene opmerkingen gemaakt over de opzet

van het voorontwerp, de beoogde versnelling van procedures en de relatie met andere wetten. Vervolgens worden enige specifieke opmerkingen gemaakt over de volgende deelonderwerpen: artikel 2 lid 2, publieke participatie, uitsluiting van beroep op de administratieve rechter en de opleveringstoets.

### *Algemene opmerkingen*

#### **1. Opzet van het voorontwerp**

De Commissie waardeert de algemene lijn van het voorontwerp in beginsel als positief. De opzet is helder: het begint met een startbeslissing en eindigt met een opleveringstoets; daartussenin zitten: een verkenning en een voorkeursbeslissing.

#### **2. Beoogde versnelling bereikbaar met deze wet?**

Met de voorgestelde wijziging van de Tracéwet wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de structurele versnelling en verbetering van de besluitvorming voor projecten tot aanleg en wijziging van hoofdinfrastructuur. De Commissie verwacht dat met deze aanpassingen enige versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten kan worden bereikt, maar zeker is dat geenszins. Dat hangt deels af van de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd (en de repercussies voor bijvoorbeeld beroepsprocedures), maar ook van andere zaken die door de Commissie Elverding zijn opgemerkt, zoals verbeteringen in de procesvoering en in de bestuurscultuur. De beoogde versnelling kan niet alleen van de wet verwacht worden. De Commissie adviseert daarom om naast de juridische acties ook de niet-juridische acties ter versnelling en verbetering van de besluitvorming over infrastructurele projecten voortvarend uit te voeren.

#### **3. Relatie met andere wetten**

Hoewel het onderhavige voorontwerp zoals gezegd helder in elkaar zit, is de relatie van dit voorontwerp met andere wetgeving (zowel bestaand als in voorbereiding) naar de mening van de Commissie complex en onoverzichtelijk. Zonder uitputtend te zijn, kan bijvoorbeeld gewezen worden op het wetsvoorstel voor een Crisis- en herstelwet, dat onder meer enkele wijzigingen van de Tracéwet bevat. Daarnaast zijn er relaties met onder andere de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Stb. 2009, 189) en een wetsvoorstel ter modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage (zie wetsvoorstel nr. 31 755). De Commissie adviseert om in de memorie van toelichting bij het uiteindelijke wetsvoorstel duidelijkheid te bieden over de onderlinge relaties tussen de verschillende wetsvoorstellen en wetten.

De Commissie vraagt in het bijzonder aandacht voor de relatie met de waterwetgeving. Het voorontwerp bevat een nieuw artikel 7 Tracéwet, dat onder e, sub 2 noemt: “een wijziging van de hoofdvaarweg, die bestaat uit (...) een verlegging van een rivier waarbij het zomerbed wordt verlegd en de verlegging een oppervlakte beslaat van ten minste 50 hectare.” Gelet op de complete regeling die de Waterwet binnenkort biedt voor een integraal watersysteembeheer, adviseert de Commissie om

een dergelijke zomerbedverlegging niet onder de Tracéwet maar onder de Waterwet te laten vallen. De Waterwet kent immers een eigen projectprocedure ten behoeve van een snelle besluitvorming.

In de laatste alinea van uw adviesaanvraag merkt u op dat het de Commissie vrijstaat om in haar advies in te gaan op de vraag of bepaalde elementen van de spoedwetgeving ook nuttig kunnen zijn voor de overige waterstaatswetgeving. De Commissie wacht op dit punt de door u aangekondigde adviesaanvraag met betrekking tot de ‘natte waterstaat’ af (zie: Kamerstukken II, 2008-2009, 29 385, nr. 45, p. 3).

### *Specifieke opmerkingen*

#### **1. Artikel 2 lid 2**

In de adviesaanvraag meldt u dat sprake is van een intern nog lopende discussie over het toepassingsbereik van de artikelen 3 tot en met 6. In de staande tekst van artikel 2, lid 2, wordt aangesloten bij het advies van de Commissie Elverding om voor niet-complexe, niet-controversiële projecten de verkenning achterwege te laten. De bij het voorontwerp opgenomen alternatieve tekst (in cursieve letters) gaat ervan uit dat voor elk m.e.r.-plichtig tracébesluit een verkenning wordt uitgevoerd en een structuurvisie/plan-MER wordt vastgesteld/gemaakt.

De staande tekst roept bij de Commissie enige vragen op. Deze tekst is nadrukkelijk toegespitst op de besluitvorming ten aanzien van hoofdinfrastructuur. Het onder (a) en (b) bepaalde is duidelijk, maar het onder (c) bepaalde bevat enkele elementen die in de praktijk tot discussie aanleiding kunnen geven. Wat wordt precies bedoeld met “redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven”? Wanneer is sprake van “een samenhang (...) tussen die wijziging en ruimtelijke relevante ontwikkelingen”? Is niet altijd sprake van een bepaalde samenhang?

In de alternatieve, cursieve tekst wordt gesproken over “een activiteit als bedoeld in artikel 7 (van dit voorontwerp, AvH) en in artikel 7.2, derde of vierde lid, van de Wet milieubeheer”. Met andere woorden: het gaat om een activiteit met betrekking tot een tracé (als bedoeld in artikel 7 Tracéwet) die m.e.r.(beoordelings)plichtig is. Deze alternatieve tekst is eenvoudiger en als zodanig minder voor discussie vatbaar dan de staande tekst. Deze tekst sluit bovendien uit dat achteraf met recht geklaagd kan worden dat ten onrechte een verkenningfase achterweg is gebleven. De voorkeur van de Commissie gaat daarom uit naar de cursieve tekst.

De Commissie vraagt zich overigens wel af wat aansluiting bij de m.e.r.-procedure nu concreet betekent voor de snelheid van de procedure(s). Wellicht leidt aansluiting bij de m.e.r. in een enkel geval tot vertraging. De Commissie heeft daar geen goed beeld van. Indien aansluiting bij de m.e.r. tot ongewenste vertraging zou leiden, zou een lijst van uitzonderingen opgesteld kunnen worden. Dan blijft voor die projecten wel een m.e.r.-plicht gelden, maar is geen voorkeursbesluit (etc.) vereist.

Er is ook nog een andere variant denkbaar. Gedacht kan worden aan een stelsel van beleidsregels omtrent het toepassen van de bevoegdheid van lid 3 en 4 van het voorgestelde artikel 2 Tracéwet. De Commissie vraagt zich echter af of het wel mogelijk is om een stelsel van voldoende sluitende beleidsregels te maken omtrent de vraag wanneer wel en wanneer niet een voorkeursbeslissing wordt genomen.

## **2. Publieke participatie**

Artikel 3 van het voorontwerp regelt participatie in de verkenning; artikel 4 regelt onderzoeken in de verkenning. Bij de verkenning betreft de Minister onder meer burgers, maatschappelijke organisaties en gemeenteraden (artikel 3). Ingevolge artikel 4, eerste lid, vergaart de Minister bij de verkenning de nodige kennis en inzichten omtrent de aard van het probleem, bedoeld in artikel 2, eerste lid, de relevante ruimtelijke ontwikkelingen en mogelijke oplossingen voor dat probleem.

De Commissie mist in artikel 4 dat een relatie wordt gelegd met de in artikel 3 genoemde publieke participatie. Uitgaande van de letterlijke tekst van artikel 4 lid 1 bestaat ook de mogelijkheid dat de Minister “de nodige kennis en inzichten” vergaart, los van wat de in artikel 3 genoemde burgers en maatschappelijke organisaties (etc.) inbrengen. De Commissie adviseert om artikel 4 lid 1 zodanig aan te passen, dat duidelijk is dat de Minister de genoemde “kennis en inzichten” onder meer put uit dat wat in het kader van de publieke participatie als bedoeld in artikel 3 naar voren wordt gebracht.

## **3. Uitsluiting beroepsmogelijkheden**

De Commissie plaatst kanttekeningen bij de veronderstellingen ten aanzien van het uitsluiten van beroep op de administratieve rechter, zowel wat de uitsluiting van het beroep door decentrale overheden betreft, als wat de startbeslissing en voorkeursbeslissing betreft.

In artikel I, onderdeel E, van het voorontwerp wordt voorgesteld om aan artikel 25a van de Tracéwet een derde lid toe te voegen, luidende: “In afwijking van artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld geen beroep instellen tegen een tracébesluit.”

De Commissie heeft om een aantal redenen ernstige twijfels over het uitsluiten van beroep voor de decentrale overheden. In de eerste plaats blijkt uit de jurisprudentie over tracébesluiten niet dat vertragingen veroorzaakt worden doordat decentrale overheden beroep instellen. In de tweede plaats valt het in de praktijk niet uit te sluiten dat een decentrale overheid een stichting of een burger inschakelt om zich in rechte tegen een tracébesluit te verzetten. In de derde plaats biedt de burgerlijke rechter aanvullende rechtsbescherming aan decentrale overheden. Met andere woorden: een decentrale overheid die echt iets (niet) wil, vindt wel een weg. Naar het oordeel van de Commissie berust het uitsluiten van beroep op de administratieve rechter voor decentrale overheden derhalve op onjuiste veronderstellingen.

Bovendien kan deze uitsluiting een averechts effect hebben: eventuele civielrechtelijke acties van decentrale overheden zullen namelijk leiden tot veel meer vertraging.

In artikel II wordt voorgesteld om de startbeslissing (op grond van artikel 2 lid 1) en de voorkeursbeslissing (op grond van artikel 5 lid 1) op de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht te plaatsen. De memorie van toelichting vermeldt dat de startbeslissing een politiek-bestuurlijk karakter heeft en niet open zal staan voor bezwaar en beroep (laatste alinea van paragraaf 3.1). Ook bij de voorkeursbeslissing is volgens de toelichting sprake van politiek-bestuurlijke besluitvorming die niet openstaat voor bezwaar en beroep (paragraaf 3.4).

Op zichzelf kan de Commissie zich vinden in het voorstel om beroep tegen een voorkeursbeslissing uit te sluiten. De Commissie wijst er in dit verband wel op dat een indirecte (exceptieve) toetsing door de bestuursrechter en een directe toetsing door de civiele rechter niet vallen uit te sluiten. De kans bestaat dat de bestuursrechter zal toestaan dat belanghebbenden in beroep tegen een tracébesluit toch ook de alternatieven ter sprake brengen. Uiterst marginaal wellicht zal de bestuursrechter beoordelen of de Minister(s) in redelijkheid heeft (hebben) kunnen kiezen voor de voorkeursbeslissing. Waarschijnlijk zal de rechter veel beleidsvrijheid aan de Minister(s) laten en slechts dán niet accepteren dat uitgegaan wordt van de voorkeursbeslissing indien evident is dat er alternatieven zijn die ten onrechte van tafel zijn geveegd.

#### 4. Opleveringstoets

Volgens het kopje van het voorgestelde artikel 28a Tracéwet worden in dat artikel geregeld: de voortgangsrapportage en de opleveringstoets. Het valt de Commissie op dat de opleveringstoets als zodanig niet in dit artikel geregeld wordt. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de relatie tussen de verschillende wettelijke kwaliteitseisen en projecten niet wordt geregeld door de Tracéwet, maar door de Wet milieubeheer, Wet geluidhinder en de Natuurbeschermingswet 1988 (zie paragraaf 5 van de MvT). In het voorgestelde artikel 28a komen de milieuaspecten op het gebied van luchtkwaliteit (lid 2), geluid (lid 3) en natuur (lid 4) terug; de Commissie vraagt zich overigens af waarom in dit artikel een verwijzing naar kwaliteitseisen op het gebied van water ontbreekt.

De Commissie leidt uit het voorgaande af dat in de voortgangsrapportage als bedoeld in artikel 28a Tracéwet het resultaat van de opleveringstoets wordt verwerkt; van een zelfstandig ‘opleveringsbesluit’ is geen sprake. In de memorie van toelichting lijkt echter gesuggereerd te worden dat sprake is van een “wettelijke verankering” van de opleveringstoets; dat lijkt méér te zijn dan wat nu in artikel 28a geregeld wordt. De Commissie adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel meer duidelijkheid te geven over de inhoud en betekenis van de opleveringstoets.

*Tot slot*

Naar aanleiding van het voorgestelde artikel 8 Tracéwet rijst bij de Commissie nog de volgende vraag: welke gevolgen zijn verbonden aan het overschrijden van de termijn van twee jaar door de Minister voor het nemen van een tracébesluit na de toezending van de voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer?

Op grond van het voorgaande adviseren wij u om bij de verdere voorbereiding van de wijziging van de Tracéwet aandacht te schenken aan bovengenoemde punten. Wanneer dit advies en de eventuele overige reacties op het voorontwerp voor u aanleiding zijn tot aanpassing van de tekst van het wetsvoorstel, wordt de Commissie daarover te zijner tijd graag geïnformeerd.

Mocht u het op prijs stellen nader met de Commissie over de inhoud van dit advies van gedachten te wisselen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Met de meeste hoogachting,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alfred van Hall'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Alfred van Hall  
Voorzitter