

Tracéwet

Tekst & Commentaar

Utrecht, september 2016

Henk Gierveld

Inhoudsopgave

Voorwoord	XVII
Inleiding	XIX
Lijst van gebruikte afkortingen.....	XX
Hoofdstuk I van de Tracéwet: Algemene Bepalingen	2
1. Algemeen	2
Artikel 1	2
1. Algemeen	2
2. Begripsbepalingen	2
3. Jurisprudentie	3
3.1 Definitie hoofdweg	3
3.2 Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag?	4
3.3 De wijziging van een deel van de hoofdweg	4
Hoofdstuk II van de Tracéwet: Startbeslissing en verkenning	5
1. Een geheel nieuw hoofdstuk	5
2. Inhoud van hoofdstuk II: tracéwetprocedure (voorafgaand aan het tracébesluit).....	5
3. Inhoud van hoofdstuk II (oud)	5
4. Verschillen tussen hoofdstuk II oud en hoofdstuk II nieuw.....	6
4.1 Aanvangsbeslissing versus startbeslissing	6
4.2 Verkenning versus verkenning.....	7
4.3 Trajectnota versus structuurvisie	7
4.4 Standpunt versus voorkeursbeslissing.....	7
5. Onderscheid in procedures is van alle tijden.....	8
5.1 Bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang	8
5.2 De procedure van de Spoedwet wegverbreding	8
5.3 De verkorte tracéwetprocedure	8
5.4 De uitgebreide structuurvisieprocedure.....	9
Artikel 2	9
1. Een mogelijk bestaand of toekomstig probleem (eerste lid)	10
2. Niet voor elk probleem een startbeslissing (eerste lid).....	10
3. De voorbereiding van een startbeslissing (tweede lid)	10
4. De inhoud van de startbeslissing (derde lid)	10
5. Wel of geen structuurvisie? (vierde lid).....	11
6. Kennisgeving en toezending (vijfde en zesde lid)	12
7. Jurisprudentie	12
7.1 Beroep tegen een startbeslissing?	12
7.2 Onvoldoende mogelijkheden tot over overleg en participatie.....	13
7.3 Aanvangsbeslissing is geen startbeslissing	14

Artikel 3	15
1. Algemeen	15
2. Het belang van het niet te vroeg voorsorteren naar een mogelijke oplossing	15
Artikel 4	15
1. Algemeen	15
2. Inhoud van de structuurvisie	15
3. Wel een oplossing maar geen tracébesluit.....	16
4. Artikel 2.3 van de Wro	16
4.1 Het niet van toepassing zijn van artikel 2.3, vierde lid, van de Wro.....	16
4.2 Wijziging van artikel 2.3 van de Wro	17
5. Geen beroep tegen een voorkeursbeslissing	17
Artikel 5	17
1. Algemeen	17
2. Parlementaire geschiedenis.....	18
3. Voorbeeld uit de praktijk	18
Artikel 6	19
1. Algemeen	19
2. Samenloop met de m.e.r-procedure	20
3. Vanuit de praktijk.....	20
Artikel 7	20
1. Algemeen	20
2. Artikel 2.3 van de Wro	21
Hoofdstuk III van de Tracéwet: Tracébesluit.....	22
1. Algemeen	22
Paragraaf 3.1. Algemene bepalingen	22
1. Algemeen	22
Artikel 8	22
1. Algemeen	23
2. Artikel 8 in relatie tot artikel 4, tweede lid	24
3. Verschillen met artikel 2 (oud)	24
4. Enkele voorbeelden	24
4.1 De aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg.....	24
4.1.3 Jurisprudentie over de aanleg van nieuwe weg	24
4.2 De wijziging van een hoofdweg	25
4.2.1 Van verbreding naar uitbreiding van een weg.....	25
4.2.2 De wijziging die bestaat uit de uitbreiding van een weg	25
4.2.3 De wijziging die bestaat uit de ombouw van een weg tot autosnelweg	26
4.2.4 Besluitvormingsprocedure op basis van de thans geldende Tracéwet	26

4.3	De wijziging van een landelijke spoorweg	26
4.3.1	Ook een spoedwet voor spoorprojecten?	26
4.3.2	Het oogmerk van de minister om de bruikbaarheid van de spoorweg te verbeteren	27
4.3.3	Jurisprudentie over het oogmerk van de minister om de bruikbaarheid van de spoorweg te verbeteren	27
4.3.4	Uitbreiding met één of meer sporen	28
4.3.5	Spoorwegbouwkundige bouwwerken	29
4.3.6	De aanleg van een verbindingsboog.....	30
4.3.7	Een geheel van onderling samenhangende maatregelen ten aanzien van die spoorweg	30
4.3.8	Het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg	30
4.4	Een wijziging van de hoofdvaarweg.....	31
Artikel 9	.....	32
1.	Termijn voor vaststelling van het tracébesluit	32
1.1	De twee-jarentermijn.....	32
1.2	Gevraagd: Een termijn voor de behandeling van ingediende zienswijzen.....	33
1.3	Termijnen in eerdere versies van de Tracéwet.....	33
2.	Het tweede lid.....	35
2.1	Van artikel 15 naar artikel 9.....	35
2.2	Gecorrigeerde verwijzing.....	35
2.3	De medewerking van de minister van Economische Zaken	35
3.	Het derde lid: het bevorderen van de vaststelling ruimtelijke plannen.....	36
Artikel 10	.....	36
1.	Globale inhoud van artikel 10.....	37
2.	De begrenzing van het tracébesluit	37
2.1	Jurisprudentie over de begrenzing van het tracébesluit	37
2.1.1	Coentunnel en Westrandweg	37
2.1.2	Aansluiting Utrecht Noord en Ring Utrecht.....	38
2.1.3	Het Drongelens Kanaal en de Gebiedsversterking Oostelijke Langstraat	38
2.2	Begrenzing: is er sprake van samenhang tussen twee maatregelen in twee verschillende besluiten?	39
2.3	Begrenzing: stapsgewijs aanpassen van wegen.....	39
2.4	Compenserende maatregelen onderdeel van het tracébesluit?.....	40
2.5.	Begrenzing van het reparatietracébesluit	40
2.5.1	Tracébesluit Betuweroute 2001 (wachtsporen Zevenaar)	40
2.5.2	Tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven 2005.....	41
2.5.3	Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2011	42
3.	Van definitiebepaling naar inhoudsvereisten.....	43

4.	Maatregelen en voorzieningen.....	43
5.	Artikel 10, eerste lid, onder a	44
6.	Artikel 10, eerste lid, onder b	44
6.1	Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet	44
6.2	Jurisprudentie mitigerende en compenserende maatregelen	45
6.2.1	Het detailniveau van de compensatie van bomenkap.....	45
6.2.2	Het kappen en herplanten van bomen hoort in het tracébesluit zelf te staan ...	45
6.2.3	Extra natuurwaarde maar geen compenserende maatregel.....	46
6.2.4	Compenserende maatregel die niet onderdeel zijn van het tracébesluit	47
6.2.5.	Compensatiegronden onderdeel van het tracébesluit?	48
6.2.6	Geen rechtstreeks verband.....	48
7.	Artikel 10, eerste lid, onder c.....	49
7.1	Wat wordt verstaan onder bijkomende infrastructurele voorzieningen?.....	49
7.2	Jurisprudentie bijkomende infrastructurele voorzieningen	49
7.2.1	Tracébesluit Betuweroute: gronddepot	49
7.2.2	Verlegging A15 in verband met de aanleg van de Betuweroute	50
7.2.3	Een niet uitgebrachte nota van wijziging over de inhoud van het tracébesluit ..	50
7.2.4	Eroderende oevers en hoogwatergeulen	51
7.2.5	Nieuwe vestigingsplaats tankstation	52
7.2.6	Ontsluitingswegen als bijkomende infrastructurele voorziening.....	52
7.2.7	Samenhang tussen twee maatregelen: één besluit?.....	53
8.	Artikel 10, eerste lid, onder d (tijdelijke maatregelen en voorzieningen).....	54
8.1	De nota van wijziging	54
8.2	Jurisprudentie inhoud tracébesluit: de tijdelijke bouwweg	54
8.3	Commentaar op de uitspraak over de tijdelijke bouwweg.....	55
8.3.1	De praktijk.....	55
8.3.2	Betekenis van eerdere jurisprudentie	55
8.3.3	De onteigening van gronden nodig om tijdelijk als werkterrein te gebruiken ...	56
8.3.4	De toepasselijkheid van artikel 20 van de Tracéwet voor de aanleg van de bouwweg.....	57
8.3.5	De oplossing vanuit de praktijk.....	58
9.	De kaarten.....	58
9.1	Kaarten bij de trajectnota	58
9.2	Kaarten bij het (ontwerp-)tracébesluit.....	59
9.3	Jurisprudentie over kaarten.....	59
9.3.1	Luchtfoto's als kaartondergrond	60
9.3.2	Visualisaties.....	60
9.3.3	Overzichtskaart	60

10.	De termijn voor de opleveringstoets	61
11.	Het vaststellen of wijzigen geluidproductieplafonds	61
11.1	De hogere waarden regeling tot 1 juli 2012	61
11.2	Invoeringswet geluidproductieplafonds	61
11.3	Wijziging als gevolg van de Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014	63
12.	Verantwoording over de wijze van participatie	63
13.	De verdwenen relatie met de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels	64
13.1	Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels	64
13.2	De overgebleven verwijzing naar de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels	64
Artikel 11	.....	64
1.	De voorbereiding van het tracébesluit: afdeling 3.4 Awb	65
2.	(oud) artikel 12 van de Tracéwet	65
2.1	Toezending van het ontwerp- tracébesluit	65
2.2	Oud recht artikel 12 (van voor juli 2005)	66
2.3	Oud recht artikel 12 (van voor oktober 2000)	66
3.	Afdeling 3.4 Awb voor alle tracébesluiten?	66
3.1	Intrekking van een tracébesluit	67
3.2	Besluiten tot wijziging van een onherroepelijk tracébesluit	67
3.3	Ambtshalve wijzigingsbesluit hangende de beroepsprocedure	67
3.4	Wijzigingsbesluit als gevolg van een tussenuitspraak	68
3.4.1	De tussenuitspraak	68
3.4.2	Toepassing van artikel 8:68 Awb	69
3.5	Reparatietracébesluiten	70
Artikel 12	.....	71
1.	Algemeen (eerste lid)	71
2.	Herkomst van het artikel	71
3.	Commissie Elverding	72
4.	Advies Raad van State en nader rapport van de regering	73
5.	Standpunt regering in memorie van toelichting bij voorstel Crisis- en herstelwet	73
6.	Artikel 12, tweede lid	74
7.	Jurisprudentie	74
7.1	Artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet	74
7.1.1	Tracébesluit N18 Varsseveld – Enschede	74
7.1.2	Tracébesluit A4 Vlietland-N14	74
7.2	Artikel 3.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	75
7.3	Artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet	75
7.3.1	Tracébesluit A4 Dinteloord - Bergen op Zoom, gedeelte Steenbergen	75

7.3.2	Tracébesluit wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere.....	76
7.3.3	Tracébesluit A50 Ewijk-Valburg	76
7.4	Artikel 4, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding	76
7.5	Conclusies over de jurisprudentie	77
8.	Much ado about nothing	77
Artikel 13	.....	78
1.	Algemene opmerkingen over artikel 13	78
1.1	Een ‘nieuw’ artikel 13	79
1.2	Oud artikel 15.....	79
1.3	Artikel 13: de rechtsgevolgen van het tracébesluit	80
2.	Het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit.....	80
2.1	Parlementaire geschiedenis.....	80
2.2	Jurisprudentie	80
3.	Het vervallen tweede lid.....	81
4.	Doorbreking van de aanhoudingsplicht.....	83
5.	Het vrijstellingskarakter van het tracébesluit.....	84
5.1	Parlementaire geschiedenis.....	84
5.2	Wat is de betekenis van ‘project van nationaal belang’ in het vierde lid?	84
5.2.1	Geldt?.....	85
5.2.2	Wijziging artikel 15, zesde lid, als gevolg van de inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Wet ruimtelijke ordening	85
5.2.3	Wijziging artikel 15, zesde lid, als gevolg van de inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Wabo	86
5.2.4	Artikel 2.4 van de Wabo en artikel 3.2 van het Bor	87
5.2.5	Conclusie ten aanzien van het bevoegd gezag	88
5.3	Jurisprudentie	88
5.3.1	Tracébesluit vrijstelling van welk bestemmingsplan?	88
5.3.2	Artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet (Muiden I)	89
5.3.3	Artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet (Muiden II)	89
5.3.4	Relatie vrijstellingskarakter en artikel 49 WRO	90
5.3.5	Het tracébesluit als toetsingskader voor vergunningen	90
6.	Artikel 13, vijfde lid (aanlegvergunning niet vereist).....	91
6.1	Het systeem uitgelegd	91
6.2	Jurisprudentie	92
7.	Artikel 13, zesde lid (verkeersbesluit).....	92
7.1	Een wijziging als gevolg van de Crisis- en herstelwet	92
7.2	Een vreemde bepaling	92
7.2.1	Aanlegkarakter van een tracébesluit	92

7.2.2	Advies Raad van State en nader rapport	92
7.2.3	De artikelsgewijze toelichting	93
7.2.4	Verplichtingen op grond van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer	94
7.3	Jurisprudentie	94
8.	Artikel 13, zevende tot en met negende lid (Nbw 1998).....	95
8.1	Een wijziging als gevolg van de Crisis- en herstelwet	95
8.2	Wijziging als gevolg van de Wet natuurbescherming	96
8.3	Jurisprudentie	97
9.	Artikel 13, tiende en elfde lid, van de Tracéwet	98
9.1	Parlementaire geschiedenis.....	98
9.2	Jurisprudentie	98
9.2.1	Gemeenteraad dient tracé in zijn geheel en overeenkomstig het tracébesluit neer te leggen in het bestemmingsplan	98
9.2.2	Bestemmingsplan niet in strijd met het tracébesluit	99
9.2.3	Landschappelijke inpassing niet opnieuw aan de orde in bestemmingsplanprocedure	99
9.2.4	Hernieuwd onderzoek voor een bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit?	100
9.2.5	Eén-jaarstermijn een fatale termijn?	101
9.2.6	Het wettelijk systeem van artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet.....	102
9.2.7	Bestemmingsplan artikel 13, tiende lid, mag ook meer onderwerpen regelen	102
9.2.8	Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Muiden I)	103
9.2.9	Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Muiden II)	103
9.2.10	Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Muiden III)	104
9.2.11	Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Den Bosch).....	105
9.2.12	Bestemmingsplan overeenkomstig een niet onherroepelijk tracébesluit	105
Artikel 14	.....	107
1.	Aanleiding voor artikel 15b (thans artikel 14)	107
2.	Artikel 15b met drie leden	108
3.	Parlementaire geschiedenis (31 546)	108
4.	Parlementaire geschiedenis (Kamerstukken 32 377)	109
5.	Jurisprudentie	110
5.1	Jurisprudentie van voor (oud) artikel 15b van de Tracéwet.....	110
5.2	Wijziging van ondergeschikte aard	111
5.3	Wro-jurisprudentie	113
Paragraaf 3.2.	Bijzondere bepalingen	114
1.	Algemeen	114
Artikel 15	.....	114

1.	Parlementaire geschiedenis.....	114
2.	Bijlage.....	116
3.	Jurisprudentie artikel (oud) 10a en artikel 15 van de Tracéwet.....	116
3.1	Alleen de in de bijlage genoemde projecten	116
3.2	A2 Den Bosch-Eindhoven.....	116
4.	Jurisprudentie artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet	117
4.1	A7 Zuidelijke Ringweg Groningen	117
4.2	N 31 Traverse Harlingen.....	117
4.3	A2 Passage Maastricht.....	117
4.4	A4 Delft-Schiedam	118
Artikel 16 [vervallen]		118
1.	Parlementaire geschiedenis (artikel 16)	118
2.	Parlementaire geschiedenis (artikel 10b)	119
3.	Parlementaire geschiedenis (het vervallen van het voorgestelde artikel 16)	119
Artikel 17		119
1.	Parlementaire geschiedenis (artikel 17)	120
2.	Parlementaire geschiedenis (artikel 15a)	120
3.	Parlementaire geschiedenis (toelichting artikel 11a)	120
4.	Parlementaire geschiedenis (toelichting artikel 15a)	121
5.	Jurisprudentie	121
Paragraaf 3.3. Overige bepalingen		122
1.	Algemeen	122
Artikel 18		122
1.	Algemeen	122
2.	Toezending aan de beheerder van de spoorweg	123
3.	Artikel 16 (oud)	123
Hoofdstuk IV Projectuitvoering		124
Artikel 19		124
1.	Nieuw artikel 19.....	124
2.	Toelichting bij (oud) artikel 18: oorspronkelijk wetsvoorstel.....	124
3.	Wijziging van de termijn van 13 jaar.....	126
4.	Wederom wijziging van de termijn.....	126
5.	De termijn in de Spoedwet wegverbreding.....	127
6.	Een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma	127
7.	In uitvoering nemen.....	127
8.	Jurisprudentie	128
8.1	Geen geld geen besluit	128
8.2	Betekenis van artikel 18 voor de te verrichten onderzoeken.....	128

8.3	Tijdig in uitvoering genomen	129
9.	Oud artikel 19	129
Artikel 20	.....	130
1.	Algemeen	131
2.	Coördinatieregeling	131
3.	Coördinatieregeling ook van toepassing op vergunningen van rijkswege	133
4.	Besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit	134
5.	Besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit (praktijk)	135
6.	Fasering mogelijk (lid 4)	135
7.	Artikel 3.9 van de Wabo	135
8.	Indeplaatstreding.....	136
8.1	In welke gevallen?.....	136
8.2	Vervangende vergunningverlening wel overeenkomstig het geldende recht... 136	
8.3	Het ontbreken van een wettelijke termijn	136
8.4	Jurisprudentie indeplaatstredingsbesluit	137
9.	Geen leges.....	137
10.	Bevoegdheid tot indienen van aanvragen	138
11.	Gelijktijdige bekendmaking	138
12.	Jurisprudentie	138
12.1	Gevolgen van het niet tijdig indienen van zienswijzen op een ontwerp- uitvoeringsbesluit	138
12.2	Relatie tracébesluit en uitvoeringsvergunningen	139
12.3	Standpunt over vergunningplichtigheid artikel 20-besluit?	140
12.4	Inhoudelijke toetsing	141
12.5	Niet inhoudelijke toetsing (artikel 20, elfde lid in relatie tot artikel 27)	142
13	Oud recht: het (vervallen) eerste lid van artikel 20.....	143
13.1	Het voorkomen van voortijdige vergunningaanvragen	143
13.2	Een tweetal wijzigingen van artikel 20, eerste lid.....	144
13.3	Het vervallen van het gehele eerste lid van artikel 20	144
Artikel 21	.....	145
1.	Parlementaire geschiedenis artikel (oud) 20a	145
2.	Wijziging artikelen Belemmeringenwet Privaatrecht.....	146
Artikel 21a	.....	146
1.	Parlementaire geschiedenis bij (oud) artikel 20b	146
3.	Onteigening: de administratieve en de gerechtelijke procedure.....	146
4.	Soms wel wachten met dagvaarding tot het onherroepelijk zijn van het tracébesluit..	147
5.	Jurisprudentie	147
6.	Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht.....	148

Artikel 21b	148
1. Parlementaire geschiedenis bij (oud) artikel 20c	148
2. Crisis- en herstelwet	149
Artikel 22	149
1. Algemeen	149
2. Parlementaire geschiedenis.....	149
3. Jurisprudentie	150
3.1 Tracébesluit schadeveroorzakend besluit	150
3.2 Schadevergoeding toch onderdeel van de procedure tegen het tracébesluit ..	151
3.3 Voorrangsregeling.....	151
Artikel 23	154
1. Algemeen	154
2. Parlementaire geschiedenis.....	155
3. Jurisprudentie	156
3.1 Derde spoor Zevenaar-Duitse grens	156
3.2 Station Utrecht.....	156
Artikel 24	157
1. Algemeen	157
Hoofdstuk V Beroep 159	
1. Algemeen	159
Artikel 25	159
1. Algemeen	159
2. Jurisprudentie (artikel 25a).....	159
2.1 Afstand	159
2.2 (niet-)ontvankelijk.....	161
Artikel 26	162
1. Algemeen	162
2. De twaalf maanden termijn	162
3. De Crisis-en herstelwet	163
4. Het tracébesluit A74	163
Artikel 27	164
1. Algemeen	164
2. Jurisprudentie	164
Hoofdstuk VI van de Tracéwet: Overgangs- en slotbepalingen	166
Artikel 28 [Vervallen per 01-07-2008].....	166
1. Algemeen	166
2. Parlementaire geschiedenis.....	166
Artikel 28a [Vervallen per 01-01-2012]	166

1.	Algemeen	166
Artikel 29		166
1.	Inmiddels drie evaluaties	166
Artikel 30		167
1.	Algemeen	167
Artikel 31 [Vervallen per 19-01-1994]		167
Artikel 32		167
Artikel 33		167
Artikel 34		167
Artikel 35		167
Bijlage bij de Tracéwet		168
1.	Algemeen	168
Bijlage A	Overzicht van wetswijzigingen Tracéwet.....	170
1	Oorspronkelijke wet.....	170
1.1	Leeswijzer	170
1.2	De achtergronden van het oorspronkelijk wetsvoorstel	170
1.3	Besluitvorming vóór 1994.....	170
1.3.1	De buitenwettelijke tracéwetprocedure	170
1.3.2	Dubbele besluitvorming.....	171
1.3.3	Tijd voor een wettelijke regeling	171
1.3.4	De duur van de besluitvormingsprocedure	172
1.3.5	De inwerkingtreding van de Tracéwet.....	173
2	Wijziging van de Tracéwet (1 januari 1994).....	173
3	Wijziging van de Tracéwet (19 januari 1994).....	173
4	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 1994)	173
5	Wijziging van de Tracéwet (17 mei 1995).....	173
6	Wijziging van de Tracéwet (25 juni 1997).....	173
6.1	Koppeling met het Besluit milieu-effectrapportage 1994.....	174
6.2	Verbetering van de procedure ten aanzien van de hogere waarden.....	175
7	Wijziging van de Tracéwet (15 oktober 2000)	175
7.1	Doorwerking in de ruimtelijke ordening.....	175
7.2	De gecoördineerde vergunningverlening	176
7.3	Onteigeningsrechtelijke voorzieningen	176
7.4	Rechtsbescherming.....	177
7.5	Van ontwerp-tracébesluit naar tracébesluit.....	177
8	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2002)	178
9	Wijziging van de Tracéwet (1 februari 2004).....	178
10	Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2005).....	178

11	Wijziging van de Tracéwet (25 februari 2005).....	179
12	Wijziging Tracéwet (1 juli 2005).....	179
13	Wijziging van de Tracéwet (30 november 2005)	179
13.1	Hoofdpunten van de wet van 20 oktober 2005.....	179
13.2	De verkorte tracéwetprocedure	179
13.3	Uitbreiding van het toepassingsbereik van de Tracéwet	181
13.4	Bevoegd gezag	181
13.5	Relatie Tracéwet en Besluit milieu-effectrapportage 1994.....	181
13.6	De invoering van een halfjaarlijkse voortgangsrapportage.....	181
13.7	Een wettelijke regeling van de nadeelcompensatie	182
13.8	Tijdwinst.....	182
14	Wijziging van de Tracéwet (28 december 2005)	182
15	Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2006).....	182
16	Wijziging van de Tracéwet (8 maart 2006)	182
17	Wijziging van de Tracéwet (25 mei 2006).....	183
18	Wijziging van de Tracéwet (13 december 2006)	183
19	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2008)	183
20	Wijziging van de Tracéwet.(1 januari 2009; terugwerkende kracht).....	183
20.1	Vereenvoudiging van de milieueffectrapportage.....	183
20.2	Ministeriële regeling voor effectbepalingsmethoden	184
20.3	Bevriezing van onderzoeksgegevens	184
20.4	Geografische afbakening van het onderzoeksgebied (luchtkwaliteit)	184
20.5	Luchtkwaliteit: vooruitlopen op het Nationaal Samenwerkingsprogramma	184
21	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2008; terugwerkende kracht).....	184
22	Wijziging van de Tracéwet (31 maart 2010)	184
22.1	De wijzigingen van de Tracéwet	184
22.2	De Crisis- en herstelwetbepalingen die van belang zijn voor Tracéwetbesluiten	185
23	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2010)	185
24	Wijziging van de Tracéwet (1 oktober 2010)	185
25	Wijziging van de Tracéwet (14 januari 2011).....	186
26	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2011)	186
27	Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2012).....	186
27.1	Definities.....	186
27.2	Hoofdstuk II.....	187
27.3	Hoofdstuk III.....	187
27.4	Overige wijzigingen.....	187
28	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2012)	187
29	Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2013).....	188

29.1	Wijziging van de Tracéwet	188
29.2	Bijlagen bij de Awb	188
30	Wijziging van de Tracéwet (25 april 2013).....	188
31	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2013)	189
32	Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2013)	189
33	Aanstaande wijzigingen (peildatum 1 juli 2016).....	189
33.1	Wijziging van de Tracéwet (beoogd met ingang van 1 januari 2017).....	189
33.2	Wijziging van de Tracéwet (datum niet bekend).....	190
33.3	Wijziging van de Tracéwet (datum niet bekend).....	190
34	Intrekking van de Tracéwet door de Omgevingswet (2019?).....	190
Bijlage B	Jurisprudentie	191
Bijlage C	Literatuurlijst.....	197

Voorwoord

Dit boek is tot stand gekomen dankzij een publicatieplaats van de Academie voor Wetgeving en ondersteuning van de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

In de afgelopen twintig jaar heb ik verschillende wijzigingen van de Tracéwet, artikelen, nieuwsflitsen, annotaties, adviezen, inleidingen, presentaties en cursussen geschreven/verzorgd over de besluitvorming over grote infrastructurele werken in het algemeen en de Tracéwet in het bijzonder. Naast mijn werkzaamheden als wetgevingsjurist ben ik ook bij tientallen tracébesluiten opgetreden als gemachtigde beroepszaken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Al enige tijd speelde ik met de gedachte om al die publicaties en ervaringen onder te brengen in een boek over de Tracéwet. Maar dat kon alleen als ik een paar maanden de tijd en de rust kreeg om daar eens goed voor te gaan zitten.

Zie hier het resultaat. Mijn dank gaat uit naar Monique Wesselink van de Academie voor Wetgeving voor het vertrouwen en de ondersteuning. Dank ook aan Marleen van Rijswick en Frank Groothuijse die er voor gezorgd hebben dat ik voor het schrijven van het boek onderdak kreeg als geassocieerd medewerker aan de Universiteit Utrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie. Mijn dank gaat ook uit naar mijn collega's Arjan Dane en Ronald Onstenk, die bereid waren om het eindconcept grondig door te lezen. Groot is ook mijn dank aan mijn collega Corry Parlevliet die heeft gezorgd voor de vormgeving van deze publicatie.

Henk Gierveld
Utrecht, september 2016

Inleiding

Binnen het ruimtelijk bestuursrecht neemt de Tracéwet een bijzonder positie in. De wet werd van kracht op 1 januari 1994 en zal worden ingetrokken door de Omgevingswet. De regering gaat er thans van uit dat de Omgevingswet niet eerder dan in het voorjaar van 2019 in werking zal treden. Het 25-jarig bestaan van de Tracéwet zal dus nog gevierd kunnen worden.

De tracéwetprocedure is gevolgd voor de aanleg van de Betuweroute, de HSL-Zuid, de Hanzelijn, het uitdiepen van de Zandmaas/Maasroute, de aanleg van de A4-Midden-Delfland, de A2-tunnel in Maastricht en tientallen grote en kleinere aanpassingen van bestaande hoofdinfrastructuur. De Tracéwet bevat bijzondere bepalingen ten opzichte van de Wro en de Algemene wet bestuursrecht en heeft inmiddels duizenden bladzijden aan jurisprudentie opgeleverd.

De besluitvormingsprocedure heeft model gestaan voor de projectbesluitvorming in de Omgevingswet. Ook de wettelijke verkenningsfase in de Tracéwet, opgenomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Elverding, keert terug in de Omgevingswet en wordt de voorfase voor elk projectbesluit en niet alleen voor de besluitvorming over grote infrastructurele projecten.

In zoverre bezien is het ontsluiten van de parlementaire geschiedenis van de Tracéwet en het toegankelijk maken van de jurisprudentie niet alleen van belang voor de komende periode tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar kan het boekje ook behulpzaam zijn bij de besluitvorming, advisering en beroepsprocedures op grond van de Omgevingswet.

Dit boek wil inzicht geven hoe de Tracéwet in elkaar zit en wat de betekenis is van de verschillende artikelen. Daartoe heb ik er voor gekozen om de Tracéwet artikelsgewijs te behandelen. Dat biedt de mogelijkheid om per artikel in te gaan op – voor zover van relevant – de parlementaire geschiedenis, de jurisprudentie en de ervaringen vanuit de praktijk. Daarbij maak ik gebruik van de parlementaire geschiedenis behorende bij de verschillende wijzigingen van de Tracéwet. Door de vaak vele wijzigingen van de verschillende artikelen ontkom ik er niet aan om, omwille van het beter kunnen begrijpen van de thans geldende tekst, af en toe ook in te gaan op oudere versies van het artikel. Dat is ook nodig vanwege de bespreking van de jurisprudentie. Met name de wat oudere jurisprudentie is beter te volgen als aangegeven wordt wat de thans geldende tekst of het nummer is van de artikelen waarnaar de bestuursrechter in zijn uitspraken verwijst.

Jurisprudentie is een buitengewoon belangrijke bron om de betekenis van de verschillende artikelen te kunnen doorgronden. Veel van de jurisprudentie is niet geannoteerd. De grote omvang van de uitspraken (bijvoorbeeld die over de Betuweroute, de HSL-Zuid en de Maaswerken) hebben annotatoren begrijpelijkerwijs ontmoedigd om de uitspraken integraal te analyseren en te commentariëren. De noten die over deze uitspraken werden geschreven, hebben dan ook vaak betrekking op enkele onderwerpen. Toch bevatten al die uitspraken vele interessante overwegingen die belangrijk zijn voor de schrijvers van tracébesluiten (Rijkswaterstaat en ProRail), voor diegenen die zienswijzen naar voren willen brengen, voor appellanten ter onderbouwing van de beroepsgronden en bestuursrechters in verband met de beoordeling van die gronden. Daar waar het mogelijk is heb ik de artikelsgewijze commentaren aangevuld met voorbeelden uit de praktijk.

Diegenen die vooral geïnteresseerd zijn in een bepaald artikel uit de Tracéwet zullen zonder veel moeite de algemene en artikelsgewijze commentaren kunnen vinden. Als tevens andere artikelen belangrijk zijn voor het begrijpen van het bedoelde artikel, dan is aldaar voorzien in verwijzingen.

In Bijlage A is een overzicht gegeven van de belangrijkste onderwerpen van de verschillende wijzigingen van de Tracéwet.

In Bijlage B is de jurisprudentie vermeld.

In Bijlage C is een literatuurlijst opgenomen, waarin tal van eigen publicaties zijn vermeld die de verschillende (wijzigings)wetten uitgebreid behandelen. Alle daar vermelde publicaties zijn van eigen hand. In dit boek kom ik regelmatig terug op bevindingen die ik reeds eerder gepubliceerd heb in verschillende artikelen. Om te voorkomen dat ik telkens moet verwijzen naar eigen werk, wil ik volstaan met de algemene mededeling dat overal waar niet expliciet een bron is vermeld en dat wel zou moeten, die bron genoemd is in bijlage C.

Lijst van gebruikte afkortingen

AMvB	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
B&W	college van burgemeester en wethouders
Chw	Crisis- en herstelwet
EK	Eerste Kamer
GS	gedeputeerde staten
IenM	Infrastructuur en Milieu
KB	koninklijk besluit
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
MER	milieueffectrapport
m.e.r.	milieueffectrapportage
MEZ	minister van Economische Zaken
MIenM	minister van Infrastructuur en Milieu
MvA	memorie van antwoord
MVenW	minister van Verkeer en Waterstaat
MVROM	minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
MvT	memorie van toelichting
Nbw 1998	Natuurbeschermingswet 1998
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
NvT	nota van toelichting
OTB	ontwerp(-)tracébesluit
pkb	planologische kernbeslissing
PS	provinciale staten
RvS	Raad van State
Spw	Spoedwet wegverbreding
StasEZ	staatssecretaris van Economische Zaken
TB	tracébesluit
TK	Tweede Kamer
Tw	Tracéwet
VenW	Verkeer en Waterstaat
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vz	Voorzitter
Vr	Voorzieningenrechter
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Warvw	Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels
Wbr	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening

Hoofdstuk I van de Tracéwet: Algemene Bepalingen

1. Algemeen

Voor 1 januari 2012 kende hoofdstuk I twee artikelen. Het eerste artikel kende drie leden, waarvan het tweede en derde lid ongewijzigd zijn teruggekeerd in het huidige artikel 1, tweede en derde lid. Het eerste lid van artikel 1 kende een niet alfabetische opsomming van de begrippen Onze Minister (MVenW), Onze Ministers (MVenW en MVRM), regionaal openbaar lichaam, hoofdweg, landelijke spoorweg, hoofdvaarweg, bijkomende infrastructurele voorzieningen, verkeers- en vervoertraject en tracé.

Het tweede artikel bevatte het toepassingsbereik (thans vrijwel ongewijzigd opgenomen in artikel 8) maar ook de bepaling dat de aanvangsbeslissing – de start van de planstudie – genomen werd door de MVenW in overeenstemming met de MVRM. In die aanvangsbeslissing – zo bepaalde artikel 2, derde lid – stond dan reeds aangegeven of het (ontwerp-)tracébesluit zou worden vastgesteld door de de MVenW in overeenstemming met de MVRM of dat de MVenW alleen ondertekende.

Na 1 januari 2012 bestaat het eerste hoofdstuk alleen nog maar uit één artikel. Het toepassingsbereik werd verplaatst naar hoofdstuk III (artikel 8), de start van de tracéwetprocedure is thans opgenomen in het tweede hoofdstuk.

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder:

geluidproductieplafond: geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.1 van de Wet milieubeheer;

hoofdvaarweg: een vaarweg van nationaal belang;

hoofdweg: een auto- of autosnelweg van nationaal belang;

landelijke spoorweg: een spoorweg van nationaal belang;

Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

referentiepunt: referentiepunt als bedoeld in artikel 11.19 van de Wet milieubeheer;

startbeslissing: de beslissing, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

2. Ontheffingen, dispensaties, afwijkingen en soortgelijke beschikkingen worden voor de toepassing van deze wet als vergunning aangemerkt.

3. In deze wet wordt onder aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg mede verstaan de aanleg of wijziging van een deel van die hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg.

1. Algemeen

Artikel 1, eerste lid, is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (*Stb.* 2011, 595), die op 1 januari 2012 in werking trad (*Stb.* 2011, 649).

Met ingang van 1 juli 2012 is de Invoeringswet geluidproductieplafonds in werking getreden. Die wet heeft een aantal artikelen van de Tracéwet gewijzigd. In artikel 1 zijn toen de definities van geluidproductieplafond en referentiepunt toegevoegd.

2. Begripsbepalingen

In het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet was aangegeven dat – naast de invoering van de alfabetisch opsomming – er niet zoveel gewijzigd werd. De begrippen en de definities van hoofdweg, landelijke spoorweg, hoofdvaarweg, landelijke spoorweg, Onze Minister en Onze Ministers bleven immers ongewijzigd. Aan definities van regionaal openbaar lichaam en verkeers- en vervoertraject was geen behoefte meer. De begrippen bijkomende infrastructurele voorzieningen en tracé keerden in aangepaste vorm terug als inhoudsvereiste in artikel 10.¹ Bij het besluit van 14 oktober 2010 werden de ministeries van VenW en VROM opgeheven en het ministerie van IenM ingesteld.² Reden om in aantal lopende wetsvoorstellen reeds de nieuwe naamgeving door te voeren.³

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 11.

² Besluit houdende opheffing van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat en instelling van een ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Stcrt* 2010, nr. 16525.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 17.

Bij diezelfde tweede nota van wijziging werd ook besloten om de definities van hoofdweg, landelijke spoorweg en hoofdvaarweg anders op te schrijven. De toepasselijkheid van de Tracéwet hing af van de vraag of de hoofdinfrastructuur aangegeven was op een kaart van indicatieve en limitatieve verbindingen, die behoorde tot een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3 van de Wro. Dat kon de kaart zijn bij het nationaal verkeers- en vervoersplan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Planwet verkeer en vervoer, maar dat kon ook een andere structuurvisie zijn. De regering wilde het toepassingsbereik van de wet niet langer afhankelijk doen zijn van een kaart, die niet onderdeel is van de wet zelf. Bedoeling was om het toepassingsbereik van de Tracéwet in de wet zelf te bepalen. De term nationaal belang, ontleend aan artikel 3.28 van de Wro, werd als voldoende onderscheidend gezien. In de toelichting worden de volgende voorbeelden gegeven:

“Voor hoofdwegen gaat het om vrijwel alle A-wegen (een uitzondering is bijvoorbeeld de provinciale A348 Arnhem-Doesburg) en een aantal N-wegen (de driecijferige N-wegen zijn in ieder geval niet van nationaal belang). Voor landelijke spoorwegen betekent dit dat het bij spoorwegen van nationaal belang gaat om de zogenaamde hoofdspoorwegen als bedoeld in artikel 2 van de Spoorwegwet. Bij hoofdvaarwegen gaat het om de meeste vaarwegen die geschikt zijn of geschikt gemaakt worden voor het bevaren van schepen met een laadvermogen van 1350 ton of meer (een uitzondering vormen onder andere de Gouwe en de Zaan).”

De wijziging van de begrippen had geen gevolgen voor het toepassingsbereik van de Tracéwet. Het was slechts de bedoeling om het toepassingsbereik niet afhankelijk te laten zijn van vermelding van de verbinding op een structuurvisiekaart. Zie aantekening 3.1.

3. Jurisprudentie

3.1 Definitie hoofdweg

In onderstaande zaak speelde de vraag of de N31 een weg van nationaal belang is. De Afdeling gaat uit van de definitie van de Tracéwet, het gaat dus om de vraag of er sprake is van een hoofdweg.

“[appellanten] betogen dat de minister niet bevoegd is een tracébesluit vast te stellen strekkende tot het oplossen van de knelpunten op de N31 Traverse Harlingen omdat de N31 volgens hen geen weg van nationaal belang is. [...] Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Tracéwet wordt in deze wet onder hoofdweg verstaan: een auto of autosnelweg van nationaal belang. [...] De wijziging heeft niet ten doel het toepassingsbereik van de Tracéwet te verruimen of te verkleinen, slechts om het toepassingsbereik niet afhankelijk te laten zijn van vermelding van de verbinding op een structuurvisiekaart. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte die op 12 maart 2012 is vastgesteld, is het landelijk hoofdwegennetwerk weergegeven. Deze structuurvisie geeft een handvat voor de beoordeling of sprake is van een weg van nationaal belang. Op de kaart in bijlage 3 van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de N31 als onderdeel van het hoofdwegennetwerk opgenomen. Gelet hierop en omdat met het wijzigen van de definitie geen wijziging is beoogd ten aanzien van het toepassingsbereik van de Tracéwet, heeft de minister de N31 in redelijkheid als hoofdweg kunnen aanmerken en is hij, in zoverre, bevoegd een tracébesluit vast te stellen voor de wijziging van deze weg.”⁴

Ging het in bovenstaande uitspraak om een beroepsprocedure inzake een tracébesluit, de vraag of er sprake was van een hoofdweg in de zin van de Tracéwet speelde ook bij een beroepsprocedure inzake een provinciaal inpassingsplan.

“Ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan gold de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die de Nota Mobiliteit heeft vervangen. Daarom is het niet van belang of de verbindingsweg in de Nota Mobiliteit als onderdeel van het hoofdwegennet is aangegeven. Op de kaart van het hoofdwegennet in de structuurvisie is de verbindingsweg tussen de A4 en A44 niet vermeld. De hierboven weergegeven passage in de structuurvisie over de Greenport Duinen Bollenstreek acht de Afdeling te algemeen om het oordeel te rechtvaardigen dat de verbindingsweg een weg van nationaal belang is. De stelling dat de verbindingsweg twee rijkswegen verbindt en geen aansluitingen heeft op het lokale wegennet miskent de samenhang daarvan met de rest van de RijnlandRoute en is daarom naar het oordeel van de Afdeling

⁴ ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0797 Tracébesluit N31 Traverse Harlingen).

evenmin voldoende voor het oordeel dat het hier zou gaan om een weg van nationaal belang. De Afdeling wijst er voorts op dat zowel de minister als provinciale staten in de stukken die behoren bij hun besluiten de verbindingsweg aanduiden als N434. In de geschiedenis van de totstandkoming van het huidige artikel 1 van de Tracéwet staat dat de driecijferige N-wegen in ieder geval niet van nationaal belang zijn (Kamerstukken II 2010-2011, 32 377, nr. 17, p. 4). Het voorgaande leidt tot het oordeel dat de verbindingsweg tussen de A4 en de A44 geen hoofdweg is in de zin van artikel 1 van de Tracéwet. De Tracéwet stond daarom niet in de weg aan de vaststelling van het inpassingsplan.”⁵

3.2 Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag?

Niet in alle wetten is de Minister van Infrastructuur en Milieu (verder: MIenM) nadrukkelijk genoemd, sommige wetten spreken nog van de MVenW of de MVRM. In deze procedure was de aanvangsbeslissing genomen door de MVenW in overeenstemming met de MVRM, het tracébesluit door de MIenM.

“Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Tracéwet zoals deze luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, wordt in deze wet onder de Minister verstaan: de minister van Infrastructuur en Milieu. Ingevolge artikel 9 wordt het tracébesluit vastgesteld door de minister. Bij besluit van 22 augustus 2009 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer besloten een aanvang te nemen met de procedure om te komen tot een betere en veiligere doorstroming van het verkeer op de N31 Harlingen. In dit besluit staat dat de minister van Verkeer en Waterstaat samen met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de besluiten zal nemen voor de delen die onder de Tracéwet vallen. De minister van Infrastructuur en Milieu was ten tijde van het vaststellen van het ontwerp-tracébesluit bevoegd dit besluit te nemen, nu gelet op artikel 11 in samenhang met artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Tracéwet en artikel 6 van het Besluit opheffing en instelling ministeries, met ingang van 14 oktober 2010 de behartiging van de aangelegenheden wat betreft het ontwerp-tracébesluit, die voorheen bij de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer berustten, zijn overgedragen aan de minister van Infrastructuur en Milieu. De minister was, gelet op artikel 9, in samenhang met artikel 1, bevoegd het tracébesluit te nemen.”⁶

3.3 De wijziging van een deel van de hoofdweg

De Tracéwet verzet zich niet tegen een stapsgewijze aanpassing van wegen, zoals de A2. In de praktijk (maar dat kwam in deze uitspraak niet aan de orde) is de afbakening van het studiegebied en de bepaling van de plangrenzen van het besluit overigens niet eenvoudig.

“Wat betreft de beroepsgrond van (appellanten sub 4) dat, gezien het besluitvormingsproces dat gaande is om de Rijksweg A2 en de passage Maastricht te verbreden, door de minister een salamitactiek wordt toegepast, overweegt de Afdeling dat de systematiek van de Tracéwet zich niet verzet tegen het stapsgewijs aanpassen van wegen. De minister komt daarbij een grote mate van beleidsvrijheid toe. De minister brengt in dit kader naar voren dat het Tracébesluit ziet op de aanleg van de spitsstrook. De besluitvorming over verbreding van de A2 en de passage Maastricht is nog niet afgerond. Daartoe dient onderzoek te worden uitgevoerd waarbij rekening kan worden gehouden met de effecten van de in het geding zijnde ingreep aan deze weg. (appellanten sub 4) hebben niet aannemelijk gemaakt dat de minister bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot een stapsgewijze aanpassing van de Rijksweg A2 heeft kunnen komen.”⁷

⁵ ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:163 (Inpassingsplan RijnlandRoute, PS van Noord-Holland).

⁶ ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0797 (Tracébesluit N31 Traverse Harlingen).

⁷ ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5041 (Tracébesluit A2 St. Joost-Urmond).

Hoofdstuk II van de Tracéwet: Startbeslissing en verkenning

1. Een geheel nieuw hoofdstuk

Hoofdstuk II is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten die op 1 januari 2012 in werking trad.

2. Inhoud van hoofdstuk II: tracéwetprocedure (voorafgaand aan het tracébesluit)

De procedure op grond van de Tracéwet begint met de startbeslissing die door de MIenM wordt genomen. Bij de voorbereiding worden bestuursorganen betrokken. De wet vermeldt de verplichte inhoud van de startbeslissing, schrijft plaatsing in de Staatscourant en toezending aan TK en betrokken bestuursorganen voor. Doel van de verkenning is om kennis en inzicht te vergaren omtrent de aard van het probleem, de relevante ruimtelijke ontwikkelingen en mogelijke oplossingen. Voor die projecten waarbij voorafgaand aan het tracébesluit een structuurvisie wordt vastgesteld, bevat de wet de inhoudseisen van zo'n structuurvisie en de bepaling dat vanwege de samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur ook onderdeel kan zijn van een bestemmingsplan of een inpassingsplan. Ingegaan wordt op de mogelijke inhoud van de voorkeursbeslissing, onderdeel van de structuurvisie, waaronder ook wordt begrepen dat die beslissing neerkomt op het niet uitwerken van een oplossing. Er volgt dan geen tracébesluit, bestemmingsplan of inpassingsplan. Aan het slot van het hoofdstuk worden regels gegeven over de kennisgeving van (het ontwerp van) de structuurvisie. De relevante bepalingen zijn opgenomen in hoofdstuk II (de artikelen 2 tot en met 7 van de Tracéwet).

De beslissing om de verkenning wettelijk te verankeren is een politieke beslissing geweest. De regering heeft in het kabinetsstandpunt Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur aangegeven de op de verkenning gerichte aanbevelingen van de Commissie Elverding over te willen nemen.⁸ Er was – politiek gezien – geen ruimte om in het voorstel om de Tracéwet te wijzigen alsnog af te zien van een wettelijke regeling. Op zich valt er wel wat voor te zeggen om in een wet de tracéwetprocedure van begin tot eind uit de doeken te doen⁹, maar er zijn ook wel bezwaren tegen het opnemen van regels in een wet. Zo moet voorkomen worden dat de regels voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor ze bedoeld zijn.¹⁰ Niet uitgesloten is dat burgers, maatschappelijke organisaties en bestuurlijke organisaties aan de wettelijke regeling rechten gaan ontnemen en die als beroepsgronden formuleert tegen het later vast te stellen tracébesluit. Immers is bijvoorbeeld een burger eenmaal belanghebbende bij een tracébesluit, dan is hij vrij om – slechts gehinderd door het relativiteitsvereiste – alle mogelijke beroepsgronden in te brengen tegen het besluit waar hij het niet mee eens is.

3. Inhoud van hoofdstuk II (oud)

Voor 1 januari 2012 luidde het opschrift van het tweede hoofdstuk: Trajectnota en standpunt. Het hoofdstuk kende negen artikelen (artikel 2a tot en met 10), waarvan artikel 2a aangaf dat hoofdstuk II alleen van toepassing was op de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg.¹¹ Hoofdstuk II was dus niet van toepassing op een wijziging van de hoofdinfrastructuur, opgesomd in onderdeel b tot en met e van artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet.¹² Alleen voor de aanleg van een geheel nieuwe verbinding was hoofdstuk II van toepassing, deze procedure werd aangeduid als de uitgebreide tracéwetprocedure. Zie verder aantekening 5.3.

Hoofdstuk II bevatte de (extra stappen) die de uitgebreide tracéwetprocedure voorschreef. Het bevatte een regeling van de startnotitie m.e.r./beleidsvoornemen, de inhoud van de trajectnota (de

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 29 385, nr. 45, p. 7.

⁹ Het is echter beter om daarvoor een handleiding te gebruiken en de wet niet als draaiboek te zien.

¹⁰ Dat gevaar doet zich niet voor bij opneming van de regels in een handleiding.

¹¹ Artikel 2a luidde: "Hoofdstuk II is alleen van toepassing op besluitvorming omtrent een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a. Bedoeld onderdeel a luidde: de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg."

¹² Thans opgenomen in artikel 8, onderdeel b tot en met e, Tw.

verkeerskundige pendant van het MER), regels over de terinzagelegging van de trajectnota/MER, de betrokkenheid van bestuursorganen en de inhoud van het standpunt.¹³

In de praktijk echter bleek er – met name bij de wat grotere projecten - behoefte bestaan om tussentijdse stappen met de omgeving te communiceren. Ook al was het ingevolge de wet¹⁴ niet meer nodig om in andere gevallen dan als bedoeld in artikel 2a een standpunt naar buiten te brengen, toch werden nog steeds standpunten – keuzen uit verschillende alternatieven – richting TK¹⁵ en omgeving bekend gemaakt. Die standpunten werden dan niet aangeduid als (juridische) standpunten ingevolge artikel 9 van de Tracéwet. Ook uit de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet, waarbij het nieuwe (thans geldende) hoofdstuk II werd geïntroduceerd, blijkt de behoefte aan het nemen en communiceren van niet verplichte tussentijdse beslismomenten.¹⁶ Het gebeurt ook nu dat in brieven aan de TK de M een tussentijdse mededeling doet over de voortgang van een project, zonder dat de wet daarom vraagt.¹⁷ Vanuit communicatie en participatie bezien kan dat nuttig zijn.¹⁸

4. Verschillen tussen hoofdstuk II oud en hoofdstuk II nieuw

Hoewel in 2012 het gehele hoofdstuk II werd vervangen door een nieuw hoofdstuk zijn de verschillen materieel gezien niet zo groot. Beide hoofdstukken gaan in op de fase die voorafgaat aan de vaststelling van het eigenlijke (ontwerp-)tracébesluit.

4.1 Aanvangsbeslissing versus startbeslissing

In de oude regeling vond de start van de Tracéwetprocedure plaats met de zogenaamde aanvangsbeslissing.¹⁹ In de geldende regeling vindt de start van de Tracéwetprocedure plaats met het nemen van de startbeslissing. Het grote verschil tussen beide beslissingen is gelegen in het moment waarop de tracéwetprocedure van start gaat. Daarvoor is het belangrijk om in te gaan op

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 7-8.

¹⁴ Artikel 9, eerste lid, luidde: “Onze Minister bepaalt binnen acht weken na het verstrijken van de ingevolge artikel 8, eerste lid, bepaalde termijn, in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zijn standpunt met betrekking tot de aanleg van de hoofdweg, hoofdvaarweg of landelijke spoorweg of de medewerking aan de aanleg van de landelijke spoorweg. Het standpunt houdt in dat hij de aanleg van het in de eerste volzin bedoelde werk of de medewerking daaraan al dan niet verder in overweging neemt.” Artikel 10, eerste lid, luidde: “Indien het standpunt van Onze Minister inhoudt dat hij de aanleg van de hoofdweg, hoofdvaarweg of landelijke spoorweg of de medewerking aan de aanleg van de landelijke spoorweg verder in overweging neemt, houdt het standpunt tevens in welk tracé de voorkeur verdient.”

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken II 2008/09, 31 089, nr. 22 (Standpunt wegbuitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere) en Kamerstukken II 2009/10, 32 123 A, nr. 7 (Standpunt N18).

¹⁶ “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.” Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 6, p. 17.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Kamerstukken 2013/14, 33 750 A, nr. 68 (Voorkeursalternatief A27 Houten-Hoopolder).

¹⁸ “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.” Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 6, p. 18.

¹⁹ Artikel 2, tweede lid, luidde: “Een beslissing om de procedure ten aanzien van de aanleg of wijziging van een hoofdweg of hoofdvaarweg of de medewerking aan de aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg aan te vangen, wordt genomen door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (Voor 30 november 2005 bevatte artikel 2a een ongeveer gelijklopende aanvangsbeslissing).

de zogenaamde MIRT-systematiek.²⁰ Onderdeel van het MIRT zijn zijn de zogenoemde spelregels. Er worden vier beslismomenten onderscheiden, te weten start-, voorkeurs-, project- en opleverings-beslissing. Tot voor enkele jaren werd onderscheid gemaakt in de verkenningfase, de planstudie- of planuitwerkingsfase en de realisatiefase. Het MIRT-Projectenboek bevatte dan een overzicht in welke fase de projecten zich bevonden. Overgang van de ene naar de volgende fase ging gepaard met een (financiële) beschikking van de beleidsafdeling van het ministerie van VenW aan RWS of ProRail. Hoewel dat niet duidelijk naar voren kwam/komt in de oude en de nieuwe Tracéwet, werd de aanvangsbeslissing genomen nadat de verkenning was afgerond en uit die verkenning naar voren was gekomen dat voor het onderzochte verkeerskundige probleem een oplossing mogelijk leek. De aanvangsbeslissing was de start van de planstudiefase. De huidige startbeslissing gaat aan de planstudiefase vooraf en markeert de start van de verkenningfase. De Tracéwetprocedure gaat dus eerder van start.

4.2 Verkenning versus verkenning

Ook voor 2012 werd al voorafgaande aan de daadwerkelijke start van de planprocedure verkend of de vanuit de regio aangedragen problemen op het hoofdinfrastructuurnet aanleiding vormden voor actie op rijksniveau. Die daarop gerichte verkenningen werden vaak door de beleidsafdeling van het Ministerie van IenM of in opdracht van die beleidsafdeling door ProRail (toen nog Railinfrabeheer) uitgevoerd. Het betrekken van de omgeving was toentertijd niet wettelijke voorgeschreven. Het was wel zeer gebruikelijk om in vroegtijdig stadium reeds contact te zoeken met de omgeving.²¹ Voor 2012 was de verkenningfase niet wettelijk verankerd.

4.3 Trajectnota versus structuurvisie

In het oude hoofdstuk II stond de trajectnota centraal. Het hoofdstuk bevatte regels over de voorbereiding, het openbaar maken, de terinzagelegging en de inhoud van de trajectnota. De trajectnota werd gelijktijdig en in samenhang met de voorbereiding van het MER voorbereid. De betrokken bestuursorganen gaven vervolgens aan welke van de in de trajectnota behandelde alternatieven en varianten pasten in hun ruimtelijk beleid, welke daarvan hun voorkeur verdiende en tegen welke zij bedenkingen hadden. Daarna bepaalde de M zijn positieve dan wel negatieve standpunt. Bij een positief standpunt werd tevens aangegeven welk tracé zou worden uitgewerkt tot een ontwerp-tracébesluit. In het thans geldende hoofdstuk II staat de verkenning centraal. De structuurvisie is wat betreft inhoud vergelijkbaar met een trajectnota. Net als bij de trajectnota zal (bij een ontwerp van) de structuurvisie een MER ter inzage worden gelegd. Was het onder de oude regeling gebruikelijk om voor de trajectnota een projectMER te maken, die ook als projectMER met soms een kleine aanvulling gebruikt kon worden als stuk bij de vaststelling van het ontwerp-tracébesluit ongeacht op welk tracé het positieve standpunt betrekking had.²² Onder de nieuwe regeling ligt het voor de hand om ten behoeve van de structuurvisie een planMER op te stellen en de projectMER eerst te maken en ter inzage te leggen bij het ontwerp-tracébesluit.

4.4 Standpunt versus voorkeursbeslissing

De thans in de structuurvisie opgenomen voorkeursbeslissing komt overeen met het oude standpunt. Evenals in de oude artikelen 9 en 10, wordt thans in artikel 5 uitgelegd waar de voorkeur betrekking op kan hebben. Daaruit (artikel 5, eerste lid, onder d) blijkt dat ook uit de

²⁰ MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het MIRT Projectenoverzicht (voorheen MIRT Projectenboek) wordt jaarlijks als bijstuk bij de begroting van het Infrastructuur- en Deltafonds aangeboden aan de Tweede Kamer.

²¹ Al aan het einde van de vorige eeuw werd er volop geëxperimenteerd met methoden om in samenspraak met de omgeving beleid te ontwikkelen. Zie voor een overzicht: Open keukens, zoektocht naar methoden voor interactieve procesaanpak, (november 1997), Infralab Rijkswaterstaat. Te vinden op www.publicaties.minienm.nl.

²² Er was destijds in de discussie over de omvang van onderzoeksrapporten, zoals het MER, de nodige kritiek op de koppeling van het MER aan zowel de trajectnota als het ontwerp-tracébesluit. Daar waar de Tracéwet voorzag in een fasering – a) trajectnota met alternatieven, b) standpunt en c) (ontwerp)-tracébesluit – was in de m.e.r.-procedure niet sprake van een gefaseerde aanpak. Het had meer voor de hand gelegen om ten behoeve van het standpunt een meer globale MER te maken en zelfs om in die fase te kiezen voor een planMER om vervolgens aan de hand van de in het standpunt gemaakte keuze een daarop aan- en nauwsluitend projectMER te maken.

verkenning, waarvan de resultaten opgenomen worden in de structuurvisie, kan voortvloeien dat er geen oplossing wordt uitgewerkt in een tracébesluit. Dat komt overeen met het negatieve standpunt uit de oude regeling. De tracéwetprocedure kende dan een vroegtijdig einde: een negatief standpunt betekende dat voor het onderzochte probleem geen tracébesluit zal worden vastgesteld.²³ Als thans gekozen wordt voor een negatieve voorkeursbeslissing, betekent dat eveneens een einde van de tracéwetprocedure. Dat betekent overigens niet dat het probleem niet wordt aangepakt, alleen maar is gezegd dat er geen infrastructurele oplossing als bedoeld in artikel 8 van de Tracéwet komt.

5. Onderscheid in procedures is van alle tijden.

Er is altijd behoefte gevoeld om voor verschillende projecten onderscheid te maken wat betreft de te doorlopen procedure. De infrastructurele projecten kunnen zien op de aanleg van de Betuweroute maar ook de doortrekking van een oprit naar een verderop gelegen afrit. Voor beide projecten schrijft (of schreef) de Tracéwet de besluitvormingsprocedure voor.

5.1 Bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang

Ten behoeve van de Betuweroute en de HSL-Zuid kende de Tracéwet tot de inwerkingtreding van de Wro een hoofdstuk V (Bijzonder procedure voor grote projecten van nationaal belang). Voor de overige projecten gold de standaard procedure, die tot 2012 als de uitgebreide procedure werd beschouwd. Overigens kende die standaardprocedure ook nog aanvullende procedurele bepalingen (artikel 14) voor het geval het tracébesluit ingrijpende wijzigingen ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit kende.

5.2 De procedure van de Spoodwet wegverbreding

De Spw trad in werking met ingang van 25 juni 2003 en voorzag in een besluitvormingsprocedure voor een dertigtal capaciteitsvergrotenende maatregelen aan het hoofdwegennet. Een groot aantal van die projecten was op zich genomen tracéwetplichtig, om welke reden artikel 3, eerste lid, Sww de toepasselijkheid van de Tracéwet uitsloot om de bijzondere besluitvormingsprocedure op alle in de bijlage genoemde projecten van toepassing te laten zijn. Met de Sww ontstond er opnieuw een onderscheid in 'tracéwet'-procedures: De tracéwetprocedure voor alle tracéwetplichtige projecten en de spoedwetprocedure voor een dertigtal met name genoemde aanpassingen van hoofdwegennet.

5.3 De verkorte tracéwetprocedure

Na inwerkingtreding van de Tracéwet wijziging (tweede tranche) met ingang van 30 november 2005 werd onderscheid gemaakt tussen de uitgebreide procedure (hoofdstuk II van toepassing) en de verkorte of reguliere procedure (hoofdstuk II niet van toepassing). De behoefte aan een verkorte procedure – dus zonder een aparte trajectnota/MER en een standpunt – kwam vooral op omdat in het begin van de 21^{ste} eeuw er naast de grote infrastructurele projecten ook steeds meer aanpassingen aan het hoofdwegennet mogelijk waren door relatief kleine maatregelen, zoals de aanleg van weefstroken, de aanleg van extra rijstroken over een geringe lengte (RWS spreekt in dat verband over benuttingsmaatregelen; maatregelen die getroffen kunnen worden 'zonder extra asfalt te draaien'. Op zich was er geen discussie over de vraag of ten behoeve van dit soort maatregelen wel een tracébesluit zou moeten worden opgesteld, maar wel over de vraag wat de toegevoegde waarde was om voor dit soort maatregelen een trajectnota/MER en een separaat standpunt voor te bereiden. Zoveel – een trajectnota biedt vooral een overzicht en vergelijking van verschillende infrastructurele oplossingen - valt er bij dit soort maatregelen ook niet te kiezen. Bij het voornemen om op een bestaande rijbaan een extra rijstrook aan te leggen, bestaat de keuze vooral uit links of rechts van de bestaande rijstroken. De wens om het hoofdwegennet op tal van plaatsen te verbeteren ging gepaard met de wens om voor die projecten een alternatieve, eenvoudige procedure te volgen in plaats van de (uitgebreide) Tracéwetprocedure. Omdat de

²³ Zie bijvoorbeeld: het negatief standpunt van 4 oktober 1996 inzake de doortrekking van de A15 naar de A12 (Kamerstukken II 1996/97, 25 042, nr. 1); het negatief standpunt van 21 juni 1999 ten aanzien van RW 69 Eindhoven-Belgische grens (Kamerstukken II 1998/99, 26 634, nr. 1); het negatief standpunt van 24 september 1999 inzake de Noordoostelijke verbinding van de Betuweroute (Kamerstukken II 1999/00, 22 589 en 26 373, nr. 152); en het negatief standpunt van 15 juni 2001 inzake de HSL-Oost (Kamerstukken II 2000/01, 22 026, nr. 140).

wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) niet snel genoeg ging, werd besloten om via een spoedwet te voorzien in de gewenste verkorte procedure voor een aantal met name genoemde wegprojecten. De verschillen tussen de op 30 november 2005 in werking getreden verkorte procedure en de Sww-procedure zijn niet zo groot. De Spw is inmiddels uitgewerkt²⁴, de verkorte procedure van de thans geldende Tracéwet wordt nu gevolgd ook voor de kleinere aanpassingen van het hoofdwegenet.

5.4 De uitgebreide structuurvisieprocedure

Voor 2012 was het geheel duidelijk in welke gevallen (oud-)hoofdstuk II van toepassing was: de dan uitgebreide tracéwetprocedure werd gevoerd als het ging om de gehele nieuwe aanleg van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg.²⁵ In alle andere gevallen werd de verkorte (ook wel genoemd: de reguliere) procedure gevoerd: Hoofdstuk II werd dan overgeslagen. Het was dan ook niet nodig om in de zogenoemde aanvangsbeslissing²⁶ op te nemen welke procedure van toepassing was.²⁷ In de praktijk werd ook in de niet uitgebreide procedures wel een standpunt naar buiten gebracht, al was dat dan geen standpunt in de zin van de wet. Maar er was geen bezwaar om de verkorte procedure te voorzien van extra (buitenwettelijke) beslismomenten en die extra stappen met de omgeving te delen.

Ook in 2012 kwam er op zich duidelijkheid in welke gevallen de uitgebreide procedure van toepassing is. Dat is anders dan ten tijde van de aanvangsbeslissing, thans wel onderwerp van de startbeslissing. In artikel 2, vierde lid, is dat bepaald (eerste volzin). In de tweede volzin wordt gezegd dat de uitgebreide procedure in ieder geval wordt gevolgd als de minister voornemens is om ter oplossing van het infrastructurele probleem, genoemd in het eerste lid, de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg of de wijziging van een hoofdweg of een landelijke spoorweg met meer dan twee rijstroken onderscheidenlijk meer dan twee doorgaande sporen in overweging te nemen.

Anders dan voor 2012 kan de uitgebreide procedure ook van toepassing worden verklaard op andere wijzigingen van de hoofdinfrastructuur dan genoemd in artikel 4, tweede lid, tweede volzin. In de startbeslissing wordt dan aangegeven waarom de minister voor dat project de uitgebreide procedure wil doorlopen. Als daartoe wordt besloten is het uitbrengen van de structuurvisie geen wettelijk onverplichte stap. De artikelen 4 tot en met 7 zijn dan gewoon van toepassing.

Artikel 2

1. De beslissing om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg, een landelijke spoorweg of een hoofdvaarweg wordt genomen door Onze Minister.

2. Bij de voorbereiding van de startbeslissing betreft Onze Minister de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg.

3. De startbeslissing bevat ten minste:

a. een omschrijving van het gebied waarop de verkenning is gericht;

b. een beschrijving van de aard van het te verkennen probleem en die van de ruimtelijk relevante ontwikkelingen in het gebied;

c. de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg worden betrokken bij de verkenning;

²⁴ Het laatste wegaanpassingsbesluit is op 14 november 2012 vastgesteld en inmiddels onherroepelijk geworden: ABRvS 5 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3195 (wegaanpassingsbesluit A28 Utrecht-Amersfoort).

²⁵ Artikel 2a luidde: "Hoofdstuk II is alleen van toepassing op besluitvorming omtrent een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a." Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, luidde: "1. Deze wet is van toepassing op: a. de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;"

²⁶ Artikel 2, tweede lid, luidde: "Een beslissing om de procedure ten aanzien van de aanleg of wijziging van een hoofdweg of hoofdvaarweg of de medewerking aan de aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg aan te vangen, wordt genomen door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer."

²⁷ In de aanvangsbeslissing werd wel opgenomen door wie – de MVenW in overeenstemming met de MVRM of door de eerstgenoemde minister alleen – voor de andere dan de geheel nieuwe aanlegprojecten het (ontwerp-) tracébesluit zou worden vastgesteld.

d. de termijn waarbinnen en de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd.

4. De startbeslissing kan tevens inhouden dat ter voorbereiding van de besluitvorming op grond van hoofdstuk III een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening wordt vastgesteld. Een structuurvisie wordt in ieder geval vastgesteld indien Onze Minister voornemens is ter oplossing van het eerste lid bedoelde probleem de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg of de wijziging van een hoofdweg of een landelijke spoorweg met meer dan twee rijstroken onderscheidenlijk meer dan twee doorgaande sporen in overweging te nemen.

5. Onze Minister geeft kennis van de startbeslissing door middel van plaatsing in de Staatscourant. Volstaan kan worden met de vermelding van de zakelijke inhoud.

6. Onze Minister zendt de startbeslissing tevens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg.

1. Een mogelijk bestaand of toekomstig probleem (eerste lid)

De minister moet wel bekend zijn met het probleem of vanuit het land op de hoogte worden gesteld van een probleem. In de meeste gevallen wordt vanuit de regio's via de zogenaamde gebiedsagenda's bij het ministerie aangedrongen op het uitvoeren van een verkenning voor een in de regio geconstateerd probleem. Dat probleem kan betrekking hebben op de mobiliteit, dat de doorstroming niet optimaal is of dat er te vaak files staan. Voor dergelijke problemen worden vooral oplossingen uitgewerkt die zien op capaciteitsvergroting van de infrastructuur (zoals een extra rijstrook, een extra spoor of een inhaalspoor maar ook een extra sluis kan een oplossing zijn). Het probleem kan ook betrekking hebben op de veiligheid. Oplossingen kunnen dan worden gevonden in aanpassingen van het ontwerp. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het ongelijkvloers maken van spoorovergangen. Maar ook de leefbaarheid kan in het geding zijn, bijvoorbeeld als de drukte op een doorgaande weg door de bebouwde kom te groot wordt. In dat geval kan er aanleiding zijn om te onderzoeken of bijvoorbeeld via een rondweg het leefbaarheidsprobleem kan worden opgelost. Niet alle verkenningen die uit gebiedsagenda's kunnen voortvloeien, vallen onder het bereik van de Tracéwet. Het bestaande of verwachte probleem moet zich wel voordoen op de hoofdinfrastructuur of het ontbreken daarvan.²⁸

2. Niet voor elk probleem een startbeslissing (eerste lid)

Het eerste lid van artikel 2 bepaalt niet dat als er zich een probleem voordoet of gaat voordoen op de hoofdinfrastructuur, dat er dan een startbeslissing moet worden genomen en een verkenning moet worden gestart. In de memorie van toelichting worden verschillende problemen genoemd die niet tot een startbeslissing zullen leiden, zoals onder andere groot onderhoud of een reparatie van een brug. De oplossingen voor dergelijke problemen zijn in de regel niet tracébesluitplichtig, de beslissing om dat soort werkzaamheden te gaan uitvoeren kan dan ook niet gezien worden als de start van een tracéwetprocedure. Zo bezien is het in die gevallen overbodig om een formele startbeslissing te nemen en de TK daarvan op de hoogte te stellen.²⁹

3. De voorbereiding van een startbeslissing (tweede lid)

De Commissie Elverding benadrukte in haar advies Sneller en Beter meermalen het belang van een zorgvuldige voorbereiding van de gehele tracéwetprocedure en de winst van investeringen in het bereiken van draagvlak, reeds aan het begin van het proces. Die aanbevelingen hebben geleid tot ondermeer het tweede lid, waarin is bepaald dat een startbeslissing niet genomen wordt dan nadat overleg met de betrokken bestuursorganen heeft plaatsgevonden. In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de betekenis van een bestuursovereenkomst dat in de praktijk vaak aan de startbeslissing vooraf gaat. Het is geenszins uitgesloten dat met een bestuursovereenkomst voorafgaande aan de startbeslissing een gedegen fundament kan worden gelegd voor het uiteindelijk te bereiken breed gedragen besluit.³⁰

4. De inhoud van de startbeslissing (derde lid)

²⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3. p. 11.

²⁹ Ibid., p. 12.

³⁰ Ibid., p. 3. Zie ook p. 12 waar staat dat de startbeslissing een politiek-bestuurlijk karakter heeft en welke organen onder betrokken bestuursorganen worden begrepen.

Met de omschrijving van het gebied wordt niet louter een geografische beschrijving bedoeld. In de memorie van toelichting staat dat de eventuele aanwezigheid van een stiltegebied en de beschrijving van het natuurlijke milieu, inclusief de typen gebieden, ook deel uitmaken van de beschrijving van het gebied.³¹

In onderdeel b is aangegeven dat de kennis moet worden vergaard over de (aard van) de overige ruimtelijk relevante ontwikkelingen. Inzicht moet worden verkregen of andere overheden niet tegelijkertijd in het zelfde gebied plannen ontwikkelen of realiseren ten aanzien van bijvoorbeeld een bedrijventerrein, glastuinbouw, natuur of woningbouw. Bij het aanpakken van het probleem moet de verkenning breed en gebiedsgericht zijn en zich dus mede dient uit te strekken tot alle relevante ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.³²

In onderdeel c is voorgeschreven dat bij de verkenning burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen worden betrokken. Zie de memorie van toelichting voor de redenen waarom ondanks het bestaan van soortgelijke verplichtingen op grond van Bro en Wet milieubeheer toch ook in de Tracéwet in te gaan op de participatieplicht.³³ Over de betekenis van onderdeel c is in de praktijk wel enige onduidelijkheid. Mij lijkt dat er altijd sprake moet zijn van het betrekken van de omgeving, maar dat in de startbeslissing ingegaan wordt op de wijze van participatie (zoals informatieworkshops, ateliers, discussieavonden). Het is niet de bedoeling om in een startbeslissing op te schrijven dat er helemaal geen participatiemogelijkheid geboden zal worden. Zie echter paragraaf 2.7 van de Startbeslissing verbreding A4 Vlietland – N14.van 12 september 2013: "Gezien het feit, dat deze verbreding kan plaatsvinden zonder extra ruimtebeslag (anders dan binnen het bestaande wegprofiel), zal geen sprake zijn van een participatietraject."³⁴

Mij lijkt dat als het de bedoeling van de wetgever was geweest om aan het bestuursorgaan over te laten of burgers, maatschappelijke organisatie en bestuursorganen in de gelegenheid zullen worden gesteld stelt zich te uiten in de verkenningsfase, dat tot gevolg zou hebben gehad dat het derde lid van artikel 2 anders zou zijn verwoord.³⁵

Buiten kijf lijkt me dat het betrekken van de omgeving met zich brengt dat burgers, maatschappelijke organisatie en bestuursorganen altijd in de gelegenheid worden gesteld zich te uiten in de verkenningsfase. In de startbeslissing kunnen zij lezen op welke wijze dat zal geschieden. Teksten, zoals opgenomen in bovenstaande startbeslissing, staan lijnrecht tegenover de bedoeling van de wetgever om vroegtijdig de omgeving te betrekken bij de verkenning teneinde een breed draagvlak te creëren voor de uiteindelijke oplossing van het infrastructurele probleem.

5. Wel of geen structuurvisie? (vierde lid)

In het derde lid is de inhoud genoemd van de startbeslissing. Als – zo opent het vierde lid – ter voorbereiding van het (ontwerp-)tracébesluit eerst een structuurvisie wordt vastgesteld, dan staat dat in de startbeslissing.³⁶

De behoefte om niet voor alle infrastructurele projecten dezelfde procedure voor te schrijven, is reeds vanaf 1994 uitgewerkt in het oorspronkelijke voorstel van de Tracéwet en overgenomen in de daarop volgende wijzigingen.³⁷ In de thans geldende tekst wordt onderscheid gemaakt tussen de procedure waarbij het tracébesluit wordt voorafgegaan door een structuurvisie en de procedure waarbij geen structuurvisie wordt vastgesteld. Over de vraag voor welke projecten een structuurvisie wordt gesteld en – belangrijker – voor welke projecten die niet wordt

³¹ Ibid., p. 12

³² Ibid., p. 12.

³³ Ibid., p. 12 en 13.

³⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33750 A, nr. 9.

³⁵ Duidelijker is artikel 7.27, vierde lid, van de Wet milieubeheer, waar staat dat in de inhoud van de kennisgeving van een voornemen vermeld wordt "dat er gelegenheid wordt geboden zienswijzen over het voornemen naar voren te brengen" en ook "aan wie, op welke wijze en binnen welke termijn". Wat betreft de of-vraag is de aanhef in combinatie met onderdeel c van dat artikellid ook duidelijk: "In de kennisgeving wordt vermeld (...) of de commissie (...) in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over het voornemen."

³⁶ Zie voor een voorbeeld: de startbeslissing Calandbrug, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 A, nr. 108. In die startbeslissing is, conform artikel 2, vierde lid, opgenomen dat de uitgebreide procedure wordt gevolgd. Zie ook de aantekening 3 bij artikel 5.

³⁷ Meer over de verschillende tracéwetprocedures: aantekening 5 bij Hoofdstuk II.

voorgeschreven is veel discussie geweest, zowel met de geraadpleegde instanties als met de TK en EK. In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op het al dan niet opnemen van wettelijke criteria. Daartoe werd als eerste reden aangevoerd dat het precies omschrijven van criteria voor een in beginsel onbeperkt aantal en wat betreft aard onbekende projecten kan leiden tot discussie over die criteria en daarmee tot schijnzekerheid en tot ongewenste juridificering. De tweede reden had te maken met dat ook in de Wro niet gegeven is in welke gevallen een structuurvisie in de zin van artikel 2.3, tweede lid, wordt vastgesteld. De regeling in de Wro heeft geleid tot een oplossing dat in aantal ("in ieder geval") omschreven projecten wel een structuurvisie wordt vastgesteld en dat in andere gevallen die vaststelling wordt overgelaten aan de (politieke) besluitvorming van de ministers. In de memorie van toelichting staat dat als in niet verplichte gevallen er sprake is van verschillende reële alternatieven, het dan ook voor de hand ligt om een structuurvisiefase in te lassen. Immers als in de verkenningsfase een selectie van alternatieven kan plaatsvinden, dan – zo schrijft de memorie van toelichting – is een stabiele planuitwerkingsfase verzekerd. Omgekeerd moet geen structuurvisie worden vastgesteld als als duidelijk is dat de omvang of de aard van het te verkennen probleem beperkt is en een structuurvisie geen meerwaarde zal hebben.³⁸

Dat in de tweede volzin wordt gesproken van 'meer dan twee doorgaande' sporen, terwijl bij wegen over 'meer dan twee' rijstroken wordt gesproken, heeft te maken met het feit dat landelijke spoorwegen ook over emplacementen lopen en dat het niet de bedoeling is om voor een uitbreiding van een emplacement met bijvoorbeeld twee extra rangeersporen voor te schrijven.³⁹

6. Kennisgeving en toezending (vijfde en zesde lid)

In het vijfde lid staat dat de MIenM kennis geeft van de startbeslissing door middel van plaatsing in de Staatscourant⁴⁰ en dat volstaan kan worden met de vermelding van de zakelijke inhoud.⁴¹ In het zesde lid is bepaald dat de startbeslissing wordt toegezonden aan de TK, de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, aan de beheerder van de landelijke spoorweg.⁴² Met name de eis dat de startbeslissing wordt toegezonden aan de TK moet worden gezien in het licht van de aanbevelingen van de Commissie Elverding. De Commissie benadrukte in haar advies het belang van de investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces opdat er een breed gedragen besluit tot stand komt. Daar hoort het voorafgaand overleg met de betrokken bestuursorganen bij (tweede lid) en van begin af aan al duidelijk moet zijn op welke wijze burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen, betrokken zullen worden bij de verkenning derde lid. "De Tweede Kamer wordt reeds op de hoogte gesteld van de startbeslissing en is zo gezien vanaf het begin «aangetakt»."⁴³

7. Jurisprudentie

7.1 Beroep tegen een startbeslissing?

Thans is de startbeslissing als bedoeld in artikel 2, eerste lid, opgenomen in bijlage 2 bij de Awb, hoofdstuk 1, artikel 1; evenals de voorkeursbeslissing en de opleveringstoets. Aanvankelijk was de startbeslissing opgenomen op de zogenoemde negatieve lijst (bijlage artikel 8:5 Awb).⁴⁴

"Het verzoek van de stichting om de startbeslissing aan te passen is gericht op het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet. (...) Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep de schriftelijke weigering om een besluit te nemen gelijkgesteld met een besluit. Ingevolge artikel 8:5, eerste lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 1 van de

³⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 3.

³⁹ Ibid., p. 14.

⁴⁰ Zie voor een voorbeeld: de kennisgeving van de startbeslissing Calandbrug, Stcrt. 10 september 2013, nr. 25059. Zie voor een ander voorbeeld: de kennisgeving van de startbeslissing Verdubbeling N33 Zuidbroek-Appingedam, Stcrt. 9 september 2015, nr. 29556.

⁴¹ In de Tracéwet is geen verwijzing opgenomen naar artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Awb. Slechts enkele elementen zijn daar uitgehaald en overgenomen in de wet. Het gaat dan om de publicatie in de Staatscourant en dat volstaan kan worden met de zakelijke inhoud van de startbeslissing.

⁴² Zie voor een voorbeeld: de startbeslissing Calandbrug, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 A, nr. 108.

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 14.

⁴⁴ Ibid., p. 23-24.

bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet. Uit deze bepalingen volgt dat tegen het besluit van 19 september 2013 geen bezwaar en beroep open stonden. Anders dan de stichting kennelijk veronderstelt kan hetgeen in de wetsgeschiedenis van de Tracéwet is opgemerkt over een voorbereidingsbesluit daar niet aan afdoen. In de Awb is het beroep tegen een besluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet immers uitdrukkelijk uitgezonderd.⁴⁵

7.2 Onvoldoende mogelijkheden tot overleg en participatie

Inmiddels heeft de Afdeling zich ook gebogen over de beroepsgrond dat "voorafgaand aan de vaststelling van het tracébesluit onvoldoende mogelijkheden tot overleg en participatie zijn geboden". Het betoog faalde echter:

"De Afdeling stelt voorop dat voor het tracébesluit de in de Tracéwet geregelde procedure is doorlopen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de procedure tot vaststelling van het tracébesluit in overeenstemming met artikel 2 van de Tracéwet is gestart met het nemen van een startbeslissing op 27 september 2013. Het ontwerp-tracébesluit is vervolgens vanaf 13 juni 2014 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd om een ieder de mogelijkheid te bieden zienswijzen over het ontwerp-tracébesluit naar voren te brengen. Het bieden van de door [appellant sub 1] en anderen gewenste andere mogelijkheden voor overleg en participatie maakt geen deel uit van de in de Tracéwet geregelde procedure voor de vaststelling van een tracébesluit. Dat volgens [appellant sub 1] en anderen onvoldoende mogelijkheden voor overleg en participatie zijn geboden, heeft dan ook geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het vastgestelde tracébesluit. Het betoog faalt.⁴⁶

Uit de startbeslissing blijkt dat voorzien was in participatie in zowel de verkenningsfase als tijdens de planuitwerking.⁴⁷ Participatie heeft alleen plaatsgevonden met de provincie (namens de regiopartijen van de Gebiedsversterking Oostelijke Langstraat), het Waterschap Aa en Maas, het Waterschap de Brabantse Delta en de gemeente Waalwijk.

In de uitspraak wordt gesproken over een appellant, ik neem aan dat het om een burger ging omdat zijn naam is geanonimiseerd. In de woorden van de Afdeling was door hem niet aangevoerd dat geen participatie met burgers was voorzien. Afgegaan moet worden op de beroepsgrond als verwoord in de uitspraak dat voorafgaand aan de vaststelling van het tracébesluit onvoldoende mogelijkheden voor overleg en participatie zijn geboden.

De Afdeling oordeelde dat mogelijkheden voor overleg en participatie geen deel uitmaken van de procedure voor de vaststelling van een tracébesluit. Ik zou – althans wat betreft de participatie - menen van wel. Immers twee zinnen eerder schrijft de Afdeling dat de procedure tot vaststelling van het tracébesluit al begint met de startbeslissing (waarin de wijze van participatie is opgenomen). De zin "Het bieden van de door [appellant sub 1] en anderen gewenste andere mogelijkheden voor overleg en participatie maakt geen deel uit van de in de Tracéwet geregelde procedure voor de vaststelling van een tracébesluit." kan ik niet plaatsen. De zin suggereert dat het naar voren brengen van zienswijzen ook een vorm van overleg of participatie is, terwijl het naar voren brengen van zienswijzen op het ontwerp-tracébesluit dat juist niet is en bovendien na afronding van de verkenningsfase plaatsvindt. Het was ook duidelijk dat de appellant het juist over deze fase, die voorafging aan het naar voren brengen van zienswijzen, had.

In een recente uitspraak van de Afdeling gaat het ook over de vraag of de in de Tracéwet geregelde procedure ruimte biedt voor (andere) mogelijkheden voor overleg.

"Voor het tracébesluit is de in de Tracéwet geregelde procedure doorlopen. De procedure tot vaststelling van het tracébesluit is gestart met het nemen van een aanvangsbeslissing op 11 juni 2010. Het ontwerp-tracébesluit is met het milieueffectrapport vervolgens vanaf 31 januari 2014 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode had een ieder de mogelijkheid zienswijzen over het ontwerp-tracébesluit naar voren te brengen. [appellant sub 8] heeft van deze wettelijke mogelijkheid gebruik gemaakt. Het bieden van andere mogelijkheden

⁴⁵ ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1951 (startbeslissing MIRT Verkenning N65 Vught-Haaren).

⁴⁶ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2485 (Tracébesluit A59 Drongelens Kanaal).

⁴⁷ Startbeslissing A59 brug over het Drongelens Kanaal van oktober 2013, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33750-A, nr 7.

voor overleg maakt geen deel uit van de in de Tracéwet geregelde procedure voor de vaststelling van een tracébesluit. Voor zover [appellant sub 8] meent dat overigens onvoldoende overleg met haar heeft plaatsgevonden, ligt daarin geen grond voor onrechtmatigheid van het vastgestelde tracébesluit.⁴⁸

Anders dan in de vorige uitspraak ving de Zwolse tracéwetprocedure aan met de aanvangsbeslissing. Ingevolge het overgangsrecht bij de wijziging van de Tracéwet van 2012, is hoofdstuk II van de Tracéwet niet van toepassing op de procedure voor dat infrastructurele project.⁴⁹ Er vindt geen verkenning en dus ook geen participatieproject plaats. Het bieden van overleg maakt dan ook geen deel uit van die tracéwetprocedure.

7.3 Aanvangsbeslissing is geen startbeslissing

In de tussenuitspraak van 16 september 2015 haalt de Afdeling bestuursrechtspraak de aanvangsbeslissing en de startbeslissing door elkaar.⁵⁰ Het ging in die zaak om de vraag of aan de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 11c van de Wbr, dat gaat over het uitvoeren van verkeersveiligheidsaudits en het vastleggen van de bevindingen daarvan in een verslag, gevolg had moeten worden gegeven. De Afdeling oordeelde dat het overgangsrecht uit de Wbr in strijd was met artikel 14 van de richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PB 2008, L 319) en droeg de minister op om alsnog te voldoen aan het bepaalde in artikel 11c.

Op diverse plaatsen in de uitspraak wordt de aanvangsbeslissing van artikel 2, derde lid, van de Tracéwet, zoals die gold tot 1 januari 2012, gelijkgesteld met de startbeslissing van artikel 2, eerste lid, van de thans geldende Tracéwet. Maar dat is niet juist. De Afdeling overwoog (de tussen rechte haken geplaatste opmerkingen zijn van de Afdeling, de ronde haken heb ik ingevoegd om niet relevante passages weg te kunnen laten):

“Ingevolge artikel 11b, eerste lid, van de Wbr is hoofdstuk 2 van die wet van toepassing op wegen die deel uitmaken van het bij ministeriële regeling aan te wijzen wegennet als bedoeld in de richtlijn en die in beheer zijn bij het Rijk of die, in afwijking van artikel 1, in beheer zijn bij een ander dan het Rijk. Ingevolge het tweede lid is in afwijking van het eerste lid dit hoofdstuk niet van toepassing op: (...) c. projecten waarvoor [lees: uiterlijk] op 19 december 2010 een aanvangsbeslissing [lees: startbeslissing] als bedoeld in artikel 2 van de Tracéwet is vastgesteld.” (...) Ingevolge artikel 1, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet wordt in deze wet verstaan onder startbeslissing: de door de minister genomen beslissing om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg, een landelijke spoorweg of een hoofdvaarweg. De startbeslissing is genomen op 18 december 2009. Hoofdstuk 2 van de Wbr is op grond van artikel 11b van de Wbr dus niet van toepassing.”

Anders dan de Afdeling oordeelde in haar tussenuitspraak was de beslissing van 18 december 2009 geen startbeslissing maar een aanvangsbeslissing⁵¹ als bedoeld in de Wbr. In 2009 kon ook geen startbeslissing worden genomen, omdat de Tracéwet die eerst met ingang van 1 januari 2012 heeft geïntroduceerd. Bij die wijziging van de Tracéwet is artikel 11c van de Wbr overigens ook niet gewijzigd. Dat kon ook niet omdat de aanvangsbeslissing een – naar tijd en karakter – een andere beslissing is dan de startbeslissing.

⁴⁸ ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:503 (Tracébesluit N35 Zwolle-Wijthmen).

⁴⁹ Artikel III, eerste lid, van de bedoelde wijzigingswet luidt: “Indien door Onze Minister een beslissing is genomen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Tracéwet, zoals dat artikel luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, zijn hoofdstuk II, artikel 9, eerste lid, voor zover het de termijnstelling betreft, en artikel 10, vierde lid, van de Tracéwet, zoals die luiden na de inwerkingtreding van deze wet, niet van toepassing op het desbetreffende project.”

⁵⁰ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (Tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

⁵¹ De start van de tracéwetprocedure vond tot 1 januari 2012 plaats door de zogenoemde aanvangsbeslissing, omschreven in artikel 2, derde lid, van de Tracéwet (zoals zij toen luidde). De aanvangsbeslissing was de afronding van de verkenningsfase, de start van de planstudie en de start van tal van onderzoeken (verkeersgegevens, MER, verkeerveiligheid, e.a.) die nodig waren om te bepalen welke (ook mitigerende) maatregelen nodig waren.

Artikel 3

Bij de verkenning vergaart Onze Minister 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.

1. Algemeen

Artikel 3 is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (*Stb.* 2011, 595), die op 1 januari 2012 in werking trad (*Stb.* 2011, 649). De "oude" Tracéwet kende geen wettelijke bepalingen over de verkenning.

2. Het belang van het niet te vroeg voorsorteren naar een mogelijke oplossing

De Commissie Elverding heeft gewezen op het belang om bij een verkenning niet te vroeg en zonder betrokkenheid van de belanghebbenden te concluderen dat de oplossing bekend is. De Commissie benadrukte de noodzakelijke trechtering:

"De aandacht zal zich in de loop van de verkenning stapsgewijs of geleidelijk aan verplaatsen van globaal naar concreet, van breed naar meer diepgang. Het onderzoek, de participatie en de regeling van de voorkeursbeslissing als onderdeel van de structuurvisie zijn hierop ingericht. Een wezenlijk kenmerk van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd is dat de noodzakelijke onderzoeken gericht zijn op het zorgvuldig kunnen nemen van een goede beslissing."⁵²

Artikel 4

1. De structuurvisie, bedoeld in artikel 2, vierde lid, bevat:

- a. de resultaten van de uitgevoerde verkenning;
- b. een verantwoording over de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg zijn betrokken bij de verkenning en de resultaten daarvan;
- c. de voorkeur van Onze Minister voor de oplossing van het in artikel 2, eerste lid, bedoelde probleem en de motivering van die voorkeur.

2. In de structuurvisie kan worden aangegeven dat vanwege de samenhang met andere te verwezenlijken ruimtelijke ontwikkelingen voor de verdere besluitvorming over de activiteit, bedoeld in artikel 8, toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.1 of 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening en hoofdstuk III dientengevolge buiten toepassing blijft.

3. Artikel 2.3, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is niet van toepassing.

1. Algemeen

Artikel 4 is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (*Stb.* 2011, 595), die op 1 januari 2012 in werking trad (*Stb.* 2011, 649). In de "oude" Tracéwet was geen rol weggelegd voor de structuurvisie als onderdeel van de besluitvormingsprocedure over de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke spoorwegen of hoofdvaarwegen.

2. Inhoud van de structuurvisie

In het artikelsgewijze commentaar bij artikel 2 is ingegaan op de vraag in welke gevallen een structuurvisie wordt opgesteld, voorafgaande aan de vaststelling van het (ontwerp-)tracébesluit. In artikel 2, vierde lid, wordt verwezen naar een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wro. De Tracéwet bevat een tweetal bepalingen (artikel 4, derde lid, en artikel 7, derde lid) waaruit blijkt dat artikel 2.3, vierde en vijfde lid, van de Wro niet van toepassing zijn op de Tracéwetstructuurvisie. In artikel 4, eerste lid, gaat het over de inhoud van de structuurvisie. Ingevolge onderdeel a worden de resultaten van de uitgevoerde verkenning vermeld. Onderdeel b komt overeen met artikel 2.1.1 van het Bro maar kent een verbijzondering wat betreft de zogenoemde "spoorse" procedures. Onderdeel c noemt als onderdeel de te motiveren voorkeur van

⁵² Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 14.

de minister voor de oplossing van het onderzochte probleem. Artikel 5 gaat over de voorkeursbeslissing en wat die inhoud van die beslissing kan zijn.

3. Wel een oplossing maar geen tracébesluit

In het eerste lid van artikel 4 wordt de verplichte inhoud van een structuurvisie gegeven. In het tweede lid komt een mogelijke aanvulling op de inhoud aan de orde, namelijk dat in de structuurvisie kan worden opgeschreven dat vanwege de samenhang met andere – dan infrastructurele oplossingen – te verwezenlijken ruimtelijke ontwikkelingen, alle ontwikkelingen opgenomen kunnen worden in een bestemmingsplan of een inpassingsplan.

De wetgever geeft een aantal voorbeelden:

“Als op basis van de gebiedsgerichte integrale verkenning (resulterend in een structuurvisie) het wenselijk is dat in de daaropvolgende planuitwerkingsfase niet alleen een tracébesluit wordt vastgesteld maar ook de daarmee onlosmakelijk samenhangende andere ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden, dient de gelegenheid te bestaan om ten behoeve van alle ontwikkelingen vervolgbesluitvorming te laten plaatsvinden op basis van de Wro (bijvoorbeeld via een bestemmingsplan of (rijks)inpassingsplan). Een gebiedsgerichte verkenning kan op zo’n manier ook in de planuitwerking leiden tot één besluit. Zo kan het zijn dat met het verbreden van de weg vooral een betere doorstroming kan worden bereikt. In dat geval ligt het voor de hand om op basis van de Tracéwet een tracébesluit vast te stellen. Indien de verbreding van de weg vooral nodig is voor een goede ontsluiting van te realiseren bedrijventerreinen of grote woningbouwlocaties, ligt het meer voor de hand om in het ruimtelijk plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening niet alleen de realisering van die bedrijventerreinen en woningbouwlocaties mogelijk te maken, maar tevens die van de verbreding van de weg.”⁵³

Van het tweede lid – de mogelijkheid om de voorkeursbeslissing uit te werken op een andere manier dan via het vaststellen van een (ontwerp-) tracébesluit – zal niet snel gebruik worden gemaakt. Zeker niet als het Rijk het vaststellen van een structuurvisie reserveert voor de wettelijk voorgeschreven situaties.⁵⁴ Het is niet eenvoudig om zich voor te stellen dat bij aanleg van geheel nieuwe infrastructuur of een majeure wijziging van bestaande infrastructuur andere belangen dan die infrastructuur zo groot of zwaarwegender zijn dat besluitvorming op andere wijze dan een tracébesluit voordelen biedt. Bij de keuze voor een rijksinpassingsplan blijft de minister bevoegd gezag, bij de keuze voor een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan komt de besluitvorming in handen te liggen van de gemeenteraad of PS. Een dergelijke bevoegd gezagswitch ligt niet voor de hand bij de voorbereiding van besluitvorming over geheel nieuwe aanleg of een majeure wijziging van het hoofdinfrastructuurnet.

4. Artikel 2.3 van de Wro

4.1 Het niet van toepassing zijn van artikel 2.3, vierde lid, van de Wro

Bedoeling van het niet van toepassing verklaren van het vierde lid van de Wro was gelegen in de rol van de TK ten aanzien van structuurvisies, die onderdeel zijn van de besluitvorming over de aanleg en wijziging van het hoofdwegennet.

In dat vierde lid staat dat met het vaststellen van een structuurvisie niet eerder een aanvang wordt gemaakt, dan nadat een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie is overgelegd en door de TK openbaar is behandeld heeft. Ten aanzien van de toezending aan de TK wordt in de memorie van toelichting ook nog verwezen naar de zelfstandige toezending van de startbeslissing aan de TK (artikel 2, zesde lid, van de Tracéwet).

“Het wetsvoorstel bevat een eigenstandige procedure voor de kennisgeving van de startbeslissing (waaronder de toezending van die beslissing aan de Tweede Kamer). In die gevallen dat bepaald is of besloten wordt om een structuurvisie vast te stellen en deze structuurvisie een kaderstellend besluit voor een m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit is, kan de kennisgeving van de startbeslissing samenvallen met de kennisgeving van het voornemen. Op grond van de Wet milieubeheer behoren dan stukken ter inzage te worden gelegd en wordt het mogelijk gemaakt voor een ieder om te reageren op het voornemen. Het is mogelijk om samen met de kennisgeving

⁵³ Ibid., p. 15.

⁵⁴ Zie artikel 2, vierde lid, tweede volzin.

ook het voornemen met de daarbij behorende stukken de Tweede Kamer toe te zenden. Met al die informatie is het niet nodig om ook nog een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie (hetgeen artikel 2.3, derde lid [thans vierde lid – hg], bepaalt) toe te sturen aan de Tweede Kamer en de procedure voor het vaststellen van de structuurvisie op te houden. Wel is uitdrukkelijk bepaald (artikel 6) dat ook de Tweede Kamer het ontwerp van de structuurvisie wordt toegezonden.⁵⁵

4.2 Wijziging van artikel 2.3 van de Wro

Bij de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, in werking getreden met ingang van 25 april 2013, is onder meer een nieuw derde lid van artikel 2.3 Wro toegevoegd. Thans wordt in het derde lid van artikel 4 van de Tracéwet verwezen naar het (niet van toepassing zijnde) vierde lid, waarin staat dat met het vaststellen van een structuurvisie niet eerder een aanvang wordt gemaakt, dan nadat de minister een beschrijving van de inrichting van de voorgenomen structuurvisie aan de TK heeft overgelegd en (eventueel) die beschrijving door de TK openbaar is behandeld.

5. Geen beroep tegen een voorkeursbeslissing

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Dat tegen een beslissing als bedoeld in artikel 4 lid 1 onderdeel c, geen beroep openstaat, was tot die datum opgenomen in de bijlage behorende bij art. 8:5 (de zogenaamde negatieve lijst). Met de wijziging van de Awb met ingang van 1 januari 2013 is de lijst opgenomen in bijlage 2, hoofdstuk 1 van beroep uitgezonderde besluiten (art. 8:5), artikel 1, waar staat dat tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift, geen beroep kan worden ingesteld. Het gaat dan om ondermeer om artikel 4 lid 1 onderdeel c Tracéwet.

Artikel 5

1. De voorkeur, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, kan inhouden:

- a. de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;
 - b. een oplossing zonder aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;
 - c. een combinatie van a of b met de realisering van andere ruimtelijke projecten;
 - d. dat er geen oplossing wordt uitgewerkt.
2. Indien de voorkeur, bedoeld in eerste lid, geheel of mede uitgaat naar onderdeel a van dat lid, bevat de structuurvisie tevens:
 - a. een globale beschrijving van de te treffen maatregelen en van de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen als bedoeld in artikel 10;
 - b. een beschrijving van de verwezenlijking van de voorgenomen activiteit in relatie tot de ruimtelijke ontwikkelingen;
 - c. een raming van de kosten en een onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid.

1. Algemeen

Artikel 5 is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (*Stb.* 2011, 595), die op 1 januari 2012 in werking trad (*Stb.* 2011, 649). Het artikel geeft de mogelijke oplossingen van het in de startbeslissing beschreven probleem. In de verkenning is kennis en inzicht vergaard omtrent de aard van het probleem, zijn de relevante ruimtelijke ontwikkelingen in kaart gebracht en zijn mogelijk oplossingen onderzocht. Die resultaten zijn verwoord in de structuurvisie en tevens is daarin de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen verantwoord. Maar uiteindelijk gaat het om de vraag wat de minister doet met al die informatie en of die informatie voldoende is om zijn voorkeur uit te spreken voor een van de onderzochte oplossingen. Het belangrijkste onderdeel van de structuurvisie is dan ook de voorkeursbeslissing. Als de minister van mening is dat de verkenning naar bijvoorbeeld het probleem ten gevolge van het ontbreken van een hoofdweg opgelost kan worden met de aanleg van een hoofdweg, dan motiveert⁵⁶ hij dat in de voorkeursbeslissing.⁵⁷

⁵⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 15-16.

⁵⁶ Zie artikel 4, eerste lid, onder c, van de Tracéwet.

⁵⁷ De voorkeursbeslissing kan een hoofdstuk of paragraaf in de structuurvisie zijn..

2. Parlementaire geschiedenis

In de memorie van toelichting legt de regering uit hoe zij de (vormgeving van de) voorkeursbeslissing voor zich ziet:

“De voorkeursbeslissing bevat de keuze van de Ministers en daarmee de beantwoording van de vraag naar de onderbouwing van de gekozen oplossing ook in termen van nut en noodzaak. De voor- en nadelen van eventuele relevante en in de verkenning onderzochte niet-infrastructurele alternatieven, of de mogelijke redenen om van rijkswege niets te doen met het probleem bijvoorbeeld vanwege gebrek aan een nationaal belang of het feit dat geen van de alternatieven voldoende probleemoplossend vermogen heeft, zullen derhalve moeten worden afgewogen. Deze besluitvorming is van politiek-bestuurlijke aard. De voorkeursbeslissing zal dan ook niet open staan voor bezwaar en beroep. Nadrukkelijk is het eerste lid aangegeven dat een voorkeursbeslissing kan bestaan uit een pakket maatregelen. Het tweede lid bevat een aantal minimumeisen die vooral bedoeld zijn om te kunnen aangeven hoe het tracébesluit er globaal uit komt te zien. Hoeveel rijstroken, om welk gebied/tracé het gaat, waar geluidsmaatregelen en andere mitigerende maatregelen zullen worden getroffen. Zo kan ook aangegeven worden — los van de geldende milieunormen voor het te nemen besluit — aan welke natuur- en milieu ‘eisen’ het tracébesluit zou moeten voldoen.”⁵⁸

De Commissie Elverding had onderzocht dat onzekerheid over de beschikbaarheid van financiële middelen snelle besluitvorming niet ten goede komt. Om die reden is in artikel 5, tweede lid, onder c, de eis van onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid opgenomen. Niet alle aanbevelingen van de Commissie Elverding ten aanzien van de voorkeursbeslissing zijn overgenomen, vooral omdat bepaalde onderwerpen (zoals het sluiten van een bestuursovereenkomst of de inzet van menskracht) eerder thuishoren in een handreiking dan in een wet.

“Om die reden zal een voorkeursbeslissing inzicht moeten geven over de hoogte van de kosten en ingaan op de financiële uitvoerbaarheid. Onderdeel van die kosten zullen ook de kosten voor de inpassing zijn en er zal rekening gehouden moeten worden met een post onvoorzien, bijvoorbeeld ten aanzien van aanvullende maatregelen voor zover die niet reeds op andere wijze gefinancierd zijn. Niet bij alle projecten staat het Rijk voor 100% van de kosten aan de lat. In de praktijk zal het dan ook vaak voorkomen dat ter voorbereiding van de voorkeursbeslissing partijen, waaronder andere overheden of bedrijven, overeenkomsten sluiten waarin een verdeelsleutel wordt vastgelegd. De bestuursovereenkomst kan uiteraard ook betrekking hebben op andere onderwerpen dan de financiële verdeelsleutel. Zo kunnen afspraken gemaakt worden over de samenwerking bij de uitwerking van de voorkeursbeslissing, mede in het licht van het bepaalde in het voorgestelde artikel 9, derde lid. Overigens heeft de Commissie in haar advies ook aangegeven dat een voorkeursbeslissing eerst mag worden genomen als ook duidelijk is dat er voldoende menskracht is voor de planuitwerkingsfase. Deze eis wordt intern nadrukkelijk ook gesteld, maar leent zich niet goed voor een wettelijke verankering, eerder voor een voorwaarde te verbinden aan de interne opdracht van de beleidsafdeling aan de Rijkswaterstaat om te komen tot het opstellen van een (ontwerp)tracébesluit. De al meergenoemde handleiding zal ingaan zowel op de betekenis en inhoud van de bestuursovereenkomsten als op de overige eisen die in de praktijk zullen worden gesteld aan de voorkeursbeslissing maar zich niet zo goed lenen voor wettelijke verankering.”⁵⁹

3. Voorbeeld uit de praktijk

Bij brief van 29 september 2015 heeft de SIenM de TK de structuurvisie Calandbrug toegezonden met daarin opgenomen haar voorkeursbeslissing voor het zogenaamde Theemswegtracé.⁶⁰ De structuurvisie is beperkt van omvang⁶¹, de voorkeursoplossing kort:

“De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, in afstemming met het Havenbedrijf, gelet op artikel 4, eerste lid, onder c, van de Tracéwet, gegeven:

⁵⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3. p. 16.

⁵⁹ Ibid., p. 16.

⁶⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 151, nr. 2.

⁶¹ De structuurvisie kent, inclusief illustraties en tabellen kent 46 pagina's. De Structuurvisie Calandbrug is te vinden op www.projectcalandbrug.nl.

- Het economische belang van de ontwikkeling van het westelijk havengebied en de afhankelijkheid daarvan van de Havenspoorlijn.
 - Dat in 2020 de Calandbrug, zonder levensduurverlengende maatregelen, aan het eind van haar technische levensduur is.
 - Dat op korte termijn een capaciteitsknelpunt wordt voorzien op de Calandbrug.
 - Dat het belangrijk is om een toekomstvaste oplossing te realiseren voor deze schakel in de Betuweroute.
- wijst het Theemswegtracé aan als voorkeursoplossing voor de problemen, zoals beschreven in paragraaf 3.1.”

Hoofdstuk 6 bevat vervolgens de wettelijk gevraagde motivering van de voorkeursoplossing. In hoofdstuk 7 wordt – indachtig artikel 5, tweede lid, van de Tracéwet - ingegaan op het vervolgtraject: de vaststelling van een (ontwerp-)tracébesluit voor het realiseren van een alternatief spoortracé langs de Theemsweg en het renoveren van de bestaande brug, na verwijdering van de sporen, voor gebruik door het wegverkeer.

Artikel 6

1. Onze Minister geeft kennis van het ontwerp van de structuurvisie met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Hij zendt het ontwerp aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg.

2. De artikelen 3:11, 3:14, 3:15, eerste lid, 3:16 en 3:17 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.

1. Algemeen

Artikel 6 is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (*Stb.* 2011, 595), die op 1 januari 2012 in werking trad (*Stb.* 2011, 649).

Artikel 3:12 is van *overeenkomstige* toepassing verklaard. Artikel 3:12 maakt onderdeel uit van afdeling 3.4, die van toepassing is op de voorbereiding van besluiten, wat een structuurvisie niet is. De van overeenkomstige toepassingverklaring komt er op neer dat de minister in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis geeft van de ontwerp-structuurvisie. In de advertentie kan volstaan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud. De kennisgeving wordt tevens in de Staatscourant geplaatst.⁶² In de kennisgeving wordt vermeld a) waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen, b) wie (ingevolge het tweede lid van artikel 6: een ieder) in de gelegenheid worden gesteld om zienswijzen naar voren te brengen en c) op welke wijze dit kan geschieden (schriftelijk of mondeling).

In de tweede volzin staat dat de ontwerp-structuurvisie ook wordt toegezonden aan de Tweede Kamer.⁶³ Daarover zegt de memorie van toelichting het volgende:

“Maar ook de vaststelling van de structuurvisie inclusief de daarvan deel uitmakende voorkeursbeslissing dient op een zorgvuldige wijze tot stand te komen. Bepaald is (artikel 6, eerste lid) dat het ontwerp van de structuurvisie niet alleen ter inzage wordt gelegd met het oog op het vergaren van zienswijzen, maar ook dat dat ontwerp wordt toegezonden aan de Tweede Kamer en de betrokken bestuursorganen. Het ligt voor de hand als de Tweede Kamer of de betrokken bestuursorganen aangeven over het ontwerp van de structuurvisie (en met name de daarin opgenomen voorkeursbeslissing) te willen beraadslagen met de minister(s), dat dan de definitieve vaststelling van de structuurvisie eerst na die bespreking zal plaatsvinden. Dat is niet in de laatste plaats gewenst in het licht van het streven te komen tot een breed gedragen besluit mede als voorwaarde om een stabiele planuitwerkingsfase te kunnen beginnen.”⁶⁴

⁶² Zie voor een voorbeeld de kennisgeving over de ontwerp-structuurvisie Calandbrug, Staatscourant 11 februari 2015, nr. 3822.

⁶³ Zie voor een voorbeeld de brief van 9 februari 2015 over de ontwerp-structuurvisie Calandbrug, Kamerstukken II 2015/16, 34 151, nr. 2.

⁶⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3. p. 3.

In gevolge het tweede lid van artikel 6 zijn de artikel 3:11, 3:14, 3:15, eerste lid, 3:16 en 3:17 van overeenkomstige (zie hierboven) toepassing. Het komt er op neer dat de minister naast het ontwerp van de structuurvisie tevens de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp, gedurende zes weken⁶⁵ ter inzage legt. Als er nieuwe relevante stukken of gegevens bekend worden, dan legt de minister die stukken ook op tafel. Voor die nieuwe stukken of gegevens gaat opnieuw een zes weken termijn lopen. Belanghebbenden (ingevolge artikel 6, tweede lid: een ieder) kunnen naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen. Een schriftelijk ingediende zienswijze is tijdig ontvangen indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen. Bij verzending van de post is een zienswijze tijdig ingediend indien deze voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.⁶⁶ Van de mondelinge zienswijzen wordt een verslag gemaakt.

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

De Wro kent geen bepaling dat op de voorbereiding van een structuurvisie afdeling 3.4 van de Awb of een aantal artikelen uit die afdeling van (overeenkomstige) toepassing is. De rijksoverheid kan daartoe wel besluiten. Reden om in de Tracéwet wel (overeenkomstige) toepassing van afdeling 3.4 voor te schrijven, is gelegen in het feit dat de Tracéwetstructuurvisie in de regel het kader vormt voor een mer-plichtig besluit. Ingevolge artikel 7.10 van de Wet milieubeheer wordt het MER bij het ontwerp van het plan (lees: structuurvisie) ter inzage gelegd.⁶⁷

De memorie van toelichting ook in op de samenloop met de (plan)mer-procedure:

“Het ontwerp van de structuurvisie wordt ter inzage gelegd, waarbij de relevante bepalingen uit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing worden verklaard. In veel gevallen zal de structuurvisie kaderstellend zijn voor een m.e.r.- of m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit en dientengevolge zal voor die structuurvisie een milieueffectrapport worden opgesteld. Op grond van de Wet milieubeheer dient het (plan) MER ter inzage worden gelegd bij het ontwerp van de structuurvisie.”⁶⁸

3. Vanuit de praktijk

In het project Calandbrug zijn op 9 februari 2015 het ontwerp van de structuurvisie en het bijbehorende planMER toegezonden aan de TK.⁶⁹ Die stukken hebben van 12 februari tot en met 25 maart 2015 ter inzage gelegen. Tevens is het planMER voor advies voorgelegd aan de Commissie voor de milieueffectrapportage.⁷⁰

Artikel 7

- 1. Onze Minister geeft kennis van de structuurvisie door middel van plaatsing in de Staatscourant. Volstaan kan worden met de vermelding van de zakelijke inhoud.**
- 2. Onze Minister zendt de structuurvisie toe aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, aan de beheerder van de landelijke spoorweg.**
- 3. Artikel 2.3, vijfde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is niet van toepassing.**

1. Algemeen

⁶⁵ Met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.

⁶⁶ Artikel 6:9 van de Awb, waar de hoofdregels over tijdig indienen van een bezwaar- of beroepschrift zijn neergelegd, is via artikel 6, tweede lid, van de Tw, juncto artikel 3:16 Awb weliswaar van overeenkomstige toepassing verklaard op schriftelijk naar voren gebrachte zienswijzen, maar in de praktijk worden geen schriftelijke zienswijzen die later ontvangen zijn van de stapel afgehaald. Het derde lid van artikel 3:16 van de Awb vindt dan ook geen toepassing. Het wordt lastiger als zienswijzen ontvangen worden als de nota van antwoord, bijlage bij de definitieve structuurvisie, al afgerond is.

⁶⁷ Zie ook artikel 7.11 waarin voorschriften zijn opgenomen in het geval de procedure van totstandkoming van een plan er niet in voorziet dat het ontwerp van dat plan ter inzage wordt gelegd.

⁶⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3. p. 17.

⁶⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 151, nr. 2.

⁷⁰ Zie het toetsingsadvies van de Cie m.e.r. van 15 april 2005 (te vinden op www.commissiemer.nl).

Artikel 7 is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (*Stb.* 2011, 595), die op 1 januari 2012 in werking trad (*Stb.* 2011, 649).

In artikel 2, vijfde en zesde lid, worden eisen gesteld aan de kennisgeving en toezending van de startbeslissing. In artikel 7, eerste en tweede lid, worden die eisen herhaald ten aanzien van de structuurvisie. Kennisgeving van de structuurvisie geschiedt via plaatsing in de Staatscourant.⁷¹ Toezending van de structuurvisie geschiedt aan de Tweede Kamer aan betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing aan ProRail.⁷²

2. Artikel 2.3 van de Wro

Bedoeling van het niet van toepassing verklaren van het vijfde lid van de Wro was gelegen in de rol van de TK en EK ten aanzien van structuurvisies die onderdeel zijn van de besluitvorming over de aanleg en wijziging van het hoofdwegennet.

Bij de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, in werking getreden met ingang van 25 april 2013, is onder meer een nieuw derde lid van artikel 2.3 Wro toegevoegd. Thans wordt in het derde lid van artikel 7 van de Tracéwet verwezen naar het (niet van toepassing zijnde) vijfde lid, waarin staat dat met verwezenlijking van de structuurvisie niet eerder een aanvang wordt, dan nadat die aan de Staten-Generaal (dus anders dan in het vierde lid van artikel 2.3 aan beide Kamers) is toegezonden en daar (eventueel) over is beraadslaagd.

Het nieuwe derde lid van artikel 2.3 van de Wro bepaalt dat voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, die structuurvisie tevens ingaat op de wijze waarop de MIenM zich voorstelt die ontwikkeling te doen verwezenlijken. Die eis is dan ook van toepassing op de Tracéwetstructuurvisie, maar is materieel gezien niet nieuw, omdat artikel 4, eerste lid, onder c, en artikel 5, zowel het eerste lid, als (in het bijzonder) het tweede lid, onder a, van de Tracéwet reeds zien op de verwezenlijking van de ontwikkelingen.

⁷¹ Zie voor een voorbeeld: kennisgeving Structuurvisie Project Calandbrug, Staatscourant van 29 september 2015, nr. 28752.

⁷² Zie voor een voorbeeld: brief van 29 september 2015 inzake Structuurvisie Calandbrug, Kamerstukken II 2015/16, 34 151, nr. 2 (herdruk).

Hoofdstuk III van de Tracéwet: Tracébesluit

1. Algemeen

Hoofdstuk III is met de wijziging van de Tracéwet per 1 januari 2012 ingrijpend gewijzigd. De memorie van toelichting bij het voorstel tot die wijziging van de Tracéwet sprak van een noodzakelijke herinrichting van hoofdstuk III om de volgende redenen:

Er was reeds een aantal artikelen komen te vervallen;⁷³
Daarnaast was er behoefte om een aantal min of meer tijdelijke artikelen te schrappen of aan te passen onder gelijktijdige vernumming;⁷⁴
Het hoofdstuk werd voorzien van een drietal paragrafen en de verschillende artikelen werden in een meer logische volgorde gezet;⁷⁵
De begripsbepaling 'tracé' en artikel 2 werden verplaatst van hoofdstuk I naar hoofdstuk III. De begripsbepaling tracé werd omgevormd tot een artikel over de inhoud van een tracébesluit (artikel 10). De inhoud van artikel 2 werd overgezet naar artikel 8 binnen hoofdstuk III.⁷⁶
Het door diverse wijzigingen wel erg lang en moeilijk leesbaar geworden artikel 15, eerste lid, werd naar inhoud en in omvang beperkt.⁷⁷

Paragraaf 3.1. Algemene bepalingen

1. Algemeen

Met de wijziging van de Tracéwet per 1 januari 2012 is hoofdstuk III van een paragraafindeling voorzien. In paragraaf 3.1 zijn de algemene bepalingen opgenomen. Paragraaf 3.1 bestaat uit de artikelen 8 tot en met 14.

In artikel 8 staat in welke situaties een tracébesluit wordt vastgesteld. Artikel 9 bepaalt dat het tracébesluit wordt vastgesteld twee jaar na toezending van de structuurvisie of de startbeslissing aan de TK. Artikel 10 bevat de inhoud van een tracébesluit. In artikel 11 staat dat de voorbereiding van het tracébesluit geschiedt met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Artikel 12 gaat over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. Artikel 13 gaat in op onder meer de rechtsgevolgen van het tracébesluit. Artikel 14 geeft aan onder welke voorwaarden afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing kan worden gelaten bij de wijziging van een tracébesluit hangende beroep.

Artikel 8

Dit hoofdstuk is, tenzij toepassing is gegeven aan artikel 4, tweede lid, van toepassing op:

a. de aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;

b. een wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit:

1° de ombouw van een weg tot autosnelweg; of

2° de uitbreiding van een weg met één of meer rijstroken, indien het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt;

c. een wijziging van een landelijke spoorweg waarmee Onze Minister de bruikbaarheid van die spoorweg beoogt te verbeteren, en die bestaat uit:

1° een uitbreiding van die spoorweg met één of meer sporen, indien het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt;

⁷³ De artikelen 13 (het oordeel van de betrokken bestuursorganen over het ontwerp-tracébesluit), 14 (in welke situaties een gewijzigd ontwerp-tracébesluit werd vastgesteld) en 14a (aparte terinzagelegging van hogere waarden). De artikelen 13 en 14 waren reeds vervallen met ingang van 30 november 2005, artikel 14a was nog eerder komen te vervallen (1 juli 2005). Zie bijlage A 7.1 over het systeem van de planologische medewerking.

⁷⁴ De artikelen 10a (specifieke bepalingen over de in de bijlage genoemde mer-plichtige projecten: thans artikel 15), 10b (specifieke bepalingen over het niet meenemen van voornemens tot invoering van een prijs voor het rijden met een motorrijtuig op de weg bij de vaststelling van een (ontwerp-)tracébesluit en de beschrijving van de MER-alternatieven; vervallen met ingang van 1 januari 2012) en 15a (bijzondere bepalingen over het luchtkwaliteitsonderzoek; de eerste drie leden zijn komen te vervallen met ingang van 1 januari 2012, het vierde lid is opgenomen in artikel 17, eerste lid).

⁷⁵ De algemene bepalingen (paragraaf 3.1), de bijzondere bepalingen (paragraaf 3.2) en de overige bepalingen (paragraaf 3.3).

⁷⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 7.

⁷⁷ De wijziging als gevolg van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten en de Chw.

- 2°. de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken;**
- 3°. de aanleg van een verbindingsboog; of**
- 4°. een geheel van onderling samenhangende maatregelen ten aanzien van die spoorweg;**
- d. het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg voor zover het gaat om een lengte van vijf kilometer of meer;**
- e. een wijziging van de hoofdvaarweg, die bestaat uit een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met ten minste twintig procent toeneemt dan wel de hoofdvaarweg blijvend wordt verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond wordt verzet.**

1. Algemeen

Dit artikel gaat in wezen over het toepassingsbereik van de Tracéwet. Tot 1 januari 2012 was de inhoud van artikel 8 opgenomen in artikel 2, eerste lid, van het hoofdstuk Algemene Bepalingen. Met de toevoeging van het hoofdstuk Startbeslissing en verkenning bleek het niet goed mogelijk om het artikel 2, eerste lid te handhaven in het hoofdstuk met algemene bepalingen. Als dan zou namelijk bij de vraag of een startbeslissing kon worden genomen en een verkenning zou worden uitgevoerd reeds stilgestaan moeten worden of er wel sprake was van aanleg of een genoemde wijziging van het hoofdinfrastructuurnet. Dat sloot echter niet goed aan bij de ideeën van de Commissie Elverding, die erop hamerde om én vroeg te beginnen met de (tracéwet)procedure én om niet al te snel voor te sorteren op het (weg)vak van de oplossingen. De tracéwetprocedure begint met een onderzoek naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg, een landelijke spoorweg of een hoofdvaarweg. Op dat moment is het nog helemaal niet duidelijk of er een oplossing mogelijk is en of die oplossing de vaststelling van een tracébesluit tot gevolg zal hebben. Grosso modo zijn er vier routes mogelijk:

1. De minister onderzoekt het probleem en gaat na de verkenning over tot vaststelling van een (ontwerp-)tracébesluit. De infrastructurele oplossing is dan genoemd in artikel 8. Naar verwachting wordt deze route gevolgd bij vrijwel alle projecten.
2. De minister onderzoekt het probleem en gaat na de verkenning niet over tot vaststelling van een (ontwerp-)tracébesluit. Dat kan omdat de infrastructurele oplossing niet genoemd is in artikel 8.⁷⁸ In die gevallen worden de infrastructurele maatregelen gerealiseerd via verlening van één of meer omgevingsvergunningen op grond van de bestemmingsplannen of met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3^o, van de Wabo.
3. De minister onderzoekt het probleem maar beslist dat vanwege de samenhang met andere te verwezenlijken ruimtelijke ontwikkelingen de verdere besluitvorming over de activiteit, bedoeld in artikel 8, toepassing wordt gegeven aan de vaststelling van een bestemmingsplan of inpassingsplan.⁷⁹ Deze mogelijke switch van tracéwet- naar Wro-procedure kan zich alleen voordoen als een structuurvisie wordt opgesteld voorafgaande aan de verdere besluitvorming.⁸⁰
4. De minister onderzoekt het probleem en sluit de tracéwetprocedure na het uitgevoerd hebben van de verkenning. In die gevallen dat de minister in de startbeslissing had aangegeven dat een structuurvisie wordt vastgesteld, zal de daarin opgenomen voorkeur inhouden dat er geen oplossing wordt uitgewerkt.⁸¹ In die gevallen dat uit de startbeslissing blijkt dat in beginsel de reguliere procedure wordt gevolgd kan de minister ook besluiten dat geen (ontwerp-)tracébesluit wordt vastgesteld.⁸² Het kan zijn dat uit de

⁷⁸ Denk bijvoorbeeld in een oplossing van een verlening van af- en opritten waarmee geen knooppunten met elkaar verbonden worden (hoofdweg), met de aanleg van een inhaalpoor, een keerlus of het ongelijkvloers maken van een kruising (landelijke spoorweg) of de bouw van een sluis waarmee het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg niet met ten minste twintig procent toeneemt.

⁷⁹ Thans zijn nog geen voorbeelden bekend. Het is mijn verwachting dat er geen gebruik zal worden gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om de aanleg of de majeure wijziging van een hoofdweg te realiseren zonder toepassing van hoofdstuk III van de Tracéwet. Uitgezonderd de situatie dat besluitvorming via een rijksinpassingsplan zal/kan geschieden, betekent de overstap naar de Wro-procedure vooral dat niet langer de minister maar PS of de gemeenteraad het bevoegd gezag wordt.

⁸⁰ Zie aantekening 3 bij artikel 4, tweede lid.

⁸¹ Zie de artikelen 2, vierde lid, en 5, eerste lid, onder d.

⁸² Ten aanzien van het stopzetten van de reguliere tracéwetprocedure kent de Tracéwet, anders dan artikel 5, eerste lid, onder d, wat betreft de uitgebreide tracéwetprocedure, geen wettelijke bepaling. Het ligt echter in de rede, gezien artikel 2, zesde lid, en artikel 9, eerste lid, dat de minister alsdan met overeenkomstige

verkenning naar voren is gekomen dat het mogelijk bestaande of toekomstige probleem zich niet voordoet of zal voordoen.

2. Artikel 8 in relatie tot artikel 4, tweede lid

In artikel 4, tweede lid, staat dat in d structuurvisie kan worden aangegeven dat vanwege de samenhang met andere te verwezenlijken ruimtelijke ontwikkelingen voor de verdere besluitvorming over de activiteit, bedoeld in artikel 8, toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.1 of 3.5 van de Wro en dat hoofdstuk III dientengevolge buiten toepassing blijft.

De aanhef van artikel 8 sluit daarop aan. Ook artikel 9, derde lid, is opgenomen vanwege de in artikel 4, tweede lid, opgenomen mogelijkheid.

3. Verschillen met artikel 2 (oud)

In aantekening 1 is ingegaan op de redenen om het toepassingsbereik van de Tracéwet (artikel 2, eerste lid, oud) over te zetten vanuit hoofdstuk I naar hoofdstuk III, alwaar het niet meer zozeer over het toepassingsbereik van de wet gaat maar meer over in welke gevallen een tracébesluit wordt vastgesteld. Wat betreft inhoud is artikel 8 gelijk aan artikel 2, eerste lid, (oud) met uitzondering van het bepaalde in onderdeel e. Zie daarover aantekening 4.4.

4. Enkele voorbeelden

4.1 De aanleg van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg

Het bekendste voorbeeld van de aanleg van een hoofdweg is de A4 Delft – Schiedam, Midden Delfland. Denk ook voor een voorbeeld van nieuwe aanleg aan het tracébesluit A4 Dinteloord-Bergen op Zoom. De landelijke spoorwegen Betuweroute en HSL-Zuid zijn op zich wel voorbeelden van de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur, maar de besluitvorming over deze projecten verliep op grond van het inmiddels ingetrokken hoofdstuk V (Bijzondere projecten voor grote projecten van nationaal belang).⁸³ Wel kunnen de Hanzelijn en de Sloelijn worden genoemd als voorbeelden van een reguliere procedure voor de aanleg van een landelijke spoorweg. Tot nu is er één voorbeeld bekend van de aanleg van een hoofdvaarweg: De Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen (thans het Maximakanaal).

De genoemde projecten (ik laat de Betuweroute en de HSL-Zuid er even buiten) hebben de besluitvormingsprocedure van de Tracéwet zoals die gold voor 1 januari 2012 doorlopen. Dat betekent dat voorafgaande aan het tracébesluit een trajectnota en een standpunt naar buiten is gebracht. Op grond van de thans geldende procedure zou voor vergelijkbare projecten een structuurvisie met daarin een voorkeursbeslissing worden opgesteld.

4.1.3 Jurisprudentie over de aanleg van nieuwe weg

In onderstaande uitspraak werd niet ingegaan op de vraag of de voorgenomen wijziging wel een wijziging was en niet betrekking had op nieuwe aanleg:

“Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat hoofdstuk II van de Tracéwet zoals dit voor 1 januari 2012 luidde (hierna: Tracéwet (oud)) op het tracébesluit had moeten worden toegepast en niet hoofdstuk III van de Tracéwet (oud) omdat het tracébesluit tot dusdanige wijzigingen leidt dat sprake is van aanleg van een nieuwe weg en niet van een wijziging van een bestaande hoofdweg. De stelling dat sprake is van een nieuwe weg onderbouwen zij voorts met het betoog dat het project in de bijlage bij de Crisis- en herstelwet binnen de categorie aanleg van een nieuwe weg staat. Voorts wijzen zij er op dat bij het vergelijken van varianten ingevolge artikel 4, eerste lid, sub e van de Tracéwet (oud) in de te vergelijken tracés maximaal een marge van 2 m in de hoogte mag worden opengelaten. Omdat het tracé ten opzichte van de bestaande weg meer dan 2 m in de hoogte afwijkt is volgens

toepassing van artikel 2, vijfde en zesde lid, in de Staatscourant kennis geeft van het stopzetten van de tracéwetprocedure en de TK en de betrokken bestuursorganen op de hoogte stelt van zijn beslissing.

⁸³ Artikel 21 luidde: “In afwijking van artikel 2, eerste lid, is uitsluitend dit hoofdstuk van toepassing op de besluitvorming over de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg ten aanzien waarvan een planologische kernbeslissing van kracht is als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.” Met de komst van de Wro verdween de pkb en tevens geheel hoofdstuk V.

Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen sprake van de aanleg van een nieuwe weg. (...) Uit het overgangsrecht volgt dat hoofdstuk II en voornoemde artikelen van de op 1 januari 2012 in werking getreden Tracéwet niet van toepassing zijn op het tracébesluit. Voor het overige heeft de Tracéwet onmiddellijke werking. Het overgangsrecht voorziet niet in een langere werking van de Tracéwet (oud). De Tracéwet (oud) is dus niet van toepassing op het na de inwerkingtreding van de Wijzigingswet genomen ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit. De minister heeft terecht geen toepassing gegeven aan de bepalingen uit de Tracéwet (oud). De vraag of sprake is van de aanleg van een hoofdweg als bedoeld in de Tracéwet (oud) en welke procedure uit de Tracéwet (oud) dientengevolge van toepassing is, kan derhalve buiten beschouwing blijven.⁸⁴

4.2 De wijziging van een hoofdweg

4.2.1 Van verbreding naar uitbreiding van een weg

Voor de wijziging van de Tracéwet van 2005 werd niet gesproken over de uitbreiding van een hoofdweg maar over de verbreding van een hoofdweg. Onder verbreding wordt de aanleg van een extra rijstrook begrepen die gepaard gaat met extra ruimtebeslag ('nieuw asfalt'). Als echter op bestaand asfalt een extra rijstrook, bijvoorbeeld als een doorgetrokken weefvak, kan worden gerealiseerd, wordt niet gesproken over verbreding. In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) wordt ingegaan op de twee belangrijkste onderwerpen van dat wetsvoorstel: de invoering van de verkorte procedure en de aanpassing van het toepassingsbereik van de Tracéwet. De uitbreiding van het toepassingsbereik maakte het mogelijk om meer wijzigingen aan de hoofdinfrastructuur te realiseren met toepassing van de (verkorte) tracéwetprocedure.⁸⁵ Het kabinet wilde dat ook de zogenaamde benuttingsmaatregelen, waarbij veelal geen nieuw ruimtebeslag nodig is, gerealiseerd konden worden met behulp van de (verkorte) tracéwetprocedure. In dat kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur schreef de regering dat met de (structurele) uitbreiding van het toepassingsbereik van de Tracéwet een tweede Spw achterwege kon blijven.⁸⁶

Het onderscheid tussen verbreding en uitbreiding is niet alleen relevant voor het toepassingsbereik van de Tracéwet, maar ook voor de vraag of een uitbreidingsproject m.e.r.-plichtig is. In de uitspraak inzake het wegaanpassingsbesluit A2 Den Bosch-Eindhoven, ook aangehaald in de hierboven genoemde memorie van toelichting, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat onder de verbreding van een hoofdweg met één of meer rijstroken ook de verbreding zonder fysieke aanpassingen van het weglichaam moet worden begrepen.⁸⁷

4.2.2 De wijziging die bestaat uit de uitbreiding van een weg

Het merendeel van de tracébesluiten betreft de categorie, genoemd in artikel 8, onder b, onder 2°: de wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit: de uitbreiding van een weg met één of meer rijstroken, indien het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt. Daartoe behoren grote projecten als het tracébesluit wegutbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere en het tracébesluit verbreding A2-A67 Randweg Eindhoven. Maar ook en vooral kleinere als het tracébesluit A4 Vlietland – N14 (een verbreding van de rijksweg A4) en het tracébesluit A59 Drongelens Kanaal (de realisatie van een weefvak tussen de aansluitingen Drunen-West en Waalwijk-Oost).

Als voorwaarde geldt dat het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt. De memorie van toelichting bij de wijziging van 2005 geeft aan dat die voorwaarde overeind blijft:

"Ook ten aanzien van uitbreiding blijft de beperking opgenomen dat het wel moet gaan om een verbinding tussen twee knooppunten of aansluitingen. Voorkomen moet immers worden dat ook

⁸⁴ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tussenuitspraak tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

⁸⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 12.

⁸⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 1, p. 8-9.

⁸⁷ ABRvS 15 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2181 (wegaanpassingsbesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

voor zeer eenvoudige ingrepen als het realiseren van bijvoorbeeld een bufferstrook of de realisering van een extra invoeg- of uitvoerstrook de Tracéwet van toepassing is.”⁸⁸

4.2.3 De wijziging die bestaat uit de ombouw van een weg tot autosnelweg

Van de categorie, genoemd in artikel 8, onder b, onder 1^o: de wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit de ombouw van een weg tot autosnelweg zijn niet zoveel voorbeelden bekend. Denk aan het tracébesluit A59 Rosmalen-Geffen en het tracébesluit A2 Passage Maastricht.

4.2.4 Besluitvormingsprocedure op basis van de thans geldende Tracéwet

Op grond van de thans geldende procedure zou voor projecten vergelijkbaar met die genoemd zijn in paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 geen structuurvisie worden vastgesteld, maar zou na het uitbrengen van een startbeslissing en het uitvoeren van de verkenning het (ontwerp-)tracébesluit kunnen worden vastgesteld. Genoemde projecten vallen immers niet onder de uitgebreide procedure en dus onder de reguliere procedure.

Daar wil ik twee kanttekeningen bij maken:

1. Het staat de minister vrij om ook in niet voorgeschreven situaties de vaststelling van een tracébesluit vooraf te laten gaan door een structuurvisie. Met een project vergelijkbaar met de wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere en de A2 Passage Maastricht zou dat mijns inziens ook een toegevoegde waarde hebben voor de besluitvorming.
2. Bij een aantal projecten is er niet sprake van óf aanleg óf wijziging van de hoofdweg, maar is er sprake van zowel aanleg als wijziging van de hoofdweg. Zie bijvoorbeeld de N18 Varsseveld-Enschede. Daarnaast zijn er ook projecten die vooral zien op verlegging (die categorie is niet genoemd in de Tracéwet) van een bestaande hoofdweg, zoals de Omlegging van de N9 bij Schoorl en De Stolpen, de Omleiding Ommen N34/36 en de Omlegging A9 Badhoevedorp. Ook bij vergelijkbare projecten is het verstandig om de daadwerkelijke besluitvorming over het tracé vooraf te laten gaan door een structuurvisie. Daar waar enkel de verbreding van de hoofdweg centraal staat, valt er niet zoveel te kiezen en heeft het zetten van een tussenstap weinig toegevoegde waarde. Daar waar de voorgenomen wijziging van de hoofdweg wel vraagt om het maken van in ruimtelijk opzicht relevante keuzes, kan het trechteren of faseren van de besluitvorming – net als bij de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur – wel degelijk voor een verbetering van de besluitvormingsprocedure zorgen.⁸⁹

4.3 De wijziging van een landelijke spoorweg

4.3.1 Ook een spoedwet voor spoorprojecten?

Bij de wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) is ook toepassingsbereik van de Tracéwet voor spoorprojecten uitgebreid. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar een (aangenomen) motie van het lid Eurlings c.s. die de regering verzochten om ten aanzien van het spoor ook met een spoedwet te komen, “overwegende, dat om de huidige dienstregeling van de treinen om te vormen tot een gewenste metro-achtige frequentie, aanpassing aan de bestaande spoorbanen in vorm van fly-overs of verbreding door middel van een of twee sporen noodzakelijk is.”⁹⁰

Bij brief van 27 mei 2003 antwoordde minister De Boer dat “de aard van de spoorprojecten anders is dan die van wegprojecten, waarmee wel rekening dient te worden gehouden met het vormgeven van de procedure, ongeacht of de wettelijke regeling wederom een *lex specialis* is. Immers daar waar de Spw vooral het oog heeft op niet-fysieke wijziging (benutting) van het bestaande hoofdwegennet en aantal (fysieke), in beginsel tracéwetplichtige verbredingsprojecten, zal voor de aanpassing van het bestaande spoor in vrijwel alle gevallen overgegaan moeten worden tot

⁸⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 12.

⁸⁹ Zie ook de MvT: “Zo mag duidelijk zijn dat juist als er ten aanzien van de oplossingen verschillende reële alternatieven zijn, het voor de hand ligt om de structuurvisiefase en de daarbij behorende voorkeursbeslissing te gebruiken om in de verkenningsfase te komen tot een selectie van alternatieven waarmee op dit punt een stabiele planuitwerkingsfase is verzekerd. Als echter duidelijk is dat de omvang of aard van het te verkennen probleem beperkt is en duidelijk is dat het voorafgaand aan het tracébesluit vaststellen van een structuurvisie geen meerwaarde zal hebben, zal in de startbeslissing gemotiveerd aangegeven worden dat om die reden geen toepassing is gegeven aan artikel 2, vierde lid.” Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 5-6.

⁹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. 36.

(vooralsnog) niet-tracéwetplichtige fysieke aanpassingen.” De Boer wilde geen tweede⁹¹ en ook geen derde spoedwet en sprak de verwachting uit dat met de structurele wijziging van de Tracéwet er geen behoefte meer zou zijn aan nieuwe spoedwetten.⁹²

4.3.2 Het oogmerk van de minister om de bruikbaarheid van de spoorweg te verbeteren

Anders dan bij de wijziging van een hoofdweg of een hoofdvaarweg bevat onderdeel c de toevoeging dat het moet gaan om een wijziging waarmee “Onze Minister de bruikbaarheid van die spoorweg beoogt te verbeteren”. Die toevoeging, waarmee het toepassingsbereik van de Tracéwet verkleind werd, is eerst in 2005 in de wet gekomen en had vooral te maken met de toevoeging van de categorie van de onderling samenhangende maatregelen. Dat konden ook maatregelen zijn – denk aan de verlenging van een perron, de aanleg van een keerspoor of een inhaalspoor of het ongelijkvloers maken van een kruising – die bovenaan het verlanglijstje van een gemeente of een derde partij kunnen en niet ingegeven zijn met het oog op de betere bruikbaarheid van het spoor. Zo bezien was het nodig om niet te volstaan met de omschrijving van de mogelijke projecten, maar diende daar tevens de extra voorwaarde aan te worden verbonden dat de tracéwetprocedure alleen gevolgd kan worden als die maatregel op initiatief van de minister werd getroffen en hij daarbij het oogmerk had om de bruikbaarheid van het spoor te verbeteren. Het gaat dus niet om de vraag of er gesleuteld mag worden aan de bestaande hoofdinfrastructuur, maar alleen om de vraag in welke gevallen de tracéwetprocedure zou moeten worden gevolgd. De Tracéwet is ooit geschreven om de minister een instrument te geven om wijzigingen aan het hoofdinfrastructuurnet, waarvoor hij (ook financieel) verantwoordelijk is, te kunnen doorvoeren. De Tracéwet biedt de minister de mogelijkheid om de regie over de besluitvormingsprocedure van A tot Z te kunnen voeren. Op zich kunnen gemeenten en provincies via hun ruimtelijke ordeningsinstrumentarium ook wijzigingen door voeren aan bijvoorbeeld het hoofdwegennet, het gaat dan vooral om nieuwe aansluitingen, bijvoorbeeld ten behoeve van een (betere) ontsluiting van het onderliggend wegennet, een nieuwe woonlocatie of een bedrijventerrein. Gemeenteraad of PS zullen dan een bestemmingsplan of inpassingsplan vaststellen om de gewenste wijziging van het hoofdinfrastructuurnet te kunnen realiseren.⁹³ Bij wegen doet zich de situatie niet voor dat een gemeente of provincie een extra rijstrook aan de hoofdweg wil toevoegen en ook bij hoofdvaarwegen is het niet nodig om de extra voorwaarde van het oogmerk van de minister toe te voegen aan het toepassingsbereik van de Tracéwet. Alleen bij spoorwegen is – en is ook gebleken: zie de hieronder vermelde jurisprudentie – de toevoeging van het oogmerk een nuttige voorwaarde om de tracéwetprocedure te volgen en dus de besluitvorming onder regie van het Rijk te voeren.

4.3.3 Jurisprudentie over het oogmerk van de minister om de bruikbaarheid van de spoorweg te verbeteren

De gemeenteraad van Delft had op 23 februari 2006 het bestemmingsplan Spoorzone vastgesteld. Onderdeel van dat plan was de bouw van een viersporige spoortunnel. Aangevoerd werd dat voor de beoogde verplaatsing van het spoor een tracébesluit met bijbehorende MER is vereist, nu over een lengte van 500 meter de hartlijn van het spoor meer dan 25 meter wordt verplaatst. Het bestemmingsplan was echter in werking getreden na de wijziging van de Tracéwet van 2005 (30 november 2005). De Tracéwet zoals die luidde voor die datum bepaalde weliswaar dat een dergelijke verplaatsing (artikel 2, tweede lid, onder c, onder 2^o) tracéwetplichtig was, maar die wettekst was niet meer relevant omdat het bestemmingsplan na wijziging van de Tracéwet was vastgesteld en die wijziging geen overgangsrechtelijke bepaling kende op grond waarvan de Tracéwet, zoals deze luidde vóór de wijziging, op de onderhavige besluitvorming nog van toepassing was. Toetsingskader voor de vraag of een tracébesluit vereist was, werd dus gevormd door het recht zoals dat gold vanaf 30 november 2005. Maar een tunnel is nog wel een spoorwegbouwkundig werk.

“De minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) stelt zich op het standpunt dat de in het plan opgenomen spoorwegvoorzieningen niet onder het toepassingsbereik van de Tracéwet vallen. De minister stelt daartoe dat, hoewel het bij de spoortunnel om een spoorwegbouwkundig bouwwerk gaat, van een wijziging van een landelijke spoorweg waarmee

⁹¹ Naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Oplaat c.s. Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. 33.

⁹² Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. 41.

⁹³ Zie ondermeer het bestemmingsplan Aansluiting A20 Moordrecht, het (provinciaal) inpassingsplan Verbindingsweg Houten - A12 of het artikel 19-WRO-besluit van BenW van Woerden voor het project Nieuwe ontsluiting Woerden-Oost op de A12 tussen De Meern en Woerden.

de minister de bruikbaarheid van die spoorweg beoogt te verbeteren als bedoeld in artikel 2, eerste lid, sub c, onder de aanhef van de Tracéwet geen sprake is. (...) Dit standpunt vindt steun in de wetsgeschiedenis, aldus de minister. In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II, 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 8 en nr. 6, p. 14 en 15) staat dat de Tracéwet alleen van toepassing is in die gevallen waar het Rijk de regie wil voeren over de besluitvorming over een belangrijke wijziging van de hoofdinfrastructuur. Op bladzijde 13 van de memorie van toelichting staat verder onder meer dat een wijziging van een landelijke spoorweg in bepaalde gevallen onder de werking van de Tracéwet wordt gebracht. Daarbij geldt als algemene voorwaarde dat dit slechts het geval is wanneer de minister het oogmerk heeft door middel van die wijziging de bruikbaarheid van de spoorweg te verbeteren. Voor toepassing van de Tracéwet is slechts aanleiding als de minister, en niet een derde, van oordeel is dat een voorgenomen werk met betrekking tot de wijziging van de landelijke spoorweg de bruikbaarheid van de landelijke spoorweg beoogt te verbeteren. Gezien de bewoordingen in artikel 2, eerste lid, sub c, onder de aanhef, mede gezien in het licht van de wetsgeschiedenis, wordt de door de minister aan dit artikel gegeven uitleg juist geacht. Voor de toepasselijkheid van de Tracéwet betekent dit dat, naast het antwoord op de vraag of maatregelen worden getroffen die vallen onder de onderdelen 1 tot en met 4 van artikel 2, eerste lid, sub c, ook moet worden voldaan aan de voorwaarde dat de minister de bruikbaarheid van de landelijke spoorweg met deze maatregelen beoogt te verbeteren. De in het plan opgenomen spoorwegvoorzieningen, die deels ondergronds zijn gesitueerd, strekken ertoe de door de raad voorgestane stedelijke ontwikkeling ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid in dit deel van het centrum van Delft mogelijk te maken. Met het oog op toekomstige infrastructurele ontwikkelingen is tevens voorzien in ruimte ten behoeve van een verbreding van de spoorweg. Van een initiatief van het Rijk of een project waarover de minister de regie wil voeren is evenwel geen sprake, zodat aan de voorwaarde zoals neergelegd in artikel 2, eerste lid, sub c, onder de aanhef, niet is voldaan. De Tracéwet is op de aanleg van de spoortunnel derhalve niet van toepassing, zodat geen tracébesluit is vereist.”⁹⁴

Het tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen voorzag in de omlegging van de Zuid-Willemsvaart ten oosten van 's-Hertogenbosch over het traject Den Dungen tot de Maas bij Empel. Door de omlegging van de Zuid-Willemsvaart was het echter ook nodig om de spoorweg tussen 's-Hertogenbosch en Nijmegen ter plaatse van de kruising te verhogen. Betoogd werd dat in strijd met (...) de Tracéwet de besluiten tot vaststelling van hogere waarden voor de toelaatbare geluidbelasting geen onderdeel waren van het tracébesluit. Van de zijde van het Rijk werd gesteld dat het tracébesluit niet voorziet in wijziging van een landelijke spoorweg, maar dat er sprake is van de aanleg van een hoofdvaarweg en dat daarom de beslissingen tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden niet in het tracébesluit waren opgenomen. De Afdeling bestuursrechtspraak zegt dan allereerst dat de Tracéwet van toepassing is omdat het gaat om de omlegging van een hoofdvaarweg, concludeert dat de door appellanten genoemde artikelen van de Wet geluidhinder zien op de aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg in de zin van artikel 2 van de Tracéwet om vervolgens in te zoomen op artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet.

“Ingevolge artikel 2, aanhef en eerste lid, van de Tracéwet, voor zover thans van belang, is deze wet van toepassing op een wijziging van een landelijke spoorweg waarmee onze Minister de bruikbaarheid van die spoorweg beoogt te verbeteren. De omlegging van de Zuid-Willemsvaart noodzaakt tot verhoging van de spoorweg tussen 's-Hertogenbosch en Nijmegen ter plaatse van de kruising met het nieuwe tracé van de Zuid-Willemsvaart. Gelet hierop heeft de staatssecretaris zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een wijziging van een spoorweg waarmee wordt beoogd de bruikbaarheid daarvan te verbeteren, zoals bedoeld in artikel 2, aanhef en eerste lid, van de Tracéwet. De artikelen 106d tot en met 106h van de Wet geluidhinder zijn dan ook niet van toepassing. Gelet hierop heeft de staatssecretaris zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat in dit geval beslissingen tot vaststelling van hogere waarden die verband houden met de verhoging van de spoorweg geen deel behoeven uit te maken van het Tracébesluit.”⁹⁵

4.3.4 Uitbreiding met één of meer sporen

⁹⁴ ABRvS 23 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0372 (bestemmingsplan Spoorzone Delft).

⁹⁵ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8690 (Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).

Hetgeen thans in artikel 8, onder c, onder 1⁰, is opgenomen als tracéwetplichtige wijziging van een landelijke spoorweg, dateert van de wijziging van de Tracéwet van 2005. Daarvoor was alleen de wijziging van de spoorweg tracéwetplichtig, bestaande uit "een verbreding met twee of meer sporen, die over een lengte van 5 kilometer of meer is gelegen in een in een streekplan begrensd beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, dan wel in een in een streekplan begrensd kerngebied, natuurontwikkelingsgebied of in een zodanig plan begrensde verbindingzone, deel uitmakend van de ecologische hoofdstructuur".⁹⁶

In de memorie van toelichting bij de wijziging van 2005 staat dat naar aanleiding van de motie Eurlings (zie aantekening 4.3.1) besloten is om ook bepaalde spoorverdubbelingsprojecten te realiseren met toepassing van de tracéwetprocedure. Ook hier (zie aantekening 4.2.1) werd de term uitbreiding gebruikt in plaats van verbreding en toegelicht: "de uitbreiding van een landelijke spoorweg met één of meer sporen, indien het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt; zowel in de situatie dat een spoorbaan verbreed moet worden als in de situatie dat de spoorbaan op zich voldoende ruimte biedt voor één of meer sporen."⁹⁷

Het tracébesluit Derde Spoor Zevenaar-Duitse Grens is een goed voorbeeld van een besluit op grond van de categorie bedoeld in artikel 8, onder c, onder 1⁰. Het tracébesluit voorziet in de aanleg van een derde spoor ten oosten van Zevenaar tot de Duitse grens, maar voorziet ook in andere maatregelen, die maken dat ook sprake kan zijn van de categorie bedoeld artikel 8, onder c, onder 4⁰. Belangrijk is die vraag niet, immers de tracéwetplicht vloeit al voort uit de aanleg van het extra spoor tussen twee aansluitingen. De overige maatregelen, zoals het verwijderen van een goederenwachtspoor, het omzetten van het oostelijk wachtspoor in een doorgaand spoor, de aanpassing van een wisselcomplex aan de driesporige situatie en de verschuiving van het wisselcomplex richting Duitse grens kunnen gezien worden als onderling samenhangende maatregelen ten aanzien van die spoorweg maar wellicht ook als voorzieningen bedoeld in artikel 10, eerste lid. Dat laatste geldt zeker voor de ook in het tracébesluit opgenomen waterhuishoudkundige, akoestische, landschappelijke, trillings- en externe veiligheidsmaatregelen.⁹⁸

4.3.5 Spoorwegbouwkundige bouwwerken

De Tracéwet bevat geen definitie van spoorwegbouwkundige werken. In de memorie van toelichting staat dat aangesloten wordt bij de omschrijving in de toelichting bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, (toen de spoorwegbouwkundige bouwwerken nog genoemd waren) in onderdeel C, 2.1 t/m 2.3.⁹⁹ Onder spoorwegbouwkundige bouwwerken worden viaducten, bruggen of tunnels ten behoeve van vrije kruisingen begrepen. Jukperrons, wegverkeersviaducten, spoorwegovergangen, watergangen, fietstunnels, voetgangerstunnels, relaiskasten, wissels, wisselverwarmingsinstallaties, werden in de toelichting genoemd als voorbeelden van niet-spoorwegbouwkundige bouwwerken.¹⁰⁰

Mij zijn geen voorbeelden bekend van tracébesluiten die zijn vastgesteld voor alleen spoorwegbouwkundige bouwwerken. Wel doet de situatie zich voor dat spoorwegbouwkundige bouwwerken onderdeel zijn van een tracébesluit, dat op meer maatregelen ziet dan enkel de

⁹⁶ Deze omschrijving kwam nauw overeen met categorie 2.1 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994: "(...) in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. de verbreding van een railweg met twee of meer sporen, die over een lengte van 5 kilometer of meer is gelegen in een bufferzone of een in een bestemmingsplan of streekplan begrensd gevoelig gebied als bedoeld onder a of b van punt 1 van onderdeel A van deze bijlage."

⁹⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 5.

⁹⁸ Meer informatie over dit tracébesluit is te vinden op <https://www.prorail.nl/projecten/derde-spoor-zevenaar>. Zie ook de beide uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak: ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:686 (tussenuitspraak) en ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1405.

⁹⁹ Er was sprake van een m.e.r.-plicht als de aanleg, wijziging of uitbreiding van de landelijke railweg betrekking had op de constructie van spoorwegbouwkundige bouwwerken met de daartoe behorende aansluitingen, los van de voor spoorwegdoeleinden aangewezen bestemming, voor zover deze geheel zijn gelegen in een bufferzone of een in een bestemmingsplan of streekplan begrensd gevoelig gebied als bedoeld onder a of b van punt 1 van onderdeel A van deze bijlage. Thans is de aanleg van een spoorwegbouwkundig bouwwerk niet meer m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p.13.

realisering van een dergelijk bouwwerk. Zie bijvoorbeeld de tracébesluiten Sporen in Arnhem en Sporen in Utrecht. Bij het tracébesluit Vrije Spoor kruising Amersfoort-West was er vooral sprake van een ondergrondse spoor kruising (dive-nder of onderdoorgang) aan de westzijde van station Amersfoort. Maar ook in dit tracébesluit werd ook gesproken van samenhangende maatregelen zoals het aanpassen van een perron.

4.3.6 De aanleg van een verbindingsboog

De aanleg van een verbindingspoor wordt gezien als een wijziging van de landelijke spoorweg en niet als nieuwe aanleg. Feitelijk gezien gaat het wel degelijk om de aanleg van nieuw spoor. Met het karakteriseren van de aanleg van de verbindingsboog als wijziging van een landelijke spoorweg wordt bereikt dat de reguliere – en niet de uitgebreide – tracéwetprocedure van toepassing wordt. Uit het Besluit milieueffectrapportage blijkt dat een verbindingsboog mer-beoordelingsplichtig kan zijn.¹⁰¹

4.3.7 Een geheel van onderling samenhangende maatregelen ten aanzien van die spoorweg

Geheel nieuw was de categorie van de onderling samenhangende maatregelen ten aanzien van een landelijke spoorweg. De memorie van toelichting zegt daarover:

“In zijn algemeenheid zijn dat maatregelen die capaciteitsknelpunten beogen op te lossen voor de treindiensten op het hoofdrailnet. Het kan daarbij om de volgende maatregelen gaan:

- een extra inhaalpoor op de vrije baan of ter plaatse van haltes, stations of emplacements;
- het vervangen van gelijkvloerse wissels door vrije kruisingen van sporen onderling;
- de aanleg van keerspooren;
- een ingrijpende wijziging van een emplacement, met als doel de treindiensten van het hoofdrailnet vrij te leggen van overig treinverkeer;
- de bouw van een extra of het verlengen van een bestaand perron;
- een corridorsgewijze aanpak van de veiligheid en betrouwbaarheid, waarvan het ongelijkvloers maken van een of meer overwegen deel uitmaakt;
- de ruimtelijke maatregelen in verband met het corridorsgewijs moderniseren van het seinstelsel of de stroomvoorziening (aanpassen viaducthoogtes; nieuwe lokaties voor transformatoren; etc.).”¹⁰²

4.3.8 Het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg

Voor het opnieuw in gebruik nemen van een landelijke spoorweg, wanneer het in gebruik te nemen deel minimaal 5 kilometer lang is, zal een tracébesluit moeten worden opgesteld. Een voorbeeld van zo'n traject is het tracé van de IJzeren Rijn zoals dit door het Meinweggebied loopt. Over dit spoor rijden geen treinen en voordat er weer treinen mogen gaan rijden, zal eerst een tracébesluit moeten zijn vastgesteld.

Thans is de categorie niet meer opgenomen in het Besluit milieueffectrapportage. Ten tijde van de koppeling tussen de tracéwetprocedure en de m.e.r.-procedure was het opnieuw in gebruik nemen als m.e.r.-plichtige activiteit genoemd in onderdeel C, C. 2.1 – ten vierde - van de Bijlage behorende bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Op grond van [oud] artikel 2, derde lid, van de Tracéwet was dan ook al voor de wijziging van november 2005 sprake van een verplichte tracéwetprocedure. De ont koppeling met het Besluit milieu-effectrapportage 1994 maakte overheveling van het Besluit naar artikel 2 van de Tracéwet nodig.

Of ook een tracébesluit nodig is voor maatregelen op het baanvak Budel-Weert, kwam (wel en niet) aan de orde in een uitspraak van de Afdeling over een verleende Nbw-vergunning. Onder verwijzing naar artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet werd betoogd dat de Nbw-vergunning onderdeel had moeten zijn van een tracébesluit.

¹⁰¹ Categorie D 2.2: Aanleg, wijziging of uitbreiding van (...) boven- en ondergrondse spoorwegen (...) In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: a. de aanleg van een nieuwe trambaan, boven- of ondergrondse spoorweg, (...) die over een lengte van 500 meter of meer op een afstand van 25 meter of meer is gelegen van de grens van de voor tram- of spoorwegdoeleinden aangewezen bestemming, voor zover deze is gelegen in een gevoelig gebied als bedoeld onder a of b van onderdeel A van deze bijlage.

¹⁰² Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p..13.

“Het college en de stichting en anderen betogen dat geen Nbw-vergunning verleend kon worden omdat de aanvraag ziet op het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg met een lengte van vijf kilometer of meer en daarvoor op grond van artikel 8, aanhef en onder d, van de Tracéwet een tracébesluit is vereist. De staatssecretaris stelt dat de beoordeling of een tracébesluit is vereist buiten de reikwijdte van de vergunningaanvraag valt. Overigens is, volgens de staatssecretaris, geen sprake van het opnieuw in gebruik nemen van een bestaande spoorlijn. Ingevolge artikel 8, aanhef en onder d, van de Tracéwet, dat is opgenomen in het hoofdstuk over het tracébesluit, is dat hoofdstuk tenzij toepassing is gegeven aan artikel 4, tweede lid, van toepassing op het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg voor zover het gaat om een lengte van vijf kilometer of meer. Ingevolge artikel 13, zevende lid, van die wet is artikel 19d van de Nbw 1998 niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft. Tussen partijen is niet in geschil dat voor het gebruik van het baanvak Budel-Weert waarop de Nbw-vergunning ziet, geen tracébesluit is vastgesteld. Tussen partijen is wel in geschil of dit had gemoeten, gelet op de uitleg van artikel 8, aanhef en onder d, van de Tracéwet. De uitleg van dit artikel en de vraag of in dit geval een tracébesluit is vereist, kunnen echter niet aan de orde komen in een procedure op grond van de Nbw 1998. Daarnaast ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de stelling van het college en de stichting en anderen dat de Tracéwet in dit geval in de weg staat aan vergunningverlening op grond van de Nbw 1998. Daartoe is van belang dat hetgeen in artikel 13, zevende lid, van die wet is bepaald over de toepasselijkheid van artikel 19d van de Nbw 1998 slechts ziet op situaties waarin sprake is van een tracébesluit.”¹⁰³

Ook ten aanzien van het ontwerp van de vergunning is het argument ontleend aan artikel 8, aanhef en onder d van de Tracéwet naar voren gebracht. Daarop is van de zijde van de overheid gereageerd met de stelling dat er geen sprake was van het opnieuw in gebruik nemen van een bestaande spoorlijn maar van onderhoudswerkzaamheden, gericht op de instandhouding van het baanvak en de bij het baanvak behorende capaciteit zoals opgenomen in de Netverklaring.^{104 105}

4.4 Een wijziging van de hoofdvaarweg

Tot de wijziging van 2005 waren twee wijzigingen van een hoofdvaarweg tracéwetplichtig.

Het ging om een vergroting of verdieping waardoor de hoofdvaarweg geschikt werd voor gebruik door schepen met een laadvermogen van ten minste 1350 ton dan wel de bestaande geschiktheid van de hoofdvaarweg voor zodanig gebruik werd verbeterd en het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met ten minste twintig procent toenam dan wel de hoofdvaarweg blijvend werd verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond zou worden verzet en waarbij verder bodemlagen die het grondwater afsluiten zouden worden doorbroken. Maar ook om de verlegging van een rivier in het geval waarin de rivier kon worden bevaren door schepen met een laadvermogen van ten minste 1350 ton, en waarbij het zomerbed zou worden verlegd en de verlegging een oppervlakte besloeg van ten minste 50 hectare.

¹⁰³ ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3980 (vergunning op grond van artikel 19d Nbw 1998).

¹⁰⁴ De Netverklaring geeft een compleet overzicht van alle diensten die ProRail biedt. Op basis van de Netverklaring sluit ProRail met vervoerders de zogenaamde toegangsovereenkomsten af. Daarin worden de afzonderlijke afspraken tussen ProRail en een vervoerder vastgelegd. Het baanvak Budel-Weert is opgenomen in de Netverklaring als zijnde beschikbaar voor capaciteitsverdeling. In de voorschriften bij de vergunning is aangegeven hoeveel treinen in de verschillende perioden gebruik mogen maken van het baanvak.

¹⁰⁵ De verleende vergunning, DGNR-RRE/13002914, met de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen is te vinden op www.vergunningenbank.nl. NB. De Afdeling heeft de vergunning vernietigd voor zover het betreft de voorschriften 6 en 7, omdat de activiteiten waarvoor de in voorschriften 6 en 7 opgenomen regeling zou worden toegepast afwijken van hetgeen is aangevraagd en vergund. “Het toestaan van deze activiteiten zou derhalve een wijziging van de vergunning inhouden. Voor de het wijzigen van de vergunning is in artikel 43, tweede lid, van de Nbw 1998 voorzien in een uitputtende regeling (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2014 in zaak nr. 201302406/1/R2). Nu de voorschriften 6 en 7 behorende bij de vergunning voorzien in een afzonderlijke en van voornoemd artikel afwijkende regeling tot wijzigen van de vergunning, moet worden geoordeeld dat genoemde voorschriften in strijd met artikel 43, tweede lid, van de Nbw 1998 aan de vergunning zijn verbonden.”

Met de wijziging van 2005 werd de eis van de bevaarbaarheid van schepen met een laadvermogen van ten minste 1350 ton geschrapt. Omdat in de praktijk geen hoofdvaarweg wordt aangelegd voor kleinere schepen is de tonnage-eis komen te vervallen.¹⁰⁶

Aan het toepassingsbereik veranderde er de facto niks: Het ging om een vergroting of verdieping waardoor het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met ten minste twintig procent zou toenemen dan wel de hoofdvaarweg blijvend zou worden verdiept waarbij meer dan vijf miljoen kubieke meter grond werd verzet. Maar ook om een verlegging van een rivier waarbij het zomerbed zou worden verlegd en de verlegging een oppervlakte besloeg van ten minste 50 hectare.

Het tweede onderdeel van artikel 2, eerste lid, onder e: "een verlegging van een rivier waarbij het zomerbed wordt verlegd en de verlegging een oppervlakte beslaat van ten minste 50 hectare" is thans niet meer opgenomen in artikel 8. Dat gebeurde op aanraden van de Commissie voor advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW). De CAW achtte het logischer om de besluitvorming over dergelijke projecten te laten plaatsvinden op grond van de Waterwet.¹⁰⁷

Bij uitwerking van het project Zandmaas/Maasroute ging het om drie doelen: hoogwaterstandsverlaging, vaarwegverbetering en in beperkte mate natuurontwikkeling. Alle te nemen maatregelen voor verbetering van de scheepvaartroute werden opgenomen in het tracébesluit. De maatregelen voor het bereiken van de hoogwaterstandsverlaging en natuurontwikkeling zijn slechts ten dele opgenomen in het tracébesluit. De overige maatregelen zijn in het streekplan opgenomen. Dat niet alle maatregelen opgenomen werden in het tracébesluit had te maken met het (beperkte) toepassingsbereik van de Tracéwet. Onderdeel van het project was de aanleg van hoogwaterkaden, de Tracéwet bood (en biedt) niet de ruimte om die maatregelen op te nemen in een tracébesluit.

Bij het aanleg van de Derde Kolk Prinses Beatrixsluis is de tracéwetprocedure gevolgd, omdat bleek dat met de nieuwe kolk het ruimteoppervlak van de hoofdvaarweg met meer dan twintig procent zou toenemen.

Artikel 9

1. Het tracébesluit wordt uiterlijk twee jaar nadat de structuurvisie is toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal vastgesteld door Onze Minister. Indien geen toepassing is gegeven aan artikel 2, vierde lid, wordt het tracébesluit vastgesteld uiterlijk twee jaar nadat de startbeslissing is toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Indien krachtens artikel 13, zevende lid, toepassing wordt gegeven aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 of toepassing wordt gegeven aan artikel 13, achtste lid, wordt het tracébesluit vastgesteld mede in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Indien niet binnen drie weken na het daartoe strekkende verzoek van Onze Minister overeenstemming is bereikt tussen Onze Minister en Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit legt Onze Minister dit voor aan Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

3. Indien de voorkeur, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, een keuze voor artikel 5, eerste lid, onderdeel c, inhoudt, bevordert Onze Minister de vaststelling van de voor de verwezenlijking van die voorkeur noodzakelijke ruimtelijke plannen.

1. Termijn voor vaststelling van het tracébesluit

1.1 De twee-jarentermijn

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p..12.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 17. Zie ook het CAW-advies van 2 november 2009, CAW/2009-155, over het voorontwerp wijziging Tracéwet, te vinden op www.cawsw.nl. Overigens: de CAW is vanaf 1 januari 2014 niet meer actief sinds artikel 10.3 van de Waterwet, waarin de taak en de samenstelling van de CAW was opgenomen, is komen te vervallen. Gaarne verwijs ik naar de website en daar opgenomen publicaties, waarvan een groot aantal betrekking heeft op het ruimtelijk ordeningsrecht en een aantal ook op de Tracéwet.

De Tracéwet bevatte tal van termijnen.¹⁰⁸ Thans is alleen in artikel 9 een termijn opgenomen. Althans voor de minister: in artikel 26 zijn ook termijnen genoemd, maar die richten zich tot de bestuursrechter.

In de startbeslissing (artikel 2, derde lid, onder d) wordt aangegeven hoeveel tijd er wordt uitgetrokken voor de verkenning naar het mogelijk bestaande of toekomstige probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg.

In de startbeslissing (artikel 2, vierde lid) wordt aangegeven of ter voorbereiding van het tracébesluit een structuurvisie wordt vastgesteld.

In artikel 9 bevat een termijnstelling van twee jaar na toezending van de startbeslissing aan de TK of toezending van de structuurvisie aan de TK. De regering gaat er blijkbaar vanuit dat een verkenning zonder structuurvisie niet veel meer dan een jaar hoeft te duren. De regering vindt de termijn krap maar wel haalbaar:

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

1.2 **Gevraagd: Een termijn voor de behandeling van ingediende zienswijzen**

Bovengenoemde motie verzocht de regering “om te onderzoeken of en hoe in het wetgevingstraject “Uitvoering advies commissie-Elverding” een maximumtermijn kan worden vastgelegd, waarbinnen het bevoegd gezag een besluit moet nemen inzake de behandeling van ingediende zienswijzen.” De motietekst is onduidelijk: het ging de indieners ongetwijfeld niet om een besluit inzake de behandeling van de ingediende zienswijzen¹⁰⁹ maar vermoedelijk om een termijn te stellen waarbinnen inhoudelijk gereageerd werd op de zienswijzen. Een dergelijke termijn was niet expliciet opgenomen in de Tracéwet. Wel was (in artikel 15, eerste lid) bepaald dat het tracébesluit binnen vijf maanden na de terinzagelegging van het ontwerp-tracébesluit werd vastgesteld. Een ontwerp-tracébesluit ligt zes weken ter inzage, gedurende welke termijn zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Impliciet lag in die termijnstelling verscholen dat de minister ruim drie maanden de tijd had om te reageren op de zienswijzen. Die tijd is niet zo lang als het lijkt, omdat naast de tijd die nodig is om te komen tot een goede samenvatting en een eenduidige wijze van beantwoording, de minister ook tijd nodig heeft om ‘gegronde’ zienswijzen te verwerken in het definitieve besluit. De nota naar aanleiding van de zienswijzen is een bijlage bij dat tracébesluit, in de toelichting op het tracébesluit wordt ingegaan op de zienswijzen die hebben geleid tot een wijziging van het besluit ten opzichte van het ontwerp.

Overschrijding van de tweejaarstermijn zal overigens geen fatale gevolgen hebben. Het ligt voor de hand dat de minister bij een (dreigende) overschrijding van de termijn in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage (artikel 24) zal ingaan op de redenen.

1.3 **Termijnen in eerdere versies van de Tracéwet**

In de Tracéwet zoals die gold tot 1 januari 2012 waren verschillende termijnen opgenomen. Op grond van de Tracéwet zoals die gold tot 30 november 2005 was de minister bovendien verplicht om de Staten-Generaal voor het verstrijken van de termijn onder vermelding van de redenen op de hoogte te stellen.

Vooraf de vijf-maandentermijn (tussen ontwerp-tracébesluit en tracébesluit) werd vroeger vaak niet gehaald. Niet altijd werd door appellanten uit de overschrijding van de termijnen een beroepsgrond gedestilleerd. Wel bij het tracébesluit Betuweroute:

“Vast staat dat het tracébesluit niet binnen vijf maanden na vaststelling van het ontwerp-tracébesluit is genomen. Naar mening van een groot aantal appellanten is zulks onzorgvuldig en dient dit tot vernietiging van het tracébesluit te leiden (...). Uit de bepalingen van de Tracéwet volgt naar het oordeel van de Afdeling niet dat in het geval de meergenoemde vijf-maanden-

¹⁰⁸ Zie over de termijnstellingen in eerdere versies van de Tracéwet: Hoofdstuk 3, paragraaf 3.

¹⁰⁹ Dat kan moeilijk anders zijn dan de beslissing om kennis te zullen nemen van de zienswijzen.

termijn wordt overschreden op grond daarvan reeds een fataal gebrek aan het tracébesluit zou kleven. Niettemin kan overschrijding van de termijn aanleiding vormen tot vernietiging van het tracébesluit, indien belanghebbenden daardoor onevenredig in hun belangen zijn geschaad.”¹¹⁰

Bij het tracébesluit Randweg Eindhoven was niet alleen de termijn overschreden maar was ook de TK te laat ingelicht. De Tracéwet, zoals die gold voor 30 november 2005, kende niet alleen diverse termijnen, maar ook de verplichting om de TK vóór het verstrijken van de termijn op de hoogte te stellen van de redenen van de overschrijding.

“De Tracéwet schrijft de procedure voor de voorbereiding en vaststelling van een tracébesluit voor. Ingevolge artikel 15, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 9, derde lid, van de Tracéwet, dient het tracébesluit uiterlijk binnen vijf maanden na vaststelling van het gewijzigde ontwerp-tracébesluit te worden vastgesteld en indien dit niet mogelijk is, deelt verweerder dit voor het verstrijken van die termijn onder vermelding van de redenen mee aan de Staten-Generaal. Het ontwerp-tracébesluit is vastgesteld op 1 december 2001. Bij brief van 13 juni 2002 heeft verweerder aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal meegedeeld dat het tracébesluit nog niet is genomen en dat de opstelling ervan langer duurt dan verwacht. Gelet hierop heeft verweerder de wettelijke beslistermijn overschreden en hiervan te laat mededeling gedaan aan de Staten-Generaal. De Afdeling acht het echter aannemelijk dat belanghebbenden door deze overschrijding niet zijn benadeeld.”¹¹¹

Uit de uitspraak van de Afdeling inzake de Coentunnel komt naar voren dat verschillende wettelijke termijnen niet gehaald waren. Hoewel er bijna drie jaar verstreken waren tussen het ontwerp-tracébesluit en het (definitieve tracébesluit) oordeelde de Afdeling echter niet dat de vijf maanden niet overschreden was. Ingevolge artikel 15, eerste lid, dient het tracébesluit vijf maanden na vaststelling van het ontwerp-tracébesluit te worden genomen, tenzij artikel 14 toepassing (een gewijzigd ontwerp-tracébesluit) had gevonden. Het tracébesluit was ruim twee maanden na het gewijzigd ontwerp-tracébesluit vastgesteld.

“Milieudefensie en andere betogen dat de in de Tracéwet vervatte termijnen zijn overschreden en dat als gevolg hiervan de gevolgde procedure te lang heeft geduurd. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, geven de betrokken bestuursorganen, binnen een door onze minister te bepalen termijn van ten hoogste vier maanden na de dag waarop de Trajectnota ter inzage is gelegd, een met redenen omkleed advies. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, bepaalt onze minister binnen acht weken na het verstrijken van de ingevolge artikel 8, eerste lid, bepaalde termijn, in overeenstemming met onze minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn standpunt met betrekking tot de aanleg of wijziging van een hoofdweg. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Tracéwet stelt onze minister, indien zijn standpunt inhoudt dat hij de aanleg of wijziging van een hoofdweg als bedoeld in artikel 2 verder in overweging neemt, overeenkomstig het standpunt, in overeenstemming met onze minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, binnen zes maanden na het uitbrengen van het standpunt een ontwerp-Tracébesluit vast. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, dient het Tracébesluit uiterlijk binnen vijf maanden na vaststelling van het ontwerp-Tracébesluit onderscheidenlijk, indien artikel 14 toepassing heeft gevonden, van het gewijzigde ontwerp-Tracébesluit te worden genomen. Vast staat dat de Trajectnota in mei 1998 bekend is gemaakt. Het standpunt, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet, van de minister dateert van 24 oktober 2002. Het ontwerp van het Tracébesluit 2007 is vastgesteld op 14 mei 2004. Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet is dit ontwerp-Tracébesluit op 14 december 2006 gewijzigd. Het Tracébesluit 2007 is vervolgens vastgesteld op 21 februari 2007. Derhalve staat vast dat de in de artikelen 9, eerste lid en 11, eerste lid, van de Tracéwet vervatte termijnen in dit geval niet zijn nageleefd.”¹¹²

¹¹⁰ ABRvS 28 mei 1998, nr. E01.96.0532, p. 26 (tracébesluit Betuweroute). Zie ook VzABRvS 21 april 1997, F01.97.006 (voorlopige voorziening tracébesluit Betuweroute), daaruit: „Verweerder sub 1 heeft verder gesteld dat uit de wetsgeschiedenis weliswaar blijkt dat de wettelijke termijn van vijf maanden meer is dan een termijn van orde, maar dat het te ver zou gaan indien overschrijding van deze termijn een vernietiging tot gevolg zou hebben”.

¹¹¹ ABRvS 17 maart 2004, nr. 200300807/1 (tracébesluit Randweg Eindhoven).

¹¹² ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5896 (tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel).

De Tracéwet kende geen termijn waarbinnen een eventueel gewijzigd ontwerp-tracébesluit moest worden vastgesteld. Ik zou menen dat de Afdeling daarop ook een termijn van vijf maanden had kunnen stellen.

In deze uitspraak is de Afdeling, anders dan die uit de Betuweroute, kort in haar oordeel over de termijnoverschrijdingen: "Aan de overschrijding van deze termijnen zijn in de Tracéwet, behoudens de verplichting dit mee te delen aan de Staten-Generaal, geen gevolgen verbonden."

2. Het tweede lid

2.1 Van artikel 15 naar artikel 9

Het tweede lid is bij de Tracéwetwijziging van 2012 vanuit artikel 15, eerste lid, overgezet naar artikel 9, tweede lid, van de Tracéwet. De bepaling was toegevoegd aan artikel 15, eerste lid, door de Crisis- en herstelwet.¹¹³

"In verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV voor de natuurbeschermingsregelgeving wordt voorgesteld dat het tracébesluit in gevallen waarin de natuurtoets is geïncorporeerd in dat besluit, in overeenstemming met de Minister van LNV wordt genomen. Daarbij zal, lopende het totstandkomingsproces, al informeel afstemming plaatsvinden met de Minister van LNV. Met het oog op een voortvarende besluitvorming zal deze informele instemmingsprocedure parallel lopen met de reguliere besluitvormingsprocedure, waarbij een maximum termijn van drie weken geldt."¹¹⁴

2.2 Gecorrigeerde verwijzing

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Reparatiwet infrastructuur en milieu 2014 (Stb. 2014, 581) was de verwijzing in artikel 9, tweede lid, naar een tweetal leden van artikel 13 gewijzigd. Thans wordt daarin niet meer verwezen naar de zesde en zevende lid, maar naar het zevende en achtste lid van artikel 13.

"Artikel 9, tweede lid, van de Tracéwet bevat verwijzingen naar artikel 13, zesde en zevende lid (tot 1 juli 2012 werd verwezen naar het zevende en achtste lid). Met artikel VI, onderdeel Ca, van de Invoeringswet geluidproductieplafonds kwam het tweede lid van artikel 13 van de Tracéwet te vervallen, in een vernummering was echter niet voorzien. Een vernummering van de verwijzingen in artikel 9, tweede lid, was dan ook niet nodig geweest. Voorgesteld wordt om de wijziging van de verwijzing in artikel 9, tweede lid, van de Tracéwet terug te draaien."¹¹⁵

2.3 De medewerking van de minister van Economische Zaken

Het is een wat wonderlijke bepaling, die niet zo goed past bij de normale interdepartementale verhoudingen. Het is usance dat meningsverschillen en marge van de ministerraad worden opgelost. Het is vreemd om een wettelijke bepaling te wijden aan het doorhakken van knopen door de premier. Een dergelijke bepaling ontbrak (terecht) in de Tracéwet waar het de tracébesluitvorming door de minister van VenW in overeenstemming met de minister van VROM betrof.

Artikel 9, tweede lid, vervalt met ingang van 1 januari 2017. Ingevolge artikel 10.7 van de Wet natuurbescherming wordt artikel 9 van de Tracéwet gewijzigd. In een brief van de StasEZ aan de EK en TK van 3 februari 2016 is aangegeven dat hij in goed overleg met de provincies heeft besloten om de datum van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming te verschuiven van 1 juli 2016 naar 1 januari 2017. De wet zelf is reeds gepubliceerd in het Staatsblad¹¹⁶, maar de inwerkingtreding is eerst aan de orde als ook de onderliggende AMvB (Besluit natuurbescherming) en de ministeriële regeling (Regeling natuurbescherming) zijn vastgesteld.¹¹⁷

¹¹³ Kamerstukken 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 18.

¹¹⁴ Kamerstukken 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 83.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 976, nr. 3, p. 7-8.

¹¹⁶ Stb. 2016, nr. 34.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 176 en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. V.

Het vervallen van het tweede lid van artikel 9, door de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming, is in de bijbehorende memorie van toelichting niet van een artikelsgewijs commentaar voorzien.

3. Het derde lid: het bevorderen van de vaststelling ruimtelijke plannen

Het derde lid is opgenomen naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie versnelling en verbetering besluitvorming infrastructuur. Indien de voorkeursbeslissing (onderdeel van de structuurvisie) inhoudt dat al dan niet in samenhang met een infrastructureel project andere ruimtelijke projecten zullen worden gerealiseerd, bevordert de minister de vaststelling van de voor de verwezenlijking van die voorkeur noodzakelijke ruimtelijke plannen.¹¹⁸

Met de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming vervalt het tweede lid van artikel 9 en wordt het derde lid vernummerd.

Artikel 10

1. Het tracébesluit bevat ten minste:

- a. een beschrijving van de te treffen maatregelen, de inpassing van die maatregelen en de te realiseren ligging in het terrein, waaronder begrepen de maatregelen, bedoeld in artikel 11.35 van de Wet milieubeheer;**
- b. een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk, voor zover die voorzieningen rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk;**
- c. een beschrijving van de te treffen voorzieningen die dienen voor de instandhouding dan wel het veilig en doelmatig gebruik van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;**
- d. een beschrijving van de tijdelijke maatregelen en de tijdelijk te treffen voorzieningen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de voorgenomen aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg;**
- e. de aanduiding op een of meer topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van het werk, waarbij gebruik wordt gemaakt van een of meer detailkaarten met een schaal van ten minste 1:2500 en van een of meer overzichtskaarten;**
- f. de termijn waarbinnen Onze Minister de gevolgen van de ingebruikneming van de aan te leggen of te wijzigen hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg onderzoekt en een opgave van de daarbij te onderzoeken milieuaspecten.**

2. Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg bevat, voor zover van toepassing, voorts:

- a. een beschrijving van het aantal te realiseren rijstroken;**
- b. de beslissing tot het vaststellen of het wijzigen van een geluidproductieplafond indien aanleg of wijziging zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond, alsmede de referentiepunten ingeval van aanleg of ingeval van verplaatsing van referentiepunten;**
- c. indien toepassing is gegeven aan artikel 104a van de Wet geluidhinder, de in dat artikel bedoelde hogere waarden.**

3. Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg bevat, voor zover van toepassing, voorts:

- a. een beschrijving van het aantal te realiseren sporen;**
- b. de beslissing tot het vaststellen of het wijzigen van een geluidproductieplafond indien aanleg of wijziging zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond, alsmede de referentiepunten ingeval van aanleg of ingeval van verplaatsing van referentiepunten; en**
- c. indien toepassing is gegeven aan artikel 104a van de Wet geluidhinder, de in dat artikel bedoelde hogere waarden.**

4 . Bij het tracébesluit wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn. Indien geen structuurvisie is vastgesteld, wordt bij het tracébesluit aangegeven wat de resultaten van de verkenning, bedoeld in artikel 3, zijn en verantwoording afgelegd over de wijze waarop burgers, maatschappelijke

¹¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 18.

organisaties, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg zijn betrokken bij die verkenning en de resultaten daarvan.

1. Globale inhoud van artikel 10

Artikel 10 is opnieuw vastgesteld bij de wijziging van de Tracéwet van 2012. De opzet was om in het eerste en vierde lid van artikel eisen op te nemen die voor alle tracébesluiten zouden gelden. Ongeacht of het ging om de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg.¹¹⁹ Het tweede en derde lid bevatten specifieke bepalingen voor tracébesluiten voor hoofdwegen respectievelijk landelijke spoorwegen. Het artikel bevat in het eerste lid de standaard inhoud van elk tracébesluit. Het tweede lid bevat aanvullende inhoudsbepalingen voor een tracébesluit dat ziet op de aanleg of een wijziging van een hoofdweg. Het derde lid ziet op specifieke inhoudsbepalingen voor een spoor tracébesluit. Het vierde lid, dat ook van toepassing is op elk tracébesluit, vraagt dat bij het tracébesluit (dus in de toelichting) wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de besluitvorming. Anders dan in de tweede volzin van het vierde lid worden in de eerste volzin niet de betrokken bestuursorganen genoemd en de beheerder van de landelijke spoorweg, genoemd. Daaraan hoeft geen betekenis te worden toegekend. In de toelichting bij het tracébesluit wordt ook ingegaan op de betrokkenheid van bestuursorganen en, voor zover van toepassing, van ProRail.

Die opzet werd een half jaar later al doorbroken door de Invoeringswet geluidproductieplafonds, die een wijziging van het eerste lid, onder a, met zich bracht: Na "ligging in het terrein" werd "waaronder begrepen de maatregelen, bedoeld in artikel 11.35 van de Wet milieubeheer" ingevoegd. Artikel 11.35 juncto artikel 11.29 heeft betrekking op geluidbeperkende maatregelen langs een weg of spoorweg en een verwijzing naar dat artikel had dus opgenomen moeten worden in het tweede en derde lid van artikel 10. Het artikel is immers niet relevant voor de aanleg of wijziging van een hoofdvaarweg.

2. De begrenzing van het tracébesluit

Artikel 10 stelt grenzen aan de inhoud van een tracébesluit. Op een andere manier worden ook grenzen gesteld aan welke maatregelen en welke voorzieningen onderdeel kunnen zijn van het besluit. Het gaat dan om de begrenzing van het tracébesluit in meer algemene zin en ziet meer op de samenhang met andere infrastructurele projecten, het al dan niet kunnen faseren (opknippen) van de wijziging van de hoofdinfrastructuur, en op de vragen of daar waar zich effecten van een voorgenomen maatregel voordoen en ook maatregelen worden getroffen, de laatst bedoelde maatregelen ook onderdeel van het tracébesluit moeten of kunnen zijn. Bij een bestemmingsplan spreekt men van plangrenzen. Daarbij staat voorop dat de gemeenteraad beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan maar ook dat deze vrijheid niet zo ver strekt dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.¹²⁰ De Tracéwet kent de norm van een goede ruimtelijke ordening niet, maar ook de minister heeft beleidsvrijheid bij de begrenzing van het tracébesluit. In beroepsprocedures tegen tracébesluiten wordt vooral aangevoerd dat de begrenzing te beperkt is en dat ten onrechte geen rekening is gehouden met andere infrastructurele projecten.

2.1 Jurisprudentie over de begrenzing van het tracébesluit

2.1.1 Coentunnel en Westrandweg

De eerste keer dat de Afdeling zich uitsprak over de in beginsel grote mate van beleidsvrijheid bij het bepalen van de begrenzing van tracébesluit was in haar uitspraak over het tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel vastgesteld op 21 februari 2007.¹²¹ Het tracébesluit Westrandweg was vastgesteld op 13 maart 2008 en de zitting over de Coentunnelbesluiten vond plaats op 16 oktober 2008. Aangevoerd werd dat gezien de onlosmakelijke samenhang tussen deze besluiten er ten onrechte aparte besluiten zijn genomen. Over die samenhang was geen discussie. Van de zijde van het Rijk werd ook aangegeven dat met de uitvoering van de Coentunnelwerkzaamheden pas werd begonnen als over de aanleg van de Westrandweg planologische zekerheid zou bestaan.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 18.

¹²⁰ ABRvS 18 juni 2014ECLI:NL:RVS:2014:2212 (bestemmingsplan Buitengebied Emmen).

¹²¹ Hangende het beroep was een wijzigingsbesluit vastgesteld, het tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel 2008.

"De Afdeling overweegt dat aan de minister, gelet op het bepaalde in de Tracéwet, in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzing van tracébesluiten. Hetgeen Milieudefensie en andere hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de minister de begrenzing van het Tracébesluit niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. In dit verband wordt van belang geacht dat de samenhang met het Tracébesluit Westrandweg nadrukkelijk is onderkend en dat hiermee in de onderzoeken naar de gevolgen van het Tracébesluit terecht rekening is gehouden, nu ten tijde van het vaststellen van het Tracébesluit 2008 reeds concrete ruimtelijke besluitvorming ten aanzien van de Westrandweg had plaatsgevonden. Derhalve is de minister terecht uitgegaan van de verwezenlijking van deze weg. Voorts erkent de minister in dit verband dat de aanleg van de Tweede Coentunnel zonder de aanleg van de Westrandweg tot grote verkeersproblemen zal leiden en ter zitting heeft de minister verklaard dat de Tweede Coentunnel niet in gebruik zal worden genomen totdat het Tracébesluit ten aanzien van de Westrandweg onherroepelijk is en zeker is dat deze weg kan worden aangelegd."

Milieudefensie had niet alleen aangevoerd dat er geen aparte besluiten hadden moeten worden genomen voor deze twee samenhangende projecten, maar had in de beroepsprocedure ook ingebracht dat, als er dan twee besluiten worden genomen, het dan voor de hand had gelegen om de beide procedures te coördineren. Dat vindt de Afdeling op zich wel een goede suggestie:

"Ten aanzien van de door Milieudefensie en andere bedoelde gecoördineerde procedure, wordt overwogen dat een dergelijke procedure in dit geval wenselijk was geweest, maar dat een dergelijke procedure niet mogelijk is gebleken en een verplichting hiertoe niet uit de Tracéwet noch uit enige andere wettelijke bepaling volgt."¹²²

2.1.2 Aansluiting Utrecht Noord en Ring Utrecht

"De minister heeft beleidsvrijheid bij de begrenzing van tracébesluiten (vergelijk de door de minister aangehaalde uitspraak van 3 december 2008 in zaak nr. 200703693/1). Niet in geschil is dat het tracé overlapt met het voorgenomen project Ring Utrecht wat betreft de A27 tussen Utrecht-Noord en de aansluiting Bilthoven. Het tracébesluit voorziet voor dit traject in de uitbreiding naar drie rijstroken plus een vluchtstrook die in de spits als vierde rijstrook fungeert. De minister is voornemens in het kader van het project Ring Utrecht te voorzien in een verdere uitbreiding naar vier rijstroken plus een vluchtstrook. Onbestreden is dat deze verdere uitbreiding verband houdt met de overige verkeersmaatregelen die de minister in het kader van het project Ring Utrecht wenst te voorzien en in zoverre gericht is op de oplossing van een ander verkeersprobleem. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat tussen het tracé en het project Ring Utrecht een zodanige samenhang bestaat dat de minister in redelijkheid niet tot de vastgestelde begrenzing van het tracébesluit heeft kunnen komen. Aan dit oordeel doet niet af de vrees van appellanten dat zij zullen worden benadeeld als de twee projecten op grond van twee verschillende wettelijke regelingen voor de beoordeling van geluidhinder worden gerealiseerd. Daargelaten de vraag of deze vrees terecht is, moet elk tracébesluit voldoen aan de Tracéwet en de andere toepasselijke regelgeving zoals die gelden op het moment waarop het tracébesluit wordt vastgesteld."¹²³

2.1.3 Het Drongelens Kanaal en de Gebiedsversterking Oostelijke Langstraat

Betogd werd dat de begrenzing van het tracébesluit A59 Drongelens Kanaal ten onrechte was beperkt tot het tracégedeelte waar de brug en het viaduct in de A59 zouden worden vervangen, omdat het project "Gebiedsversterking Oostelijke Langstraat" (GOL) een integraal pakket aan maatregelen bevat voor de knelpunten op en rond de A59, waaronder de aanleg van parallelwegen langs de A59. Vraag is dan of de minister de maatregelen uit het project GOL in het tracébesluit had moeten betrekken bij het oplossen van het bestaande capaciteitsprobleem op de A59 en de hoge verkeersintensiteit op de nabijgelegen gemeentelijke wegen.

"Het project GOL betreft een initiatief van onder meer de provincie Noord-Brabant en de gemeenten 's-Hertogenbosch, Heusden en Waalwijk. Het project is gericht op een integrale

¹²² ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5896 (tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel). Zie ook de verwijzing naar deze uitspraak in ABRvS 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4081 (tracébesluit Westrandweg).

¹²³ ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1837 (tracébesluit (A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord - Knooppunt Eemnes - Aansluiting Bunschoten-Spakenburg)).

aanpak van de gebiedsontwikkeling en knelpunten op en rond de A59 en heeft aldus een andere doelstelling dan het tracébesluit dat voornamelijk ziet op vervanging van de brug over het Drongelens Kanaal en het viaduct over de Hoogeindse Rondweg. De minister heeft toegelicht dat hij voorafgaand aan de vaststelling van het tracébesluit wel heeft onderzocht of de maatregelen die deel uitmaken van het project GOL in het tracébesluit konden worden betrokken, ondanks dat hij geen initiatiefnemer is van het project GOL en de doelstellingen van het tracébesluit en het project GOL verschillen. Hiertoe bestond volgens de minister echter geen mogelijkheid nu de planvorming voor het project GOL ten tijde van de vaststelling van het tracébesluit nog in een voorbereidende fase verkeerde en op dat moment onzekerheid bestond over de beschikbaarheid van de voor de uitvoering van het project GOL benodigde gronden. Bovendien bestaat volgens de minister tussen de maatregelen uit het tracébesluit en de maatregelen uit het project GOL geen zodanige samenhang dat deze maatregelen niet afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd. Hetgeen [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding dit standpunt van de minister onjuist te achten. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat tussen het tracébesluit en het project GOL een zodanige samenhang bestaat dat de minister in redelijkheid niet tot de vastgestelde begrenzing van het tracébesluit heeft kunnen komen."¹²⁴

2.2 Begrenzing: is er sprake van samenhang tussen twee maatregelen in twee verschillende besluiten?

Niet in alle uitspraken wordt verwezen naar die inzake de Coentunnel als het gaat over de begrenzing van het tracébesluit. De door de minister gekozen begrenzing kan ook gelegen zijn in de vraag of een bepaalde maatregel wel thuishoort in het tracébesluit, met andere woorden of er wel sprake is van een bijkomende infrastructurele voorziening of een mitigerende of compenserende maatregel.¹²⁵ In onderstaande uitspraak begint de Afdeling – evenals in de Coentunneluitspraak – met de overweging dat aan de minister, gelet op het bepaalde in de Tracéwet, beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzing van een tracébesluit en gaat zij vervolgens in op het verband tussen de verschillende de infrastructurele ontwikkelingen in het tracébesluit enerzijds en de omgevingsvergunning voor de Helperzoomtunnel anderzijds.

"De Afdeling overweegt dat aan de minister, gelet op het bepaalde in de Tracéwet beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzing van een tracébesluit. De minister heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat geen rechtstreeks verband bestaat tussen de infrastructurele ontwikkelingen in het tracébesluit enerzijds en de Helperzoomtunnel en het vanwege de Helperzoomtunnel opgestelde inrichtingsplan anderzijds. Gelet daarop ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing van het tracébesluit in dit geval niet in redelijkheid kon worden vastgesteld."¹²⁶

2.3 Begrenzing: stapsgewijs aanpassen van wegen

De A2 loopt van Amsterdam naar Maastricht. Op diverse plaatsen zijn en worden maatregelen getroffen om infrastructurele problemen op te lossen. Het is niet mogelijk om met één tracébesluit in één keer alle maatregelen voor de A2 te treffen. In artikel 1, derde lid, van de Tracéwet is om die reden ook uitgeschreven dat onder aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg mede de aanleg of wijziging van een deel van die hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg wordt verstaan. Dat maakt het niet altijd eenvoudig om de begrenzing van een tracébesluit te bepalen. In een uitspraak over de aanleg van een spitsstrook werd aangevoerd dat de maatregel niet los gezien kon worden van de aanpassing van de A2 in en nabij Maastricht.

De Afdeling sprak zich uit over het toestaan van fasering:

"Wat betreft de beroepsgrond van [appellanten sub 4] dat, gezien het besluitvormingsproces dat gaande is om de Rijksweg A2 en de passage Maastricht te verbreden, door de minister een salamitactiek wordt toegepast, overweegt de Afdeling dat de systematiek van de Tracéwet zich niet verzet tegen het stapsgewijs aanpassen van wegen. De minister komt daarbij een grote

¹²⁴ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2485 (tracébesluit A59 Drongelens Kanaal).

¹²⁵ Zie daarover aantekeningen 2 artikel 10.

¹²⁶ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tussenuitspraak tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

mate van beleidsvrijheid toe. De minister brengt in dit kader naar voren dat het Tracébesluit ziet op de aanleg van de spitsstrook. De besluitvorming over verbreding van de A2 en de passage Maastricht is nog niet afgerond. Daartoe dient onderzoek te worden uitgevoerd waarbij rekening kan worden gehouden met de effecten van de in het geding zijnde ingreep aan deze weg.[appellanten sub 4] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de minister bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot een stapsgewijze aanpassing van de Rijksweg A2 heeft kunnen komen.¹²⁷

2.4 Compenserende maatregelen onderdeel van het tracébesluit?

In de uitspraak inzake de Zuid-Willemsvaart ging de Afdeling in op de vraag of de compenserende maatregelen onderdeel moesten zijn van het tracébesluit. Zo bezien gaat deze uitspraak ook op de begrenzing van een tracébesluit.

"In de ministeriële beleidsregel "Beleidsregel Tracéwet en natuurcompensatie", die is opgesteld ten behoeve van een uniforme aanpak, is vermeld dat compenserende maatregelen die niet aan het werk worden getroffen niet in het Tracébesluit zelf dienen te worden vastgesteld, maar op grond van de Tracéwet nauwkeurig moeten worden beschreven. Deze beschrijving kan onder meer vorm krijgen in een bij de toelichting op het Tracébesluit te voegen compensatieplan. Ingevolge de artikelen 7 en 8 van het Tracébesluit worden ter voorkoming en beperking van negatieve effecten op landschappelijke waarden en natuurwaarden verschillende mitigerende maatregelen getroffen. Daarnaast worden ingevolge die artikelen compenserende maatregelen getroffen. In artikel 7 is voorts exact bepaald waar welke mitigerende maatregelen zullen worden getroffen. In artikel 8 is bepaald dat in totaal 17,8 hectare moet worden gecompenseerd en dat natuurcompensatie zal worden gerealiseerd binnen de drie gedefinieerde zoekgebieden. (...) De zoekgebieden zijn in totaal ongeveer 400 hectare groot en uit artikel 8 van het Tracébesluit volgt dat daarvan 17,8 hectare daadwerkelijk dient te worden aangewend voor natuurcompensatie. In dit verband heeft de staatssecretaris ter zitting gesteld dat reeds 18,4 hectare grond is verworven ten behoeve van de natuurcompensatie. Voorts volgt uit de toelichting op het Tracébesluit dat bij het bepalen van de zoekgebieden onder meer een rol heeft gespeeld dat de abiotische omstandigheden van de zoekgebieden geschikt moeten zijn dan wel geschikt moeten kunnen worden gemaakt om de te compenseren natuurdoeltypen te realiseren. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat in het Tracébesluit onjuiste zoekgebieden zijn aangewezen en onvoldoende is verzekerd dat volledige natuurcompensatie zal plaatsvinden."¹²⁸

In aantekening 6.1 wordt ingegaan op de Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet, wat daarin gezegd over mitigerende en compenserende maatregelen, dat mitigerende maatregelen in het tracébesluit moeten worden opgenomen, maar dat dat voor compenserende maatregelen niet altijd geldt.

2.5. Begrenzing van het reparatietracébesluit

2.5.1 Tracébesluit Betuweroute 2001 (wachtsproen Zevenaar)

In een beroepsprocedure naar aanleiding van een reparatietracébesluit wordt de omvang van het geding bepaald door de vernietiging van het eerdere besluit. In deze zaak oordeelde de Afdeling dat er geen plaats is voor een hernieuwde discussie over de wachtsproen, maar slechts voor een hernieuwde beoordeling van de akoestische aspecten.

"De Afdeling stelt vast dat hier slechts ter beoordeling staat het hierboven genoemde tracédeel. De overige delen van het tracébesluit 1996 zijn reeds onherroepelijk geworden. Derhalve kunnen hier slechts aan de orde komen bezwaren die betrekking hebben op het tracédeel tussen km 106,8 - km 107,8 en km 107,6 - km 108,9, en dan uitsluitend voor zover het betreft de wachtsproen. De Dorpsvereniging en anderen hebben allereerst een aantal formele bezwaren aangevoerd. Deze appellanten zijn van mening dat nu het tracébesluit is vernietigd er een geheel nieuwe discussie wat betreft de wachtsproen kan worden gevoerd. Deze discussie behoeft zich niet te beperken tot akoestische bezwaren, maar dient ook andere aspecten te

¹²⁷ ABRVS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5041 (tracébesluit A2 St. Joost-Urmond).

¹²⁸ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2014:BL8690 (tracébesluit Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).

betreffen. Indien dit niet juist is, dan is er, aldus appellanten, sprake van een onjuiste en wellicht misleidende aankondiging en informatievoorziening. De Afdeling stelt vast dat zij, zowel bij de voornoemde uitspraak van 28 mei 1998 als van 25 juli 2000 het tracébesluit 1996 respectievelijk 1998-3 op het onderdeel betreffende de wachtsproen heeft vernietigd wegens akoestische bezwaren. Ten aanzien van andere aspecten heeft de Afdeling de wachtsproen niet onaanvaardbaar geacht. Voor verweerder bestond dan ook geen aanleiding andere aspecten dan geluid opnieuw in de besluitvorming te betrekken. Dit in aanmerking genomen ziet de Afdeling niet in dat de publicaties en de informatievoorziening ten aanzien van de procedure met betrekking tot het voorliggende (ontwerp-)tracébesluit onjuist zouden zijn geweest.¹²⁹

2.5.2 Tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven 2005

Op 17 maart 2004 had de Afdeling uitspraak gedaan op de beroepen tegen het tracébesluit voor de verbreding van de A2/A67 Randweg Eindhoven.¹³⁰ In de uitspraak was ook ingegaan op het aspect luchtkwaliteit. Hoewel ook in andere uitspraken van voor 21 april en 12 mei 2004¹³¹ strijd met het Besluit luchtkwaliteit door appellanten als beroepsgrond naar voren werd gebracht, waren deze uitspraken de eerste uitspraken in een lange reeks waarin de Afdeling op een zeer strikte wijze bestuursbesluiten toetste aan het Besluit luchtkwaliteit.¹³² Niet uitgesloten was dat het tracébesluit A2/A67 Randweg ook vernietigd zou zijn, als de uitspraak later in het jaar was gekomen. Immers ook in het bij dat tracébesluit behorende luchtkwaliteitsonderzoek was onderscheid gemaakt naar gevoelige en ongevoelige bestemmingen, welk onderscheid door de Afdeling categorisch werd afgewezen. Omdat een beroep tegen het tracébesluit gedeeltelijk gegrond werd verklaard (om een andere reden dan luchtkwaliteit) moest een reparatietracébesluit worden opgesteld. Dat was voor appellanten reden om opnieuw bezwaren met betrekking tot de luchtkwaliteit naar voren te brengen. De Afdeling oordeelde als volgt:

“Vast staat dat appellanten in de procedure ten aanzien van het tracébesluit van 15 januari 2003 verschillende bezwaren hebben aangevoerd, doch geen bezwaren met betrekking tot de luchtkwaliteit. De Afdeling stelt vast dat de door andere appellanten in die procedure aangevoerde bezwaren met betrekking tot de luchtkwaliteit niet hebben geleid tot vernietiging van het tracébesluit van 15 januari 2003 en dat dit besluit ten aanzien van het onderhavige tracédeel alleen is vernietigd omdat verweerder destijds onvoldoende had onderzocht hoe de nadelige gevolgen van het tracébesluit voor appellanten konden worden beperkt. Dit brengt in dit geval met zich dat voor verweerder geen aanleiding bestond om andere aspecten dan aspecten met betrekking tot bovenvermelde vernietigingsgrond in de besluitvorming te betrekken aangezien het geschil tussen appellanten en verweerder als gevolg van de uitspraak van 17 maart 2004 hiertoe is afgebakend. Voor appellanten bestaat thans, anders dan in de voorafgaande procedure, geen mogelijkheid meer om andere aspecten dan aspecten met betrekking tot het onderzoek naar de mogelijkheden om de nadelige gevolgen van het tracé voor hen te beperken, aan de orde te stellen.”¹³³

De uitspraak werd op tafel gelegd bij de ambtelijke voorbereiding van het toen reeds aangekondigde voorstel van de Crisis- en herstelwet.¹³⁴ Mij staat bij dat de uitspraak (mede) aanleiding is geweest voor artikel 1.10, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet, dat luidt:

“1. Indien een bestuursorgaan na vernietiging van een besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit moet nemen, kan het dat besluit baseren op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte, behoudens voor zover de onjuistheid of het onvoldoende vast staan van deze feiten een grond voor de vernietiging was.”

¹²⁹ ABRvS 20 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0859 (tracébesluit Betuweroute 2001 (wachtsproen Zevenaar)).

¹³⁰ ABRvS 17 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5659 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven).

¹³¹ ABRvS 21 april 2004 (Wm-vergunning puinbreker Utrecht-Zuilen) ECLI:NL:RVS:2004:AO7900 en ABRvS 12 mei 2004 (wegaanpassingsbesluit A1 Hoevelaken-Barneveld) ECLI:NL:RVS:2004:AO9224.

¹³² Stb. 2001, 269.

¹³³ ABRvS 17 mei 2006, 200505660/1 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven 2005).

¹³⁴ “Wat er precies in die wet zou moeten staan, wist toen nog niemand en zeker de premier niet. Dat hebben ambtenaren in de maanden daarna bedacht.” N. Verheij, 'The fast and the furious: de Crisis- en herstelwet', RegelMaat 2012-3, p. 140-154.

In het artikelsgewijze commentaar bij artikel 1.10 wordt overigens niet verwezen naar bovengenoemde uitspraak, maar is een ander voorbeeld genoemd, dat niet aan de praktijk is ontleend, althans zich – voor zover ik kan nazien – in de praktijk niet heeft voorgedaan.¹³⁵

“Deze bepaling komt neer op een gedeeltelijke doorbreking van de regel dat een besluit dat na vernietiging wordt genomen in beginsel «ex nunc» moet worden genomen. Het artikel voorziet erin dat het bestuursorgaan dat na de vernietiging van het bestreden besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit moet nemen, bij het nemen van dit nieuwe besluit in beginsel mag uitgaan van de feiten zoals die waren bij het nemen van het vernietigde besluit. Deze regel lijkt slechts uitzondering voor zover dat nodig is ter uitvoering van de rechterlijke uitspraak. Hierdoor hoeft het bestuursorgaan bij het nemen van het nieuwe besluit niet het gehele onderzoek over te doen dat is gedaan voordat het inmiddels vernietigde besluit werd genomen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat aan een besluit meerdere milieuonderzoeken ten grondslag lagen (bijvoorbeeld een milieueffectrapport, een onderzoek naar de gevolgen van het besluit voor de habitat van een beschermde diersoort, een onderzoek naar de te verwachten geluidsbelasting van het besluit). Tegen dit besluit wordt opgekomen en het besluit wordt uitsluitend vernietigd omdat het in strijd met artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag (staatssteun) niet is aangemeld bij de Europese Commissie. De voorgestelde bepaling zorgt ervoor dat het gebrek dat aan het eerste besluit kleefde, kan worden weggenomen zonder dat het bestuursorgaan hoeft na te gaan of de eerdere milieuonderzoeken nog actueel zijn. Indien het bestuursorgaan het om hem moverende redenen wenselijk vindt om bepaalde feiten wel opnieuw te laten onderzoeken of om het besluit aan te passen aan relevante wijzigingen van omstandigheden waarvan zij al op de hoogte is, blijft het daartoe bevoegd. Ook is denkbaar dat de resultaten van het (aanvullende) onderzoek dat is verricht om gevolg te geven aan de rechterlijke uitspraak op hun beurt gevolgen hebben voor bepaalde aspecten van andere onderzoeken, die niet werden geraakt door de rechterlijke uitspraak. Het zorgvuldigheidsbeginsel kan met zich brengen dat hier bij het nemen van het nieuwe besluit wel rekening mee wordt gehouden.”¹³⁶

2.5.3 Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2011

Het tracébesluit uit 2011 betreft een wijziging van het onherroepelijke tracébesluit "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen" van 3 juli 2008, gewijzigd bij besluit "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2009" van 28 mei 2009 voor zover dat ziet op de brug N279 over de Zuid-Willemsvaart. De wijziging behelst het verbreden en het verhogen van deze brug.

“Deze procedure betreft het tracébesluit 2011. Beroepsgronden van buurtvereniging de Poeldonk en vereniging het Groene Hart die zien op het onherroepelijke tracébesluit "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen" gaan het bereik van het tracébesluit 2011 te buiten en moeten in deze uitspraak dan ook onbesproken blijven. Dit betreft de beroepsgronden over de nut en noodzaak van de brug N279, over de juistheid van de conclusies van de aanvullende trajectnota/Mer, over de in 1998 door Arcadis uitgevoerde Quick-scan en over het beweerdelijk ontbreken van een afweging in het tracébesluit "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen" over ecologie, inpassing in het landschap en alternatieven voor de brug N279. Buurtvereniging de Poeldonk betoogt dat het tracébesluit 2011 en de voorbereiding van het provinciale inpassingsplan over verbreding van de N279 (hierna: het PIP) zodanig met elkaar samenhangen dat de minister ten onrechte niet is overgegaan tot integrale besluitvorming. Door elk besluit afzonderlijk te bezien, hanteert de minister een zogenaamde salamtactiek, aldus buurtvereniging de Poeldonk. Ten tijde van de vaststelling van het tracébesluit 2011 bevond de voorbereiding van het PIP zich in de fase van het alternatievenonderzoek in het kader van het milieu-effectrapport. Dientengevolge was de omvang van de effecten van een mogelijke verbreding van de N279 op het tracébesluit 2011 nog ongewis. Deze ontwikkeling was toen onvoldoende concreet om bij het tracébesluit 2011 te betrekken. De Tracéwet noch enige andere regelgeving verzet zich dan ook tegen de keuze van de minister om de brug N279 te verhogen en te verbreden in het kader van een wijziging van het tracébesluit "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen" zonder het PIP integraal in de besluitvorming te betrekken”.¹³⁷

¹³⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft tot nu toe nog geen uitspraak gedaan over toepassing van artikel 1.10, eerste lid, van de Chw.

¹³⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 51.

¹³⁷ ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6381 (tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2011).

3. Van definitiebepaling naar inhoudsvereisten

Tot de wijziging van 2012 kende de Tracéwet ook inhoudelijke bepalingen, maar die waren verspreid over een definitiebepaling en een artikel over het ontwerp-tracébesluit (artikel 11).

In artikel 1, eerste lid, onder h, was uitgeschreven wat werd verstaan onder het begrip tracé.

1°. de aanduiding op een of meer topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg, en

2°. een nauwkeurige beschrijving van:

- de daarbij te realiseren ligging in het terrein,
- de daarbij te realiseren bijkomende infrastructurele voorzieningen en
- de daarbij te realiseren maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard, en

3°. indien het de aanleg of wijziging van een hoofdweg betreft:

- een nauwkeurige beschrijving van het daarbij te realiseren aantal rijstroken en
- de in acht te nemen grenswaarden voor geluidhinder en de aanduiding van de maatregelen, gericht op het terugbrengen van de verwachte geluidsbelasting van de gevel van woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen onderscheidenlijk aan de grens van geluidsgevoelige terreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder, of

4°. indien het de aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg betreft:

- een nauwkeurige beschrijving van het daarbij te realiseren aantal sporen en
- de in acht te nemen grenswaarden voor geluidhinder en de aanduiding van de maatregelen, gericht op het terugbrengen van de verwachte geluidsbelasting van de gevel van woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen onderscheidenlijk aan de grens van geluidsgevoelige terreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder, met betrekking tot de aanleg of wijziging van de landelijke spoorweg, alsmede de aansluitende landelijke spoorweg waarop ten gevolge van de aanleg of wijziging sprake is van een aanpassing in de zin van artikel 106, eerste lid, onder l, van de Wet geluidhinder."

De aanduiding van het verloop en de geografische omvang op kaartmateriaal is nu te vinden in artikel 10, eerste lid, onder d. En ook de beschrijvingen van ligging (onder a), de bijkomende infrastructurele voorzieningen (onder c) en de maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard (onder b), hebben een plaatsje gekregen in het eerste lid van artikel 10. In artikel 1, eerste lid, onder f, was de definitie opgenomen van bijkomende infrastructurele voorzieningen, die nu uitgeschreven is in artikel 10, eerste lid, onder c.

In artikel 11 stond dat de (concept-) hogere waarden, de wijze van (landschappelijke) inpassing, de mitigerende en compenserende maatregelen en een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid ten aanzien van een geplande tunnel onderdeel waren van het ontwerp-tracébesluit. In artikel 15 werden de eisen aan het ontwerp-tracébesluit van overeenkomstige toepassing verklaard op het tracébesluit.

Thans zijn de beslissingen tot het vaststellen of het wijzigen van een geluidproductieplafond ook onderdeel van het (ontwerp-)tracébesluit (artikel 10, tweede en derde lid, onder b). In artikel 11, derde lid, werden eisen gesteld aan de schaal van bijbehorend kaartmateriaal. Die eisen – althans ten aanzien van de detailkaarten - zijn terug te vinden artikel 10, eerste lid, onder e.

4. Maatregelen en voorzieningen

In het eerste lid wordt gesproken van maatregelen, elders in het artikel over voorzieningen. Voor 2012 werden ook beide begrippen gebruikt: bijkomende infrastructurele voorzieningen en waar het mitigatie of compensatie betrof, werd gesproken van maatregelen. Mij lijkt dat er geen groot verschil bestaat tussen beide termen en dat zij door elkaar gebruikt kunnen worden. Ik meen wel dat, waar het gaat om de omschrijving van de aanleg of de wijziging van de hoofdinfrastructuur sec, het gebruik van het begrip maatregel meer op zijn plaats is. Zo zie ik het realiseren van een op- en afrit als een voorziening. Maar wat onderdeel van het project is ter mitigatie of compensatie van de te treffen maatregelen kan zowel als maatregel als voorziening worden opgeschreven. De Wet milieubeheer gebruikt de term (geluidbeperkende) maatregelen, die in de Tracéwet (artikel 10, eerste lid, onder b) als voorziening wordt gezien, immers ter mitigatie van de te treffen maatregel. Ook in het vervolg kan het voorkomen dat de begrippen maatregelen en voorzieningen door elkaar worden gebruikt.

5. Artikel 10, eerste lid, onder a

Naast de reeds bekende onderdelen de beschrijving van de treffen maatregelen en de inpassing van die maatregelen en de realiseren ligging in het terrein, is bij de wijziging van de Tracéwet als gevolg van de Invoeringswet geluidproductieplafonds na 'ligging in het terrein' toegevoegd: "waaronder begrepen de maatregelen, bedoeld in artikel 11.35 van de Wet milieubeheer." toegevoegd dat onder die maatregelen tevens de maatregelen worden begrepen, bedoeld in artikel 11.35 van de Wet milieubeheer.¹³⁸

In artikel 11.35 van de Wet milieubeheer, staat dat in het besluit tot vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond wordt aangegeven welke maatregelen met toepassing van artikel 11.29 bij de besluitvorming in aanmerking zijn genomen. Uit de verwijzing naar artikel 11.29 blijkt het om geluidbepalende maatregelen gaat.

6. Artikel 10, eerste lid, onder b

Onderdeel b van het eerste lid is in afwijking van het (oude) huidige artikel 1, eerste lid, onderdeel, onder 2^o, tweede en derde streepje, anders maar ook geredigeerd. Het oude artikel kende een limitatieve opsomming. In de praktijk bleek dat naast maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard, ook infrastructurele en waterhuishoudkundige maatregelen een mitigerend effect konden hebben. Veel tracébesluiten kenden dan ook dit soort maatregelen/voorzieningen.

Zo kende het tracébesluit Kortsluitroute een nieuwe watergang, omdat de bestaande watergang niet kon worden gehandhaafd door de aanleg van de Kortsluitroute: de toen getroffen voorziening kan omschreven worden als een waterhuishoudkundige maatregel, die niet voorkwam in de limitatieve opsomming van de wet. In diverse tracébesluiten heeft de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur ook gevolgen voor het onderliggend wegennet of de bestaande ontsluitingen van bedrijven. Dergelijke tracébesluiten nemen dan aanpassingen van het onderliggend wegennet mee of voorzien in een nieuwe aansluiting op het onderliggend wegennet. Dergelijke voorzieningen kunnen omschreven worden als infrastructurele maatregelen, een categorie die niet voorkwam in de limitatieve opsomming van de wet.

Thans is onderdeel b bepaald dat het tracébesluit alle mitigerende en compenserende voorzieningen/maatregelen kan bevatten die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk.¹³⁹

6.1 Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet

Deze beleidsregel trad in werking met ingang van 1 september 1998¹⁴⁰ en is om onduidelijke redenen nimmer aangepast, terwijl toch in de beleidsregel op verschillende plaatsen wordt verwezen naar inmiddels verouderde beleidsdocumenten (Structuurschema Groene Ruimte) en niet meer geldende bepalingen van de Tracéwet.

Interessant is nog immer het onderscheid dat aangebracht wordt tussen mitigerende en compenserende maatregelen en dat de eerstgenoemde maatregelen thuishoren binnen de begrenzing van het tracébesluit en dat compenserende maatregelen niet altijd behoeven te worden opgenomen in het tracébesluit.

"Het compensatiebeginsel dient gestalte te krijgen in de vorm van mitigatie en compensatie. Onder mitigatie wordt verstaan het verminderen van nadelige effecten van ingrepen/activiteiten op de omgeving door bepaalde maatregelen. Dergelijke maatregelen hebben een directe, fysieke relatie met het te maken werk, in die zin dat zij worden uitgevoerd aan, op of onder het werk zelf (denk aan ecoducten, dassentunnels en geluidsschermen). Onder compensatie wordt verstaan het creëren van nieuwe waarden die vergelijkbaar zijn met de verloren gegane waarden. Gaat het om volledig onvervangbare waarden dan heeft compensatie betrekking op het creëren van zo vergelijkbaar mogelijke waarden. In tegenstelling tot mitigerende maatregelen kunnen compenserende maatregelen ook buiten het beheersgebied van een werk liggen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat compensatie in principe in de directe omgeving van de

¹³⁸ Stb. 2011, 267. De wet trad in werking met ingang van 1 juli 2012.

¹³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3. p. 18-19.

¹⁴⁰ Stcrt. 1998, 124.

ingreep moet plaatsvinden en zoveel mogelijk aansluitend aan een gebied met vergelijkbare waarden.”

De beleidsregel gaat ook in op de wijze waarop de verschillende maatregelen worden beschreven en eventueel worden vastgesteld.

“Gelet op het feit dat mitigerende maatregelen direct aan, op of onder het werk zelf worden getroffen, kan hier niet worden volstaan met alleen een beschrijving. De mitigerende maatregelen moeten in het tracébesluit worden vastgesteld en het ruimtebeslag moet op de kaarten worden aangeduid. Dit geldt ook voor mitigerende maatregelen in verband met de landschappelijke inlassing [lees: inpassing-hg]. Compenserende maatregelen kunnen buiten het beheersgebied van een werk liggen, maar dat hoeft niet. Dergelijke maatregelen kunnen, via de uitwerking van het compensatiebeginsel in een landschapsplan, ook aan het tracé van een werk worden getroffen. Is dat het geval, dan dienen de compenserende maatregelen op gelijke wijze als de mitigerende maatregelen in het tracébesluit en de bijbehorende kaarten te worden behandeld. Met andere woorden: compenserende maatregelen die aan het tracé worden getroffen, moeten in het tracébesluit worden vastgesteld en het ruimtebeslag moet op de kaarten worden aangeduid.

Compenserende maatregelen die niet aan het werk worden getroffen dienen niet in het tracébesluit te worden vastgesteld, maar moeten op grond van de Tracéwet nauwkeurig worden beschreven. Deze beschrijving kan vorm krijgen in een hoofdstuk of paragraaf in de toelichting op het tracébesluit of in een als bijlage bij de toelichting op het tracébesluit te voegen compensatieplan. In de beschrijving dient zoveel mogelijk de inhoud van de compensatie aan de orde te komen, alsmede het proces waarlangs de compensatie zal worden gerealiseerd (... In alle gevallen moet een einddatum worden genoemd, waarop de compensatie gerealiseerd dient te zijn.”

Zie aantekening 6.2.4 voor een uitspraak waarin de beleidsregel wordt genoemd.

6.2 Jurisprudentie mitigerende en compenserende maatregelen

6.2.1 Het detailniveau van de compensatie van bomenkap

In onderstaande zaak gaat de Afdeling in op het vereiste detailniveau van de compenserende maatregel.

“In artikel 8 van het Tracébesluit is beschreven welke ecologische maatregelen van compenserende aard worden getroffen. In het tweede lid van dit artikel is vermeld, voor zover hier van belang, dat voor elke boom welke ter uitvoering van dit tracébesluit wordt gekapt binnen drie jaar na het kappen een nieuwe boom moet worden geplant. De aan- en herplant van bomen en bosplantsoen vindt — zo is vermeld — zo veel mogelijk plaats aan de oost- en westzijde van de A4 binnen de inpassingszone als bedoeld in artikel 10, vierde lid, van het Tracébesluit. De (...) bepalingen van de Tracéwet vereisen dat het Tracébesluit een nauwkeurige beschrijving bevat van onder meer de compenserende maatregelen. Deze eis gaat naar het oordeel van de Afdeling niet zo ver dat — zoals (appellant sub 1) wenst — in het Tracébesluit op detailniveau moet worden vastgelegd op welke plaatsen ter compensatie van bomenkap nieuwe bomen worden geplant. (...) Voor zover (appellant sub 1) ter zitting heeft gesteld dat hij vreest dat onvoldoende uitvoering zal worden gegeven aan de compensatieplicht, overweegt de Afdeling dat de vraag of uitvoering wordt gegeven aan het Tracébesluit geen betrekking heeft op de rechtmatigheid van het Tracébesluit en daarom thans niet aan de orde kan komen.”¹⁴¹

6.2.2 Het kappen en herplanten van bomen hoort in het tracébesluit zelf te staan

De kap van de bomen en de treffen compenserende maatregelen zijn onderdeel van besluit. Vermelding daarvan alleen in de toelichting is in strijd met de Tracéwet.

“(appellanten) voeren aan dat ten onrechte in het Tracébesluit niet is opgenomen welke bomen gekapt worden in verband met de aanleg van het tracé en waar deze herplant worden. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, wordt onder tracé verstaan: (1) de aanduiding op een of meer topografische of geografische

¹⁴¹ ABRvS 15 september 2010, nr. 200904401/1(tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2009, gedeelte Leiderdorp-Leiden).

kaarten van het verloop en geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg, en (2) een nauwkeurige beschrijving van — voor zover hier van belang — de daarbij te realiseren maatregelen van ecologische aard. Gelet op deze bepaling moet het Tracébesluit enerzijds aanduiden waar het gewijzigde tracé van de hoofd-, spoor- of hoofdvaarweg komt te liggen, en anderzijds een beschrijving bevatten van onder meer de maatregelen van ecologische aard die in verband met deze wijziging worden getroffen. Maatregelen van ecologische aard als bedoeld in deze bepaling zijn onder meer maatregelen die zien op het kappen van bomen en het treffen van compenserende maatregelen in verband hiermee. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling in zaak nr. 200904401/1/M2 (...) In de toelichting bij het Tracébesluit is weliswaar weergegeven op welke plaatsen bomen worden gekapt, maar de toelichting maakt geen onderdeel uit van het Tracébesluit. Uit artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, van de Tracéwet volgt dat dergelijke beschrijvingen in het Tracébesluit opgenomen dienen te worden. Nu deze beschrijvingen niet zijn opgenomen is het Tracébesluit in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, van de Tracéwet.¹⁴²

6.2.3 Extra natuurwaarde maar geen compenserende maatregel

In de beroepsprocedure tegen het tracébesluit Omliegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen werd aangevoerd dat de aanleg van de Rosmalense Aa onderdeel van het tracébesluit had moeten zijn nu deze hiermee onlosmakelijk is verbonden. Verweerder meende dat de ecologische verbindingzone, inclusief de Rosmalense Aa, niet in het tracébesluit thuishoorde. Het was geen maatregel van landschappelijke, landbouwkundige of ecologische aard maar een extra natuurmaatregel.

“Ingevolge artikel 1, eerste lid, onder h, van de Tracéwet wordt, voor zover hier van belang, onder een tracé verstaan de aanduiding op een of meer topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdvaarweg en een nauwkeurige beschrijving van de daarbij te realiseren bijkomende infrastructurele voorzieningen en de daarbij te realiseren maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard. In de artikelen 7 en 8 van het Tracébesluit zijn onder meer de te treffen compenserende maatregelen opgenomen. De aanleg van de Rosmalense Aa is hierin niet vermeld. De Afdeling overweegt dat aan de staatssecretaris, gelet op het bepaalde in de Tracéwet, in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzing van een Tracébesluit. Hetgeen is aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing van het Tracébesluit in dit geval niet in redelijkheid kon worden vastgesteld. Het was weliswaar wenselijk geweest om de in het kader van het Tracébesluit te treffen compenserende maatregelen te integreren met de aanleg van de Rosmalense Aa, maar daartoe bestaat geen wettelijke verplichting.¹⁴³

De uitspraak past niet zo goed bij latere uitspraken over de begrenzing van het tracébesluit. Als de maatregel een extra natuurmaatregel is, zoals verweerder stelde, dan is er sprake van een overcompenserende maatregel en zo bezien bovenwettelijk. Maar elders in de uitspraak zegt de Afdeling (onderstreping van mijn hand):

“De Afdeling stelt vast dat ten behoeve van het project "Dynamisch Beekdal" reeds voor het vaststellen van het Tracébesluit meerdere besluiten zijn genomen. Nu ten aanzien van dit project ten tijde van het vaststellen van het Tracébesluit derhalve concrete besluitvorming had plaatsgevonden, moeten de gevolgen hiervan in samenhang met de gevolgen van de omliegging van de Zuid-Willemsvaart worden gezien. Voorts is van belang dat de staatssecretaris gedurende de gehele procedure is uitgegaan van de onlosmakelijke samenhang van de aanleg van de Rosmalense Aa met de aanleg van de omliegging van de Zuid-Willemsvaart en dat de Staat in dit verband met onder meer de gemeente 's-Hertogenbosch een overeenkomst heeft gesloten waarin is overeengekomen dat ten behoeve hiervan een bestemmingsplan zal worden opgesteld dat voorziet in de aanleg van de Rosmalense Aa. Hoewel ten aanzien van de Rosmalense Aa ten tijde van de vaststelling van het Tracébesluit dergelijke besluitvorming nog niet had plaatsgevonden, is de Afdeling onder deze omstandigheden van oordeel dat ook de waterhuishoudkundige gevolgen van de Rosmalense Aa in samenhang met de gevolgen van de omliegging van de Zuid-Willemsvaart moeten worden gezien.”

¹⁴² ABRvS 26 januari 2011, nr. 200904295/1/T1 (tussenuitspraak tracébesluit Sporen in Arnhem).

¹⁴³ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2014:BL8690 (tracébesluit Tracébesluit Omliegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).

De Afdeling spreekt in deze uitspraak over onlosmakelijke samenhang. In de (latere) GOL-uitspraak oordeelde de bestuursrechter dat het ontbreken van samenhang de begrenzing als opgenomen in het tracébesluit (en waarvan de GOL-maatregelen geen onderdeel uitmaakten) rechtvaardigde. Voor de goede orde: in die uitspraak lijkt het of de samenhang bepaald wordt door de vraag of de verschillende maatregelen (niet) afzonderlijk kunnen worden uitgevoerd en dat niet als criterium geldt of de compenserende maatregelen voortvloeien uit de wijziging van de hoofdweg.¹⁴⁴

In de (latere) Groningse zaak lijkt de rechtvaardiging van de begrenzing bepaald te worden door het antwoord op de vraag of er rechtstreeks verband bestaat tussen de infrastructurele ontwikkelingen in het tracébesluit enerzijds en de Helperzoomtunnel en het vanwege de Helperzoomtunnel opgestelde inrichtingsplan anderzijds. In die zaak was er geen rechtstreeks verband tussen beide ontwikkelingen.¹⁴⁵

Uit de zaak over de Zuid-Willemsvaart bleek dat het op zich wel mogelijk is om beide maatregelen afzonderlijk uit voeren (in GOL-termen: geen samenhang) maar wel dat er rechtstreeks verband bestond uit de aanleg van de Zuid-Willemsvaart en die van de Rosmalense Aa (in A7-termen: wel samenhang). De Afdeling achtte het weliswaar wenselijk om de in het kader van het tracébesluit te treffen compenserende maatregelen te integreren met de aanleg van de Rosmalense Aa. Maar omdat zij vervolgens schrijft dat er geen sprake is van een wettelijke verplichting, houd ik het erop dat zij de aanleg van de Rosmalense Aa inderdaad ziet als extra natuurmaatregel boven op de 'echte' compenserende maatregelen die – er is dan wel sprake van een wettelijke verplichting – wel in het tracébesluit zijn opgenomen. Maar het had ook anders kunnen lopen. Ervan uitgaande dat de aanleg van de Rosmalense Aa nodig was vanwege de aanleg van de Zuid-Willemsvaart, is er sprake van een rechtstreeks verband tussen beide ontwikkelingen, hetgeen had kunnen leiden tot een begrenzing inclusief aanleg van de Rosmalense Aa. Dat de aanleg van de Rosmalense Aa anderszins verzekerd is, is niet van belang.

Ik kom dan bij het tweede onderstreepte gedeelte, nl dat de Afdeling het ook van belang vond dat er een overeenkomst met onder meer de gemeente 's-Hertogenbosch was gesloten waarin is bepaald dat ten behoeve van de aanleg van de Rosmalense Aa een bestemmingsplan zal worden opgesteld. Het lijkt er op dat de Afdeling in die overeenkomst een waarborg heeft gezien dat de compenserende maatregel – of deze nu extra is of niet – zal worden uitgevoerd.

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft op 23 april 2013 het bestemmingsplan Kanaalpark vastgesteld. In de uitspraak van de Afdeling komt het dubbelkarakter van het bestemmingsplan mooi naar voren:

"Het bestemmingsplan "Kanaalpark" voorziet onder meer in een ingevolge artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet vereiste planologische regeling voor het tracé uit de onherroepelijke Tracébesluiten "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen" van 3 juli 2008 en "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2011" van 18 oktober 2011, voor zover deze omlegging in het plangebied is gelegen. Het plan maakt tevens de aanleg van een ecologische verbindingzone met een nieuwe beek, de Rosmalense Aa, mogelijk en voorziet in de mogelijkheid om op drie plaatsen woningen te bouwen."¹⁴⁶

Ook hieruit volgt dat de aanleg van de Rosmalense Aa een extra maatregel is die, geen onderdeel is van het tracébesluit. De Afdeling gaat dan ook inhoudelijk in op de beroepen van appellanten tegen de aanleg van de Rosmalense Aa. Zou die aanleg onderdeel zijn geweest van het tracébesluit, dan zou de Afdeling niet aan een inhoudelijke behandeling van de beroepsgrond toekomen.

6.2.4 Compenserende maatregel die niet onderdeel zijn van het tracébesluit

Ook in de praktijk van RWS en ProRail is de lijn dat mitigerende maatregelen precies omschreven worden in het tracébesluit, maar dat voor compensatiemaatregelen in beginsel volstaan kan worden met het aangeven van zoekgebieden.

¹⁴⁴ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2485 (tracébesluit A59 Drongelens Kanaal).

¹⁴⁵ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tussenuitspraak tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

¹⁴⁶ ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2612 (bestemmingsplan Kanaalzone, Den Bosch).

"In de ministeriële beleidsregel "Beleidsregel Tracéwet en natuurcompensatie", die is opgesteld ten behoeve van een uniforme aanpak, is vermeld dat compenserende maatregelen die niet aan het werk worden getroffen niet in het Tracébesluit zelf dienen te worden vastgesteld, maar op grond van de Tracéwet nauwkeurig moeten worden beschreven. Deze beschrijving kan onder meer vorm krijgen in een bij de toelichting op het Tracébesluit te voegen compensatieplan. Ingevolge de artikelen 7 en 8 van het Tracébesluit worden ter voorkoming en beperking van negatieve effecten op landschappelijke waarden en natuurwaarden verschillende mitigerende maatregelen getroffen. Daarnaast worden ingevolge die artikelen compenserende maatregelen getroffen. In artikel 7 is voorts exact bepaald waar welke mitigerende maatregelen zullen worden getroffen. In artikel 8 is bepaald dat in totaal 17,8 hectare moet worden gecompenseerd en dat natuurcompensatie zal worden gerealiseerd binnen de drie gedefinieerde zoekgebieden. (...) De zoekgebieden zijn in totaal ongeveer 400 hectare groot en uit artikel 8 van het Tracébesluit volgt dat daarvan 17,8 hectare daadwerkelijk dient te worden aangewend voor natuurcompensatie. In dit verband heeft de staatssecretaris ter zitting gesteld dat reeds 18,4 hectare grond is verworven ten behoeve van de natuurcompensatie. Voorts volgt uit de toelichting op het Tracébesluit dat bij het bepalen van de zoekgebieden onder meer een rol heeft gespeeld dat de abiotische omstandigheden van de zoekgebieden geschikt moeten zijn dan wel geschikt moeten worden gemaakt om de te compenseren natuurdoeltypen te realiseren. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat in het Tracébesluit onjuiste zoekgebieden zijn aangewezen en onvoldoende is verzekerd dat volledige natuurcompensatie zal plaatsvinden."¹⁴⁷

6.2.5. Compensatiegronden onderdeel van het tracébesluit?

Als het aangeven van zoekgebieden niet nodig is omdat bepaalde compensatiegebieden reeds gevonden zijn, kunnen die gronden in het tracébesluit worden aangewezen, zo lijkt uit onderstaande uitspraak te volgen. Zie ook mijn commentaar onder het citaat.

"Voorts kan de familie zich niet met het tracébesluit verenigen, in zoverre daarbij enkele van haar gronden voor natuurcompensatie zijn aangewezen. (...) Verweerder stelt zich voorts op het standpunt dat de landbouwgronden van (appellanten sub 2) zijn aangewezen voor natuurcompensatie, omdat het een substantieel stuk grond betreft, dat in ecologisch opzicht geschikt is voor compensatie, waarmee een grote eenheid kan worden bewerkstelligd. (...) Een perceel van (appellanten sub 2) van ongeveer 5,3 hectare, waarvan zij 2,6 hectare in eigendom heeft, is in het 'Landschaps- en compensatieplan Randweg Eindhoven' aangewezen voor natuurcompensatie. Het perceel is gelegen in het gebied 'Moerputten' en omgeving. Het betreft blijkens dit plan de enige lokatie grenzend aan de ingreep waarvoor geen andere plannen in ontwikkeling zijn. Vanwege de potenties maakt het gebied al onderdeel uit van de gemeentelijke Groene Hoofdstructuur. Door compensatie wordt het geïsoleerd gelegen bosgebied ten noorden van Aalst verbonden met de uitgestrekte natuurgebieden in het zuiden. De gronden zullen door Rijkswaterstaat worden aangekocht en de pacht zal worden afgekocht. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling, mede gelet op het deskundigenbericht, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder de desbetreffende gronden in redelijkheid niet heeft kunnen aanwijzen voor natuurcompensatie. In hetgeen [appellanten sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid het tracébesluit in zoverre heeft kunnen vaststellen. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het tracébesluit op dit onderdeel anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht."¹⁴⁸

Uit de uitspraak komt niet naar voren of de betreffende gronden niet alleen waren aangewezen in een het landschaps- en compensatieplan maar ook onderdeel van het tracébesluit waren en ook op de kaart zijn ingetekend. Ik zou menen dat als zich zeer geschikte compensatiegronden nabij het tracé bevinden, dat die compensatiegronden dan ook deel kunnen uitmaken van het besluit. Zie ook aantekening 6.1 over de Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet, waarin het criterium al dan niet direct aan het werk gelegen, wordt uitgewerkt.

6.2.6 Geen rechtstreeks verband

Onderstaande uitspraak komt ook aan bod bij bespreking van de jurisprudentie over de begrenzing van het tracébesluit (zie aantekening 2) en de bijkomende infrastructurele voorzieningen (zie

¹⁴⁷ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2014:BL8690 (tracébesluit Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).

¹⁴⁸ ABRvS 17 maart 2004, nr. ECLI:NL:RVS:2004:AO5659 (tracébesluit A2/A67RandwegEindhoven).

aantekening 7). In deze uitspraak wordt door verweerder, in reactie op appellanten, gesteld dat dat de zogenoemde Helperzoomtunnel geen bijkomende infrastructurele voorziening is. De Afdeling reageert daar niet op, maar oordeelt dat er geen rechtstreeks verband (dat criterium komt voor in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, dat gaat over de mitigerende en compenserende maatregelen) bestaat tussen de verschillende ontwikkelingen er dus geen aanleiding was voor het oordeel de begrenzing van het tracébesluit niet in redelijkheid kon worden vastgesteld.

“De besluitvorming omtrent de Helperzoomtunnel maakt onderdeel uit van het project aanpak Ring Zuid, maar staat los van het tracébesluit, aldus de minister. De tunnel is geen zogenoemde bijkomende infrastructurele voorziening als gevolg van het tracébesluit. Om welke reden de Helperzoomtunnel ook geen onderdeel van het tracébesluit kan zijn, aldus de minister. Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Tracéwet bevat het tracébesluit ten minste een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk, voor zover die voorzieningen rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk. (...) De Afdeling overweegt dat aan de minister, gelet op het bepaalde in de Tracéwet beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzing van een tracébesluit. De minister heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat geen rechtstreeks verband bestaat tussen de infrastructurele ontwikkelingen in het tracébesluit enerzijds en de Helperzoomtunnel en het vanwege de Helperzoomtunnel opgestelde inrichtingsplan anderzijds. Gelet daarop ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing van het tracébesluit in dit geval niet in redelijkheid kon worden vastgesteld.”¹⁴⁹

7. Artikel 10, eerste lid, onder c

7.1 Wat wordt verstaan onder bijkomende infrastructurele voorzieningen?

Reeds in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel was aangegeven dat met een wettelijke regeling van de tracébesluitvormingsprocedure er ook duidelijkheid moest komen wat wel en wat niet in een tracébesluit kon worden opgenomen. Toen reeds werden de zogenaamde bijkomende infrastructurele voorzieningen, duidelijk voorzien van de voorwaarde dat die voorzieningen wel moeten dienen voor het veilig en doelmatig gebruik van de hoofdinfrastructuur, geïntroduceerd.

Genoemd werden de op- en afritten naar en van de hoofdweg, gelijkvloerse en ongelijkvloerse kruisingen met de hoofdweg, verzorgingsplaatsen bij hoofdwegen zoals wegrestartants, motorbrandstofverkoopplaatsen en parkeerplaatsen, stations bij landelijke railwegen, opslagplaatsen en steunpunten bij hoofdwegen en landelijke railwegen, havenkaden etc.¹⁵⁰

In een latere memorie van toelichting kwam het begrip opnieuw terug:

“Maar naast die voorzieningen is het ook mogelijk om in een tracébesluit op- en afritten, verzorgingsplaatsen, stations, opslagplaatsen, maar ook oplaadpunten voor het laden van accu's van voertuigen die een elektromotor als hoofdmotor hebben op te nemen. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel werden reeds tal van bijkomende infrastructurele voorzieningen genoemd (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 21) en via de wijziging van de Tracéwet door de Crisis- en herstelwet is in artikel 1, eerste lid, onder f, duidelijk gemaakt dat ook bedoelde oplaadpunten onderdeel van het tracébesluit kunnen zijn (onderdeel c).”¹⁵¹

7.2 Jurisprudentie bijkomende infrastructurele voorzieningen

De (Voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich reeds een aantal malen gebogen over de vraag of er in casu sprake was van een bijkomende infrastructurele voorziening.

7.2.1 Tracébesluit Betuweroute: gronddepot

¹⁴⁹ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tussenuitspraak tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

¹⁵⁰ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 21.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3. p. 18-19.

Valt een (landschappelijk in te passen) permanent gronddepot onder de omschrijving van bijkomende infrastructurele voorzieningen?

Op deze vraag is door de Voorzitter van de Afdeling als volgt ingegaan:

"De omschrijving van bijkomende infrastructurele voorzieningen in artikel 1, eerste lid, onder f, van de Tracéwet lijkt naar het oordeel van de Voorzitter onvoldoende ruimte te bieden om daaronder tevens de aanleg van een permanent gronddepot te begrijpen."¹⁵²

In de bodemprocedure beoordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak de voorgelegde vraag op een andere wijze dan haar Voorzitter:

"Appellanten gaan er vanuit dat het permanente gronddepot niet valt onder het begrip tracé zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, sub 2^o, van de Tw. Zij zijn van mening dat het gronddepot niet kan vallen onder de definitie van het begrip bijkomende infrastructurele voorziening, zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Tw, daar een permanent gronddepot geenszins noodzakelijk is voor de instandhouding dan wel het veilig en doelmatig gebruik van de Betuweroute. Verweerder (sub 1) stelt zich, blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting, op het standpunt dat er in dit geval sprake is van een maatregel van landschappelijke aard. De Afdeling constateert dat artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, sub 2^o, van de Tw zowel voorziet in bijkomende infrastructurele voorzieningen als in maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard. [...] De Afdeling is van oordeel dat niet kan worden gesteld dat de landschappelijke inpassing ter hoogte van de bocht van de Nieuwe Steeg niet noodzakelijk is en dat het gronddepot niet in het tracébesluit had mogen worden opgenomen."¹⁵³

7.2.2 Verlegging A15 in verband met de aanleg van de Betuweroute

Naar aanleiding van de vraag of het noodzakelijk was om de verlegging van de A15 op te nemen in het tracébesluit Betuweroute, gaat de Afdeling wederom in op de term bijkomende infrastructurele voorzieningen.

"Ook anderszins is gesteld nog gebleken dat de verlegging van de A15 in zodanige relatie tot de Betuweroute staat dat moet worden geoordeeld dat deze met het tracé is verbonden en dient voor de instandhouding dan wel het veilig en doelmatig gebruik daarvan. Naar het oordeel van de Afdeling ontbreekt dan ook de in vorengenoemd artikel van de Tracéwet vereiste samenhang tussen de Betuweroute en het ten behoeve van de verlegging van de A15 opgenomen Maatregelvlak infrastructuur, zodat moet worden geoordeeld dat genoemd maatregelvlak ten onrechte in het tracébesluit is opgenomen. Het beroep van appellanten is in zoverre dan ook gegrond, in verband waarmee het tracébesluit wegens strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Tracéwet wordt vernietigd, wat betreft de gronden (...)."¹⁵⁴

De termen bijkomende infrastructurele voorzieningen en infrastructurele maatregelen lijken erg op elkaar. Een bepaalde maatregel/voorziening in het tracébesluit kwalificeren als bijkomende infrastructurele maatregel betekent dat de Afdeling gaat onderzoeken of het werk of bouwwerk inderdaad dient voor de instandhouding dan wel het veilig en doelmatig gebruik van de hoofdinfrastructuur. De verlegging van de A15 was, anders dan naar voren komt uit de hierboven opgenomen uitspraak, wel degelijk noodzakelijk voor de aanleg van de Betuweroute. Het was beter geweest om de maatregel niet als bijkomende infrastructurele voorziening te kwalificeren, maar gewoon te spreken van een infrastructurele maatregel, in welk geval vernietiging achterwege was gebleven.

7.2.3 Een niet uitgebrachte nota van wijziging over de inhoud van het tracébesluit

Rond de eeuwwisseling is als onderdeel van de wijziging van 2000¹⁵⁵ ambtelijk een voorzet gemaakt om op andere wijze een deel van de inhoud van het begrip tracé te definiëren. Het voorstel om de zinsneden: "de daarbij te realiseren bijkomende infrastructurele voorzieningen en

¹⁵² VzABRvS 17 april 1997, F01.97.0006.

¹⁵³ ABRvS 28 mei 1998, nr. E.01.96.0532, p. 153/154.

¹⁵⁴ Ibid., p. 186/187.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 1998/2001, 26 343.

de daarbij te realiseren maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard” te vervangen door de met de aanleg of wijziging verband houdende maatregelen” heeft echter niet geleid tot een nota van wijziging. De wijziging werd gemotiveerd dat gezien de veelheid van belangen die in het geding kunnen zijn, het beter was om de twee formules te vervangen door een algemene formule, die buiten twijfel stelt dat ook andere maatregelen met het oog op de bescherming of bevordering van andere belangen dan de reeds in de wet genoemde in het tracébesluit kunnen worden geregeld. Gedacht werd daarbij dus ook aan voorzieningen die niet van infrastructurele aard zijn of maatregelen die niet van landschappelijke, landbouwkundige of ecologische aard zijn. Wel moest er altijd een relatie zijn met de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur. Reden voor het niet uitbrengen van een nota van wijziging was gelegen in de binnen het ministerie levende gedachte dat het aan de vooravond van de behandeling door de TK uitbrengen van een nota van wijziging de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel niet ten goede zou komen.¹⁵⁶ De binnen het ministerie levende wens om te komen tot een meer eenvoudige omschrijving van een infrastructureel besluit werd overigens wel gebruikt voor de Waterwet, waarvan het voorstel van wet op 28 september 2006 aan de TK was toegezonden. Artikel 5.2 [thans artikel 5.4], tweede lid, eerste volzin luidde: “Het plan bevat ten minste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk.”¹⁵⁷

In de concept-nota werd ook ingegaan op de verstrengeling van functies in het project De Maaswerken. In de concept-toelichting werd gewezen op de wenselijkheid om de maatregelen van het verlagen van hoogwaterstanden (waterhuishoudkundige functie) in hetzelfde besluit te kunnen opnemen als de maatregelen voor de verbreding van de hoofdvaarweg (vaarwegfunctie). De nota van wijziging was bedoeld om het mogelijk te maken dat maatregelen binnen één project in één tracébesluit konden worden opgenomen, zodat de verschillende elementen van het watersysteem (oppervlaktewater, grondwater, waterkwantiteit en waterkwaliteit) alsook de verschillende functies en belangen (scheepvaart, natuur, landbouw, wonen en werken, recreatie) in onderlinge samenhang konden worden gezien. Met andere woorden dat waar het treffen van maatregelen of voorzieningen met betrekking tot de aanleg of wijziging van de hoofdvaarweg bestanddeel is van een groter rijksproject, het tracébesluit de nodige maatregelen bevat ter zake van het grotere rijksproject waarvan het vaarwegproject een integrerend onderdeel is.

7.2.4 Eroderende oevers en hoogwatergeulen

De nota van wijziging is niet ingebracht. De maatregelen voor het project De Maaswerken zijn niet alleen opgenomen in het tracébesluit, maar tevens als concrete beleidsbeslissingen opgenomen in een provinciaal omgevingsplan (streekplan). Wel werd besloten om vanwege de samenhang van beide besluiten, de voorbereiding gelijk op te laten gaan. De Afdeling heeft de zaken bovendien gevoegd behandeld en ook in beide zaken tegelijkertijd uitspraak gedaan.

De Afdeling uiteraard niet op de hoogte van de niet uitgebrachte nota van wijziging. Toch valt op dat de Afdeling in haar uitspraak op het tracébesluit Zandmaas/Maasroute in de geest van die concept-nota ingaat op de inhoud van het tracébesluit. Waar verweerder nog aangaf dat de maatregel inzake eroderende oevers moest worden beschouwd als maatregel van ecologische en landschappelijke aard, tevens behorend tot het infrastructurele werk, benaderde de Afdeling de vraag of de maatregel onderdeel van het tracébesluit mocht zijn, op een praktische wijze. De Afdeling pakte beide begrippen bij elkaar en zoomde in het begrip tracé:

“Naar uit de stukken blijkt, dienen de eroderende oevers als mitigerende maatregel voor het verlies aan rivierdynamiek als gevolg van de zomerbedverruiming. Het project met de oevers is gericht op het herstellen van natuurlijke processen in watersystemen door het gedeeltelijk verwijderen van de bestaande oeverbescherming, waardoor het natuurlijke proces van erosie en sedimentatie meer kans krijgt. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet gesteld kan worden dat de aanleg van eroderende oevers met deze functies niet noodzakelijk is en niet zou passen binnen de reikwijdte van de Tracéwet.”

Op gelijke wijze werd ingegaan op de aanleg van de hoogwatergeul, die door verweerder werd neergezet als “een maatregel van landschappelijke en ecologische aard, nu deze voorziet in

¹⁵⁶ Een derde nota van wijziging was nog in november 1999 uitgebracht en de behandeling van het wetsvoorstel was reeds gepland voor 1 februari 2000.

¹⁵⁷ Kamerstukken II Tweede Kamer 2006/07, 30 818, nr. 2.

berging van vrijkomende grond en dient als natuurcompensatie." Waar de Afdeling bestuursrechtspraak bij de eroderende oevers nog wel spreekt van een mitigerende maatregel, laat zij bij de hoogwatergeul de term bijkomende voorzieningen vallen. (Zij gaat echter niet in op de vraag, zoals wel bij de verlegging van de A15, of de maatregel wel nodig is voor het veilig en doelmatig gebruik van de hoofdvaarweg. Dat zou ook kunnen nu de Afdeling niet spreekt van de wettelijke termijn bijkomende infrastructurele voorzieningen maar van bijkomende voorzieningen.)

"Naar uit de stukken blijkt moeten er als gevolg van de maatregelen die worden getroffen ter verbetering van de scheepvaartroute over de Maas en ter verbetering van de bescherming tegen hoogwater een aantal bijkomende voorzieningen worden getroffen. Deze hebben onder meer betrekking op de aanleg van bergings- en verwerkingslocaties voor de grote hoeveelheden grond die vrijkomen bij de verbreding en verdieping van de Maas en de aanpassing van oevers langs de Maas ten behoeve van de infrastructuur en de ontwikkeling van natuur. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet gesteld kan worden dat de aanleg van een hoogwatergeul met deze functies niet noodzakelijk is en niet zou passen binnen de reikwijdte van de Tracéwet."¹⁵⁸

7.2.5 Nieuwe vestigingsplaats tankstation

Een nieuwe vestigingsplaats voor een tankstation kan niet beschouwd worden als een bijkomende infrastructurele voorziening. De exploitante van het tankstation stelde dat de gronden voor een nieuwe vestigingsplaats in het tracébesluit hadden moeten worden opgenomen om beter te waarborgen dat de verplaatsing van haar bedrijf daadwerkelijk kan plaatsvinden. De Afdeling:

"Reeds gedurende vele jaren hebben appellante en Rijkswaterstaat onderhandeld over de verplaatsing. De plaats waarover tussen hen overeenstemming bestaat, ligt ongeveer 1,3 km ten oosten van de gronden waarop het tracébesluit betrekking heeft, aan het deel van de weg dat reeds als autosnelweg is uitgevoerd. Het betreft een wegdeel dat niet zal worden omgebouwd. Naar het oordeel van de Afdeling laat de Tracéwet, gelet op hetgeen in artikel 2 omtrent het toepassingsbereik van die wet is bepaald en nu geen sprake is van een bijkomende infrastructurele voorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder h, sub 2, ten aanzien van de om te bouwen weg, niet toe om de nieuwe vestigingsplaats in het tracébesluit op te nemen."¹⁵⁹

In aantekening 6.1 zijn voorbeelden gegeven, ontleend aan de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel, van bijkomende infrastructurele voorzieningen. Zo kan het tracébesluit ook een ruimtebeslag bevatten voor verzorgingsplaatsen bij hoofdwegen zoals wegrestartants, motorbrandstofverkoopplaatsen en parkeerplaatsen. Blijkbaar was het bij de ombouw van RW 59 niet nodig om te voorzien in een ruimte voor een tankstation, nabij de plaats waar een tankstation lag en dat door de ombouw verplaatst moest worden. Het opnemen van ruimtebeslag voor een tankstation op 1300 meter buiten de grenzen van het tracébesluit is echter geen bijkomende infrastructurele voorziening, dient immers niet voor het veilig en doelmatig gebruik van het betreffende gedeelte van de hoofdweg.

7.2.6 Ontsluitingswegen als bijkomende infrastructurele voorziening

Het tracébesluit voor de Rijksweg 31 (ook wel de Haak om Leeuwarden genoemd) kende naast een aanpassing van de hoofdweg ook de aanleg/aanpassing van een invalsweg aan de westelijke zijde van de stad. De Afdeling boog zich over de vraag of de nieuwe ontsluitingsweg wel onderdeel mocht zijn van het tracébesluit.

"(appellanten sub 2) betogen dat de Westelijke invalsweg ten onrechte deel uitmaakt van het tracébesluit. Daartoe voeren zij aan dat de Westelijke invalsweg een gemeentelijke weg is en geen hoofdweg als bedoeld in artikel 2 van de Tracéwet, zodat de Tracéwet daarop niet van toepassing is. De Westelijke invalsweg is volgens hen te lang om als een op- en afrit te kunnen worden aangemerkt. (...) Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Tracéwet wordt in deze wet onder bijkomende infrastructurele voorzieningen verstaan: werken of bouwwerken die, zonder deel uit te maken van het profiel van de hoofdweg, met die weg zijn verbonden en dienen voor de instandhouding dan wel het veilig en doelmatig gebruik daarvan. De Afdeling overweegt dat in de geschiedenis van de totstandkoming van de Tracéwet (Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 3, p. 21) ontsluitingswegen niet expliciet als voorbeeld

¹⁵⁸ ABRvS 9 juli 2003, ECLI: NL:RVS:2003:AH9396 (tracébesluit Zandmaas/Maasroute).

¹⁵⁹ ABRvS 5 november 1998, E01.95.0487 (tracébesluit Rijksweg 59 Rosmalen-Geffen).

van bijkomende infrastructurele voorzieningen worden genoemd, wel worden onder meer op- en afritten naar en van de hoofdwegen genoemd. De in de wetsgeschiedenis opgenomen opsomming is echter niet limitatief, en sluit daarom niet uit dat ontsluitingswegen kunnen worden aangemerkt als bijkomende infrastructurele voorziening wanneer zij voldoen aan de daarvoor in de Tracéwet gegeven definitie. De Westelijke invalsweg is een nieuwe verbinding tussen de Rijksweg 31 en de Newtonlaan en daarmee één van de ontsluitingswegen van Leeuwarden. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat de Westelijke invalsweg behoort tot één van de drie aansluitingen om vanaf de Rijksweg 31 de stad Leeuwarden te bereiken. Deze aansluitingen zijn uit een oogpunt van verkeersafwikkeling tussen de Rijksweg 31 en de bestaande infrastructuur in Leeuwarden noodzakelijk, aldus de minister. De minister wijst er verder op dat de Westelijke invalsweg niet los van de Rijksweg 31 kan worden beschouwd: zonder aanleg van de Rijksweg 31 zou de Westelijke invalsweg niet worden aangelegd. De Afdeling acht het gezien het betoog van de minister aannemelijk dat de aanleg van de Westelijke invalsweg dient voor het doelmatig gebruik van de Rijksweg 31 en zodanig samenhangt met de aanleg van de Rijksweg 31 dat deze met het tracé is verbonden. Gelet hierop is deze weg aan te merken als een bijkomende infrastructurele voorziening. De minister stelt zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt dat deze weg als onderdeel van het tracé in het tracébesluit kon worden betrokken.¹⁶⁰

7.2.7 Samenhang tussen twee maatregelen: één besluit?

In zowel de beroepsprocedure tegen het tracébesluit A7 Zuidelijke Ringweg Groningen als die tegen de omgevingsvergunning voor het aanleggen van de Helperzoomtunnel werd door appellanten aangevoerd dat beide maatregelen – onderdeel van het project Aanpak Zuidelijke Ringweg – onderdeel van het tracébesluit hadden moeten zijn. In de procedure tegen de omgevingsvergunning werd – onder verwijzing naar de uitspraak inzake de Rijksweg 31 (zie aantekening 6.2.6) – betoogd dat er sprake was van een bijkomende infrastructurele voorziening.

“Naar het oordeel van de rechtbank is niet op voorhand duidelijk dat de aanleg van de Helperzoomtunnel als bijkomende infrastructurele voorziening meegenomen dient te worden bij het tracébesluit. Hierbij acht de rechtbank van belang dat de geprojecteerde locatie van de Helperzoomtunnel (te) ver verwijderd is van het tracé van de ringweg, waarop het tracébesluit betrekking heeft en er evenmin sprake is van een directe aansluiting op de ringweg vanaf de Helperzoomtunnel door middel van een op- of afrit. Gelet hierop is er in dit geval sprake van een andere situatie dan in de uitspraak van 17 november 2010 van de ABRvS (ECLI:NL:RVS:2010:BO4217) waar eisers sub 2 naar verwijzen. Ook anderszins ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat de Helperzoomtunnel bij het tracébesluit betrokken had moeten worden en dat verweerder derhalve niet (langer) bevoegd zou zijn tot het nemen van het onderhavige besluit.”¹⁶¹

In de uitspraak van de Afdeling over het tracébesluit werd van de zijde van de minister aangevoerd dat er geen sprake was van een bijkomende infrastructurele voorziening en onder verwijzing naar de uitspraak van de Rijksweg 31 dat er geen relatie was tussen de wijziging van de hoofdweg en de aanleg van de Helperzoomtunnel. Aangevoerd werd dat de uitvoering van het ene project los stond van het andere. De Afdeling pakte de aangereikte draad van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, niet op, maar kwam, uitgaande van aanhef en onder b van datzelfde artikellid tot een conclusie over de begrenzing van het tracébesluit:

“De besluitvorming omtrent de Helperzoomtunnel maakt onderdeel uit van het project aanpak Ring Zuid, maar staat los van het tracébesluit, aldus de minister. De tunnel is geen zogenoemde bijkomende infrastructurele voorziening als gevolg van het tracébesluit. Om welke reden de Helperzoomtunnel ook geen onderdeel van het tracébesluit kan zijn, aldus de minister. Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Tracéwet bevat het tracébesluit ten minste een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk, voor zover die voorzieningen rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het werk. (...) De Afdeling overweegt dat aan de minister, gelet op het bepaalde in de Tracéwet beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzing van een tracébesluit. De minister heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat geen rechtstreeks verband bestaat tussen de infrastructurele ontwikkelingen

¹⁶⁰ ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217 (tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden).

¹⁶¹ Rb Noord-Nederland 16 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4393 (omgevingsvergunning voor het aanleggen van de Helperzoomtunnel Groningen).

in het tracébesluit enerzijds en de Helperzoomtunnel en het vanwege de Helperzoomtunnel opgestelde inrichtingsplan anderzijds. Gelet daarop ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing van het tracébesluit in dit geval niet in redelijkheid kon worden vastgesteld.¹⁶²

8. Artikel 10, eerste lid, onder d (tijdelijke maatregelen en voorzieningen)

8.1 De nota van wijziging

Bij nota van wijziging is onder vernummering van de onderdelen d en e naar e en f een nieuw onderdeel d toegevoegd. De toelichting bij de nota van wijziging zegt daarover:

“Vrijwel alle tracébesluiten bevatten tijdelijke maatregelen, zoals bouwwegen en werkterreinen. Zonder de beschikking over die gronden kan het werk niet gemaakt worden. Na voltooiing van de werkzaamheden worden de tijdelijke maatregelen en voorzieningen ongedaan gemaakt en herleeft in beginsel de oude bestemming. In de praktijk wordt regelmatig de vraag aan de orde gesteld of het niet verstandig is om expliciet in de (nieuwe) Tracéwet te bepalen dat het tracébesluit ook betrekking kan hebben op de gronden nodig voor tijdelijke werkzaamheden. De definitiebepaling van het begrip “tracé” zoals opgenomen in het huidige artikel 1, eerste lid, onder h, van de Tracéwet verschaft daarover geen volstrekte duidelijkheid, ook al heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken geoordeeld dat “verweerder in redelijkheid de bouwzone in het tracébesluit heeft kunnen opnemen” (zie onder meer: ABRvS 29 december 2004, 200403311/1 (tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle), rechtsoverweging 2.4.5). Het is verstandig om daar waar in de praktijk twijfels zijn over de uitleg van de Tracéwet die duidelijkheid te verschaffen door in de wet zelf op te nemen dat tijdelijke maatregelen en voorzieningen voor het maken van het werk onderdeel kunnen zijn van het tracébesluit.”¹⁶³

8.2 Jurisprudentie inhoud tracébesluit: de tijdelijke bouwweg

De nota van wijziging is op 17 november 2010 ontvangen door de TK, vlak na de zitting bij de Afdeling bestuursrechtspraak over het tracébesluit Spooruitbreiding Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad op 9 november 2010. Tijdens die zitting werden vragen gesteld of een tijdelijke bouwweg wel onderdeel kon zijn van een tracébesluit, gelet op de inhoudsvereisten die de toen geldende Tracéwet stelde.¹⁶⁴ Op 19 januari 2011 deed de Afdeling uitspraak:

“(appellanten) kunnen zich niet met het Tracébesluit verenigen voor zover daarin de zogenoemde bouwweg 20B is opgenomen. Dit is een tijdelijke weg langs het talud van de A10, bedoeld om bouwverkeer toegang te geven tot de bouwlocatie van de in het Tracébesluit opgenomen nieuwe spoorbrug over de Amstel. (...) Ingevolge artikel 1 van de Tracéwet, voor zover hier van belang, wordt onder het tracé verstaan: de aanduiding op kaarten van het verloop en de geografische omvang van een te wijzigen spoorweg, en een beschrijving van de daarbij te realiseren ligging in het terrein, de bijkomende infrastructurele voorzieningen en de maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard.”

De samenloop van de beroepszaak en de totstandkoming van de nota van wijziging was de Afdeling niet ontgaan. Zij vervolgt:

“Inmiddels is een wetsvoorstel aanhangig waarin — kort weergegeven en voor zover hier van belang — de definitie van tracé wordt uitgebreid in die zin dat ook tijdelijke maatregelen en voorzieningen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de aanleg of wijziging van de (spoor)weg onderdeel zijn van het tracé (Kamerstukken II 2010-2011, 32 377, nr. 7.”

Om vervolgens door te gaan op de kwalificatie van de tijdelijke bouwweg:

¹⁶² ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tussenuitspraak tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).

¹⁶³ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 7, p. 2.

¹⁶⁴ Bij brief van 25 oktober 2010 had de Afdeling reeds aangekondigd dat op de zitting als eerste aan de orde zou worden gesteld of een tijdelijke bouwweg, die geen onderdeel is van het tracé van de (spoor)weg als zodanig, in een tracébesluit kan worden opgenomen.

“Bij de beoordeling van deze zaak dient de Afdeling echter niet uit te gaan van de wettekst zoals deze mogelijk in de toekomst luidt, maar van de Tracéwet zoals deze luidde bij het nemen van het bestreden Tracébesluit. Een tijdelijke bouwweg is geen onderdeel van de te wijzigen spoorweg, en evenmin een bij de spoorweg komende infrastructurele voorziening (zoals de nieuwe spoorbrug), noch een maatregel van landschappelijke, landbouwkundige of ecologische aard. De tijdelijke bouwweg is daarom geen onderdeel van het bij het Tracébesluit vast te stellen tracé. Het Tracébesluit is, voor zover daarin de tijdelijke bouwweg is opgenomen, in strijd met artikel 15 van de Tracéwet. Dat, zoals de minister ter zitting heeft betoogd, de Afdeling in het verleden niet tot een vergelijkbare gevolgtrekking is gekomen, maakt dat niet anders.”

En af te sluiten met de opmerking dat een uitvoeringsbesluit nodig is voor het kunnen realiseren van een tijdelijke bouwweg.

“De Afdeling merkt op dat indien voor de aanleg en het gebruik van de tijdelijke bouwweg planologische besluitvorming nodig is, het naar de tekst van de Tracéwet zoals deze bij het nemen van het bestreden Tracébesluit luidde, gaat om besluiten met het oog op de uitvoering van het Tracébesluit als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Tracéwet. De minister mag op grond van het derde lid van artikel 20 medewerking vorderen van de andere betrokken bestuursorganen bij het nemen van die besluiten, en mag op grond van het zesde en het zevende lid deze besluiten zelf nemen wanneer deze door de andere betrokken bestuursorganen niet of niet tijdig worden genomen. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 15 van de Tracéwet te worden vernietigd voor zover daarin de tijdelijke bouwweg 20B is opgenomen.”¹⁶⁵

8.3 Commentaar op de uitspraak over de tijdelijke bouwweg

8.3.1 De praktijk

In vrijwel alle tracébesluiten zijn maatregelen opgenomen in aanvulling op de extra rijstrook of het extra spoor. Dat zijn vooral mitigerende maatregelen (zoals fauna-passages, geluidschermen, nieuwe wegen ter ontsluiting van bedrijven op het wegennet, fietspaden, nieuwe bermsloten, allemaal ter beperking van de nadelige gevolgen van het tracébesluit) en in mindere mate compenserende maatregelen (gronden nodig voor de compensatie van verloren waardevolle gebieden).

Naast deze permanente wijzigingen, bevat een tracébesluit vaak ook maatregelen om het werk te kunnen maken. Daartoe worden in het tracébesluit gronden opgenomen/aangewezen voor tijdelijke baggerspeciedepots, voor werkterreinen en bouwwegen. Met name bij spoorprojecten en bij vaarwegprojecten is het - anders dan bij wegprojecten - niet altijd mogelijk om vanuit de bestaande infrastructuur het werk te kunnen uitvoeren. Maar ook voor het maken van een viaduct, een geluidscherm en andere kunstwerken is in de bouwfase vaak grond nodig, die na realisering van het werk weer de oude bestemming kan krijgen.

8.3.2 Betekenis van eerdere jurisprudentie

De overweging “Dat, zoals de minister ter zitting heeft betoogd, de Afdeling in het verleden niet tot een vergelijkbare gevolgtrekking is gekomen, maakt dat niet anders” is geen sterke overweging. De Afdeling had ook kunnen motiveren waarom zij naar aanleiding van de haar voorgelegde tijdelijke bouwweg¹⁶⁶ tot de conclusie was gekomen dat zij “thans, anders dan voorheen” vond dat tijdelijke maatregelen geen onderdeel konden zijn van het begrip tracé.

Van de zijde van verweerder was naar voren gebracht dat de Afdeling eerder geen moeite had om een werkterrein als onderdeel van een tracébesluit te zien. Verwezen werd naar talloze passages

¹⁶⁵ **ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1351 (tracébesluit Spooruitbreiding Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad).**

¹⁶⁶ De terminologie is wat vreemd: bouwwegen zijn immers altijd tijdelijk.

uit de uitspraak inzake het tracébesluit Betuweroute¹⁶⁷, maar ook naar een meer recente uitspraak inzake het tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle van 29 december 2004 (200403311/1).¹⁶⁸

“Met betrekking tot de uitvoering van het tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle blijkt uit de bepalingen van het besluit in samenhang met kaart 52 dat ten zuiden van de nieuwe brug aan weerszijden van de IJssel een bouwzone is voorzien. De bouwzone aan de westzijde van de IJssel zal ongeveer eenvijfde deel van de percelen van appellante in beslag nemen en deze percelen voor een belangrijk deel afschermen van de IJssel. Uit de stukken volgt dat bij de plaatsbepaling van dit werkterrein rekening is gehouden met de ligging van de oude brug ten noorden van de nieuwe brug gedurende de uitvoeringsfase, met de lengte van de te bouwen overspanning, alsmede met de diepte van de vaargeul ter plaatse. Gedurende de bouwperiode zal verweerder overleg voeren met de direct betrokkenen om hinder en schade zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij zal mede aandacht worden gegeven aan de mogelijkheid dat de voor de uitvoering van het tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle benodigde gronden worden gehuurd van appellante. Het streven van ProRail is erop gericht op een minnelijke wijze een overeenkomst te sluiten voor de huur van het terrein, waarbij tegelijkertijd appellante de mogelijkheid wordt geboden voor een verdere ontwikkeling van haar ideeën voor het vakantietoerisme. Voorts heeft verweerder verklaard dat appellante een beroep kan doen op de regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder in redelijkheid de bouwzone in het tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle heeft kunnen opnemen.”

Behalve in de uitspraak over het tracébesluit Betuweroute wordt ook in het tracébesluit van de HSL-Zuid¹⁶⁹ regelmatig stilgestaan bij de vraag of tijdelijke werken/gronden wel deel kunnen uitmaken van het tracébesluit. Ik volsta met één citaat:

Op pagina 133 overweegt de ABRvS: “Appellante is van mening dat de gronddepots niet als onderdeel van het tracé kunnen worden beschouwd en derhalve ten onrechte in het tracébesluit HSL-Zuid zijn opgenomen. (...) Naast het permanente ruimtebeslag bestaande uit de twee sporen van de HSL-Zuid inclusief de bijkomende infrastructuur en de inpassingszone zijn er ook tijdelijke terreinen nodig om de werken voor de HSL-Zuid te kunnen uitvoeren. Deze terreinen zijn aangegeven als <bouwzone>. Daartoe rekent de Minister ook terreinen waar de vrijkomende grond tijdelijk wordt opgeslagen. De Afdeling acht het niet onjuist dat bij de vaststelling van het tracébesluit HSL-Zuid ook wordt voorzien in locaties waar vrijkomende grond tijdelijk wordt opgeslagen. De Minister heeft ervoor gekozen om deze gronddepots aan te leggen in de nabijheid van de plek waar de grond vrijkomt in verband met de beperking van transportkosten, hetgeen de Afdeling niet onredelijk acht. (...) Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat de Minister niet in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot aanwijzing van bovengenoemde gronddepots.”

Conclusie is dat de Afdeling eigenlijk niet gemotiveerd is afgeweken van haar bestendige lijn dat het opnemen van gronden voor werkwegen, opslag, en dergelijke onderdeel mogen zijn van een tracébesluit. Bovenstaande citaten komen uit alle uitspraken inzake zogenaamde spoorse tracébesluiten. Anders dan bij wijziging van de hoofdweg is het bij een wijziging van een spoorweg niet altijd mogelijk het werk te realiseren vanuit de bestaande hoofdinfrastructuur. Als dan een tijdelijke bouwweg nodig is voor het kunnen uitvoeren van een tracébesluit behoort een dergelijke maatregelen opgenomen kunnen worden in een tracébesluit.

8.3.3 De onteigening van gronden nodig om tijdelijk als werkterrein te gebruiken

Als het niet lukt om via minnelijke verwerving gronden of anderszins toestemming voor het tijdelijk gebruik van de gronden te krijgen – bij werkterreinen wordt veelal gehuurd – dan staat ook de mogelijkheid van onteigening ter beschikking.

In artikel 72a van de onteigeningswet staat dat het onteigeningsKB uitgaat van de inhoud van het tracébesluit.

¹⁶⁷ ABRvS 28 mei 1998, E01.96.0532, (tracébesluit Betuweroute), zoals op p. 65, 153, 168 (tijdelijke gronddepots), p. 210 en 213 (werkwegen), 313/314 (bouwzone)

¹⁶⁸ ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8378 (tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle).

¹⁶⁹ ABRvS 6 september 1999, E01.98.0242, E01.98.0273 en E01.98.0312 (tracébesluit en project-PKB inzake de HSL-Zuid, tracébesluit A16 (Moerdijk-Prinsenbeek Noord) en tracébesluit A4 (Burgerveen-Leiden)).

Artikel 72a, eerste lid, luidt: "Onteigening van wegen, bruggen, bermen, bermsloten en kanalen, alsmede daarop rustende zakelijke rechten als in artikel 4 bedoeld, en onteigening voor aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, – waaronder begrepen onteigening voor aanleg en verbetering van werken ter uitvoering van een tracébesluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet – havenwerken, werken ten behoeve van de bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren en terreinen en werken ten behoeve van verbetering of verruiming van rivieren kan geschieden uit kracht van een door Ons, den Raad van State gehoord, genomen besluit."

In de praktijk zijn dan ook voorbeelden te vinden van koninklijke besluiten die gronden ter onteigening aanwijzen nodig voor werkterreinen. Dergelijke gronden kunnen op grond van andere Titel IIa in het onteigeningsbesluit worden meegenomen. In de zakelijke beschrijving moet wel worden aangegeven waarom de werkterreinen en -wegen (in de gegeven omvang) nodig zijn en waarom deze juist op de aangegeven plaatsen zijn geprojecteerd.

"Met betrekking tot het in de onderhavige procedure opgenomen werkterrein merken Wij op dat gronden die tijdelijk nodig zijn voor de uitvoering van het werk in het algemeen op grond van Titel IIa van de onteigeningswet ter onteigening kunnen worden aangewezen. Hierbij geldt echter dat de onteigening een uiterst middel is. Alleen indien met een eigenaar/gebruiker in de minnelijke sfeer geen overeenstemming kan worden bereikt over huur van de benodigde grond of, indien dat niet tot de mogelijkheden behoort, over de eigendomsoverdracht of beëindiging van gebruiksrechten, zal de noodzaak tot onteigening van de betrokken grond aanwezig zijn. De verzoeker om onteigening heeft aangegeven dat het werkterrein voor de uitvoering van het werk niet kan worden gemist. De aanleg van de fiets-voetgangerstunnel onder de A12 brengt met zich mee dat ook de direct ten noorden daarvan gelegen spoorbaan Utrecht-Arnhem door middel van een tunnel dient te worden gekruist. Omdat tijdens de bouw van de tunnel zowel het treinverkeer als het wegverkeer zoveel mogelijk doorgang moet vinden, zal de tunnel gefaseerd worden gebouwd. Hiertoe zal aan de noordzijde van de spoorbaan eerst een tunneldeel worden gebouwd dat in een zeer korte periode, naar verwachting een weekend, in de spoorbaan zal worden geschoven. Hierdoor is de stremming van de spoorlijn minimaal. Aansluitend wordt het tunneldeel onder de A12 in fasen afgebouwd, afgestemd op de met de reconstructiewerkzaamheden samenhangende verleggingen van het wegverkeer. De noodzaak tot beschikbaarheid van het onderhavige werkterrein achten Wij hiermee genoegzaam aangetoond."¹⁷⁰

8.3.4 De toepasselijkheid van artikel 20 van de Tracéwet voor de aanleg van de bouwweg

In deze aantekening aandacht over de door de Afdeling gelegde relatie tussen tracébesluit en artikel 20.

"De Afdeling merkt op dat indien voor de aanleg en het gebruik van de tijdelijke bouwweg planologische besluitvorming nodig is, het naar de tekst van de Tracéwet zoals deze bij het nemen van het bestreden Tracébesluit luidde, gaat om besluiten met het oog op de uitvoering van het Tracébesluit als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Tracéwet. De minister mag op grond van het derde lid van artikel 20 medewerking vorderen van de andere betrokken bestuursorganen bij het nemen van die besluiten, en mag op grond van het zesde en het zevende lid deze besluiten zelf nemen wanneer deze door de andere betrokken bestuursorganen niet of niet tijdig worden genomen."

De Afdeling oordeelt dat "naar de tekst van de Tracéwet" de nadere planologische besluitvorming voor de aanleg van een bouwweg behoort tot de uitvoering van dat tracébesluit. De tracéwetgever had echter een andere invulling van het begrip uitvoering van het tracébesluit voor ogen namelijk dat het uitvoeringsbesluit gebaseerd moet zijn op het tracébesluit zelf. Zie daartoe ook een uitspraak van de Afdeling van 7 mei 2003 over een uitvoeringsbesluit van het tracébesluit Betuweroute. In die zaak oordeelde de Afdeling dat voor de onttrekking van de zuidelijke toe- en

¹⁷⁰ KB van 1 april 2010, nr. 10.000915. Het KB ziet op de aanwijzing van een perceel grond, nodig om tijdelijk als werkterrein te gebruiken en als zodanig ook onderdeel van het wegaanpassingsbesluit A12 Utrecht-Maarsbergen (Spoedwet wegverbreding). Zie ten aanzien van een (werkterrein opgenomen in een) tracébesluit ook KB 12 oktober 2006, nr. 06.003722 (tracébesluit Hanzelijn en tracébesluit Aanvulling Hanzelijn, Zwolle-Hattem).

afritten van de A15 bij Meteren ten onrechte toepassing was gegeven aan artikel 20 van de Tracéwet omdat het tracébesluit Betuweroute niet voorzag in die opheffing.

“Het bestreden besluit is voorbereid overeenkomstig het bepaalde in artikel 20 van de Tracéwet. Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevordert de Minister van Verkeer en Waterstaat een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op aanvragen om vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit. Verweerster heeft het bestreden besluit genomen met het oog op de uitvoering van het Tracébesluit Betuweroute 1996 (verder: het tracébesluit). Bij het besluit heeft verweerster besloten vier toe- en afritten van de Rijksweg A15 te Meteren aan het openbaar verkeer te onttrekken. Appellanten kunnen zich niet met het bestreden besluit verenigen voorzover daarbij de zuidelijke toe- en afritten van de A15 te Meteren worden onttrokken aan het openbaar verkeer. Zij voeren aan dat het tracébesluit niet voorziet in deze mogelijkheid. Verweerster stelt zich in het bestreden besluit op het standpunt dat de onttrekking van de toe- en afritten op grond van het tracébesluit noodzakelijk is. In haar verweerschrift betoogt zij echter dat de onttrekking van de zuidelijke toe- en afritten is gebaseerd op motieven van openbaar belang. De Afdeling stelt vast dat het besluit voor zowel de onttrekking van de noordelijke als de zuidelijke toe- en afritten van de A15 bij Meteren gebaseerd is op het tracébesluit. Het tracébesluit, dat gevormd wordt door de bepalingen en de bijbehorende kaarten, voorziet echter niet in de opheffing van de zuidelijke toe- en afritten van de A15 bij Meteren. In de toelichting van het tracébesluit wordt weliswaar gesproken van de opheffing van de gehele afslag, doch de toelichting maakt geen deel uit van het tracébesluit. Nu vaststaat dat het onttrekken van de zuidelijke toe- en afritten niet is gebaseerd op het tracébesluit maar uitsluitend op motieven van openbaar belang, is wat betreft dit onderdeel van het besluit ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 20 van de Tracéwet. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit wat betreft het onttrekken aan het openbaar verkeer van de zuidelijke toe- en afritten van de A15 te Meteren dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 20 van de Tracéwet.”¹⁷¹

Mij lijkt dat de Afdeling geen juiste invulling heeft gegeven aan de relatie tussen tracébesluit en uitvoeringsbesluiten. Artikel 20 van de Tracéwet, waarin bepalingen zijn opgenomen over de vergunningen ter uitvoering van het tracébesluit, is niet bedoeld voor nadere planologische besluitvorming, maar geeft regels over de procedure van deze vergunningen, die nodig zijn om het tracébesluit te kunnen uitvoeren. Het tracébesluit regelt de RO-titel, de uitvoeringsvergunningen zijn vooral nodig om het tracébesluit niet te belasten met voorschriften van de bestuursorganen die bevoegd gezag voor de diverse vergunningen. Bij die vergunningen kan ook geen discussie meer zijn over de komst van bijvoorbeeld een geluidscherm, dat is onderwerp van het tracébesluit.¹⁷² Een vergunning voor de tijdelijke bouwweg, zoals gesuggereerd door de Afdeling, wordt volop getoetst: er is geen beschermende werking van een tracébesluit. En als dat zo is, kan de vergunning geen artikel 20-uitvoeringsbesluit zijn.

8.3.5 De oplossing vanuit de praktijk

De suggestie van de Afdeling is niet overgenomen. Het was al niet gebruikelijk om de zogenaamde tijdelijke vergunningen – ook wel aannemersvergunningen genoemd – te coördineren via artikel 20 van de Tracéwet.¹⁷³

ProRail heeft 18 mei 2011 een omgevingsvergunning aangevraagd bij de gemeente Amsterdam Stadsdeel Oost. Die (Wabo-)vergunning voor het uitvoeren van werk, zijnde een tijdelijke bouwweg, en het vellen van een houtopstand is verleend op 3 augustus 2011. Door de tuingroep Amstelgorie is bezwaar ingediend, maar dat is op 15 november 2011 ongegrond verklaard. Er is geen beroep ingesteld (bij de rechtbank Amsterdam) tegen de beslissing op bezwaar.

9. De kaarten

9.1 Kaarten bij de trajectnota

¹⁷¹ ABRvS 7 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8319 (uitvoeringsbesluit, onttrekking toe- en afritten aan het openbaar verkeer).

¹⁷² Zie ook artikel 20, elfde lid, en vooral artikel 27 van de Tracéwet: “Indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, kunnen bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op een tracébesluit waarop dat besluit rust.”

¹⁷³ Zie voor meer informatie over de tijdelijke vergunningen en de daarop van toepassing zijnde procedure, het commentaar bij artikel 20.

In de Tracéwet zoals deze luidde tot 1 januari 2012 waren eisen aan kaartmateriaal opgenomen niet alleen voor het tracébesluit maar ook voor de trajectnota.

Zo bepaalde artikel 4, eerste lid, onder a, dat in de trajectnota het verkeers- en vervoertraject waarop de nota betrekking heeft, zou worden beschreven en tevens werd voorzien in een aanduiding daarvan op een of meer topografische of geografische kaarten. Ingevolge het tweede lid, werd daarbij gebruik gemaakt van een of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1:50 000.

Ook werd (artikel 4, eerste lid, onder e) "het tracé van de hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg, zo mogelijk uitgewerkt in een of meer varianten, waarbij voor elke variant de mogelijkheid van een verschuiving van de as van het tracé van ten hoogste 100 meter aan elke zijde en van een verschuiving van ten hoogste twee meter naar boven of naar beneden is open gelaten, alsmede een beschrijving van de kenmerken van die varianten" opgenomen. Ingevolge het derde lid werd "ter voldoening aan artikel 1, eerste lid onder h, onder 1^o" gebruik gemaakt van een of meer detailkaarten met een schaal van ten minste 1:10 000 en van een of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1:50 000.

Wat betreft het doel van de gestelde eisen:

"Dit artikellid geeft een ondergrens aan voor de schaal van de detail- en overzichtskaarten. In de fase van de trajectnota is het technisch en planologisch niet altijd praktisch om te werken met eenzelfde schaal als die van het bestemmingsplan. Wel moet de schaal van detail- en overzichtskaarten zodanig zijn dat in de inspraak- en adviesprocedure en bij de beslissing op verantwoorde wijze tot een oordeel kan worden gekomen over de afweging van de in de trajectnota aangegeven alternatieven, varianten en daaraan verbonden voor- en nadelen. De aangegeven schaal van de detail- en overzichtskaarten beantwoordt aan dit doel."¹⁷⁴

9.2 Kaarten bij het (ontwerp-)tracébesluit

In artikel 11, derde lid, van de Tracéwet zoals deze luidde tot 1 januari 2012, stond dat bij het ontwerp tracébesluit "ter voldoening aan artikel 1, eerste lid, onder h, onder 1^o," gebruik gemaakt van een of meer detailkaarten met een schaal van ten minste 1:2500 en van een of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1:20 000. In artikel 15, eerste lid, werd ondermeer artikel 11, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de vaststelling van het definitieve tracébesluit.

"De leden van de fractie van Groen Links zijn van oordeel dat het tracébesluit zeer gedetailleerd moet zijn, wil het in de praktijk mogelijk zijn beroep en rechtsbescherming op het tracébesluit te concentreren. Ingevolge artikel 20, eerste lid, wordt bij het tracébesluit gebruik gemaakt van één of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1: 2500 en van één of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1: 20 000. Eerstbedoelde maat is gelijk aan de maat, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel e, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, die geldt voor kaarten bij bestemmingsplannen, waarin gronden zijn begrepen, waarvan de bestemming in de naaste toekomst voor verwerkelijking in aanmerking komt. Eén en ander impliceert, dat het tracébesluit even gedetailleerd is als het zoëven genoemde bestemmingsplan. Aangezien het tracébesluit derhalve tot op bestemmingsplanniveau wordt uitgewerkt, meet het tracébesluit zich qua exactheid en inzichtelijkheid met een bestemmingsplan. Het tracébesluit voldoet hiermee aan de eisen, die de leden van deze fractie hieraan terecht stellen."¹⁷⁵

Hoewel voorheen verwezen werd aan artikel 1, eerste lid, onder h, onder 10 - de aanduiding op een of meer topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigingen hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg - is het gebruikelijk ook de andere bestanddelen van het begrip tracé op de kaart te vermelden.

Thans wordt in artikel 10, eerste lid, onder e nog wel een ten minste schaal van 1:2500 genoemd maar worden geen schaalessen meer gesteld in de overzichtskaarten.

9.3 Jurisprudentie over kaarten

¹⁷⁴ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3. p. 22-23.

¹⁷⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 6, p. 31-32.

9.3.1 Luchtfoto's als kaartondergrond

Bij het tracébesluit van De Maaswerken is voor de detailkaarten gebruik gemaakt van luchtfoto's, die vervolgens bewerkt zijn om daarop de maatregelen (voornamelijk het ruimtebeslag) aan te geven. Gebruikelijker is om topografische kaarten als ondergrond te gebruiken.

"Met betrekking tot de wijze waarop de bij het tracébesluit behorende kaarten zijn ingericht heeft de Staatssecretaris terecht gesteld dat de kaarten voldoen aan de in de Tracéwet gestelde eisen. In artikel 11, tweede lid, van de Tracéwet is bepaald dat bij het ontwerp-besluit ter voldoening aan artikel 1, eerste lid, onder h, onder 1^o, gebruik wordt gemaakt van een of meer detailkaarten met een schaal van tenminste 1:2500 en van een of meer overzichtskaarten met een schaal van tenminste 1:20.000. Op de evengenoemde detailkaarten is onder meer het permanente en tijdelijke ruimtebeslag opgenomen, waaruit belanghebbenden kunnen afleiden welke gronden nodig zijn voor de uitvoering van het tracébesluit. Voorts zijn in de kaartenatlas die behoort bij het tracébesluit ook de dwarsprofielen opgenomen. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het tracébesluit op dit onderdeel niet in strijd is met de rechtszekerheid."¹⁷⁶

9.3.2 Visualisaties

Visualisaties, die vaak opgenomen zijn in een toelichting op in een bij de toelichting behorende bijlage, zijn geen detailkaarten als bedoeld in de Tracéwet.

"De stukken waar (appellant sub 7) op doelt, zijn aanvullende tekeningen die een invulling weergeven van de wijze waarop de tunnelbak en de toegang tot zijn gronden kunnen worden gerealiseerd. De Afdeling stelt vast dat het hier geen detailkaarten in de zin van artikel 11, derde lid, van de Tracéwet betreft, maar slechts tekeningen die een idee kunnen geven van de wijze waarop het Tracébesluit ter plaatse zou kunnen worden uitgevoerd. De door (appellant sub 7) bedoelde tekeningen zijn naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs niet nodig voor een beoordeling van het Tracébesluit, zodat ze niet ter inzage hoefden te worden gelegd. De Afdeling stelt vast dat de kaarten die betrekking hebben op de voorziene ontwikkelingen met betrekking tot de Zuid-Willemsvaart ter hoogte van de woningen van (appellant sub 9) en anderen wat betreft de mate van detaillering voldoen aan de eisen die de Tracéwet daaraan stelt. Uit de Tracéwet vloeit geen plicht voort om de door (appellant sub 9) en anderen bedoelde verdere visualisatie van de voorziene ontwikkelingen op te stellen."¹⁷⁷

9.3.3 Overzichtskaart

Een buurtvereniging voerde aan dat bij het nemen van het Otracébesluit een overzichtskaart was gehanteerd die geen actueel beeld gaf van het woongebied. De vraag lag voor welke eisen aan kaarten moeten worden gesteld.

"Artikel 1, eerste lid, onder h, onder 10 [lees: 1^o- hg], van de Tracéwet bepaalt, voor zover hier van belang, dat in deze wet onder tracé wordt verstaan de aanduiding op een of meer topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdweg. Ingevolge artikel 11, derde lid, wordt, voor zover hier van belang, bij het ontwerp-tracébesluit ter voldoening aan artikel 1, eerste lid, onder h, onder 10 [lees: 1^o- hg], gebruik gemaakt van een of meer overzichtskaarten met een schaal van ten minste 1:20.000. Uit artikel 11, derde lid, in samenhang bezien met artikel 1, eerste lid, onder h, onder 10 [lees: 1^o- hg], van de Tracéwet volgt dat de overzichtskaart inzicht dient te geven in het verloop en de geografische omvang van een aan te leggen of te wijzigen hoofdweg. Geen eisen worden gesteld ten aanzien van de te hanteren topografische ondergrond. Nu de overzichtskaart een toereikend inzicht geeft in de geografische omvang van de projecteerde hoofdweg is de minister, gelet op de strekking van de desbetreffende bepalingen in onderlinge samenhang bezien, op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel niet gehouden, een meer actuele topografische ondergrond te hanteren."¹⁷⁸

¹⁷⁶ ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9396 (tracébesluit Zandmaas/Maasroute).

¹⁷⁷ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8690 (Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).

¹⁷⁸ ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7417 (tracébesluit N2 aansluitingen Meerenakkerweg/ Heistraat en Noord-Brabantlaan).

10. De termijn voor de opleveringstoets

In het commentaar bij artikel 23 wordt ingegaan op de opleveringstoets zelf. In dat artikel wordt overigens verwezen naar artikel 10, eerste lid, onder f.

“De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in artikel 10, eerste lid, onderdeel e [inmiddels: onderdeel f], 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. [...] 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.”¹⁷⁹

Wat de juiste termijn is, hangt af van de vraag of het op die datum te verrichten onderzoek naar de gekozen milieuaspecten zinvol is. Ik bedoel daarmee dat de opleveringstoets bedoeld is als een extra check op de juistheid van de onderzoeksresultaten op basis waarvan het tracébesluit is genomen. Als de onderzoeksresultaten uitwijzen dat alsnog maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van de water- of luchtkwaliteit of vanwege het gewenste aanvaardbaarheidsniveau als het gaat om geluid of trillinghinder, dan kunnen die maatregelen alsnog getroffen worden. Op het moment dat een extra rijstrook wordt geopend, zal al snel gebruik worden gemaakt van die extra rijstrook en kan op reeds korte termijn na de ingebruikneming van de weg een onderzoek gedaan worden. Bij spoorse tracébesluiten ligt dat anders en ook bij de aanleg of wijziging van een hoofdvaarweg zal er geen sprake zijn van ‘volbelasting’.

In het tracébesluit wordt de termijn bepaald. In het Besluit trillinghinder spoor (Bts) is wel voorgeschreven dat in de spoorse tracébesluiten de opleveringstoets in ieder geval zit op het aspect trillinghinder. En bovendien – artikel 8, tweede lid, van het Bts – dat de termijn wordt bepaald op één jaar na het tijdstip van ingebruikneming van de aangelegde, gewijzigde of de opnieuw in gebruik genomen landelijke spoorweg.

11. Het vaststellen of wijzigen geluidproductieplafonds

11.1 De hogere waarden regeling tot 1 juli 2012

Met ingang van 1 januari 2012 is artikel 10 opnieuw vastgesteld. In het tweede en het derde lid werd onder b en c nog verwezen naar de Wet geluidhinder. Zo luidde artikel 10 tweede lid, aanhef en onder b en c:

- “2. Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg bevat, voor zover van toepassing, voorts:
- b. de in acht te nemen grenswaarden voor geluidhinder en de aanduiding van de maatregelen, gericht op het terugbrengen van de verwachte geluidsbelasting van de gevel van woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen onderscheidenlijk aan de grens van geluidsgevoelige terreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder;
 - c. de beslissing tot vaststelling van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting in de zone ingevolgd de artikelen 87e tot en met 87i van die wet;”.

Het betrof geen nieuwe bepaling maar een overplaatsing uit de artikelen 1, eerste lid, onder h en 15, tweede lid, van de Tracéwet, zoals die luidde voor 1 januari 2012.

11.2 Invoeringswet geluidproductieplafonds

Met ingang van 1 juli 2012 is artikel 10 gewijzigd. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b en c, kwam als volgt te luiden:

- “2. Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg bevat, voor zover van toepassing, voorts:

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 6, p. 28.

- b. de in acht te nemen geluidproductieplafonds, indien aanleg of wijziging zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond, alsmede de referentiepunten ingeval van aanleg of ingeval van verplaatsing van referentiepunten;
- c. indien toepassing is gegeven aan artikel 104a van de Wet geluidhinder, de in dat artikel bedoelde hogere waarden,”.

De toelichting zegt daarover:

“In de huidige Tracéwet is geregeld dat een beslissing tot het vaststellen van een hogere waarde in de zin van de Wet geluidhinder deel uitmaakt van het tracébesluit (artikel 15, tweede lid, van de Tracéwet). In het kader van de aanleg en wijziging van de rijksinfrastructuur zullen echter geen hogere waarden meer worden vastgesteld. In plaats daarvan worden geluidproductieplafonds vastgesteld of gewijzigd. Dat noopt tot aanpassing van de Tracéwet. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën van wegen of spoorwegen. Deze drie categorieën worden hierna achtereenvolgens behandeld.

1°. De aan te leggen of te wijzigen weg of spoorweg waarop het tracébesluit primair betrekking heeft (de primair aan te leggen of te wijzigen weg of spoorweg). Ingevolge deze Invoeringswet zal in de Tracéwet worden bepaald dat de beslissing tot het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds voor deze weg of spoorweg deel uitmaakt van het tracébesluit. Daarmee wordt aangesloten bij het beginsel dat het tracébesluit de geluidaspecten mede omvat. Overigens kunnen de betrokken geluidproductieplafonds in de fase na afronding van de tracéprocedure worden gewijzigd overeenkomstig de procedure van hoofdstuk 11 (nieuw) van de Wet milieubeheer. Dit is geregeld in het nieuwe vierde lid van artikel 11.19 van de Wet milieu-beheer, dat in deze Invoeringswet wordt voorgesteld. Deze bepaling is van belang omdat de plafonds expliciet van toepassing zijn voor onbepaalde tijd, en in hoofdstuk 11 een afzonderlijke wijzigingsprocedure kennen. Uit de bepaling vloeit voort dat een latere plafonduwziging (bijvoorbeeld in verband met een toename van het verkeer) niet de tracéprocedure behoeft te doorlopen (tenzij de plafonduwziging wederom deel uitmaakt van een tracéwetplichtig project, uiteraard). Ook een eventueel overschrijdingsbesluit zal gelijktijdig met het tracébesluit worden voorbereid. In voorkomend geval kan een besluit tot wijziging van een geluidproductieplafond immers niet worden genomen zonder gelijktijdig overschrijdingsbesluit. Het in wetsvoorstel 32 252 voorgestelde artikel 11.52 regelt dat het overschrijdingsbesluit tegelijk met de wijziging van het plafond moet worden vastgesteld, terwijl de wijziging van het plafond in het betreffende tracébesluit moet worden opgenomen krachtens het voorgestelde artikel 10 van de Tracéwet (artikel VI van dit wetsvoorstel). Zo is de koppeling tussen deze drie besluiten gewaarborgd. Het overschrijdingsbesluit leent zich minder dan het geluidproductieplafond zelf voor integratie in het tracébesluit, vanwege de eigenstandige afweging in het overschrijdingsbesluit. Integratie van het overschrijdingsbesluit in het tracébesluit is daarom in dit wetsvoorstel niet opgenomen.

2°. Een weg of spoorweg waarop de plafondsysteematiek van toepassing is en die is of zal zijn gelegen binnen het tracé van de primair aan te leggen of te wijzigen weg of spoorweg, en die in dat kader zelf ook wordt aangelegd of gewijzigd (kruisende rijksinfrastructuur). Als binnen het tracé aanwezige andere rijksinfrastructuur mede wordt aangelegd of gewijzigd en het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds voor die kruisende weg of spoorweg nodig is, dan wordt het besluit inzake die plafonds mede genomen als onderdeel van het tracébesluit, voor zover de plafonds zijn gelegen binnen het tracé van de primair aan te leggen of te wijzigen weg of spoorweg.

3°. Een weg of spoorweg waarop de plafondsysteematiek niet van toepassing is en die is of zal zijn gelegen binnen het tracé van de primair aan te leggen of te wijzigen weg of spoorweg, en die in dat kader zelf ook wordt aangelegd of gewijzigd (kruisende decentrale weg of spoorweg). Deze categorie wegen en spoorwegen zal geen geluidproductieplafonds kennen. Met betrekking tot deze wegen en spoorwegen worden zo nodig hogere waarden vastgesteld. De vigerende regeling van de Tracéwet blijft hiervoor gehandhaafd. De hogere waarden blijven dus deel uitmaken van het tracébesluit. Wel worden de tracébepalingen in de Wet geluidhinder aangepast (het nieuwe artikel 104a, zie ook de toelichting op dat artikel).¹⁸⁰

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 625, nr. 3, p. 14 en 15.

Verder op in de memorie van toelichting wordt benadrukt dat het opnemen van een (gewijzigd) geluidproductieplafond in het tracébesluit alleen aan de orde is indien de aanleg of wijziging van infrastructuur zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond.¹⁸¹

11.3 Wijziging als gevolg van de Reparatiwet infrastructuur en milieu 2014

In de praktijk leverden de teksten van artikel 10, tweede en derde lid, onder b, vragen op, omdat de toelichting niet goed paste bij de wettekst. Via reparatiwetgeving wordt artikel 10 opnieuw gewijzigd.

Met ingang van 1 januari 2012 is artikel 10 gewijzigd. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder b, kwam als volgt te luiden:

“2. Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg bevat, voor zover van toepassing, voorts:
b. de beslissing tot het vaststellen of het wijzigen van een geluidproductieplafond indien aanleg of wijziging zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond, alsmede de referentiepunten ingeval van aanleg of ingeval van verplaatsing van referentiepunten;”.

De toelichting legt de wijziging uit:

“In artikel 10, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, van de Tracéwet staat dat het tracébesluit de in acht te nemen geluidproductieplafonds bevat indien aanleg of wijziging zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond, alsmede de referentiepunten ingeval van aanleg of ingeval van verplaatsing van referentiepunten. Uit de toelichting bij deze wijziging van artikel 10, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, blijkt echter dat bij het schrijven van de toelichting een ander voorstel van wettekst voorlag: «Ingevolge deze Invoeringswet zal in de Tracéwet worden bepaald dat de beslissing tot het vaststellen of wijzigen van geluidproductieplafonds voor deze weg of spoorweg deel uitmaakt van het tracébesluit. Daarmee wordt aangesloten bij het beginsel dat het tracébesluit de geluidaspecten mede omvat.»”(Kamerstukken II 2010/11, 32 625, nr. 3, p. 14.) De andere bedoeling blijkt ook uit de navolgende passage: «Voor de goede orde vloeit uit de formulering van artikel 10, tweede en derde lid, onder b, voort dat het opnemen van een (gewijzigd) geluidproductieplafond in het tracébesluit alleen aan de orde is indien de aanleg of wijziging van infrastructuur zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond. Immers, de systematiek van geluidproductieplafonds houdt in dat de beheerder de vrijheid heeft om zijn infrastructuur te wijzigen (zonder wettelijke procedures voor geluid) indien het geldende plafond niet wordt overschreden.» (Kamerstukken II 2010/11, 32 625, nr. 3, p. 42.) Voorgesteld wordt om artikel 10, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, van de Tracéwet en artikel 5, onder a, en artikel 6, zesde lid, onder a, van de Spoedwet wegverbreding alsnog in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke bedoeling, zoals die naar voren komt uit de toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet geluidproductieplafonds.”¹⁸²

12. Verantwoording over de wijze van participatie

In artikel 2, derde lid, onder c, staat dat de startbeslissing in gaat op de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg worden betrokken bij de verkenning. Zie voor de vraag of in dit onderdeel een wettelijke participatieplicht te lezen valt, uitgebreid het commentaar op dat artikel.

Als gekozen wordt voor de vaststelling van een structuurvisie ter voorbereiding van een (ontwerp)tracébesluit, dient – zo bepaalt artikel 4, eerste lid, onder b – de structuurvisie een verantwoording te bevatten over de wijze waarop de omgeving betrokken is geweest bij de verkenning en dient deze in te gaan op de resultaten daarvan.

Als geen structuurvisie wordt vastgesteld – in de praktijk spreekt men dan over de verkorte of reguliere Tw-procedure – dient verantwoording en resultaten opgenomen te worden in de toelichting bij het tracébesluit. Dat is in het vierde lid van artikel 10 vastgelegd. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar soortgelijke bepalingen in het artikel 2.1.1 van het Bro. Niet

¹⁸¹ Ibid., p. 42.

¹⁸² Kamerstukken II 2013/14, 33 976, nr. 3, p. 8.

genoemd wordt artikel 3.1.6, eerste lid, onder e. Maar ook daar is ten aanzien van bestemmingsplannen een verantwoordingsplicht opgenomen.¹⁸³

13. De verdwenen relatie met de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels

13.1 Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels

De Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels trad in werking met ingang van 25 mei 2006¹⁸⁴ en bracht in artikel 15 een wijziging van de Tracéwet met zich. Artikel 11, tweede lid, - waarin eisen waren opgenomen voor het (ontwerp)tracébesluit - kreeg een nieuw onderdeel c:

“c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid ten aanzien van het tracé van een in de desbetreffende hoofdweg of landelijke spoorweg geplande tunnel en, indien het een tunnel in een hoofdweg betreft, de wijze waarop rekening is gehouden met de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.”

Met ingang van 13 december 2012 werd 'onderdeel a' uit dat onderdeel gehaald, omdat artikel 6, eerste lid, van de Warv geen onderdeel a kende.¹⁸⁵

13.2 De overgebleven verwijzing naar de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels

Met ingang van 1 januari 2012 is artikel 10 opnieuw vastgesteld. Het tweede lid kende toen vier onderdelen. Artikel 10 tweede lid, aanhef en onder d luidde:

“Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg bevat, voor zover van toepassing, voorts: d. de wijze waarop rekening is gehouden met de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.”

Bij de wet van 12 juni 2013 tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels is dat onderdeel geheel geschrapt.¹⁸⁶

“In deze artikelen [artikel II en III] worden respectievelijk de Tracéwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangepast aan het komen te vervallen van de Commissie voor de tunnelveiligheid. Het is daarom niet langer nodig voor te schrijven dat adviezen van de commissie worden overgelegd. Voor wat betreft de Tracéwet wordt er van uitgegaan dat het tracébesluit voldoet aan de eisen die de Warvw stelt aan tunnelveiligheid. Het is daarom niet nodig daarvoor een nadere bepaling met betrekking tot het tracébesluit op te nemen. Voor de Wet algemene bepalingen wordt als weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning opgenomen dat de gestandaardiseerde uitrusting of een afwijking daarvan zoals die is vastgesteld op basis van de Warvw niet is toegepast. Daarmee wordt bereikt dat ook in de fase van de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de bouw van een tunnel er een controle plaats vindt op toepassing van het op basis van de Warvw vastgestelde uitrusting.”¹⁸⁷

Artikel 11

1. Op de voorbereiding van het tracébesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder.

2. Bij de voorbereiding van het tracébesluit betreft Onze Minister de betrokken bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen.

3. Onze Minister zendt het ontwerp-tracébesluit aan:

¹⁸³ Kamerstukken II, 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 20.

¹⁸⁴ De wet van 2 februari 2006, houdende regels met betrekking tot de veiligheid van voor het wegverkeer toegankelijke tunnels, Stb. 2006, 134 en 249.

¹⁸⁵ De wet van 22 november 2006 tot opheffing van het Scheepvaartfonds 1955, wijziging van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en herstel van enkele gebreken in andere wetten op het terrein van verkeer en waterstaat, Stb. 2006, 636.

¹⁸⁶ Stb. 2013, 242, de wet trad in werking met ingang van 1 juli 2013 (Stb. 2015, 243).

¹⁸⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 125, nr. 3, p. 17.

- a. de betrokken bestuursorganen;**
- b. de beheerder van de spoorweg, indien het betrekking heeft op een landelijke spoorweg.**

1. De voorbereiding van het tracébesluit: afdeling 3.4 Awb

Wat nu in artikel 11 staat, stond tot 1 januari 2012 in artikel 12, derde lid.

“3. Op de voorbereiding van het tracébesluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Bij de voorbereiding betreft Onze Minister de raden van de gemeenten, de provinciale staten van de provincies en de besturen van waterschappen op het gebied waarvan het te nemen tracébesluit betrekking heeft. De terinzagelegging geschiedt tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.”

Thans wordt verwezen naar de betrokken bestuursorganen. De precieze duiding van de bestuursorganen was het gevolg van de zogenoemde dualiseringswetten.¹⁸⁸ In de praktijk worden vooral de dagelijkse besturen van de decentrale overheden betrokken.

2. (oud) artikel 12 van de Tracéwet.

2.1 Toezending van het ontwerp- tracébesluit

Thans wordt volstaan met het voorschrijven van toezending aan betrokken bestuursorganen en aan ProRail, voor zover het tracébesluit tot aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg. Die laatste toezending is eigenlijk overbodig, omdat deze tracébesluiten in de praktijk geschreven worden door de afdeling GJZ van ProRail. De beleidsafdeling binnen het ministerie legt de tracébesluiten ter tekening voor aan (op basis van de onderlinge werkverhouding) de staatssecretaris.

Tot 1 januari 2012 bevatte artikel 12, reeds opgenomen in het oorspronkelijk wetsvoorstel, de lijst van adressen. De bestuursorganen en de beheerder van de landelijke spoorweg werden genoemd in het eerste lid. De opsomming van adressanten in het tweede lid werd in de loop der jaren van vijf naar twee teruggebracht.

Het tweede lid noemde tot 1 januari 2012 diegenen die een hogere waarde zullen krijgen (uiteraard indien en voorzover het ontwerp-tracébesluit hogere waarden bevatte). In het vierde lid van artikel 12 was bepaald dat in afwijking van het tweede lid, aanhef en onder a, indien de omvang van het ontwerp-tracébesluit daartoe aanleiding gaf, volstaan kon worden met mededeling van de strekking van het ontwerp-tracébesluit en toezending van alleen die onderdelen van het ontwerp-tracébesluit die voor de betrokkenen van belang zijn waren.

“Het kan voorkomen dat het gaat om een omvangrijk ontwerp-tracébesluit. Toezending van het geheel aan de gebruikers van woningen in de gevallen waarin het ontwerp-tracébesluit hogere waarden bevat voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting is niet praktisch (men ziet door de bomen het bos niet meer) en kostbaar. In die gevallen kan worden volstaan met het verstrekken van informatie over de strekking van het OTB in het algemeen en het toezenden van die onderdelen van het OTB die voor de belanghebbenden in concreto redelijkerwijs van belang moeten worden geacht.”¹⁸⁹

Als het ontwerp(tracébesluit) betrekking had op scholen kreeg ook de toen zogeheten Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat toegezonden.

Tot 25 februari 2005 stonden ook de inspecteur voor het staatstoezicht op de Volksgezondheid en de inspecteur van de Volkshuisvesting op het lijstje. (artikel 12, tweede lid, onder b en c). In verband met de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM is de Tracéwet op dat punt aangepast.

“Omdat het Inspectoraat-Generaal VROM niet bij de wet is ingesteld, kan op het niveau van de formele wet niet rechtstreeks naar de inspectie of naar zijn functionarissen worden verwezen.

¹⁸⁸ Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur, beide in werking getreden met ingang van 8 maart 2006.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 7.

Daarom worden de bepalingen in de betrokken wetten waarin de «oude» inspecties worden genoemd, de «inspecteur» wordt gedefinieerd of aan hem of andere inspectiefunctionarissen bepaalde taken worden opgedragen of bevoegdheden worden verleend, vervangen door bepalingen waarin aan de minister de bevoegdheid wordt gegeven ambtenaren met de betrokken taken of bevoegdheden te belasten. De bedoeling is daartoe de inspecteurs van het Inspectoraat-Generaal in de regio en de onder hun bevelen werkzame ambtenaren aan te wijzen.¹⁹⁰

Tot 1 juli 2002 voorzag artikel 12, tweede lid, onder e, ook in toezending van het ontwerp-tracébesluit aan de Rijkshoofdinspecteur van het Verkeer, of hoofd van het betrokken district van de Rijksverkeersinspectie, indien het een tracé van een landelijke spoorweg betrof. Per 1 juli 2002 is die verplichting geschrapt. Reden daarvoor was het feit dat de districtsindeling was opgeheven. Bedoeling was dat in het vervolg het ontwerp-tracébesluit zou moeten worden voorgelegd aan de divisie Vervoer, zijnde het met de Rijksverkeersinspectie overeenkomende onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Een wettelijk voorschrift voor de minister om een ontwerp aan een onder haar ressorterende ambtenaar voor te leggen, werd niet langer noodzakelijk geacht. Hierin zou door middel van een intern voorschrift worden voorzien, aldus de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel tot wijziging van enkele wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.¹⁹¹

2.2 Oud recht artikel 12 (van voor juli 2005)

De van toepassing verklaring van afdeling 3.4 dateert van 1 juli 2005, de datum waarop de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking trad. Voor die datum werd (ook) toepassing gegeven aan uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.5.6. van de Awb:

“Indien het voornemen bestaat bedoelde hogere waarden vast te stellen, dient het ontwerp-tracébesluit de resultaten van akoestisch onderzoek ter zake te bevatten en de voorgenomen beslissing ten aanzien van bedoelde hogere waarden. Dit is in artikel 11, derde lid, bepaald. Ook in procedurele zin bevat het wetsvoorstel, indien het OTB zodanig voornemen bevat, een aanvullende waarborg, overeenkomstig hetgeen nu ingevolge de Wet geluidhinder is geregeld. Het gaat hierbij om de toezending aan bepaalde categorieën van personen, waarbij in het bijzonder te noemen valt de toezending aan de gebruikers van woningen waarvoor een hogere waarde zal worden bepaald (artikel 12, tweede lid). Mede in verband met het vorenstaande wordt voorgeschreven dat in alle gevallen van voorbereiding van het OTB de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht wordt doorlopen (artikel 12, derde lid). Dit betekent een wijziging van het geldende stelsel op dit punt, waarbij immers paragraaf 3.5.6 uitsluitend van toepassing wordt verklaard in de situatie waarin het gaat om een in het OTB opgenomen tracé dat niet in de trajectnota is behandeld.”¹⁹²

2.3 Oud recht artikel 12 (van voor oktober 2000)

Artikel 12, zoals dat luidde voor de wijziging van de Tracéwet van 2000, kende twee procedures voor de voorbereiding van het ontwerp-tracébesluit. In [oud] artikel 12, tweede lid, werd voorgeschreven dat indien het ontwerp-tracébesluit een tracé betrof dat in de trajectnota behandeld was, voor het ontwerp-tracébesluit en de toelichting toepassing werd gegeven aan de in afdeling 3.4 Awb geregeld procedure. Het [oude] derde lid verklaarde afdeling 3.5.6. van toepassing indien het ontwerp-tracébesluit een tracé betrof dat niet in de trajectnota behandeld was.

3. Afdeling 3.4 Awb voor alle tracébesluiten?

Het antwoord op die vraag is volmondig ja. De Tracéwet immers maakt geen onderscheid. Bij wijzigingsbesluiten, waarbij onderscheid wordt gemaakt worden tussen besluiten die ambtshalve gewijzigd worden en besluiten die gewijzigd worden naar aanleiding van een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, ligt dat anders. Hieronder sta ik stil bij de

¹⁹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 744, nr. 3.

¹⁹¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 061, nr. 3.

¹⁹² Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 6-7.

procedure voor het geval een tracébesluit wordt ingetrokken en bij de procedure die gevolgd wordt is en wordt bij reparatietracébesluiten.

3.1 Intrekking van een tracébesluit

Voor zover mij bekend is slechts één keer een tracebesluit (gedeeltelijk) ingetrokken, het tracébesluit Rijksweg 4 Burgerveen-Leiden.¹⁹³ Destijds was afdeling 3.5.6 van de Awb van toepassing op besluiten tot wijziging of intrekking en ambtshalve andere te nemen besluiten. Blijkbaar is een andere procedure gevolgd nu uit de brief over de intrekking blijkt van een bezwarenprocedure.

Met de invoering van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is het onderscheid tussen oorspronkelijke besluiten en intrekkingbesluiten verdwenen. In de memorie van toelichting werd ingegaan op het actus contrariusbeginsel dat de procedurevoorschriften die gelden voor het oorspronkelijke besluit ook gelden voor de intrekking daarvan. Met de toevoeging dat met de van toepassing verklaring van de u.o.v. wel een redelijk doel wordt gediend.¹⁹⁴ Thans is in artikel 3:10, tweede lid, van de Awb een uitzondering opgenomen dat afdeling 3.4 in beginsel niet van toepassing is op de voorbereiding van een besluit inhoudende de afwijzing van een aanvraag tot intrekking of wijziging van een besluit. Maar die uitzondering geldt niet voor het (ambtshalve).besluit tot intrekking van tracébesluit. Het lijkt er al met al op dat afdeling 3.4 van de Awb ook van toepassing is op de intrekking van een tracébesluit.

3.2 Besluiten tot wijziging van een onherroepelijk tracébesluit

Is inmiddels een tracébesluit onherroepelijk geworden en wordt om welke reden dan ook besloten om een wijziging door te voeren, dan wordt een dergelijk nieuw besluit voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Zie voor een voorbeeld de procedure voor de besluiten voor de wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere. Uiteraard is het moederbesluit "Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere", vastgesteld op 21 maart 2011, voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.¹⁹⁵ Maar ook de beide wijzigingsbesluiten van 21 maart 2013 en 23 september 2014 zijn voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Tegen het tracébesluit van 2013 werd nog wel aangevoerd dat het tracébesluit was vastgesteld zonder dat een ontwerp daarvan ter inzage heeft gelegen. Reden voor het aanvoeren van deze beroepsgrond was waarschijnlijk gelegen in het feit dat betrokken appellant geen zienswijze had ingediend, maar wel over het ontwerp van het tracébesluit 2011.

"In de Staatscourant van 9 juli 2012, nr. 14156, heeft de minister kennis gegeven van de terinzagelegging van een ontwerp-tracébesluit tot wijziging van het tracébesluit 2011 met betrekking tot de hiervoor onder 1., derde alinea, vermelde onderwerpen. In zoverre mist het betoog feitelijke grondslag. Ook overigens is niet gebleken van feiten of omstandigheden als gevolg waarvan aan [appellant sub 2] en anderen redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze over het ontwerp van het tracébesluit 2013 naar voren hebben gebracht. Dat zij wel een zienswijze over het ontwerp van het tracébesluit 2011 naar voren hebben gebracht, is niet van belang, aangezien die zienswijze het ontwerp van een ander besluit betreft dan het besluit waartegen thans beroep is ingesteld. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is dan ook niet-ontvankelijk."¹⁹⁶

Tegen het tracébesluit van 2014 zijn geen beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgde procedure.¹⁹⁷

3.3 Ambtshalve wijzigingsbesluit hangende de beroepsprocedure

Het is meermalen voorgekomen dat hangende de beroepsprocedure besloten werd om het tracébesluit alsnog te wijzigen. Aanleiding is veelal een ingediende beroepsgrond, waarin werd

¹⁹³ Kamerstukken II 1998/99, 25 924, nr. 5. In die brief van 22 maart 1999 verwijst minister Netelenbos voor de inhoudelijke overweging en de bezwarenprocedure naar dat besluit.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 421, nr. 3, p. 13.

¹⁹⁵ Onherroepelijk geworden op 4 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0106.

¹⁹⁶ ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1771.

¹⁹⁷ ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:969.

aangevoerd een kaart niet klopte of dat een hogere waarde onjuist was vastgesteld. Meestal werd dan reeds in het verweerschrift geschreven dat het beroep gegrond was en dat een wijziging van het tracébesluit meteen ter hand zou worden genomen, zodat in de (eind)uitspraak ook dat wijzigingsbesluit kon worden meegenomen.

Dergelijke tracébesluiten (in de praktijk wijzigingsbesluiten genoemd) werden vastgesteld zonder dat afdeling 3.4 van de Awb werd doorlopen. Naar aanleiding van een tweetal uitspraken van de Afdeling is een wettelijke voorziening getroffen (thans artikel 14) waarin de minister de bevoegdheid werd gegeven om afdeling 3.4 buiten toepassing te laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is onder de voorwaarde dat het wel moest gaan om een wijziging van ondergeschikte aard. In de praktijk zijn alle ambtshalve wijzigingsbesluiten hangende de beroepsprocedure zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Awb vastgesteld.

3.4 Wijzigingsbesluit als gevolg van een tussenuitspraak

Inmiddels is de nodige ervaring opgedaan met besluitvorming naar aanleiding van een tussenuitspraak. Niet in alle gevallen is het nodig om het tracébesluit te wijzigen. Dat hangt af van de door de Afdeling geconstateerde gebreken. Indien de Afdeling tot het oordeel komt dat het tracébesluit in strijd met artikel 3:36 van de Awb niet berust op een deugdelijke motivering, kan in de regel volstaan worden met een nadere motivering die de Afdeling binnen de door haar gestelde termijn wordt toegezonden.¹⁹⁸ Het is inmiddels ook een aantal malen voorgekomen dat er zowel een brief is geschreven als een wijzigingsbesluit is vastgesteld.¹⁹⁹

3.4.1 De tussenuitspraak

Inmiddels heeft de Afdeling in tracébesluitprocedures al enkele malen een tussenuitspraak gedaan, en daarbij toepassing gegeven aan artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State (tot 1 januari 2013) of artikel 8:51d van de Awb.²⁰⁰

De artikelen 8:51a tot e met 8:51d zijn onderdeel van afdeling 8.2.2a (Bestuurlijke lus), die in de Awb is opgenomen met de Wet bestuurlijke lus Awb²⁰¹ en enigszins gewijzigd is bij Wet aanpassing

¹⁹⁸ Zoals naar aanleiding van de tussenuitspraak van 26 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:686) inzake het tracébesluit Derde Spoor Zevenaar-Duitse grens. Einduitspraak van 6 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1405).

¹⁹⁹ Zoals naar aanleiding van de tussenuitspraak van 26 januari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:6385) in de procedure tegen het tracébesluit Sporen in Arnhem, de uitspraak van 31 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR6372). Zie ook de tussenuitspraak van 1 oktober 2014 in de procedure tegen het tracébesluit N18 Varsseveld-Enschede (ECLI:NL:RVS:2014:3542) en de einduitspraak van 8 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1086). Zie ook de tussenuitspraak van 10 juni 2015 in de procedure tegen het tracébesluit A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord-Knooppunt Eemnes – Aansluiting Bunschoten – Spakenburg (ECLI:NL:RVS:2015:1837) en de einduitspraak van 17 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:404). Aan de tussenuitspraak van 16 september 2015 in de procedure tegen het tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2 (ECLI:NL:RVS:2015:2938) zal ook gevolg worden gegeven door een brief met nadere motivering en een wijzigingsbesluit. Einduitspraak wordt medio 2016 verwacht. Inmiddels is al wel einduitspraak gedaan in de procedure tegen het tracébesluit N35 Zwolle-Wijthmen. De tussenuitspraak is van 26 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:503), de einduitspraak is van 7 september 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2413).

²⁰⁰ Niet alleen in procedures tegen tracébesluiten, maar ook in beroepen tegen besluiten ter uitvoering van tracébesluiten. Zie onder meer: ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0779 (bouwvergunning geluidsschermen A28) en de bijbehorende einduitspraak ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2865. En ook: ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3654 (Ffw-ontheffing Haak om Leeuwarden) en de bijbehorende einduitspraak ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8989.

²⁰¹ Stb. 2009, 570. In werking getreden met ingang van 1 januari 2010, Stb. 2009, 597. Deze wet voorzag onder meer ook in een wijziging van artikel 39 van de Wet op de Raad van State, bestaande uit een toevoeging van een zesde lid, luidende: "De Afdeling kan het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De vorige volzin vindt geen toepassing, indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld." Bij de wet van 22 april 2010 tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (Stb. 2010, 175) is artikel 36 vernummerd tot artikel 46. In een tweetal uitspraken van de Afdeling uit 2011 wordt dan ook niet verwezen naar artikel 8:51d, dat toen nog niet bestond, maar naar artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State.

bestuursprocesrecht.²⁰² Bij die laatste wijziging is ook artikel 8:51d toegevoegd. Dat artikel, eerder opgenomen als artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, geeft de bestuursrechter die in hoogste aanleg uitspraak doet de (extra)²⁰³ mogelijkheid om het bestuursorgaan op te dragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.²⁰⁴

3.4.2 Toepassing van artikel 8:68 Awb

Indien de bestuursrechter van oordeel is dat het onderzoek niet volledig is geweest, kan hij het heropenen. De bestuursrechter bepaalt daarbij op welke wijze het onderzoek wordt voortgezet. Zo luidt het eerste lid van artikel 8:68 Awb. Net als bij de toepassing van de bestuurlijke lus kan een bestuursrechter hiertoe ambtshalve overgaan, bijvoorbeeld als hij bij de voorbereiding van de uitspraak tot de conclusie komt dat het onderzoek nog niet volledig is of hij bepaalde stukken mist, maar ook partijen kunnen de bestuursrechter vragen om heropening.

In beroepsprocedures tegen tracébesluiten heeft de Afdeling twee maal aanleiding gezien om onder nadrukkelijke²⁰⁵ toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Awb over te gaan tot heropening van het onderzoek. Die uitspraken dateren van voor de invoering van de Wet bestuurlijke lus Awb.

In de procedure over het tracébesluit Omlegging van de N9 bij Schoorldam en De Stolpen heeft de Afdeling gevraagd om nadere motivering over de gemaakte keuze voor een ongelijkvloerse kruising, gezien de openheid van het polderlandschap dat van bijzondere landschappelijke waarde is. Met een brief is het ministerie van VenW daar nader op in gegaan.

In de uitspraak komt naar voren wat de gevolgen van de tussenbeslissing zijn om een nadere motivering te vragen.

“Ten onrechte ontbreekt in het Tracébesluit inzicht in de afweging tussen de voor- en nadelen van de aanleg een ongelijkvloerse kruising ter plaatse ten opzichte van een gelijkvloerse kruising. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering.

Gelet op de brief van verweerder van 14 april 2008 en het verhandelde op de nadere zitting van 18 juni 2008 ziet de Afdeling evenwel aanleiding om de rechtsgevolgen van het Tracébesluit, voor zover dit wordt vernietigd, in stand blijven. Daarbij betreft de Afdeling dat verweerder alsnog [met de brief naar aanleiding van de tussenbeslissing tot toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Awb-hg] voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat bij de verrichte belangenafweging de gevolgen van de aanleg van een ongelijkvloerse kruising zijn vergeleken met de gevolgen van de aanleg van een gelijkvloerse kruising ter plaatse. [...]Hoewel de aanleg van een gelijkvloerse kruising minder grote landschappelijke gevolgen zou hebben, heeft verweerder, gelet op het voorgaande, na afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid kunnen kiezen voor de aanleg van een ongelijkvloerse kruising ter plaatse. Daarbij heeft verweerder vervolgens de wijze van financiering en het feit dat er maatregelen mogelijk zijn om te voorzien in een aanvaardbare landschappelijke inpassing van het tracé en het viaduct mogen betrekken. Zo zullen door middel van bomen en overige begroeiing en de situering van het viaduct de gevolgen voor het landschap enigszins worden beperkt.”²⁰⁶

Ook in de procedure tegen het tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen heeft de Afdeling na behandeling ter zitting het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 heropend

²⁰² Stb. 2012, 682. In werking getreden met ingang van 1 januari 2013, Stb. 2012, nr. 684.

²⁰³ “Dit artikel betreft de toepassing van de «bestuurlijke lus» door de hoogste rechter. Anders dan de rechtbank kan de hoogste rechter het bestuursorgaan niet slechts in de gelegenheid stellen, maar opdragen om een gebrek in een besluit te herstellen. Deze regel komt overeen met de huidige artikelen 46, zesde lid, en 49, zesde lid, Wet op de Raad van State (artikelen 36 en 39-oud), 17, zesde lid, en 21, zesde lid, Beroepswet en 19, zesde lid, en 22, zesde lid, Wet bbo.” Kamerstukken II 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 49.

²⁰⁴ Artikel 8:51a bepaalt dat de bestuursrechter het bestuursorgaan in de gelegenheid kan stellen een gebrek te herstellen of te laten herstellen. Het bestuursorgaan moet de bestuursrechter laten weten of het gebruik maakt van die gelegenheid en zo ja op welke wijze het gebrek is hersteld (8:51b).

²⁰⁵ Zo heeft de Afdeling ook in de zaak tegen het tracébesluit A12 Maarsbergen-Veenendaal het vooronderzoek hervat en de minister verzocht om inlichtingen te geven, die de minister bij brief heeft gegeven. ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9546. (Die zaak heeft nog een staartje gekregen en geleid tot een verzoek om wraking waarin wel naar artikel 8:68 werd verwezen. ABRvS 14 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:4013.)

²⁰⁶ ABRvS 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9817.

“met het oog op het inwinnen van nadere schriftelijke inlichtingen als bedoeld in artikel 8:45 van de Awb.” Ook in deze zaak verklaarde de Afdeling een aantal beroepen gegrond, maar werden - gezien de nadere inlichtingen - de rechtsgevolgen in stand gelaten.²⁰⁷

De uitspraken zijn geweest voor de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus Awb. Ik vermoed dat als deze later op het bordje van de Afdeling waren gelegd de Afdeling waarschijnlijk toepassing had gegeven aan artikel 8:51d en overigens ook in dat geval gekomen was tot een gegrondverklaring vanwege strijd met artikel 3:46 Awb en vervolgens het in stand laten van de rechtsgevolgen.

Het is niet zo dat er thans geen toepassing meer wordt gegeven aan artikel 8:68, maar ik heb geen nieuwe voorbeelden gevonden in de beroepszaken tegen tracébesluiten. Op zich kan zowel met toepassing van 8:68 als van 8:51d het bestuursorgaan opdracht worden gegeven nadere inlichtingen of motivering te geven. En in beide gevallen kan dat leiden tot vaststelling van een wijzigingsbesluit met toepassing van artikel 6:19 Awb. Er is wel een verschil. Immers bij de tussenbeslissing op grond van artikel 8:68 verschijnt geen tussenuitspraak waarin aangegeven wordt of de overige betogen slagen of falen. Bij toepassing van de bestuurlijke lus wordt wel reeds in het kader van de finale geschilbeslechting een tussenuitspraak gegeven. Wellicht dat de stand van voorbereiding van de uitspraak aanleiding is om te kiezen voor de band van 8:68 of 8:51d.

3.5 Reparatietracébesluiten

Het komt niet zo vaak voor dat een tracébesluit wordt vernietigd.²⁰⁸ Wel is meermalen een tracébesluit partieel vernietigd. In het tracébesluit Betuweroute zijn diverse onderdelen vernietigd, die dan op een kaart bij de uitspraak werden gearceerd. De drie daarop volgende reparatietracébesluiten beperkten zich dan ook tot die onderdelen.²⁰⁹ Het eerste reparatietracébesluit werd zonder toepassing van afdeling 3.4 Awb vastgesteld. In dat besluit werden de gearceerde gronden opnieuw opgenomen op de kaart en werd in de toelichting een nadere motivering gegeven. De reden om geen toepassing te geven aan afdeling 3.4 was gebaseerd op de volgende gedachte die ook was neergeschreven in de toelichting.

- Het tracébesluit Betuweroute wordt voor de vernietigde onderdelen geacht niet te hebben bestaan.
- Het ontwerp-tracébesluit is niet vernietigd.
- De aard van de vernietiging (onvoldoende onderzoek naar de gevolgen van het tracébesluit voor het voortbestaan van een aantal bedrijven) heeft niet tot gevolg dat het ontwerp-tracébesluit opnieuw moet worden vastgesteld.
- Een tracébesluit moet worden vastgesteld binnen 5 maanden na het ontwerp-tracébesluit.
- Het reparatietracébesluit werd dan vastgesteld binnen 5 maanden na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Tegen het reparatietracébesluit van 14 oktober 1998 is niet aangevoerd dat dat besluit zonder toepassing van afdeling 3.4 Awb was voorbereid. In de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak was slechts als (blote) omschrijving opgemerkt dat het tracébesluit 1998 een bundeling van nieuwe (deel)tracébesluiten is en dat het besluit overeenkomstig (zie ook hieronder) het ontwerp-tracébesluit van maart 1996 is vastgesteld. Het tracébesluit 1998 paste dus ook op het ontwerp-tracébesluit Betuweroute (1996).

Destijds - ervaring met tracébesluiten was toen nog nauwelijks opgedaan - werd ook onderzocht of de reparaties konden worden gedaan via het bestemmingsplan. Maar mede door de toen geldende tekst van artikel 2 van de Tracéwet, werd dat afgedaan als een niet juiste weg. Immers de Tracéwet schreef voor dat de aanleg van een landelijke railweg geschiedt overeenkomstig het daarvoor met toepassing van deze wet gestelde tracé. Onder aanleg werd (en wordt) mede verstaan de aanleg van een deel van een landelijke railweg (thans spoorweg). Omdat door de gedeeltelijke vernietiging de rechtsgevolgen van die onderdelen met terugwerkende kracht zijn ontnomen, moet voor de aanleg van de ontbrekende delen van de landelijke railweg in beginsel een nieuw tracébesluit worden genomen.

²⁰⁷ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL 8690.

²⁰⁸ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 25 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB0350 (tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden).

²⁰⁹ ABRvS 25 oktober 1999, no. E01.98.0612 ((Reparatie-)tracébesluit Betuweroute 1998; ABRvS 25 juli 2000, no. 199900799/1 ((Reparatie-)Tracébesluit Betuweroute 1998-2; ABRvS, 25 juli 2000, no. 99900543/1 ((Reparatie-)Tracébesluit Betuweroute 1998-3.

Bij het tweede en derde reparatietracébesluit werd overigens wel de voorbereidingsprocedure gevolgd. Reden daarvoor was ook gelegen dat de toenmalige Tracéwet de eis stelde dat een tracébesluit overeenkomstig het ontwerp-tracébesluit werd vastgesteld. Dat had te maken met het systeem van planologische medewerking dat eind 2000 werd ingeruild voor een rechtstreeks doorwerking van tracébesluiten in gemeentelijke plannen en bij welke gelegenheid ook een normale verhouding tussen ontwerp-besluit en besluit werd geregeld. "Gegronde" zienswijzen zouden moeten kunnen leiden tot het kunnen opnemen van wijzigingen in het tracébesluit.²¹⁰

Zo werd niet alleen voor het reparatietracébesluit Betuweroute 1998-3 de voorbereidingsprocedure gevolgd maar ook voor het tracébesluit Betuweroute 2001 (wachtsporen Zevenaar), dat het gevolg was van een (wederom) partiële vernietiging van het tracébesluit 1998-3.

Latere reparatietracébesluiten zijn – voor zover ik heb kunnen nagaan - vastgesteld zonder toepassing van afdeling 3.4 Awb.

Artikel 12

- 1. Onze Minister kan zich bij de vaststelling van het tracébesluit in ieder geval baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar.**
- 2. Onze Minister kan nadere regels stellen ten aanzien van de methoden en uitgangspunten voor de beoordeling van effecten van een project tot aanleg of wijziging van een hoofdweg, een landelijke spoorweg of een hoofdvaarweg.**

1. Algemeen (eerste lid)

Voor een tracébesluit zijn vele onderzoeken nodig. De basis van alle onderzoeken wordt bij tracébesluiten over de aanleg en de wijziging van hoofdinfrastructuur gevormd door de verkeersgegevens. Die verkeersgegevens liggen op hun beurt weer ten grondslag aan vervolgonderzoeken, zoals het akoestisch onderzoek en het onderzoek naar de gevolgen van het project voor de flora en de fauna. De soms lange duur van besluitvorming kan tot gevolg hebben dat onderzoeken enkele jaren oud zijn, hetgeen overigens niet zoveel hoeft te zeggen over de actualiteit van die onderzoeken. De Commissie Elverding bepleitte in haar advies voor een wettelijke regeling inzake de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. Zie daarover aantekening 3.

2. Herkomst van het artikel

Het onderwerp van het eerste lid van artikel 12 is als onderdeel van artikel 15, eerste lid, in de Tracéwet opgenomen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten.²¹¹ De volzin luidde toen als volgt:

"Bij de vaststelling van het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, wordt, onverminderd de bevoegdheid tot herstel van gebreken, gebruik gemaakt van:

- a. de verkeersgegevens en de daarop gebaseerde onderzoeken,
 - b. de krachtens artikel 5.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer bekendgemaakte gegevens en de daarop gebaseerde onderzoeken, en
 - c. de inventarisatie van en de gevolgen voor de aanwezige flora en fauna en de daarop gebaseerde onderzoeken,
- die ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerp-tracébesluit, met dien verstande dat indien de rapporten waarin die gegevens, onderzoeken en inventarisaties en gevolgen zijn vervat, bij de vaststelling van het tracébesluit ouder zijn dan twee jaar [zijn*], het tracébesluit een motivering van de actualiteit van die rapporten bevat."

* Met inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet²¹² is een typefout (hierboven in haken gezet) verwijderd.

²¹⁰ Zie meer over het systeem van de planologische medewerking: Bijlage A, 7.

²¹¹ Stb. 2009, 189. De wet trad in werking met ingang van 24 april 2009 met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2009.

²¹² De Chw (Stb. 2010, 189) trad in werking met ingang van 31 maart 2010.

Met de Crisis- en herstelwet werd ook de Wet luchtvaart²¹³ verrijkt met een aangepaste bevroingsbepaling, die vrijwel identiek was aan de geciteerde volzin van artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet. De wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten kwam tevens met een nieuw²¹⁴ artikel 3.27 Wro inhoudende een bepaling over houdbaarheid van onderzoeksgegevens ten behoeve van de vaststelling van een inpassingsplan voor de aanleg of wijziging van een provinciale weg. Met de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht²¹⁵ werd artikel 3.27 Wro wederom geschrapt omdat het wenselijk werd bevonden om de houdbaarheid van gegevens en onderzoeken te regelen in het Bro en bovendien niet te beperken tot bepaalde provinciale inpassingsplannen. Daartoe kreeg artikel 3.37 Wro (de grondslag voor de inhoud van het Bro) allereerst een nieuw tweede lid. Met ingang van 1 november 2014 is artikel 3.1.1a toegevoegd aan het Bro: "Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar."²¹⁶ Onderdeel van de wijziging van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet was ook een wijziging van de Tracéwet, waarbij de huidige meer eenvoudige houdbaarheidsbepaling is vastgesteld.

3. Commissie Elverding

Het voorstel om langer gebruik te kunnen maken van onderzoeksgegevens zijn opgenomen is een voorstel uit het onderzoek Sneller en Beter²¹⁷ van de Commissie Elverding²¹⁸. Als gevolg van de aanbevelingen van de commissie zijn via de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten houdbaarheidsbepalingen opgenomen in de Tracéwet en de Spw.²¹⁹ De commissie zat op het spoor om het onderzoek uit de verkenningsfase – dat is de fase die aan de planfase/de vaststelling van het (ontwerp-)tracébesluit voorafgaat – langer te kunnen gebruiken. Haar aanbeveling luidde: "Tijdens de verkenningsfase behouden rapporten en onderzoeken hun gelding, zolang zij niet als kennelijk achterhaald zijn te beschouwen, doch in ieder geval gedurende een periode van twee jaar vanaf het tijdstip van totstandkoming."²²⁰ Aangezien de onderzoeken in een verkenningsfase op een heel ander detailniveau plaatsvinden dan in de planfase ook omdat in de verkenning de onderzoeken betrekking hebben op een studiegebied dat ruimer is dan de planbegrenzing, was onverkorte overneming van de aanbeveling van de Commissie niet zinvol. In plaats daarvan is binnen de ministeries van VenW en VROM gekozen om een koppeling te leggen tussen het ontwerp-tracébesluit en het definitieve tracébesluit. Met de bedoeling om te voorkomen dat tussen het ontwerp en het definitieve besluit nieuwe onderzoeken zouden moeten worden opgesteld. Bedoeling van de voorgestelde wettelijke bevroingsbepaling was dan ook om bij vaststelling van het definitieve tracébesluit uit te mogen gaan van de gegevens die ten grondslag hadden gelegen aan de vaststelling van het ontwerp-tracébesluit. Met name in die tijd, toen er nog geen NSL was, werd artikel 66 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 als probleem ervaren.²²¹ Wat te doen met de cijfers van het RIVM.- bekend te maken voor 15 maart van ieder kalenderjaar – als voor die datum het ontwerp-tracébesluit was vastgesteld en na die datum het definitieve tracébesluit werd vastgesteld? Moest er dan een geheel nieuw luchtkwaliteitsonderzoek uitgevoerd worden?²²²

²¹³ Diverse artikelen van de Wet luchtvaart en de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens).

²¹⁴ Met de inwerkingtreding van de Wabo kwam art. 3.27 (provinciaal projectbesluit) te vervallen. Die aldus ontstane lege ruimte werd opgevuld bij die wijziging van de Tracéwet .

²¹⁵ Stb. 2013, 144. De wet trad in werking met ingang van 25 april 2013 (Stb. 2013, 145).

²¹⁶ Eveneens werd met ingang van 25 april 2013 een bijna identieke formulering opgenomen in artikel 3.1a van de Wabo.

²¹⁷ Het advies Sneller & Beter, uitgebracht op 21 april 2008, is te vinden op de site www.rijksoverheid.nl.

²¹⁸ Formeel: de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, Zie voor het instellingsbesluit: Stcrt. 7 november 2007, nr. 216, p. 21.

²¹⁹ De toezegging van toenmalig minister Eurlings is te vinden in het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Elverding, Kamerstukken II 2007/08, 29 384, nr. 19, p. 9.

²²⁰ Bijlagen bij het rapport Sneller & Beter, p. 33. Zie ook pagina 16 van het rapport zelf.

²²¹ Zie daarover Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 3, p. 10.

²²² Zelfs als er sprake was van een verbetering van de luchtkwaliteit om overdimensionering te voorkomen?

4. Advies Raad van State en nader rapport van de regering

Interessant zijn de bezwaren die de Afdeling wetgeving noemt in haar advies over het oorspronkelijk wetsvoorstel.²²³

“De Raad is van oordeel dat de korte tijd tussen ontwerp en definitief besluit op zichzelf niet meebrengt dat de voorgestelde «bevrozing» onder alle omstandigheden aanvaardbaar en wenselijk is. De Raad merkt op dat bevrozing niet veel zegt over de betrouwbaarheid. De Raad vraagt om nader in te gaan op het feit dat met het bevrozen wordt afgeweken van de algemene regel dat een besluit wordt genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen ervan.”

De regering antwoordt met het nader rapport, waarin zij aangeeft dat het probleem van de bereikbaarheid van met name de Randstad vraagt om voorspoedige besluitvorming. “Juist het voortdurend rekening moeten houden met nieuwe gegevens levert ernstige vertragingen op in de besluitvorming rond infrastructurele projecten.” Ook geeft de regering aan dat de haast bij het wegnemen van knelpunten in het rijkswegennet de afwijking van het ex-nunc beginsel rechtvaardigt. De regering heeft hoge verwachtingen van de bepaling: “Mijn verwachting is dat de bevrozing van de onderzoeksgegevens en onderzoeksresultaten zoals deze voor het ontwerp-wegaanpassingsbesluit gehanteerd zijn, vertragingen in de besluitvormingsprocedure voorkomt.”

5. Standpunt regering in memorie van toelichting bij voorstel Crisis- en herstelwet

In de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met onder meer het permanent maken van de Crisis- en herstelwet gaat de regering andermaal in op de positieve effecten van een houdbaarheidsbepaling in de Wet luchtvaart en op de bezwaren van de Afdeling wetgeving als neergeschreven in het besproken advies.

“Via de Crisis- en herstelwet zijn in de Wet luchtvaart voor een aantal besluiten op grond van die wet zogenaamde bevrozings- of houdbaarheidsbepalingen opgenomen. [...] Het voortdurend rekening (moeten) houden met nieuwe gegevens is een belangrijke oorzaak van vertraging in de besluitvorming rond infrastructurele projecten. Ook leidt het voortdurend actualiseren van onderzoeksgegevens of -methoden tot extra besluitvormingskosten. Deze problematiek speelt ook breder een rol in het ruimtelijke domein. [...] De voorgestelde nuancering van de «ex nunc»-hoofdregeel is een rechtspolitieke keuze, die uiteraard in de ene casus ten gunste van de ene partij kan uitpakken en in een andere casus ten gunste van een andere partij. Het bestuursorgaan zal hierin een keuze hebben te maken, op basis van de argumenten die de betrokken belanghebbenden aandragen en op basis van de hem toegedachte zorgvuldigheid in besluitvorming. Ook voor deze nieuwe bevoegdheid geldt dat gebruik daarvan niet willekeurig kan zijn. In het (ontwerp)besluit zal de keuze wel of geen aanvullend onderzoek te eisen (alleen) dienen te worden gemotiveerd, wanneer dit een geschilpunt tussen bij het besluit betrokken belanghebbenden of tussen belanghebbenden en het bestuursorgaan betreft. De voorgestelde houdbaarheidsbepaling is geformuleerd als een «kan-bepaling». Dit maakt het mogelijk voor een bestuursorgaan om in een concrete situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks-)gegevens of bescheiden te vragen. Het maakt het tevens mogelijk om rekening te houden met de aard van het besluit. Zo kan het voorkomen dat de aard van het besluit meebrengt dat actualisering van de gegevens onontkoombaar is, ook als zij jonger zijn dan twee jaar. Het staat het bevoegd gezag altijd vrij nieuwe gegevens te gebruiken (aldus de hoofdregeel van artikel 3:2 Awb). Relevante nieuwe feitelijke omstandigheden dienen bij de besluitvorming betrokken te worden, ongeacht of en voor wie deze gunstig of ongunstig zijn. Met de formulering «in ieder geval» is beoogd aan te geven dat het gebruik van gegevens en onderzoeken, die niet ouder zijn dan twee jaar, geen nadere motivering of rechtvaardiging behoeft. Daarnaast geeft deze formulering aan dat ook gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar gebruikt mogen worden. In de voorgestelde houdbaarheidsbepaling wordt een minimumtermijn van twee jaar gegeven. Het zorgvuldigheid- en motiveringsbeginsel kunnen met zich brengen dat bij een langere termijn gemotiveerd wordt, waarom van die gegevens wordt gebruik gemaakt. Hiertoe zal in beginsel alleen aanleiding bestaan, indien:

- a. door belanghebbenden gesteld wordt dat aan het besluit actuele gegevens ten grondslag dienen te worden gelegd, omdat sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden;

²²³ Het voorstel tot wijziging van de Spoedwet wegverbreding (vereenvoudiging onderzoekslast). Het aan de Tweede Kamer toegezonden wetsvoorstel ging uit van een wijziging van zowel de Spoedwet wegverbreding als van de Tracéwet. Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 4, p. 1-4.

b.de gegevens dermate gedateerd zijn – qua verstreken tijd, niet qua inhoud – dat het bevoegde bestuursorgaan eigener beweging behoefte voelt het gebruik ervan te verantwoorden.”²²⁴

6. Artikel 12, tweede lid

Het tweede lid van artikel 12 is ook als onderdeel (volzin) van artikel 15, eerste lid, in de Tracéwet opgenomen als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Bij de wijziging van de Tracéwet van 1 januari 2012 zijn beide volzinnen uit artikel 15, eerste lid, overgezet naar artikel 12 van de thans geldende Tracéwet. Beide volzinnen zijn omgezet naar artikelleden. Ook over de verwijzing opgenomen in het tweede lid maakte de Afdeling wetgeving opmerkingen in bovengenoemd advies onder het kopje “niveau van regulering”. Onder verwijzing naar de Aanwijzingen voor de regelgeving betoogt de Afdeling wetgeving dat “regels op het niveau van een ministeriële regeling moeten beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld”. De Afdeling wetgeving constateert dat niet toereikend is gemotiveerd, waarom de desbetreffende normen niet in de wet worden neergelegd.

De regering antwoordde in haar nader rapport dat het niet ongebruikelijk is om bij ministeriële regeling technische regels te stellen. Zij verwachtte dat bij ministeriële regels de door MVRM vastgestelde reeds bestaande reken- en meetvoorschriften en beoordelingsregels zouden worden aangepast. Het wetsvoorstel werd op dit punt dan ook niet aangepast.

Het onderwerp was voor de RvS zo belangrijk dat hij bij het onderwerp Delegatie in zijn jaarverslag aandacht besteedt aan het primaat van de wetgever, inhoudende dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten. Om vervolgens te wijzen op het hierboven besproken advies om te besluiten met de zin “De regering acht de voorgestelde delegatiebevoegdheid niet ongebruikelijk en ziet geen aanleiding het wetsvoorstel aan te passen”.²²⁵

Er is, ondanks de door de regering uitgesproken verwachting, geen gebruik gemaakt van de kapstok voor ministeriële regels.

7. Jurisprudentie

7.1 Artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet

7.1.1 Tracébesluit N18 Varsseveld – Enschede

In onderstaande zaak voerde een appellant dat de minister zich heeft gebaseerd op meer dan twee jaar oude onderzoeksrapporten.

“ Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet kan Onze Minister zich bij de vaststelling van het tracébesluit in ieder geval baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. Niet in geschil is dat de door [appellant sub 28] bedoelde onderzoeksrapporten van Tauw ouder zijn dan twee jaar. Anders dan [appellant sub 28] veronderstelt, volgt uit artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet niet dat de minister zich bij zijn besluitvorming niet op deze onderzoeksrapporten mocht baseren op de enkele grond dat de rapporten ouder zijn dan twee jaar. [appellant sub 28] heeft niet onderbouwd waarom de onderzoeksrapporten niet meer bruikbaar zouden zijn.”²²⁶

7.1.2 Tracébesluit A4 Vlietland-N14

Recreatiecentrum Vlietland voerde aan dat de minister aan het bestreden besluit onderzoeken ten grondslag heeft gelegd die niet meer actueel waren en dat uit de Tracéwet volgt dat de minister bij het gebruik van onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar moet motiveren dat deze onderzoeken nog steeds actueel zijn.

²²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 4-6. Het is met name deze toelichting die ook gebruikt in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet.

²²⁵ Jaarverslag 2008 van de Raad van State, p. 111-112.

²²⁶ ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3542 (tracébesluit N18 Varsseveld- Enschede).

"Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet kan Onze Minister zich bij de vaststelling van het tracébesluit in ieder geval baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. Uit de stukken blijkt niet dat de minister zich bij het nemen van het tracébesluit heeft gebaseerd op de door Recreatiecentrum Vlietland bedoelde nut- en noodzaaknotitie uit 2008 en de MIRT-verkenning Integrale Benadering Holland-Rijnland uit 2009. Reeds hierom kan het betoog dat artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet aan het gebruik van deze rapporten in de weg staat niet slagen. De minister heeft zich wat de verkeersgegevens betreft bij de vaststelling van het tracébesluit gebaseerd op het rapport van 1 mei 2014. In dat rapport staat dat het NRM 2013 als verkeersmodel wordt gehanteerd. Het rapport van 1 mei 2014 was ten tijde van het nemen van het tracébesluit niet ouder dan twee jaar, zodat daarop artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet van toepassing is. Voor zover Recreatiecentrum Vlietland betoogt dat de minister desondanks niet van het rapport van 1 mei 2014 en de met behulp van het NRM 2013 berekende verkeersgegevens mocht uitgaan, omdat het op het GE-scenario gebaseerde NRM 2013 volgens haar niet representatief is, overweegt de Afdeling het volgende. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen onder meer in de uitspraak van 3 december 2008 in zaak nr. 200703693/1, geven modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weer. De validiteit van een model, zoals het NRM 2013, wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. Recreatiecentrum Vlietland heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het NRM 2013 zodanige gebreken vertoont dat de uitkomsten hiervan in dit geval niet als representatief kunnen worden beschouwd en dat de minister zich hier niet in redelijkheid op heeft mogen baseren."²²⁷

7.2 Artikel 3.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Als beroepsgrond tegen een bestemmingsplan werd aangevoerd dat ten onrechte geen actualisatie van een natuurtoets heeft plaatsgevonden. De Afdeling vindt dat van de zijde van appellanten gesteld moet worden dat er sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden of dat zulks anderszins moet blijken. De Afdeling komt dan ook niet tot een inhoudelijk oordeel.

"Ingevolge artikel 3.1a van de Wabo mag het bevoegd gezag zich bij het verlenen van een omgevingsvergunning baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. In de memorie van toelichting bij deze bepaling staat dat met de formulering is beoogd aan te geven dat het gebruik van gegevens en onderzoeken, die niet ouder zijn dan twee jaar, geen nadere motivering of rechtvaardiging behoeft. Daarnaast geeft deze formulering aan dat ook gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar gebruikt mogen worden. Voorts staat er dat het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel met zich kunnen brengen dat bij een langere termijn gemotiveerd wordt, waarom van die gegevens wordt gebruik gemaakt. Hiertoe zal in beginsel alleen aanleiding bestaan, indien door belanghebbenden gesteld wordt dat aan het besluit actuele gegevens ten grondslag dienen te worden gelegd, omdat sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden, of de gegevens dermate gedateerd zijn - wat betreft verstreken tijd, niet wat betreft inhoud - dat het bevoegde bestuursorgaan eigener beweging behoefte voelt het gebruik ervan te verantwoorden. De Afdeling overweegt dat in juli 2010 onderzoek is verricht naar de natuurwaarden in het plangebied. Wat betreft het betoog van de stichtingen over artikel 3.1a van de Wabo, overweegt de Afdeling het volgende. Daargelaten het antwoord op de vraag of deze bepaling door analoge toepassing van toepassing is op het voorliggende besluit, kan het betoog naar het oordeel van de Afdeling niet leiden tot het door de stichtingen beoogde doel. Nu de stichtingen niet hebben gesteld dat sprake is van gewijzigde feiten of omstandigheden sinds de Natuurtoets is uitgebracht en daarvan ook anderszins niet is gebleken, kan het beroep op artikel 3.1a van de Wabo hoe dan ook niet leiden tot het oordeel dat de raad om die reden de natuurtoets had moeten actualiseren."²²⁸

7.3 Artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet

7.3.1 Tracébesluit A4 Dinteloord - Bergen op Zoom, gedeelte Steenberg

Appellanten betoogden dat het door de minister gehanteerde verkeersmodel en de daaruit voortvloeiende verkeersgegevens een onderschatting geven van de verkeersintensiteiten op het

²²⁷ ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2633 (tracébesluit A4 Vlietland – N14).

²²⁸ ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2413 (bestemmingsplan Airparc Seppe, Halderberge).

tracé en het onderliggend wegennet onder meer omdat verouderde gegevens tot uitgangspunt zijn genomen.

“Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, wordt bij de vaststelling van het tracébesluit in beginsel gebruik gemaakt van de verkeersgegevens en de daarop gebaseerde onderzoeken, die ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerp-tracébesluit, met dien verstande dat indien de rapporten waarin die gegevens, onderzoeken en inventarisaties en gevolgen zijn vervat, bij de vaststelling van het tracébesluit ouder zijn dan twee jaar, het tracébesluit een motivering van de actualiteit van die rapporten bevat. Ten behoeve van het tracébesluit is onderzoek gedaan naar het verkeerskundig functioneren van het nieuw aan te leggen tracé. [...] Gezien de in het rapport van 18 november 2010 weergegeven onderzoeken waarop de bij de vaststelling van het tracébesluit gebruikte verkeersgegevens zijn gebaseerd, waaronder het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport 2009, en in aanmerking genomen dat tevens gebruik is gemaakt van actuele gegevens over bevolkingsaantallen en werkgelegenheid, kan, gelet op het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, niet worden geoordeeld dat het tracébesluit berust op verouderde gegevens.”²²⁹

7.3.2 Tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere

Appellanten betoogden dat bij het vaststellen van het tracébesluit van onjuiste prognoses over de toename van het verkeer is uitgegaan.

“Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, [...]. Gezien de in bijlage 4 weergegeven onderzoeken waarop de bij de vaststelling van het tracébesluit gebruikte verkeersgegevens zijn gebaseerd, waaronder het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport 2009, kan, gelet op het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet niet worden gezegd dat het tracébesluit berust op verouderde gegevens.”²³⁰

7.3.3 Tracébesluit A50 Ewijk-Valburg

Bewonerscomités stelden dat in het tracébesluit ten onrechte wordt verondersteld dat de verkeersintensiteit maximaal 10% zal toenemen. Verder voeren zij aan dat de verkeersprognoses dateerden van twee jaar voor het tracébesluit.

“Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, [...]. De rapporten die ten grondslag liggen aan het ontwerp-tracébesluit zijn geactualiseerd. De rapporten waren ten tijde van het nemen van het tracébesluit daarom niet ouder dan twee jaar. Gelet hierop en op artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet kan niet worden gezegd dat het tracébesluit berust op verouderde gegevens.”²³¹

7.4 Artikel 4, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding

Aangevoerd werd dat in de gehanteerde verkeersgegevens onvoldoende of geen rekening was gehouden met de verkeersaantrekkende werking van het wegaanpassingsbesluit en van de verbreding van de A1/A27 bij Eemnes.

“Ingevolge artikel 4, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding mag bij de vaststelling van het wegaanpassingsbesluit in beginsel gebruik worden gemaakt van de verkeersgegevens en de daarop gebaseerde onderzoeken, die ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerp-wegaanpassingsbesluit, met dien verstande dat indien de rapporten waarin die gegevens, onderzoeken en inventarisaties en gevolgen zijn vervat, bij de vaststelling van het wegaanpassingsbesluit ouder zijn dan twee jaar, het wegaanpassingsbesluit een motivering van de actualiteit van die rapporten bevat. [...] De minister vermeldt in het verweerschrift dat voor de verkeersberekeningen ten behoeve van het wegaanpassingsbesluit is uitgegaan van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2007. De rapporten waarop de gegevens zijn gebaseerd waren ten tijde van het nemen van het wegaanpassingsbesluit dus ouder dan twee

²²⁹ ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8820 (tracébesluit A4 Dinteloord - Bergen op Zoom, gedeelte Steenberg).

²³⁰ ABRvS 4 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0106 (tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere).

²³¹ ABRvS 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7949 (tracébesluit A50 Ewijk-Valburg).

jaar. Het wegaanpassingsbesluit bevat echter geen motivering van de actualiteit van de oudere gegevens. Gelet op het project A1/A27 betwijfelt de Afdeling of staande kan worden gehouden dat deze oudere gegevens nog actueel waren. In het akoestisch onderzoek is derhalve in strijd met artikel 4, vierde lid, van de Spw wetgeving geen motivering gegeven over de actualiteit van de rapporten waarin de verkeersgegevens en de daarop gebaseerde onderzoeken, die ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerpwegaanpassingsbesluit, zijn vevat, zodat het wegaanpassingsbesluit in zoverre in strijd met deze bepaling is.²³²

7.5 Conclusies over de jurisprudentie

De eerste houdbaarheidsbepalingen stonden in artikel 4, vierde lid, van de Spw en artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet. De jurisprudentie van de Afdeling heeft een aantal uitspraken over de Tracéwet opgeleverd, één over de Spw en één over de Wabo. De meest interessante uitspraak is die over de Spw. Daar zijn gegevens gebruikt die ouder waren dan twee jaar zonder dat een motivering van de actualiteit was gegeven. In die zaak heeft de Afdeling besloten om de minister via een bestuurlijke lus op te dragen om binnen twaalf weken na verzending van de tussenuitspraak het wegaanpassingsbesluit alsnog van een motivering te voorzien, inhoudend dat de rapporten met verkeersgegevens, die ten grondslag hebben gelegen aan het ontwerpbesluit, actueel zijn, gelet op het feit dat ten tijde van het nemen van het besluit zekerheid was ontstaan dat het project A1/A27 zal worden gerealiseerd, en zo nodig dat besluit te wijzigen dan wel in plaats daarvan een ander besluit te nemen. Tot een einduitspraak is het niet gekomen. Daags voor de uitspraak bleek dat appellanten hun beroep hadden ingetrokken.

De uitspraak van 1 oktober 2014 verdient ook aandacht: Uit artikel 12, eerste lid, van de Tracéwet volgt niet dat de minister zich bij zijn besluitvorming niet mocht baseren op de enkele grond dat de rapporten ouder zijn dan twee jaar. De Afdeling legt de bal bij de appellant, die had moeten onderbouwen waarom de onderzoeksrapporten niet meer bruikbaar zouden zijn. Was de uitspraak gewezen onder artikel 15, eerste lid, waarin staat dat het tracébesluit ten aanzien van gebruikte informatie die ouder is dan twee jaar een motivering van de actualiteit van die rapporten dient te bevatten, dan zou het ontbreken van de motivering (net als in de hierboven genoemde zaak) strijd met de houdbaarheidsbepaling hebben opgeleverd.

Ook uit de uitspraak van 19 augustus 2015 blijkt dat de Afdeling vindt dat het aan appellant is om te onderbouwen dat de uitkomsten van een verkeersmodel zodanige gebreken vertoont dat de ze niet als representatief kunnen worden beschouwd en dat de minister zich daarom daarop niet in redelijkheid heeft mogen baseren.

In de drie besproken uitspraken over artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet is er geen sprake van verouderde gegevens.

Tenslotte over de uitspraak over artikel 3.1a van de Wabo dat luidt: "Het bevoegd gezag kan zich bij het verlenen van een omgevingsvergunning in ieder geval baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar." Het artikel is ingevoegd bij het permanent maken van de Crisis- en herstelwet. Ook in deze uitspraak (net als in de uitspraak van 1 oktober 2014) lijkt het erop dat de Afdeling vindt dat ook bij een beroep op artikel 3.1a van de Wabo het op de weg van appellant ligt om te stellen dat er sprake is gewijzigde feiten of omstandigheden waardoor een reeds eerder verricht onderzoek naar (in deze casus) natuurwaarden in het plangebied toch geactualiseerd had moeten worden.

8. Much ado about nothing

Vanuit de praktijk merk ik dat er weinig behoefte is aan de bevroingsbepaling. Met de komst van het NSL (1 augustus 2009) was mogelijk onmiddellijke bekendmaking van de RIVM-cijfers geen probleem meer en kon de bepaling hooguit de negatieve gevolgen van vertraging in besluitvorming opvangen in die gevallen dat er enige tijd verstrijkt tussen de vaststelling van het ontwerp-besluit en het definitieve besluit. Zoveel verandert er echter niet in de fysieke leefomgeving in de periode tussen het vaststellen van het ontwerp-besluit en het definitieve besluit, ook als daarin enige vertraging optreedt. Mij is niet duidelijk wat de betekenis van deze bepaling is in het licht van het terugdringen van administratieve lasten en welke bijdrage de bepaling levert in discussie over versnelling van besluitvorming. In het kader van de zorgvuldige voorbereiding van het besluit wordt gebruik gemaakt van gegevens die de in het besluit opgenomen maatregelen kunnen

²³² ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6352 (tussenuitspraak wegaanpassingsbesluit A1 't Gooi).

onderbouwen. Daarbij lijkt mij niet van belang hoe oud die gegevens zijn, wel dat ze nog immer actueel zijn. Diezelfde zorgvuldigheid verzet zich er tegen dat gebruik wordt gemaakt van gegevens die weliswaar nog geen twee jaar oud zijn maar die – bijvoorbeeld blijkende uit een zienswijze – gewoon onjuist zijn.

Artikel 13

1. Voor het gebied dat is begrepen in een tracébesluit geldt het tracébesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening. Voor zover het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit, is artikel 3.7, vijfde en zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening niet van toepassing. Het tracébesluit geldt niet meer als voorbereidingsbesluit indien voor het in de eerste volzin bedoelde gebied een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit van kracht is geworden.

2. [Vervallen.]

3. Artikel 3.3, eerste tot en met derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is niet van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van die wet ter uitvoering van het tracébesluit.

4. Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Bij de toepassing van artikel 2.10 van die wet wordt onder het bestemmingsplan of beheersverordening mede het tracébesluit begrepen.

5. Voor zover een bestemmingsplan, een beheersverordening of een ander besluit voor de uitvoering van werken of werkzaamheden een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vereist, geldt zodanige eis niet voor de uitvoering van werken of werkzaamheden ter uitvoering van het tracébesluit in het gebied dat is begrepen in een tracébesluit.

6. Indien ter uitvoering van het tracébesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist, is dat artikel niet van toepassing.

7. De artikelen 19d en 19kc van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft. Indien die handelingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in die wet kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor dat gebied, zijn de artikelen 19j, eerste tot en met derde lid en vijfde lid, en 19kd van die wet en het krachtens artikel 19kb, eerste lid, van die wet bepaalde, van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een tracébesluit.

8. Artikel 16, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft. Indien die handelingen in een beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van die wet plaatsvinden, of daarbuiten in de gevallen, bedoeld in het vierde lid van dat artikel, en de handelingen schadelijk kunnen zijn voor de waarden, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, betreft Onze Minister bij de besluitvorming over het tracébesluit het belang van bescherming van de waarden van het beschermde natuurmonument.

9. Artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 is niet van toepassing op de vaststelling van het tracébesluit indien de handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft, zijn opgenomen in een beheerplan als bedoeld in artikel 19a of 19b van die wet, of in het programma op grond van artikel 19kh, vijfde lid, en die handelingen overeenkomstig dat plan worden uitgevoerd.

10. De gemeenteraad stelt binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening overeenkomstig het tracébesluit vast. Voor zover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan.

11. Indien het bestemmingsplan nog niet in overeenstemming is met het tracébesluit, verleent het college van burgemeester en wethouders aan degenen die inzage verlangen in dat plan tevens inzage in het tracébesluit.

1. Algemene opmerkingen over artikel 13

1.1 Een 'nieuw' artikel 13

Artikel 13 is opnieuw vastgesteld bij de wijziging van de Tracéwet van 2012. Het merendeel van de bepalingen die thans opgenomen zijn in artikel 13, stond voorheen in artikel 15. Artikel 15, derde lid, ging in op het tracébesluit als voorbereidingsbesluit (thans artikel 13, eerste lid). De doorbreking van de aanhoudingsverplichting (voorheen artikel 15, vijfde lid) is nu opgenomen in artikel 13, derde lid. Zo is artikel 15, zesde lid, (het tracébesluit als afwijkingsbesluit) terecht gekomen in artikel 13, vierde lid. Dat ter uitvoering van een tracébesluit geen aanlegvergunning is vereist, is verplaatst van artikel 15, zevende lid, eerste volzin, naar artikel 13, vijfde lid. In de tweede volzin van artikel 15, zevende lid, was verwoord dat een verkeersbesluit niet vereist is indien ter uitvoering van een tracébesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist. Thans is een apart lid gewijd aan deze bepaling (artikel 13, zesde lid). Artikel 15, achtste en negende lid, zijn overgezet naar artikel 13, tiende en elfde lid. In artikel 13, zevende, achtste en negende lid, zijn de Nbw-bepalingen opgenomen die voorheen in artikel 15, tiende, elfde en twaalfde lid, stonden. Alleen de inhoud van het eerste lid van artikel 15, dat door verschillende wetswijzigingen wel erg lang was geworden, is naar andere artikelen²³³ in de Tracéwet overgeheveld.

1.2 Oud artikel 15

Dat artikel 15 was ook al meermalen gewijzigd. De eerste ingrijpende wijziging was die van oktober 2000 (wijziging Tracéwet eerste tranche) toen het onderwerp van de planologische doorwerking en de relatie tot de Wet geluidhinder zijn beslag vond in dit artikel.

Onder het oude recht bevatte artikel 15 de eis dat het tracébesluit 'overeenkomstig' het ontwerp-tracébesluit diende te worden vastgesteld. Dat hield verband met het feit dat de betrokken overheden bij toezending van het ontwerp-tracébesluit om planologische medewerking werd gevraagd. Als dan het tracébesluit zou afwijken van het ontwerp-tracébesluit, was het maar de vraag of de overheden ook hun planologische medewerking aan het aangepaste tracé zouden willen verlenen. Het verlangen - bezien vanuit het streven naar spoedige besluitvorming - vast te houden aan het uitgebrachte ontwerp-tracébesluit, hield wel het gevaar in dat bijvoorbeeld uit de inspraak naar voren gekomen verbeteringen niet zonder vertraging gehonoreerd konden worden.

In het oude artikel 15 kwam het woordje 'overeenkomstig' te vervallen en kon in het tracébesluit op een eenvoudige manier tegemoet gekomen worden aan binnengekomen reacties en aangedragen suggesties. De toentertijd geldende eis van overeenkomstigheid was aanleiding om het ontwerp-tracébesluit voor de Betuweroute eerst als voorontwerp ter inzage te leggen.

Onder het oude recht bevatte artikel 15 voornamelijk bepalingen over aanwijzingen van de minister van VROM aan gemeenteraden, PS en algemene besturen van regionale openbare lichamen, als deze niet binnen twaalf weken na verzending van het ontwerp-tracébesluit meegedeeld hadden planologische medewerking te zullen verlenen. Onder het oude recht moesten de ruimtelijke plannen (streekplannen en bestemmingsplannen) in overeenstemming gebracht worden met het tracébesluit. Daartoe werd planologische medewerking gevraagd van de betrokken overheden en werd zo nodig het instrument van de ministeriële aanwijzing ingezet. De ruimte voor de betrokken overheden was klein, omdat de feitelijke afweging van de ruimtelijk relevante aspecten al plaats had gehad in het kader van de totstandkoming van het tracébesluit. Eén van de belangrijkste onderwerpen van de wijziging van 15 oktober 2000 - de rechtstreekse doorwerking van het tracébesluit in de gemeentelijke ruimtelijke plannen - heeft in het toen gewijzigde artikel 15 (met name het zesde lid) (thans artikel 13, vierde lid) zijn beslag gekregen.

Bij de inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Wro op 1 juli 2008 is artikel 15 wederom vrij ingrijpend gewijzigd. Het derde, zesde, zevende en achtste lid zijn opnieuw uitgeschreven, het negende lid is komen te vervallen en het [oude] tiende lid werd vernummerd tot het negende lid. Het eerste lid van artikel 15 is ook nog gewijzigd door de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Toen werden twee volzinnen toegevoegd waarin - ten aanzien van de aanleg of wijziging van hoofdwegen - de houdbaarheidsduur van onderzoeksgegevens werd vastgelegd en een grondslag voor een ministeriële regeling werd opgenomen.

²³³ Artikel 9, tweede lid, over de bijzondere positie van de Minister-President en artikel 12 over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens.

1.3 Artikel 13: de rechtsgevolgen van het tracébesluit

Artikel 13 gaat over de rechtsgevolgen van een tracébesluit. De twee laatste leden richten zich tot het gemeentebestuur, enerzijds om er voor te zorgen dat het tracébesluit 'verwerkt' wordt in het bestemmingsplan, anderzijds om te zorgen dat diegenen die inzage willen in een bestemmingsplan ook (door het gemeentebestuur) op de hoogte worden gebracht van het tracébesluit.

2. Het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit

In artikel 3.7 van de Wro staat dat de gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. In dat voorbereidingsbesluit staat voor welk gebied het geldt met ingang van welke dag het in werking treedt. De Tracéwet bepaalt dat een tracébesluit voor het gehele gebied geldt als voorbereidingsbesluit.

De Wro bepaalt in artikel 3.7, vijfde lid, dat een voorbereidingsbesluit vervalt, indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage is gelegd. In het zesde lid staat dat een voorbereidingsbesluit tevens vervalt op het moment waarop het bestemmingsplan ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt. De Tracéwet bepaalt dat deze leden niet van toepassing zijn, maar dat het tracébesluit niet langer geldt als voorbereidingsbesluit indien voor het gebied een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit van kracht is geworden.

2.1 Parlementaire geschiedenis

Bij de wijziging van de Tracéwet van 2000 is artikel 15 (oud) gewijzigd. De karakterisering van het tracébesluit als voorbereidingsbesluit past bij de overige wijzigingen inzake de zogenoemde ruimtelijke doorwerking. Het systeem van voorbereidingsbescherming, aanhouding van bouwmogelijkheden en de doorbreking van de aanhoudingsplicht is uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting. Tussen rechte haken heb ik de thans geldende bepalingen weergegeven.

"Behalve als vrijstelling geldt het tracébesluit volgens het wetsvoorstel als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO [artikel 3.7 van de Wro-hg]. Beoogd doel daarvan is het geven van voorbereidingsbescherming voor het gebied van het tracé, alsmede voor de bij het tracébesluit behorende geluidszone. Op het moment dat het tracébesluit wordt vastgesteld zal nog niet de eigendom van alle benodigde gronden voor de aanleg van het tracé door het rijk zijn verkregen. Omdat het meestal nog enkele jaren kan duren voor met de aanleg wordt begonnen, bestaat de kans dat voor nog niet gerealiseerde bouwmogelijkheden in geldende bestemmingsplannen bouwaanvragen worden ingediend. Hoewel deze veelal in strijd zullen zijn met het tracébesluit, zouden zij moeten worden gehonoreerd op grond van het imperatief/limitatief stelsel van de Woningwet (artikel 44 Woningwet) [artikel 2.10 Wabo-hg]. Het tracébesluit geeft weliswaar voor zover nodig vrijstelling van bepalingen van bestemmingsplannen, maar herziet de bestemmingen uit het plan niet. Het doel van de voorgestelde bepaling is dat er ten behoeve van de aanleg van het tracé een voorbereidingsbescherming geldt door middel van de aanhoudingsplicht, bedoeld in artikel 50 van de Woningwet [artikel 3.3 Wabo-hg]. Een dergelijke aanhoudingsverplichting moet uiteraard niet gelden voor de werken, werkzaamheden en bouwwerken, benodigd voor de realisering van het tracé. In het wetsvoorstel is een en ander geregeld door de aanhoudingsverplichting voor die gevallen buiten werking te verklaren. Daarom worden aanvragen om bouwvergunning die passen in het tracébesluit rechtstreeks getoetst aan artikel 44 van de Woningwet. Omdat op grond van het voorgestelde artikel 15, zesde lid, [artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet-hg] het vastgestelde tracébesluit geldt als vrijstelling in de zin van artikel 19 van de WRO [omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken-hg], moeten deze vergunningen worden verleend."²³⁴

2.2 Jurisprudentie

Moet het gemeentebestuur rekening houden met de aanleg van een weg voordat een tracébesluit is vastgesteld of onherroepelijk is geworden? Nee:

²³⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 4-5.

“[appellant sub 12] betoogt dat in het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met het beoogde tracé voor de autoweg N18 nabij zijn woning aan [locatie 13] te Eibergen. Reeds sinds 2009 is het standpunt van de minister van infrastructuur en milieu bekend ten aanzien van de ligging van de N18 en de bandbreedte van 100 m aan weerszijden van het tracé. Daarnaast had de raad ten tijde van de vaststelling van het plan kunnen voorzien dat op korte termijn het tracébesluit daadwerkelijk zou worden genomen. De raad stelt dat hij het tracébesluit voor de N18 niet in het plan heeft opgenomen, omdat dit ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet was genomen. Daarnaast voorziet de Tracéwet erin dat de raad, pas nadat het tracébesluit onherroepelijk is, een bestemmingsplan vaststelt waarin dat tracébesluit wordt verwerkt. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Tracéwet, geldt voor het gebied dat is begrepen in een tracébesluit het tracébesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro. Voor zover het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit, is artikel 3.7, vijfde en zesde lid, van de Wro niet van toepassing. Het tracébesluit geldt niet meer als voorbereidingsbesluit indien voor het in de eerste volzin bedoelde gebied een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit van kracht is geworden. Ingevolge het tiende lid, voor zover hier van belang, stelt de raad binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in de Wro overeenkomstig het tracébesluit vast. Nu het tracébesluit op 20 augustus 2013 is vastgesteld, staat vast dat dit besluit ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet was genomen, laat staan onherroepelijk was geworden. Anders dan [appellant sub 12] kennelijk meent, vloeit uit de Wro, noch enige andere wet, een verplichting voort om een beoogd tracé, waarvoor nog geen tracébesluit is genomen, in het bestemmingsplan neer te leggen. De raad dient in beginsel wel alle feiten en omstandigheden die zich tot aan het nemen van het bestreden besluit hebben voorgedaan in aanmerking te nemen. In dit verband is van belang dat, het ontwerp van het tracébesluit voor de autoweg N18 dateert uit 2011. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, is het ontwerp-tracé niet reeds in het plan opgenomen, vanwege planschade die daaruit mogelijk zou voortvloeien, terwijl tegelijkertijd onzeker is of het tracébesluit ongewijzigd ten opzichte van het ontwerp zou worden vastgesteld. Dit acht de Afdeling niet onredelijk. Voorts heeft [appellant sub 12] niet aannemelijk gemaakt dat ter plaatse van de gronden waarop het ontwerp van het tracé betrekking had, ontwikkelingen waren voorzien die tot onomkeerbare situaties konden leiden. Ook kan de raad in zijn standpunt worden gevolgd, dat niet met de vaststelling van het plan kon worden gewacht totdat het tracébesluit onherroepelijk zou zijn, vanwege de verplichting om voor 1 juli 2013 een bestemmingsplan vast te stellen. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling onvoldoende rekening heeft gehouden met het beoogde tracé in het ontwerp-tracébesluit voor de autoweg N18. Het betoog faalt.”²³⁵

In een tweetal uitspraken waarin aangevoerd werd dat het aan het tracébesluit ten grondslag liggende onderzoek naar de gevolgen van de aanleg van het tracé voor archeologische monumenten gebrekkig was zodat niet voldaan kon worden aan de Monumentenwet 1998, verwijst de Afdeling naar artikel 15, derde lid, van de Tracéwet (thans artikel 13, eerste lid):

“De toelichting bij het tracébesluit en de archeologische onderzoeken die aan het tracébesluit ten grondslag liggen geven er blijk van dat de minister de onderzoeksverplichting die voor de vaststelling van een bestemmingsplan voortvloeit uit de Monumentenwet 1998, voor de vaststelling van het tracébesluit als uitgangspunt heeft gehanteerd. In dit verband is van belang dat het tracébesluit voor het daarin begrepen gebied ingevolge artikel 15, derde lid, van de Tracéwet geldt als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wro en dat ingevolge artikel 15, achtste lid, van de Tracéwet binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening overeenkomstig het tracébesluit moet worden vastgesteld. Ingevolge artikel 38a van de Monumentenwet 1988, voor zover hier van belang, houdt de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten.”²³⁶

3. Het vervallen tweede lid

²³⁵ ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3191 (bestemmingsplan Buitengebied Berkelland (Berkelland – (ontwerp)-tracébesluit N18).

²³⁶ ABRvS 4 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0106 (tracébesluit Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere). In gelijke zin ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2504 (tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

Met ingang van 1 juli 2012 trad de Invoeringswet geluidproductieplafonds in werking. Bij die gelegenheid zijn wijzigingen doorgevoerd in het eerste lid van artikel 13, het tweede lid kwam te vervallen. In het eerste lid kwam de tweede volzin (en een verwijzing naar die tweede volzin) te vervallen, die luidde:

“Voor de bij het tracébesluit behorende zone, bedoeld in artikel 74, eerste lid, van de Wet geluidhinder onderscheidenlijk de zone, bedoeld in artikel 106b van die wet, geldt dat tracébesluit als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening, met dien verstande dat dit slechts geldt met betrekking tot geprojecteerde woningen en andere geprojecteerde geluidsgevoelige objecten ten aanzien waarvan de geluidsbelasting vanwege de hoofdinfrastructuur of vanwege binnen de zone van die hoofdinfrastructuur gelegen wegen of spoorwegen de waarden die ingevolge de artikelen 87e tot en met 87i en 106d tot en met 106h van de Wet geluidhinder als ten hoogst toelaatbare waarden worden aangemerkt, te boven zal gaan.”²³⁷

Het tweede lid luidde:

“2 Onder een geprojecteerde woning of een ander geprojecteerd geluidsgevoelig object als bedoeld in de tweede volzin van het eerste lid wordt verstaan een nog niet aanwezige woning of ander geluidsgevoelig object waarvoor het geldende bestemmingsplan verlening van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toelaat, maar deze nog niet is afgegeven.”²³⁸

Eerst bij tweede nota van wijziging (Invoeringswet geluidproductieplafonds) zijn de wijzigingen van artikel 13 verwerkt in het wetsvoorstel.

“In de Spoedwet wegverbreding (artikel 11) en de Tracéwet (artikel 13) staat per abuis een verwijzing naar de Wet geluidhinder (Wgh). Namelijk dat een wegaanpassingsbesluit voor in de bijlage, onder A, van de Spoedwet wegverbreding, opgenomen wegaanpassingsprojecten (onderscheidenlijk een tracébesluit) geldt als voorbereidingsbesluit voor geprojecteerde geluidgevoelige objecten, gelegen binnen de zone (artikel 74 Wgh), indien de geluidsbelasting op die objecten de ten hoogste toelaatbare waarde (artikel 87e-87i Wgh) overschrijdt. Het gaat dan om geluidgevoelige objecten buiten het daadwerkelijke plangebied, dat wil zeggen: het gebied dat is begrepen in een vastgesteld wegaanpassingsbesluit, onderscheidenlijk het tracébesluit, maar binnen de zogenoemde zonegrens op grond van art 74 Wgh. De artikelen 87e-87i zullen vervallen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel SWUNG. In overweging is genomen dat de in SWUNG gebruikte systematiek met betrekking tot de geluidsbelastingen die geluidgevoelige objecten kunnen ondervinden wezenlijk verschilt van die in de Wgh. Als gevolg hiervan is niet eenduidig vast te stellen, welk equivalent van het begrip «ten hoogste toelaatbare waarde» het meest passend is. Om die reden is het nut en de noodzaak van de werking van het wegaanpassingsbesluit of het tracébesluit als «voorbereidingsbesluit» buiten het daadwerkelijke plangebied opnieuw bezien in het licht van de systematiek van de geluidproductieplafonds. De onder vigeur van de Wgh gebruikte systematiek is niet meer noodzakelijk geacht. Het in de Spoedwet wegverbreding en in de Tracéwet opgenomen voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat, tijdens de voorbereiding van het wijzigen van een bestemmingsplan, geen nieuwe objecten worden gebouwd die de ruimtelijke plannen doorkruisen. Het bevriest het verlenen van bouwvergunningen voor objecten die weliswaar in overeenstemming zijn met het nog geldende bestemmingsplan maar zich niet verdragen met de toekomstige infrastructuur, zoals geprojecteerde woningen op dezelfde plek als of veel te dicht bij toekomstige (geprojecteerde) infrastructuur. Binnen het daadwerkelijke plangebied blijft de werking van een wegaanpassingsbesluit of tracébesluit als voorbereidingsbesluit voor dergelijke woningen en andere objecten dus wel noodzakelijk. Nadat hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in werking zal treden, is er een enkele categorie geprojecteerde geluidgevoelige objecten buiten het daadwerkelijke plangebied denkbaar waarbij een voorbereidingsbesluit gewenst zou kunnen zijn, namelijk die welke een geluidsbelasting boven 65 dB zouden krijgen als gevolg van de wijziging van de infrastructuur. Bij aanleg van infrastructuur geldt een absoluut wettelijk verbod op het laten ontstaan van hogere geluidbelastingen dan 65 dB. Aanvullende maatregelen zullen dit dan moeten voorkomen. Ook bij wijziging van infrastructuur wordt rekening gehouden met geprojecteerde geluidgevoelige objecten buiten het daadwerkelijke plangebied, waarvan de geluidsbelasting (zonder aanvullende maatregelen) boven de maximale waarde uit zou komen. In die gevallen is een overschrijdingsbesluit vereist,

²³⁷ Ongeveer gelijk aan (oud) artikel 15, vierde lid, van de Tw.

²³⁸ Gelijk aan (oud) artikel 15, vierde lid, van de Tw.

waarin zo nodig extra geluidbeperkende maatregelen worden opgenomen. Specifiek voor geprojecteerde geluidsgevoelige objecten buiten het daadwerkelijke plangebied is de werking van het wegaanpassingsbesluit dan wel het tracébesluit als voorbereidingsbesluit dan ook niet meer noodzakelijk.²³⁹

4. Doorbreking van de aanhoudingsplicht

Zie allereerst aantekening 2.1 over het doorbreken van de aanhoudingsplicht. De Tracéwet bepaalt dat artikel 3.3, eerste tot en met derde lid, van de Wabo niet van toepassing is op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wabo ter uitvoering van het tracébesluit. Zij komt met een eigenstandige regeling over de aanhouding en de duur van de aanhouding. In het niet van toepassing zijnde eerste lid van artikel 3.3, staat dat het bevoegd gezag voor onder meer de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo (deze activiteit wordt genoemd in de Tracéwet) de beslissing op een aanvraag aanhoudt als bijvoorbeeld een voorbereidingsbesluit in werking is getreden; het tracébesluit geldt als voorbereidingsbesluit. Het tweede lid gaat in op de duur van de aanhouding. Het tracébesluit geldt niet meer als voorbereidingsbesluit indien een bestemmingsplan in overeenstemming met het tracébesluit van kracht is geworden; de aanhouding is dan ook beëindigd.

Er zijn mij geen procedures bekend waarin door een appellant opgekomen is tegen een bouwvergunning ter uitvoering van het tracébesluit waarbij aangevoerd werd dat de aanvraag had moeten worden aangehouden. In een (Voorzitters)uitspraak werd eenmaal (door de bestuursrechter) verwezen naar artikel 15, vijfde lid, van de Tracéwet (thans artikel 13, derde lid). Ik geef de overwegingen, hoewel die niet ingaan op dat artikellid, weer, omdat zij wel interessant zijn voor de verhouding tracébesluit en uitvoeringsbesluit. Appellant had in deze zaak zijn pijlen moeten richten op de procedure inzake het uitvoeringsbesluit.

“Ingevolge artikel 15, vijfde lid, van de Tracéwet, is artikel 50 van de Woningwet niet van toepassing op aanvragen om een bouwvergunning ter uitvoering van het tracébesluit. Ingevolge het zesde lid geldt, voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, het tracébesluit voor de uitvoering daarvan als vrijstelling, als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het tracébesluit is op 6 december 2005 vastgesteld en op 8 december 2005 in werking getreden. Op 15 december 2005 is een ontwerpvergunning voor de bouw van de fiets- en voetgangersverbinding, inclusief hellingbanen, ter inzage gelegd. Tegen dit ontwerp zijn geen zienswijzen ingebracht. Het college van burgemeester en wethouders van Breda heeft op 30 januari 2006 de vergunning verleend. Gedurende de beroepstermijn voor deze vergunning zijn geen beroepen ingesteld. Met betrekking tot deze bouwvergunning heeft verzoekster ter zitting betoogd dat haar beroep tegen het tracébesluit mede een beroep tegen de vergunning omvat, omdat een afzonderlijk beroep tegen de vergunning, nu verzoekster geen andere argumenten heeft dan de argumenten gericht tegen het tracébesluit, niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden. Daartoe heeft zij gewezen op artikel 20, elfde lid, in samenhang met artikel 25c van de Tracéwet. In deze artikelen is, kort samengevat, bepaald dat de bedenkingen tegen een ontwerpbesluit ter uitvoering van een tracébesluit, evenals beroepsgronden tegen het besluit ter uitvoering van het tracébesluit, geen betrekking kunnen hebben op dat tracébesluit. In verband hiermee dient dan ook haar verzoek om schorsing van het tracébesluit mede te omvatten een verzoek om schorsing van de bouwvergunning, aldus verzoekster. Dit betoog faalt. Vastgesteld wordt dat door verzoekster noch door anderen tegen de vergunning beroep is ingesteld. Voorts valt er geen wettelijke regeling aan te wijzen op grond waarvan een beroep tegen een tracébesluit moet worden geacht tevens te zijn gericht tegen een nadien ter uitvoering van het tracébesluit afgegeven bouwvergunning. Het verzoek om schorsing van het tracébesluit omvat dan ook niet tevens een verzoek om schorsing van de bouwvergunning. De stelling van verzoekster dat haar beroep tegen de bouwvergunning, indien zij dit zou hebben ingesteld, niet-ontvankelijk zou zijn verklaard, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat door verzoekster tegen de bouwvergunning geen rechtsmiddel is aangewend, haar stelling in het kader van die procedure beoordeeld had kunnen worden, en in deze procedure niet ten gronde aan de orde kan komen. Anders dan verzoekster veronderstelt, brengt een eventuele vernietiging van het tracébesluit, voor zover dat betrekking heeft op de bestreden hellingbanen, niet mee dat de verleende bouwvergunning in zoverre van rechtswege ongeldig wordt, omdat zij niet als het rechtsgevolg van het tracébesluit is aan te merken. Nu vaststaat dat tegen de bouwvergunning geen

²³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 625, nr. 18.

rechtsmiddelen zijn ingesteld, is deze vergunning in rechte niet meer aantastbaar. Schorsing van het tracébesluit heeft voor deze vergunning en de bouw, die reeds een aanvang heeft genomen, dan ook geen gevolgen. Reeds hierom ziet de Voorzitter geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening.”²⁴⁰

5. Het vrijstellingskarakter van het tracébesluit

5.1 Parlementaire geschiedenis

Bij de wijziging van de Tracéwet van 2000 is artikel 15 (oud) gewijzigd. De karakterisering van het tracébesluit als artikel 19 WRO-besluit past bij de overige wijzigingen inzake de zogenoemde ruimtelijke doorwerking, zie de aantekeningen bij artikel 13, eerste en derde lid. Ook hier is het goed om uitgebreid terug te vallen op de memorie van toelichting bij die wijziging van de Tracéwet.

“In de geldende wet is het zo dat met het oog op de uitvoering van een tracébesluit de ruimtelijke plannen in overeenstemming gebracht moeten worden met dat tracébesluit. Dit vergt het volgen van afzonderlijke procedures, die een prelude hebben bij de totstandkoming van het tracébesluit. Indien de betrokken gemeenten en provincie(s) hebben aangegeven, na het uitbrengen van het ontwerp-tracébesluit, dat zij planologische medewerking willen verlenen, hebben zij na vaststelling van het tracébesluit een jaar de tijd om die planologische medewerking vorm te geven. Ten aanzien van de betrokken provincie(s) kan dit inhouden dat een streekplan moet worden aangepast. Wat de gemeenten betreft kan zulks geschieden door het aanpassen van het desbetreffende bestemmingsplan, maar het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan (artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening) is ook voldoende. In beide gevallen is goedkeuring van het provinciebestuur (goedkeuring van het desbetreffende bestemmingsplan onderscheidenlijk verklaring van geen bezwaar met betrekking tot de hier bedoelde vrijstelling) vereist. Vervolgens staat tegen de beslissing beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien de betrokken gemeenten of provincie(s) geen planologische medewerking willen verlenen, geeft ingevolge de geldende wet de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gelijktijdig met de vaststelling van het tracé een aanwijzing ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening om de ruimtelijke plannen aan te passen. Het zal duidelijk zijn dat de meerwaarde van de zojuist beschreven RO-procedures, voor zover zij niet meer inhouden dan het ruimtelijk «vertalen» van het desbetreffende tracébesluit, hoogst betrekkelijk is. De feitelijke afweging van de ruimtelijk relevante aspecten heeft immers al plaatsgehad in het kader van de totstandkoming van het tracébesluit. Reeds daarom is vereenvoudiging van het stelsel wenselijk. Uitgaande van de zojuist beschreven overweging is de conclusie dat het apart bewandelen van het ruimtelijk-ordeningstraject, voor zover dit er uitsluitend toe strekt om de planologische beletselen weg te nemen als gevolg van het tracébesluit, niet nodig is en dus ondoelmatig. Van belang hierbij is ook dat de procedure, gericht op de totstandkoming van een tracébesluit, met zodanige waarborgen is omgeven dat het verantwoord mag worden geacht dat het planologisch traject niet hoeft te worden bewandeld voor het kunnen realiseren van het tracé. De wetgever kan derhalve zelf de consequentie trekken in het ruimtelijk spoor. Het louter aanpassen van streek- of bestemmingsplan om de zaken te schrappen die zich niet verdragen met het tracébesluit is niet langer nodig. Met het oog op het voorgaande bevat het wetsvoorstel (wijziging van artikel 15) de constructie dat het vastgestelde tracébesluit van rechtswege het karakter heeft van een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Met de hier bedoelde vrijstelling worden alle planologische belemmeringen op grond van bestemmingsplannen die aan de realisering van het tracé in de weg kunnen staan, weggenomen. Het gaat daarbij om vrijstelling van de geldende bestemmingen van de gronden en de bijbehorende voorschriften.”²⁴¹

5.2 Wat is de betekenis van ‘project van nationaal belang’ in het vierde lid?

Vanuit de tracéwetpraktijk werd meermalen de vraag gesteld wat de betekenis was van de zinsnede ‘project van nationaal belang’. Anders verwoord: Zorgt de zinsnede in combinatie met artikel 2.4, derde lid, van de Wabo niet voor een verandering van bevoegd gezag? Weer anders geformuleerd: Is bij de uitvoering van tracébesluiten het bevoegd gezag bij de verlening van omgevingsvergunningen niet overgegaan van het B&W naar de MIenM.

²⁴⁰ VzABRvS 10 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2077 (tracébesluit Hogesnelheidslijn-Zuid Aanvulling VI in relatie tot fiets- en voetgangersverbinding HSL).

²⁴¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 3.

Artikel 2.4, derde lid, van de Wabo, luidt:

“3. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat Onze daarbij aangewezen Minister op de aanvraag beslist ten aanzien van projecten die behoren tot een bij de maatregel aangewezen categorie projecten die van nationaal belang zijn. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de aanwijzing slechts geldt in daarbij aangewezen categorieën gevallen.”

Met de AMvB wordt het Bor bedoeld, waar in artikel 3.2 uitwerking wordt gegeven aan artikel 2.4, derde lid, van de Wabo.

Artikel 3.2 van het Bor, luidt:

“Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, is bevoegd te beslissen op een aanvraag indien het project bestaat uit activiteiten als bedoeld in:
a. artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c of g, van de wet in gevallen waarin toepassing is gegeven aan artikel 3.28, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
b. artikel 2.1, eerste lid, onder c, en waarbij ten behoeve van de verwezenlijking van een project van nationaal ruimtelijk belang, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, [...] onder 3°, van de wet, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.”

Is het dan zo dat, omdat artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet een tracébesluit een project van nationaal belang noemt, de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen, ingevolge artikel 3.2 van het Bor in zijn geheel wordt verschoven naar de MIenM?

Het antwoord is nee.

5.2.1 Geldt?

Er is verschil of er staat dat een tracébesluit als vrijstelling/omgevingsvergunning geldt of een vrijstelling/omgevingsvergunning is. Met het ‘gelden als’ wordt uitgegaan van een meer beperkte betekenis van de vergelijking, terwijl met ‘zijn’ een gelijkstelling wordt bedoeld.

Artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet (voorganger van het huidige artikel 13, vierde lid), zoals dat luidde vanaf 15 oktober 2000²⁴² tot 1 juli 2008 (de inwerkingtreding van de Wro):

“6. Voor zover het tracébesluit in strijd is met een bestemmingsplan geldt het tracébesluit als vrijstelling, bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.”

Een tracébesluit was geen artikel 19 WRO-besluit, het was slechts de bedoeling om de planologische belemmeringen op grond van bestemmingsplannen die aan de realisering van het tracé in de weg konden staan, zoals vrijstelling van de geldende bestemmingen van de gronden en de bijbehorende voorschriften, weg te nemen.²⁴³ Het “gelden als” werd niet doorgetrokken naar een van toepassing zijn van andere WRO-bepalingen over artikel 19. Zo was een verklaring van geen bezwaar vooraf van GS niet aan de orde en uiteraard ook niet bedoeld.

5.2.2 Wijziging artikel 15, zesde lid, als gevolg van de inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Wet ruimtelijke ordening

Met de inwerkingtreding van de Wro (1 juli 2008) werd artikel 15, zesde lid, aangepast. Nu werd in dat artikel verwezen naar het rijksprojectbesluit:

“6. Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening onderscheidenlijk als een besluit als bedoeld in artikel 3.42 van die wet.”²⁴⁴

²⁴² *Stb.* 2000, 396, in werking getreden met ingang van 15 oktober 2000, *Stb.* 2000, 410.

²⁴³ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 3.

²⁴⁴ Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (*Stb.* 2008, 180).

Niet in de Tracéwet maar in de Wro (artikel 3.29, eerste lid) werd gesproken over een project van nationaal belang.²⁴⁵

“1. Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, ten behoeve van de verwezenlijking van een project van nationaal belang een projectbesluit nemen.”

Zo stond in artikel 3.10 dat de gemeenteraad een projectbesluit kon nemen voor een project van gemeentelijk belang, in artikel 3.27 dat PS een dergelijk besluit konden nemen voor een project van provinciaal belang en sprak artikel 3.29 dan ook over een project van nationaal belang.

5.2.3 Wijziging artikel 15, zesde lid, als gevolg van de inwerkingtreding van de (Invoeringswet) Wabo

Met het vervallen van het rijksprojectbesluit door de wijziging van de Wro als gevolg van de inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wabo²⁴⁶, is per 1 oktober 2010 in artikel 15, zesde lid, een verwijzing naar de Wabo opgenomen, nog steeds met de bedoeling om het 'vrijstellingskarakter' te verwoorden.

“6. Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Bij de toepassing van artikel 2.10 van die wet wordt onder bestemmingsplan of beheersverordening mede het tracébesluit begrepen.”

De tweede volzin over de toepassing van artikel 2.10 van de Wabo is bij tweede nota van wijziging toegevoegd om expliciet te regelen dat een tracébesluit onderdeel wordt van het toetsingskader voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten.²⁴⁷ De toevoeging lijkt me overbodig omdat ook onder het oude recht al duidelijk was dat een bouwvergunning voor bijvoorbeeld een geluidscherm niet geweigerd kon worden doordat door het vrijstellingskarakter van het tracébesluit ervoor zorgde dat de activiteit niet in strijd was met het bestemmingsplan. Een expliciete regeling was en is niet nodig.

Met ingang van 1 januari 2012 is artikel 15, zesde lid, overgezet naar artikel 13, vierde lid.²⁴⁸ De tekst is niet gewijzigd. Bij dit artikel was er slechts sprake van een vernummering. Met de wijziging van 1 oktober 2010 werd in het gewijzigde tracéwetartikellid expliciet toegevoegd dat het gaat om een project van nationaal belang. Mij is niet duidelijk (geworden) wat de meerwaarde is van de zinsnede “ten behoeve van een project van nationaal belang”. Het moge duidelijk zijn dat de Tracéwet ziet op besluitvorming van (infrastructurele) projecten van nationaal belang. Ik zie de toevoeging hooguit als kleuring om aan te geven om wat voor een omgevingsvergunning het gaat en historisch verklaarbaar omdat in het vervallen artikel 3.29 van de Wro ook die term gebezigd werd. Om het vrijstellingskarakter te verwoorden is de toevoeging “ten behoeve van een project van nationaal belang” niet nodig.

Met het achterwege late van die zinsnede en de overbodige tweede volzin, had het zesde lid van artikel 15 (het huidige artikel 13, vierde lid) beter als volgt kunnen luiden:

Voor zover het tracébesluit en het bestemmingsplan of de beheersverordening niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het tracébesluit als omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene

²⁴⁵ In de WRO stond de term al in artikel 39, een pkb ten behoeve van een groot project van nationaal belang. Met de wet van 20 november 2003 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure (rijksprojectenprocedure), *Stb.* 2003, 519, werd in het nieuwe artikel 39a, onderdeel van de nieuwe afdeling 1a Rijksprojectenprocedure van hoofdstuk VA Projectcoördinatie, ook gesproken over een project of een categorie van projecten na nationaal belang.

²⁴⁶ Invoeringswet Wabo (*Stb.* 2010, 142).en Chw (*Stb.* 2010, 135), zie het bepaalde in artikel 3.24a, waarin de wijziging van de Wro is opgenomen, opgehangen aan de inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wabo.

²⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 11.

²⁴⁸ Wet tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurale projecten (*Stb.* 2011, 595).

bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.

Een dergelijke tekst, die meer recht doet aan het technisch wijzigingskarakter van wetten, is dan ook beter te vergelijken met het oorspronkelijke zesde lid, dat alleen maar geschreven is met de bedoeling om het gewenste vrijstellingskarakter wettelijk te verankeren.

Wel blijkt dat de wijziging – het expliciet gebruik van de term project van nationaal belang – in de praktijk de (on)nodige nieuwe vragen oplevert.

5.2.4 Artikel 2.4 van de Wabo en artikel 3.2 van het Bor

De op zich begrijpelijke vraag is dan ook in de praktijk meermalen gesteld: Als een tracébesluit een project van nationaal belang is, wat is dan de betekenis van artikel 2.4, derde lid, van de Wabo, waarin verwezen wordt naar het Bor waarin bepaald kan worden dat de Minister op de aanvraag van een omgevingsvergunning beslist ten aanzien van projecten die behoren tot een bij de maatregel aangewezen categorie projecten die van nationaal belang zijn.

Mijn bezwaren om in de tekst van artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet ook een verschuiving van bevoegd gezag bij de verlening van omgevingsvergunningen – in die zin dat niet burgemeester en wethouders maar de minister beslist op de aanvraag²⁴⁹ – te lezen zijn de volgende:

- A. Artikel 3.2 van het Bor kent twee onderdelen. Onderdeel a verwijst naar artikel 3.28, vierde lid, van de Wro, dat een kan-bepaling bevat.

“4. Onze Minister kan bij een besluit als bedoeld in het eerste lid [de vaststelling van een inpassingsplan] bepalen dat hij: [...] b. beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c of g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.”

Onderdeel a ziet op rijksinpassingsplannen. Naar mijn mening ligt toepassing van het vierde lid, onderdeel a, niet zo snel voor de hand. Immers met de rijkscoördinatieregeling is voorzien in een adequate procedure om tijdig de benodigde vergunningen en bovendien ontbreekt bij het ministerie de lokale kennis om de vergunningsaanvraag af te doen.

Onderdeel b is lastiger te lezen en te duiden. In onderdeel b staat (gecombineerd met de aanhef):

“Onze Minister [...] is bevoegd te beslissen op een aanvraag indien het project bestaat uit activiteiten als bedoeld in: [...] b. artikel 2.1, eerste lid, onder c, en waarbij ten behoeve van de verwezenlijking van een project van nationaal ruimtelijk belang, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, [...] onder 3^o, van de wet, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.”

Vooraf: In onderdeel b wordt gesproken van een project van nationaal ruimtelijk belang niet van een project van nationaal belang, zoals in artikel 2.4, derde lid, van de Wabo en artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet. In zoverre is er een wel een breukje te zien in de redeneringslijn die wordt opgehangen aan artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet naar artikel 3.2 van het Bor.

Waar onderdeel a ziet op inpassingsplannen, ziet onderdeel b op de (oude) projectbesluiten. Dat blijkt ook uit de toelichting bij artikel 3.1 bij het Bor, waar gesproken wordt over het voormalige projectbesluit. De NvT bevat voornamelijk een toelichting op artikel 3.1 (GS bevoegd gezag) en verwijst bij de toelichting bij artikel 3.2 vooral naar artikel 3.1.²⁵⁰ Die toelichting bij artikel 3.1 geeft als voorbeelden van complexe ruimtelijke ingrepen bij onderdeel b²⁵¹: de realisatie van een rioolwaterzuiveringsinstallatie, regionale verbindingroutes, grote havens etc. In de transponeringstabel wordt niet duidelijk gemaakt wat in de onderdelen b van de artikelen 3.1 en 3.2 de vóór het Bor geldende grondslag was. Daar had bij artikel 3.1 niet alleen een verwijzing naar artikel 3.26 (provinciaal inpassingsplan en dan het vierde lid) moeten staan maar bij onderdeel b verwezen moeten worden naar artikel 3.27 (het provinciaal projectbesluit), dat kwam te vervallen bij de inwerkingtreding van de Wabo. In soortgelijke zin had in de tabel bij artikel 3.2 ook verwezen moeten worden naar artikel 3.29 (het rijksprojectbesluit).²⁵² Dan was duidelijk

²⁴⁹ De aanvragen die de MlenM zelf indient.

²⁵⁰ Stb. 2010, 143, p. 84.

²⁵¹ Abusievelijk zijn in de NvT in het artikelsgewijze commentaar op artikel 3.1 de onderdelen a en b verwisseld.

²⁵² De transponeringstabel is opgenomen in Stb. 2010, 143, p 164.

geweest dat het in onderdeel b ging om de oude artikel 3.29-projectbesluiten en niet om tracébesluiten, die een eigen wettelijke regeling hebben en slechts golden als 3.29 besluiten ter verduidelijking van het vrijstellingskarakter ten opzicht van strijdige bestemmingsplannen.

B. De vraag wie bevoegd gezag is, is een belangrijke vraag. In beginsel beslissen burgemeester en wethouders op de aanvraag om een omgevingsvergunning (artikel 2.4, eerste lid, van de Wabo). Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wetgever geen grote wijziging van bevoegd gezag heeft beoogd en dat aangesloten is bij de toen bestaande vergunningstelsels, waarbij burgemeester en wethouders toch ook al bevoegd gezag waren.²⁵³ Het zal dus ook niet de bedoeling zijn geweest om de minister bevoegd gezag te maken voor de omgevingsvergunningen ter uitvoering van een tracébesluit. Als dat de bedoeling was geweest dan had een toelichting niet misstaan. Echter uit de memorie van toelichting bij artikel 2.4, derde lid, van de Wabo noch uit de NvT bij artikel 3.2 van het Bor blijkt dat de wetgever ten aanzien van de omgevingsvergunningen ter uitvoering van een tracébesluit een uitzondering wilde maken op artikel 2.4, eerste lid, van de Wabo.

C. Jaarlijks worden door of namens de minister honderden omgevingsvergunningen aangevraagd ter uitvoering van een tracébesluit. Artikel 20 van de Tracéwet bevat de procedure en kent zelfs een indeplaatsstredingsbepaling (het zesde lid) die het mogelijk maakt dat de minister zelf beslist op de aanvraag om een vergunning als een bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist. Naar aanleiding van de weigering van burgemeester en wethouders van de gemeente Zoetermeer²⁵⁴ en Bleiswijk om een bouwvergunning te verlenen, is toepassing gegeven aan dit artikellid. Het tekent de uitzonderlijke situatie (van een ander bevoegd gezag) en onderstreept de normale gang van zaken dat voor de verkrijging van de noodzakelijke vergunningen burgemeester en wethouders de vergunningverlenende instantie zijn. Bovendien zou de verlening van de vergunningen nooit zo vlotjes verlopen als de minister deze vergunningen zich zelf zou verlenen. Het Rijk heeft niet de kennis in huis om te beslissen op de omgevingsvergunningen. Het bevoegd gezag zijn of worden op grond van het bepaalde in artikel 2.4 van de Wabo, juncto artikel 2.3 van het Bor is dan zeer contraproductief.

D. Niet elk tracébesluit is in strijd met een bestemmingsplan. Regelmatig – en vooral bij wegaanpassingsbesluiten – blijkt dat een (deel van het) bestemmingsplan zich in het geheel niet verzet tegen de aanpassing van de weg of bijvoorbeeld het plaatsen van geluidschermen. Echter ook ter uitvoering van een dergelijk tracébesluit zijn omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld voor het plaatsen van die schermen) nodig. Het zou dan vreemd zijn als de minister bevoegd is om de omgevingsvergunningen ter uitvoering van een tracébesluit dat in strijd is met een bestemmingsplan te verlenen en dat het B&W de vergunningen verleent ter uitvoering van het tracébesluit of dat deel van het tracébesluit dat niet in strijd is met het bestemmingsplan. In de praktijk worden alle benodigde omgevingsvergunningen ter uitvoering van een tracébesluit aangevraagd bij en verleend door het B&W van de verschillende gemeenten. De minister maakt slechts de verleende vergunningen bekend.²⁵⁵

5.2.5 Conclusie ten aanzien van het bevoegd gezag

Artikel 3.2, onderdeel b, van het Bor is bedoeld om in andere gevallen dan bij rijksinpassingsplannen op grond van de Wro of bij "rijksprojectbesluiten" op grond van sectorale wetgeving, zoals de Tracéwet of de Spw, te bepalen dat de afwijkingsvergunning niet door burgemeester en wethouders wordt verleend maar door de minister. Het gaat dan om de voormalige rijksprojectbesluiten.

Conclusie moet zijn dat de Wabo en het Bor geen wijziging in het bevoegd gezag van omgevingsvergunningen hebben beoogd en dat dat ook niet af te leiden is uit de verschillende bepalingen uit Tracéwet, Wabo en Bor afzonderlijk of in onderling verband gezien.

5.3 Jurisprudentie

5.3.1 Tracébesluit vrijstelling van welk bestemmingsplan?

²⁵³ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3. p. 98-99. Het huidige artikel 2.4 was toentertijd nog voorgesteld artikel 2.5.

²⁵⁴ ABRvS 18 juni 2003, nr. ECLI:NL:RVS:2003:AG1700 (bouwvergunning HSL-Zuid Zoetermeer).

²⁵⁵ Ingevolge artikel 20, tiende lid, van de Tracéwet.

De Afdeling oordeelde in onderstaande procedure dat artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet (thans artikel 13, vierde lid) niet van toepassing is op bestemmingsplannen die zijn totstandgekomen na de datum van het tracébesluit met het oog op de uitvoering hiervan.

“Verweerder [B&W van Breda-hg] heeft het besluit genomen met het oog op de uitvoering van het tracébesluit HSL-Zuid van 15 april 1998 (verder te noemen: het tracébesluit). Bij het besluit is een vergunning verleend voor het bouwen van een fiets- en voetgangersbrug over de A16, de HSL en het IC-spoor nabij station Breda-Prinsenbeek. [...] Verweerder stelt zich op het standpunt dat de bouwvergunning een gebonden beschikking is zodat geen ruimte bestaat voor een belangenafweging. Hij meent voorts dat de bouwvergunning niet in strijd is met het tracébesluit en dat, voorzover de bouwvergunning in strijd is met het bestemmingsplan, het tracébesluit als vrijstelling van het bestemmingsplan kan dienen. Afgezien van het voorgaande kan, nu met het oog op de uitvoering van het tracébesluit een bestemmingsplan is opgesteld, aan het tracébesluit in het kader van de verlening van de bouwvergunning in zoverre geen betekenis toekomen. De bezwaren van appellante inhoudende dat het tracébesluit wat betreft de hellingbanen niet (juist) is verwerkt in het op dit onderdeel onherroepelijke bestemmingsplan “HSL-A16 Breda” kunnen thans niet meer aan de orde komen. Deze bezwaren hadden naar voren kunnen en moeten worden gebracht in de procedure aangaande het bestemmingsplan. In tegenstelling tot hetgeen appellante stelt kan derhalve de mogelijke strijd van de bouwvergunning met het tracébesluit op dit punt niet alsnog aan de orde worden gesteld. Evenmin kan aan het tracébesluit betekenis toekomen in het kader van artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet, zoals verweerder stelt. Artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet waarin, voorzover van belang, is bepaald dat het tracébesluit geldt als vrijstelling voorzover dit in strijd is met een bestemmingsplan, is niet van toepassing op bestemmingsplannen die zijn totstandgekomen na de datum van het tracébesluit met het oog op de uitvoering hiervan.”²⁵⁶

5.3.2 Artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet (Muiden I)

De raad van de gemeente Muiden had bij besluit van 27 juni 2013 het bestemmingsplan “Landelijk gebied” vastgesteld. Een tweetal verzoekers vroegen de voorzieningenrechter onomkeerbare ontwikkelingen ten gevolge van de inwerkingtreding van een plandeel met de bestemming Verkeer-2 te voorkomen. Tevens betoogden zij dat het tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere van 2011 op onjuiste wijze in het plan was opgenomen omdat dat tracébesluit 2011 voorziet in groenvoorzieningen tegenover hun woningen, terwijl het plan het mogelijk maakt dat hier een weg wordt aangelegd.

“Vast staat dat het tracébesluit 2011 voorziet in een maatregelvlak landschappelijke inpassing op de gronden tegenover de woningen van [verzoeker sub 2] en [verzoeker sub 3]. Het tracébesluit 2013 brengt hierin geen verandering. Volgens het tracébesluit 2011 betreft dit een vlak waarbinnen de voorzieningen ten behoeve van de landschappelijke inpassing en boscompensatie worden aangebracht. Vast staat voorts dat het plan op deze gronden voorziet in de bestemming “Verkeer - 2”. [verzoeker sub 2] en [verzoeker sub 3] betogen terecht dat het plan, anders dan het tracébesluit 2011, het mogelijk maakt dat op deze gronden wegen worden aangelegd. Hoewel het plan binnen deze bestemming eveneens voorziet in groenvoorzieningen, is op deze wijze niet gewaarborgd dat de in het tracébesluit 2011 op de gronden voorziene landschappelijke inpassing en boscompensatie zal worden aangelegd. De voorzitter ziet gelet hierop aanleiding om het plan, voor zover het betreft de gronden met de bestemming “Verkeer - 2” tegenover de woningen van [verzoeker sub 2] en [verzoeker sub 3], waarop in het tracébesluit 2011 is voorzien in een maatregelvlak landschappelijke inpassing, te schorsen. Dit heeft als gevolg dat het ter plaatse vigerende planologische regime ingevolge artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet, zal worden beheerst door het tracébesluit 2011 en het tracébesluit 2013.”²⁵⁷

5.3.3 Artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet (Muiden II)

De raad van de gemeente Muiden had bij besluit van 27 juni 2013 het bestemmingsplan “Landelijk gebied” vastgesteld. Bij besluit van 19 juni 2014 is dat bestemmingsplan gewijzigd, hoofdzakelijk om het onherroepelijk geworden tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere in het bestemmingsplan op te nemen. Verzocht werd om (een plandeel van) het wijzigingsbesluit te

²⁵⁶ ABRvS 26 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8802 (bouwvergunning fietsbrug HSL-Zuid).

²⁵⁷ VzABRvS 8 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:85 (bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).

schorsen omdat de betreffende gronden deel uitmaken van het maatregelvlak landschappelijke inpassing van het tracébesluit en dat de planregels daar ten onrechte voorzien in wegen.

“Ter zitting heeft de raad toegelicht dat in het plan de bestemming "Groen" is toegekend aan gronden die deel uitmaken van het maatregelvlak landschappelijke inpassing van het tracébesluit 2013. Voor de in geding zijnde gronden, die ook van dit maatregelvlak deel uitmaken, is, volgens de raad, een fout gemaakt, nu daaraan de bestemming "Verkeer - 2" is toegekend. Dit laat echter onverlet dat binnen die bestemming ook groenvoorzieningen mogelijk zijn, aldus de raad. [...] De voorzieningenrechter overweegt dat binnen het plandeel met de bestemming "Verkeer - 2", gezien artikel 26, lid 26.1, onder d, van de planregels groenvoorzieningen weliswaar zijn toegestaan, maar dat artikel 26, lid 26.1, onder a en b, van de planregels het eveneens mogelijk maakt dat op deze gronden wegen worden aangelegd. Op deze wijze is niet gewaarborgd dat de in het tracébesluit 2013 voorziene landschappelijke inpassing op deze gronden zal worden aangelegd. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter aanleiding om het plandeel met de bestemming "Verkeer - 2", zoals nader aangegeven op een bij deze uitspraak behorende kaart, te schorsen. In het verlengde hiervan ziet de voorzieningenrechter eveneens aanleiding om ook de besluiten van 27 juni 2013 en 4 juli 2013 te schorsen wat betreft deze gronden. Dit heeft als gevolg dat het ter plaatse vigerende planologische regime ingevolge artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet, zal worden beheerst door het tracébesluit 2013.”²⁵⁸

5.3.4 Relatie vrijstellingskarakter en artikel 49 WRO

Artikel 49 van de WRO bevatte de besluiten, de oorzaken voor vergoeding van planschade. Het besluit omtrent vrijstelling als bedoeld in artikel 19 WRO werd daarin ook genoemd. De Afdeling legde artikel 15, zesde lid, zo uit, dat een tracébesluit, gezien het vrijstellingskarakter, dan ook als schadeoorzaak moest worden gezien.

“Het geschil in hoger beroep betreft in de eerste plaats de vraag aan de hand van welke maatstaven een verzoek om schadevergoeding waarop de Regeling [Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute-hg] van toepassing is, moet worden beoordeeld. De Regeling beoogt, blijkens de toelichting daarop, naast de behandeling van nadeelcompensatieclaims tevens te voorzien in een eerdere behandeling van planschadeclaims, ter vergoeding van als gevolg van de Betuweroute geleden nadeel. Voorts blijkt uit de toelichting op artikel 6 dat de adviescommissie, als bedoeld in artikel 5 van de Regeling, in haar advisering dient aan te geven of een verzoek om schadevergoeding gekwalificeerd moet worden als een verzoek om planschade of als een verzoek om nadeelcompensatie. Dat is van belang, omdat deze verzoeken ieder een eigen beoordeling vergen. Bij de toepassing van de Regeling hanteert de Minister als uitgangspunt dat een verzoek om schadevergoeding voorzover de gestelde schade een rechtstreeks gevolg is van het tracébesluit in beginsel wordt behandeld als een verzoek om vergoeding van planologische schade waarbij wordt getoetst aan de criteria die gelden voor de beoordeling van planschade. De Afdeling acht dit uitgangspunt aanvaardbaar gelet op de aard van het tracébesluit. Het (onherroepelijke) tracébesluit maakt het mogelijk concreet na te gaan of er sprake is van een in planologisch opzicht gewijzigde en nadeliger situatie. In dit verband zij er op gewezen dat thans ingevolge artikel 15, zesde lid, van de op 15 oktober 2000 in werking getreden wijziging van de Tracéwet, in samenhang met artikel 19 en artikel 49, aanhef en onder b, van de WRO, tracébesluiten, voorzover deze in strijd zijn met het oude bestemmingsplan ook onder het bereik van artikel 49 WRO vallen.”²⁵⁹

5.3.5 Het tracébesluit als toetsingskader voor vergunningen

In onderstaande uitspraak gaat de Afdeling in op het voor uitvoeringsbesluiten relevante toetsingskader. Deze uitspraak verwijst naar artikel 15, zesde lid, thans artikel 13, vierde lid.

“Voorts is in dit verband van belang dat voor de bouw van de schermen uitvoeringsbesluiten, zoals bouwvergunningen, noodzakelijk zullen zijn en deze zullen, gelet op artikel 15, zesde lid,

²⁵⁸ VrABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4639 (wijzigingsbesluit bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).

²⁵⁹ ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0570 (schadevergoeding Betuweroute Bemmel-Zevenaar). Zie ook in identieke zin: ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0571 (schadevergoeding Betuweroute B3) en ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0572 (schadevergoeding Betuweroute Pannerdensch Kanaal).

van de Tracéwet moeten worden getoetst aan het Tracébesluit of aan een bestemmingsplan, waarin het Tracébesluit is verwerkt, hetgeen met zich brengt dat in dat kader vast dient komen te staan dat een scherm zodanige geluidwerende kwaliteit moet hebben dat wordt voldaan aan de vastgestelde hogere waarden, als bedoeld in artikel 1.4 van het Tracébesluit.”²⁶⁰

5.3.6 Wegaanpassingsbesluit toetsingskader omgevingsvergunning

Onderstaande uitspraak over artikel 11, zesde lid, van de Spw, dat overeenkomt met artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet.

“Ingevolge artikel 11, zesde lid, geldt, voor zover het wegaanpassingsbesluit en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, het besluit voor de uitvoering daarvan als omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Bij de toepassing van artikel 2.10 van die wet wordt onder bestemmingsplan mede het wegaanpassingsbesluit begrepen. Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo wordt een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op de activiteit bouwen, geweigerd indien die in strijd is met het bestemmingsplan en ingevolge artikel 11, zesde lid, laatste zin, in dit geval het wegaanpassingsbesluit. Gelet op artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo, kan de aanvraag om omgevingsvergunning voor de bouw van de geluidsschermen uitsluitend worden geweigerd op één van de daarin vermelde gronden. In hetgeen Stichting Amersfoort-Schuilenburg en TCN naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de aanwezigheid van een grond voor weigering van de omgevingsvergunning. Het college heeft, nu de bouw van het geluidsscherm ten tijde van het besluit niet in strijd is met het wegaanpassingsbesluit ten behoeve waarvan de omgevingsvergunning is verleend, daarin terecht geen aanleiding gezien voor weigering van de omgevingsvergunning.”²⁶¹

6. Artikel 13, vijfde lid (aanlegvergunning niet vereist)

6.1 Het systeem uitgelegd

Ingevolge artikel 3.3 van de Wro kan bij bestemmingsplan worden bepaald dat het verboden is om binnen een aangegeven gebied zonder omgevingsvergunning bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren of bouwwerken te slopen. Bedoeling van deze bepaling is om te voorkomen dat in een bestemmingsplan begrepen grond minder geschikt wordt voor de verwezenlijking, handhaving of bescherming van een bestemming.

Met name in bestemmingsplannen voor het buitengebied wordt nogal eens een vergunningvereiste opgenomen voor de aanleg van wegen, het afgraven van gronden, het wijzigen van de grondwaterstand, de aanleg van greppels en soortgelijke werkzaamheden. Voor de aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur, veelal in het buitengebied, zouden dan tal van omgevingsvergunningen nodig zijn. Dat is overbodig bevonden en reden voor de in het vijfde lid opgenomen bepaling dat als op grond van een bestemmingsplan een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht²⁶² wordt vereist, deze eis niet geldt voor de uitvoering van werken of werkzaamheden ter uitvoering van het tracébesluit in het gebied dat is begrepen in een tracébesluit.

In de memorie van toelichting wordt een relatie gelegd met artikel 15, zesde lid (thans artikel 13, vierde lid): “Nu het tracébesluit een vrijstelling inhoudt van geldende bestemmingen, verliest een aanlegvergunningstelsel dat strekt tot bescherming van die bestemmingen, immers zijn betekenis.”²⁶³

²⁶⁰ ABRvS 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4081 (tracébesluit Westrandweg).

²⁶¹ ABRvS 5 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3195 (wegaanpassingsbesluit A28 Utrecht-Amersfoort en bijbehorende uitvoeringsbesluiten).

²⁶² In het genoemde artikel (aanhef en onder b) staat – in navolging van artikel 3.3 Wro, dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een werk uit te voeren, niet zijnde een bouwwerk, of werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald.

²⁶³ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 4.

6.2 Jurisprudentie

Voor zover mij bekend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak alleen in onderstaande uitspraak – en bovendien in een ten overvloede overweging – iets gezegd over het niet vereist zijn van een aanlegvergunning.

“In artikel 28, vierde lid, van de WRO, is bepaald dat, indien het besluit van het college van gedeputeerde staten strekt tot onthouden van goedkeuring, daarbij voorschriften als bedoeld in artikel 14 kunnen worden gegeven voor zover dat noodzakelijk is om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen gebruik behoefde te worden gemaakt van de bevoegdheid van artikel 28, vierde lid, van de WRO. Zij neemt hierbij in aanmerking dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat een aanlegvergunningstelsel op de gronden waar in het tracébesluit een tunnelbakconstructie en bijbehorende voorzieningen in het verlengde van de Voorstraat is voorzien, noodzakelijk is om te voorkomen dat dit terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij de planherziening op grond van artikel 30 van de WRO te geven bestemming. De Afdeling overweegt overigens dat, ook indien verweerder in zijn besluit voorschriften als bedoeld in artikel 14 van de WRO zou hebben opgenomen, deze op de desbetreffende gronden niet zouden gelden op grond van artikel 15, zevende lid, van de Tracéwet. In dit artikel is immers bepaald dat voor zover een bestemmingsplan of een ander besluit (bijvoorbeeld het bestreden besluit) voor de uitvoering van werken, werkzaamheden en bouwwerken een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 14 van de WRO vereist, zodanige eis niet geldt in het gebied dat is begrepen in een vastgesteld tracébesluit.”²⁶⁴

7. Artikel 13, zesde lid (verkeersbesluit)

7.1 Een wijziging als gevolg van de Crisis- en herstelwet

Indien ter uitvoering van het tracébesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist, is dat artikel niet van toepassing. Deze volzin (thans artikellid) is toegevoegd aan artikel 15, zevende lid, (oud) van de Tracéwet en als zelfstandig artikellid aan de Spw (artikel 11, zevende [thans vijfde] lid) als gevolg van de Crisis- en herstelwet.

7.2 Een vreemde bepaling

Enkele opmerkingen:

7.2.1 Aanlegkarakter van een tracébesluit

Het is een vreemde bepaling die niet goed past bij het aanlegkarakter van een tracébesluit of wegaanpassingsbesluit. De daarin opgenomen maatregelen zijn nodig voor de aanleg van het werk. Een verkeersbesluit ziet in beginsel op het gebruik van de weg. Op zich speelt de te rijden snelheid wel een rol, immers deze is van belang voor het wegontwerp, zoals de breedte van de rijstroken. Wel zijn voorbeelden bekend bij wegaanpassingsbesluiten, waarin een inhaalverbod of maximumsnelheid is opgenomen als voorwaarde voor de openstelling van een spitstrook. Juist vanwege de vaak beperkte breedte van zo’n strook is het noodzakelijk om (vanwege verkeersveiligheid) de snelheid dan te verlagen. In het wegaanpassingsbesluit A2 Holendrecht-Maarssen (2009) was het instellen van een maximumsnelheid van 100 km/h als maatregel opgenomen.

7.2.2 Advies Raad van State en nader rapport

De RvS heeft in zijn advies over de Crisis- en herstelwet opmerkingen gemaakt over het voorstel en de bijbehorende memorie van toelichting:

“Artikel 3.10, onderdeel C, van het voorstel voorziet in een aanpassing van artikel 11, zevende lid, Spoedwet wegverbreding, waardoor voor handelingen ter uitvoering van een

²⁶⁴ ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9032 (bestemmingsplan Betuweroute Veterplus.gemeente Echteld).

wegaanpassingsbesluit geen verkeersbesluiten benodigd zullen zijn. Volgens de toelichting beoogt de voorgestelde bepaling een vereenvoudiging van de procedurele uitvoering van wegaanpassingsbesluiten, door mogelijk te maken dat verkeersbesluiten tot het treffen van verkeersmaatregelen of het plaatsen of verwijderen van borden, onderdeel uitmaken van het wegaanpassingsbesluit. Wanneer dat het geval is, zal geen afzonderlijk verkeersbesluit meer vereist zijn. Artikel 3.12, onderdeel B, onder 2, van het voorstel voorziet in een overeenkomstige aanpassing van de Tracéwet. Anders dan wordt toegelicht, maken de voorgestelde wijzigingen niet mogelijk dat verkeersbesluiten tot het treffen van verkeersmaatregelen of het plaatsen van borden onderdeel uitmaken van een wegaanpassingsbesluit of een tracébesluit. In plaats daarvan brengt de buiten toepassing verklaring van artikel 15 Wegenverkeerswet 1994 mee dat het voor treffen van verkeersmaatregelen of het verwijderen van borden in het geheel geen verkeersbesluit vereist is.²⁶⁵

Daarop heeft de regering in het nader rapport gezegd:

“De Raad heeft er terecht op gewezen dat in de memorie van toelichting per abuis de zinsnede is opgenomen dat met de voorgestelde artikelen 3.10, onderdeel C en 3.12, onderdeel B, onder 2, werd bewerkstelligd dat een verkeersbesluit deel kan uitmaken van een wegaanpassingsbesluit respectievelijk tracébesluit. Bedoeld is te regelen dat wanneer in een wegaanpassingsbesluit, respectievelijk tracébesluit, reeds maatregelen of voorzieningen zijn beschreven, op de uitvoering waarvan krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit zou zijn vereist, een dergelijk verkeersbesluit bij die uitvoering van het wegaanpassingsbesluit of tracébesluit niet meer vereist zal zijn. Materieel is een afzonderlijk verkeersbesluit in dat geval immers van geringe tot generlei waarde. De memorie van toelichting is op dit onderdeel verbeterd.”²⁶⁶

De RvS komt tot de conclusie dat de voorgestelde wijzigingen niet zien op het mogelijk maken dat verkeersmaatregelen onderdeel kunnen zijn van een tracé- of wegaanpassingsbesluit. De regering gaat niet in op de opmerking van de Raad, maar schrijft dat het haar bedoeling is om als in een besluit maatregelen of voorzieningen zijn beschreven (zij gaat dus niet in op de opmerking van de Raad of dat wel kan) een verkeersbesluit bij die uitvoering van het besluit niet meer vereist zal zijn. De regering geeft aan dat de memorie van toelichting op dit onderdeel verbeterd is.

Maar dat blijkt niet uit de toelichtingen, zie hieronder.

7.2.3 De artikelsgewijze toelichting

De beide toelichtingen stellen voorwaarden die niet terugkomen in de wetteksten.

De toelichting bij de wijziging van de Tracéwet is summier:

“Aan artikel 11 van de Tracéwet wordt een lid toegevoegd, dat het mogelijk maakt verkeersmaatregelen onderdeel uit te laten maken van een tracébesluit, zodat het afzonderlijke verkeersbesluit kan komen te vervallen.”²⁶⁷

De toelichting bij de wijziging van de Spw iets uitgebreider:

“Het voorgestelde artikel 11, zevende lid, van de Spoedwet wegverbreding beoogt een vereenvoudiging van de procedurele uitvoering van wegaanpassingsbesluiten. Deze bepaling strekt ertoe dat wanneer in een wegaanpassingsbesluit reeds maatregelen of voorzieningen zijn beschreven, voor de uitvoering waarvan krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit zou zijn vereist, een dergelijk verkeersbesluit bij die uitvoering van het wegaanpassingsbesluit niet meer vereist zal zijn.”²⁶⁸

Zo zegt de toelichting bij de wijziging van de Tracéwet dat verkeersmaatregelen onderdeel kunnen zijn van een tracébesluit. De vraag zou dan gesteld kunnen worden of alleen dan het afzonderlijke verkeersbesluit kan komen te vervallen?

²⁶⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 52.

²⁶⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 4, p. 27-28.

²⁶⁷ Bedoeld was artikel 15. Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 83.

²⁶⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 81-82.

Zo zegt de toelichting bij de wijziging van de Spw dat wanneer in een wegaanpassingsbesluit reeds maatregelen of voorzieningen zijn beschreven, voor de uitvoering waarvan krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994²⁶⁹ een verkeersbesluit zou zijn vereist, een dergelijk verkeersbesluit bij die uitvoering van het wegaanpassingsbesluit niet meer vereist zal zijn. De vraag zou dan gesteld kunnen worden of een afzonderlijk verkeersbesluit slechts dan niet meer vereist als in het wegaanpassingsbesluit de maatregelen en voorzieningen beschreven zijn?

De toelichtingen passen niet bij de tekst van de wet, waarin geen voorwaarden ten aanzien van de inhoud van het wegaanpassingsbesluit of tracébesluit te vinden zijn. De wet zegt simpelweg dat een verkeersbesluit niet vereist is als ter uitvoering van het tracébesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist.

7.2.4 Verplichtingen op grond van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer

Aan de vaststelling van een verkeersbesluit stelt het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer eisen. Zo worden verkeersbesluiten genomen na overleg met de korpschef en in sommige gevallen met het bevoegd gezag van het onderliggende wegennet.²⁷⁰ In hoeverre worden zij betrokken bij de vaststelling van het tracé- of wegaanpassingsbesluit?

7.3 Jurisprudentie

In aantekening 7.2 heb ik als voorbeeld genoemd dat een maximumsnelheid als maatregel in een wegaanpassingsbesluit was opgenomen. In een procedure bij de rechtbank tegen het verkeersbesluit van 29 november 2012 tot vaststelling van een dynamische maximumsnelheid is beroep ingesteld tegen dat verkeersbesluit, onder meer als argument dat ook het wegaanpassingsbesluit had moeten worden gewijzigd.

De rechtbank gaat daar niet in mee:

“Stichtse Vecht betoogt dat het verkeersbesluit een wijziging is van het WAB A2 en dat de wijziging van de maximumsnelheid op dit trajectdeel daarom dient plaats te vinden via de regels die gelden voor een WAB. Dit geldt volgens Stichtse Vecht temeer nu de 100 km/h-maatregel een mitigerende maatregel was bij het vaststellen van het WAB A2, die was ingegeven door de belangen op het gebied van geluid en stikstofdepositie. Ingevolge artikel 11, vijfde lid, van de Spoedwet is, indien ter uitvoering van het wegaanpassingsbesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist, dat artikel niet van toepassing. Naar het oordeel van de rechtbank biedt het WAB A2 noch (de memorie van toelichting bij) de Spoedwet aanknopingspunten voor de stelling dat de in het WAB A2 genomen maximumsnelheid van 100 km/h niet bij verkeersbesluit kan worden gewijzigd. Het WAB A2 is op grond van de Spoedwet vastgesteld. Uit de memorie van toelichting bij de Spoedwet (TK 2002-2003, 28 679, nr. 3) volgt dat deze wet het karakter heeft van een lex specialis: hij biedt bijzondere, van reguliere wetgeving afwijkende voorzieningen voor een specifieke categorie wegaanpassingsprojecten, om in dat geval te komen tot versnelling van procedures. De Spoedwet geeft een eigen procedureregeling voor een limitatief aantal wegaanpassingen, dat in de bijlage bij de wet is vermeld. De bovengenoemde passage uit het Nader rapport bij de Crisis- en herstelwet bevestigt dat uit artikel 11, vijfde lid, van de Spoedwet volgt dat, wanneer in een wegaanpassingsbesluit maatregelen of voorzieningen zijn beschreven waarvoor krachtens artikel 15 van de WVV 1994 op zichzelf genomen een verkeersbesluit zou zijn vereist, dit verkeersbesluit onderdeel wordt van en daarmee als het ware ‘opgaat’ in het wegaanpassingsbesluit. Van een afzonderlijk verkeersbesluit, waartegen afzonderlijk rechtsbescherming openstaat, is dan geen sprake. Met

²⁶⁹ Artikel 15 WVV 1994: 1 De plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, geschiedt krachtens een verkeersbesluit. 2. Maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer geschieden krachtens een verkeersbesluit, indien de maatregelen leiden tot een beperking of uitbreiding van het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg of weggedeelte gebruik kan maken.

²⁷⁰ Artikel 24, onder a, en artikel 25 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.

het opnemen van een maximumsnelheid van 100 km/h in het WAB A2, heeft de minister toepassing gegeven aan artikel 11, vijfde lid, van de Spoedwet. De wegverbreding is op basis hiervan gerealiseerd. De wegverbreding is nu geen onderwerp van besluitvorming, het thans bestreden besluit betreft alleen de snelheidsverhoging gedurende de avond en nacht. Of dat verkeersbesluit de rechterlijke toets kan doorstaan, volgt uit de beoordeling die daarop moet worden toegepast en zoals hiervoor omschreven onder rechtsoverweging 7. Als eisers zouden worden gevolgd in hun standpunt, dan zou dat betekenen dat elk (verkeers)besluit dat ziet op het weggedeelte dat tot stand is gekomen met een WAB, opnieuw de volledige WAB-procedure zou moeten doorlopen. Daarvoor ziet de rechtbank geen aanknopingspunten. Voor zover in de beroepsgronden van eisers over inhoudelijke aspecten, een relatie wordt gelegd met de eisen voor een WAB, laat de rechtbank dat buiten verdere bespreking, onder verwijzing naar wat hier voor is geoordeeld.²⁷¹

8. Artikel 13, zevende tot en met negende lid (Nbw 1998)

8.1 Een wijziging als gevolg van de Crisis- en herstelwet

De artikelen 13, zevende tot en met negende lid, zijn evenals het zesde lid toegevoegd aan de Tracéwet als gevolg van de Crisis- en herstelwet. Destijds als artikel 15, tiende tot en met elfde lid. De drie artikelliden hebben ook een plaats gekregen in de Spw als artikel 9, vierde tot en met zesde lid.

Het gaat om het integreren van de natuurtoets in het tracébesluit en het wegaanpassingsbesluit. Het natuurbelang wordt gewogen zonder dat sprake is van tijdrovende vergunningsprocedures.²⁷² Dat wordt uitgelegd in de toelichting bij de wijziging van de Spw:

“De aanleg, het beheer en onderhoud van rijksinfrastructuur kunnen effecten hebben op Natura 2000-gebieden. Bij de voorbereiding van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet en bij de voorbereiding van een wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 9 van de Spoedwet wegverbreding wordt dan een «natuurtoets» verricht. Daarbij worden alle mogelijke effecten van het project in beeld gebracht. Die natuurtoets komt overeen met de passende beoordeling die op grond van artikel 19f van de Nb-wet is verplicht, of wanneer het niet om projecten met mogelijk significante effecten gaat, met de zogenoemde verslechteringstoets (artikelen 19d, eerste lid, en 19e, van de Nb-wet). Indien uit de passende beoordeling blijkt dat er significante effecten blijven bestaan, wordt in de natuurtoets voor het tracébesluit of wegaanpassingsbesluit onderzocht of er alternatieven (A) zijn. Bij het ontbreken daarvan kan het project dan toch doorgaan als er dwingende redenen van groot openbaar belang (D) zijn en er in het tracébesluit of wegaanpassingsbesluit wordt voorzien in compensatie (C). Dit zijn de zogenoemde ADC-criteria. Als de gevolgen voor Natura 2000-gebieden door de Minister van VenW al in beeld zijn gebracht bij de voorbereiding van het tracébesluit of het wegaanpassingsbesluit en eventuele te treffen mitigatie- en compensatiemaatregelen daar ook in zijn opgenomen, is het niet zinvol om nogmaals, in het kader van de vergunningverlening op grond van de Nb-wet, een passende beoordeling op te stellen en zonodig de ADC-criteria te doorlopen, omdat die geen nieuwe gegevens en inzichten zal opleveren over de gevolgen van het plan. Deze dubbele toets is dan overbodig. Daarom wordt voorgesteld de plicht om een passende beoordeling uit te voeren, te integreren in de besluitvorming voor een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit, en de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet niet meer van toepassing te laten zijn. Deze voorstellen hebben tot gevolg dat voor een project waarop een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit betrekking heeft een kortere procedure kan worden doorlopen, voordat het project kan worden uitgevoerd, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de natuurbelangen. Voor projecten waarvoor het maken van een passende beoordeling niet verplicht is, maar die wel negatieve effecten op een Natura 2000-gebied kunnen hebben, is eveneens bepaald dat geen vergunning op grond van de Nb-wet is vereist.²⁷³

In de toelichting bij de wijziging van de Tracéwet wordt uitgelegd wat het beoogde effect van de nieuwe artikelliden is:

²⁷¹ RbMN 22 december 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:9162 (verkeersbesluit dynamische snelheid). Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Uitspraak wordt in de tweede helft van 2016 verwacht.

²⁷² Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 23.

²⁷³ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 80.

“Omdat de natuurtoets met betrekking tot de doelstelling van Natura 2000-gebieden in het kader van het tracébesluit wordt uitgevoerd en een vergunning op grond van de Nb-wet niet meer benodigd is, voorziet het voorgestelde artikel 15, tiende lid, van de Tracéwet [thans artikel 13, zevende lid-hg] er in dat de vergunningplicht van artikel 19d van de Nb-wet voor Natura 2000-gebieden niet van toepassing is. Ook is het niet nodig om op grond van het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet een meldplicht te introduceren voor projecten waarop het tracébesluit van toepassing is, aangezien de overheid dan al per definitie op de hoogte is van het project. Het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet is daarom ook niet van toepassing. De uitvoering van de natuurtoets in het kader van het tracébesluit wordt geborgd door artikel 19j van de Nb-wet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Normaliter geldt dat artikel voor de totstandkoming van plannen, en dus niet voor projecten. Artikel 19j van de Nb-wet is daardoor van toepassing op het tracébesluit -project als ware het een plan. Artikel 19j, eerste lid, van de Nb-wet, biedt een voorziening voor de zogenoemde verslechteringsstoets ingeval het tracébesluit een mogelijk verslechterend of significant verstorend effect heeft; artikel 19j, tweede lid, van de Nb-wet voorziet in regels ingeval het tracébesluit een project is met mogelijk significante effecten. In dat geval is een passende beoordeling vereist. Voorgesteld wordt dat de passende beoordeling geen deel uit hoeft te maken van het voorgeschreven besluit-MER. Die verplichting heeft immers alleen betrekking op de plan-MER. Daarom is artikel 19j, vierde lid, van de Nb-wet niet van overeenkomstige toepassing verklaard. De inhoudelijke toetsing voor het tracébesluit verschilt niet van een toetsing in het kader van een vergunning. Het voorgestelde artikel 19ia van de Nb-wet met betrekking tot het beoordelingsregime van de gevolgen voor de stikstofdepositie wordt daarom ook voor tracébesluiten van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit geldt tevens voor de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 19kb van de Nb-wet met betrekking tot de bepaling van significante effecten. In het voorgestelde artikel 15, elfde lid, van de Tracéwet [thans artikel 13, negende lid-hg] is geregeld dat ook de toets van de gevolgen van het tracébesluit voor de doelen van beschermde natuurmonumenten in het kader van het tracébesluit plaatsvindt, en dus niet via een aparte vergunningprocedure op grond van artikel 16 van de Nb-wet. Inhoudelijk is de toets gelijk aan de toets die anders bij de vergunningverlening op grond van voornoemd artikel zou hebben plaatsgevonden.”²⁷⁴

Artikel 9, tweede lid, van de Tracéwet zegt nog iets over de ondertekening van een tracébesluit indien krachtens artikel 13, zevende lid, toepassing wordt gegeven aan artikel 19j van de Nbw 1998 of toepassing wordt gegeven aan artikel 13, achtste lid. In die gevallen wordt het tracébesluit vastgesteld mede in overeenstemming met de MEZ.²⁷⁵

8.2 Wijziging als gevolg van de Wet natuurbescherming

Ingevolge artikel 10.7 van de Wet natuurbescherming komt artikel 13, zevende, achtste en negende lid, als volgt te luiden:

“7. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming is niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft.

8. Indien handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in de Wet natuurbescherming kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor dat gebied, wordt het tracébesluit uitsluitend vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8 van die wet.

9. Het zevende en achtste lid zijn niet van toepassing indien ten aanzien van het project of de andere handeling waarop het tracébesluit betrekking heeft, is voldaan aan artikel 2.9, eerste, tweede, derde of vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.”

In een brief van de StasEZ aan de EK en TK van 3 februari 2016 is aangegeven dat hij in goed overleg met de provincies heeft besloten om de datum van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming te verschuiven van 1 juli 2016 naar 1 januari 2017. De wet zelf is reeds gepubliceerd in het Staatsblad²⁷⁶, maar de inwerkingtreding is eerst aan de orde als ook de

²⁷⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3.

²⁷⁵ Zie aantekening 2 bij artikel 9.

²⁷⁶ Stb. 2016, nr. 34.

onderliggende AMvB (Besluit natuurbescherming) en de ministeriële regeling (Regeling natuurbescherming) zijn vastgesteld.²⁷⁷

8.3 Jurisprudentie

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft in onderstaande uitspraak aan op welke wijze zij kijkt naar een haar voorgelegd tracébesluit en welke eisen aan een tracébesluit, dat (deels) gelegen is in Natura 2000-gebieden, worden gesteld.

“Ingevolge artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet, gelezen in verbinding met artikel 19j, eerste tot en met derde lid, en 19g, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, kort weergegeven en voor zover hier van belang, maakt de minister voor een tracébesluit dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied alvorens het tracébesluit vast te stellen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling en stelt hij het tracébesluit slechts vast indien hij zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Wat de gevolgen voor de Duitse Natura 2000-gebieden betreft, dient de minister te beoordelen of het tracébesluit in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Ingevolge die bepaling wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een dergelijk gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. De handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft, kunnen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden verslechteren of kunnen een significant verstorend effect hebben op de soorten waarvoor een gebied is aangewezen. Gelet daarop is een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 gemaakt, waarin de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen als gevolg van de verruiming van de vaarweg zijn beschreven. In het MER zijn de milieueffecten van het gekozen voorkeursalternatief onderzocht. Voorts is in de Aanvulling Milieueffectrapport en Passende beoordeling nader ingegaan op de effecten van de vaarwegverruiming. In verband met het MER en de passende beoordeling is een aantal onderzoeken verricht waarvan de resultaten zijn neergelegd in een aantal rapporten en memo’s.”²⁷⁸

Of ook een tracébesluit nodig is voor maatregelen op het baanvak Budel-Weert, kwam (wel en niet) aan de orde in een uitspraak van de Afdeling over een verleende Nbw-vergunning. Onder verwijzing naar artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet werd betoogd dat de Nbw-vergunning onderdeel had moeten zijn van een tracébesluit.

“Het college en de stichting en anderen betogen dat geen Nbw-vergunning verleend kon worden omdat de aanvraag ziet op het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg met een lengte van vijf kilometer of meer en daarvoor op grond van artikel 8, aanhef en onder d, van de Tracéwet een tracébesluit is vereist. De staatssecretaris stelt dat de beoordeling of een tracébesluit is vereist buiten de reikwijdte van de vergunningaanvraag valt. Overigens is, volgens de staatssecretaris, geen sprake van het opnieuw in gebruik nemen van een bestaande spoorlijn. Ingevolge artikel 8, aanhef en onder d, van de Tracéwet, dat is opgenomen in het hoofdstuk over het tracébesluit, is dat hoofdstuk tenzij toepassing is gegeven aan artikel 4, tweede lid, van toepassing op het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde landelijke spoorweg voor zover het gaat om een lengte van vijf kilometer of meer. Ingevolge artikel 13, zevende lid, van die wet is artikel 19d van de Nbw 1998 niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft. Tussen partijen is niet in

²⁷⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 176 en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. V.

²⁷⁸ ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2510 (Tracébesluit Verruiming Vaarweg Eemshaven-Noordzee 2014). Zie ook ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4431 (tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

geschil dat voor het gebruik van het baanvak Budel-Weert waarop de Nbw-vergunning ziet, geen tracébesluit is vastgesteld. Tussen partijen is wel in geschil of dit had moeten, gelet op de uitleg van artikel 8, aanhef en onder d, van de Tracéwet. De uitleg van dit artikel en de vraag of in dit geval een tracébesluit is vereist, kunnen echter niet aan de orde komen in een procedure op grond van de Nbw 1998. Daarnaast ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de stelling van het college en de stichting en anderen dat de Tracéwet in dit geval in de weg staat aan vergunningverlening op grond van de Nbw 1998. Daartoe is van belang dat hetgeen in artikel 13, zevende lid, van die wet is bepaald over de toepasselijkheid van artikel 19d van de Nbw 1998 slechts ziet op situaties waarin sprake is van een tracébesluit.²⁷⁹

9. Artikel 13, tiende en elfde lid, van de Tracéwet.

De gemeenteraad stelt binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in de Wro overeenkomstig het tracébesluit vast. Voor zover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan. Indien het bestemmingsplan nog niet in overeenstemming is met het tracébesluit, verleent het B&W aan degenen die inzage verlangen in dat plan tevens inzage in het tracébesluit.

9.1 Parlementaire geschiedenis

De gemeenteraad is verplicht om binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen of te herzien. Deze bepaling, destijds opgenomen in artikel 15, achtste lid, kwam voort uit een amendement van het lid Ravestein, dat door de regering overgenomen is.²⁸⁰ In een nota van wijziging²⁸¹ was wel een expliciete verplichting voor de gemeenteraad opgenomen om het bestemmingsplan te herzien of aan te passen, een termijn echter ontbrak. Die termijn is nu bepaald op één jaar na het onherroepelijk worden van het tracébesluit.

Het in de Tracéwet opgenomen systeem dat de gemeenteraad het bestemmingsplan in overeenstemming moet brengen met het (rijks)tracébesluit week af van het destijds in de Wro vastgelegde stelsel, waarbij het bestuursorgaan dat een projectbesluit heeft genomen ook verantwoordelijk is voor het in overeenstemming brengen van het bestemmingsplan met dat projectbesluit.

Juist het karakter van het tracébesluit, bedoeld in artikel 14, vierde lid, maakt dat geïnteresseerden op de hoogte moeten worden gesteld van het bestaan van een tracébesluit, zolang het bestemmingsplan nog niet daaraan is aangepast. Daarmee wordt bereikt dat bijvoorbeeld een potentiële koper van een huis weet heeft van de voorgenomen aanleg van een weg in de nabijheid van dat huis. Zolang dat bestemmingsplan niet is aangepast aan het tracébesluit, geeft de bestemmingsplankaart geen informatie over die aan te leggen weg. Tracébesluiten worden niet opgenomen op ruimtelijkeplannen.nl. In zoverre kan raadpleging van die website geen informatie geven over ligging van een voorgenomen hoofdweg of landelijke spoorweg.

9.2 Jurisprudentie

9.2.1 Gemeenteraad dient tracé in zijn geheel en overeenkomstig het tracébesluit neer te leggen in het bestemmingsplan

In onderstaande uitspraak gaat de Afdeling op het verband tussen het tracébesluit en het bestemmingsplan. Een gemeenteraad heeft geen mogelijkheden om in het bestemmingsplan af te wijken van het tracébesluit.

“Ingevolge artikel 24 [vervallen met ingang van 15 oktober 2000-hg], derde lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, geeft de Minister van VROM toepassing aan artikel 37, eerste en tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening indien de gemeenteraad niet binnen een termijn van twaalf weken na verzending van het ontwerp-tracébesluit aan de

²⁷⁹ ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3980 (vergunning op grond van artikel 19d Nbw 1998).

²⁸⁰ Kamerstukken II 1999/00, 26 343 nr. 15.

²⁸¹ Kamerstukken II 1998/99 26 343, nr. 7.

Ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat heeft medegedeeld dat het bestuur van die gemeente bereid is planologische medewerking te verlenen. [Het bedoelde artikel 13, tweede lid, is eveneens vervallen per 15 oktober 2000-hg]. Ingevolge artikel 37, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan de Minister van VROM de gemeenteraad verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan de Minister, indien bovengemeentelijke belangen dat vorderen, aanwijzingen geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 17 [vervallen per 15 oktober 2000-hg] van de Tracéwet gelezen in samenhang met artikel 25 [vervallen per 1 juli 2008-hg] van die wet, voor zover hier van belang, dienen de betrokken bestuursorganen uiterlijk binnen de termijn van een jaar na vaststelling van het tracébesluit ter zake van het daarin vastgestelde tracé planologische medewerking te verlenen voor zover zij ten aanzien van dat tracé de bereidheid tot het verlenen van zodanige planologische medewerking hebben aangegeven. De Afdeling leidt uit deze bepalingen af dat de gemeenteraad zich heeft verplicht en daardoor verplicht is het tracé in zijn geheel en overeenkomstig het tracébesluit neer te leggen in een bestemmingsplan. Verweerders hebben dit miskend.²⁸²

Hoewel de artikelen 17 en 24, genoemd in deze uitspraak, inmiddels zijn komen te vervallen, is er vanuit de vakliteratuur beargumenteerd dat de uitspraak ook gelding heeft voor de aanpassingen, bedoeld in het thans geldende artikel 13, tiende lid.²⁸³

9.2.2 Bestemmingsplan niet in strijd met het tracébesluit

Zoals bij aantekening 9.2.1 gezegd heeft een gemeenteraad geen mogelijkheid om in het bestemmingsplan af te wijken van het tracébesluit. Dat betekent ook dat als in het tracébesluit bepaald is dat bebouwing dient te worden gesloopt, het bestemmingsplan niet mag voorzien in een handhaving van de bebouwing.

“Het als “inpassingszone” aangeduide gebied waarvan de gronden van appellant deel uitmaken, dient volgens de in het tracébesluit opgenomen tabel voor een parkachtige inrichting met opgaande beplanting als afscherming van de infrabundel en voor een ingepaste fietsroute. De schuur van appellant is op het genoemde kaartblad aangeduid als “aan de bestemming te onttrekken bebouwing”. Ook uit de in het van toepassing zijnde Tracédeelrapport opgenomen toelichtende tabel blijkt dat de bestaande bebouwing op het perceel [locatie] dient te worden gesloopt. Gesteld noch gebleken is dat het plan wat betreft de gronden van appellant niet in overeenstemming is met het tracébesluit. Geoordeeld moet verder worden dat een plan, dat, zoals appellant wenst, voorziet in een woonbestemming voor zijn perceel en in handhaving van de schuur, zich niet zou verdragen met het tracébesluit. Artikel 15, negende lid [thans: artikel 13, tiende lid-hg], van de Tracéwet staat aan de vaststelling van een dergelijk plan in de weg.”²⁸⁴

9.2.3 Landschappelijke inpassing niet opnieuw aan de orde in bestemmingsplanprocedure

Het is ook niet de bedoeling dat een zelfde beroepsgrond wordt ingebracht tegen het tracébesluit als tegen het bestemmingsplan.

“Voorzover appellanten zich niet kunnen verenigen met de wijze van landschappelijke inpassing zoals deze is neergelegd in het landschapsplan, overweegt de Afdeling dat het landschapsplan als onderdeel van het tracébesluit A2 reeds aan de orde is gekomen in de mede door appellanten ingestelde beroepsprocedure tegen dat besluit. Bij uitspraak van 7 november 2001, no. 200001474/1, heeft de Afdeling onder meer het beroep van appellanten ongegrond verklaard. Gelet hierop bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen ruimte om de landschappelijke inpassing zoals neergelegd in het landschapsplan in het kader van de bestemmingsplanprocedure opnieuw ter discussie te stellen. Blijkens de kaart en de voorschriften kent het plan uitsluitend de bestemming “Infrastructurele doeleinden”. Ingevolge artikel 3, eerste lid, zijn de met die bestemming aangegeven gronden bestemd voor onder meer groenvoorzieningen. Hieruit volgt dat de inpassingsmaatregelen uit het landschapsplan die zijn

²⁸² ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5762 (bestemmingsplan Echteld-Betuweroute). Zie ook in gelijklopende zin: ABRvS 11 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7467 (bestemmingsplan HSL-Zuid).

²⁸³ Zie de annotaties van A.A.J. de Gier in AB 2002, 410 en Bouwrecht 2003, nr. 1, p. 25.

²⁸⁴ ABRvS 14 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7521 (bestemmingsplan Zevenbergschen Hoek – Kom).

opgenomen binnen de bestemming verkeersdoeleinden van het tracébesluit A2, op basis van het bestemmingsplan kunnen worden uitgevoerd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan niet in strijd is met het tracébesluit A2.²⁸⁵

Bovenstaande uitspraak is interessant vanwege twee onderwerpen. Enerzijds is dat de verhouding van het tracébesluit tot bestemmingsplan. In dit geval was het duidelijk dat het tracébesluit op correcte wijze was vertaald in het bestemmingsplan.

Uit diverse bepalingen in de Tracéwet blijkt – en vooral bleek – dat dubbele besluitvorming moest worden voorkomen. Het was niet de bedoeling om tegen een bestemmingsplan opnieuw gronden aan te voeren die ook aangevoerde waren of konden worden tegen het tracébesluit.

Thans kennen we in artikel 13, tiende lid, nog de volgende volzin: "Voor zover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan." In artikel 20, elfde lid, dat gaat over uitvoeringsbesluiten staat: "Voor zover een ontwerp van een besluit als bedoeld in het tweede lid, zijn grondslag vindt in een tracébesluit, kunnen bedenkingen daarop geen betrekking hebben. En artikel 27 bepaalt ten aanzien van uitvoeringsbesluiten: "Indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, kunnen bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op een tracébesluit waarop dat besluit rust." Een soortgelijke bepaling ontbreekt ten aanzien van bestemmingsplannen. Maar was destijds wel opgenomen in het met ingang van 15 oktober 2000 vervallen artikel 19. Reden voor het vervallen was dat de daarin opgenomen verwijzing naar de planologische medewerking niet meer aan de orde was door de tevens geregelde rechtstreekse doorwerking van het tracébesluit. In artikel 19, tweede lid, van de Tracéwet (voorheen artikel 23) was – kort samengevat - bepaald dat bezwaren tegen het bestemmingsplan geen grond mochten vinden in bedenkingen tegen het tracébesluit. Bovenstaande uitspraak, gedaan na het vervallen van artikel 19, geeft aan dat ook zonder een wettelijke bepaling, de Afdeling van mening is het niet de bedoeling is om twee keer in verschillende procedures dezelfde argumenten aan te voeren tegen het voorliggende besluit.

9.2.4 Hernieuwd onderzoek voor een bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit?

Bij besluit van 21 december 2004 heeft de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch het bestemmingsplan "A2 Rondweg 's-Hertogenbosch" vastgesteld. Het plan voorziet in de verbreding van de A2 bij 's-Hertogenbosch naar 4x2 rijstroken zoals in het gelijknamige tracébesluit van 28 december 2001 is vastgelegd. Het plan volgt in het algemeen de begrenzing van het tracébesluit op het grondgebied van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Aangevoerd werd dat het bestemmingsplan in strijd is met het Besluit luchtkwaliteit 2005 omdat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit, dat het tracébesluit ten onrechte zonder nadere planologische afweging in het plan was opgenomen, dat het plangebied niet alle gronden van de thans geldende bestemmingsplannen bevat en dat geen verkeersonderzoek plaatsgevonden naar de gevolgen van het wegvallen van een verbindingsweg.

Verweerder (GS vanwege de beslissing inzake goedkeuring van het bestemmingsplan) voerde aan dat de belangen van appellante in het kader van het tracébesluit reeds gewogen waren en verwees naar artikel 15, negende lid, van de Tracéwet (thans artikel 13, tiende lid-hg) vanwege de gekozen begrenzing.

De Afdeling over de betekenis van het bestemmingsplan en over de noodzaak van een luchtkwaliteitsonderzoek:

"De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan er uitsluitend toe strekt het geldende planologische regime in overeenstemming te brengen met het onherroepelijke tracébesluit. Uit artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet volgt dat, ook zonder aanpassing van het geldende bestemmingsplan, het tracébesluit reeds kan worden uitgevoerd. Het tracébesluit geldt dan immers als vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO van het geldende bestemmingsplan. De Afdeling stelt voorts vast dat het bestemmingsplan geen andere ontwikkeling mogelijk maakt dan reeds uit het tracébesluit volgt en overeenkomstig het tracébesluit is vastgesteld. [...] Het is derhalve niet aannemelijk dat het plan meer verkeersbewegingen mogelijk maakt dan

²⁸⁵ ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5767 (bestemmingsplan Verbreding A2 Zaltbommel-Empel).

in het tracébesluit is voorzien. [...] Onder deze omstandigheden behoefde verweerder bij zijn bestreden besluit geen onderzoek te verrichten naar de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit.”

De Afdeling over de gekozen begrenzing:

“Verder overweegt de Afdeling dat gelet op de systematiek van de WRO de gemeenteraad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht. De Afdeling is, gelet op de stukken, van oordeel dat in dit geval verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat hij deze ook overigens terecht heeft goedgekeurd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat de keuze voor deze planbegrenzing is ingegeven door het gestelde in artikel 15, negende lid, van de Tw [...].”

De Afdeling over het verkeersonderzoek:

“In de in overweging 2.6.2. genoemde uitspraak [de uitspraak van 15 januari 2003 inzake het tracébesluit A2 Rondweg 's-Hertogenbosch, ECLI:NL:RVS:2003:AF2911-hg] heeft de Afdeling reeds geoordeeld dat het standpunt van de minister van Verkeer en Waterstaat dat handhaving van de kruisende verbinding van de Jan Heijmanslaan met de Kloosterstraat niet tot de mogelijkheden behoort, haar niet onjuist voorkomt. Voorts is in die uitspraak overwogen dat appellante wat betreft het schade-aspect een beroep kan doen op de Regeling Nadeelcompensatie Rijkswaterstaat (1999). Verder is de Afdeling gebleken dat in het kader van het tracébesluit reeds onderzoek is verricht naar de aanpassing van het knooppunt Hintham [...]. Nu het plan overeenkomstig het tracébesluit is vastgesteld en ook overigens niet is gebleken van relevante gewijzigde feiten en omstandigheden, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Verweerder heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van een onzorgvuldige voorbereiding van het plan.”²⁸⁶

9.2.5 Eén-jaarstermijn een fatale termijn?

Het antwoord is nee.

“Vast staat dat niet is voldaan aan de verplichting van de gemeenteraad, neergelegd in artikel 15, negende lid (thans achtste lid) [thans: artikel 13, tiende lid-hg], van de Tracéwet, om binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig dat tracébesluit vast te stellen of te herzien. Ter zitting is van de zijde van Rijkswaterstaat naar voren gebracht dat de termijn in artikel 15, negende lid, geen fatale termijn is, maar een termijn van orde. De voorzitter ziet voornamelijk geen aanknopingspunten voor een ander oordeel en ziet hierin dan ook geen aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening. De voorzitter overweegt daarbij tevens dat het Tracébesluit, dat wordt gevormd door de daarin opgenomen bepalingen en de bijbehorende kaarten, voorziet in de opheffing van de Driehoekweg als verkeersverbinding anders dan voor bestemmingsverkeer en in de aanleg van de daarmee verband houdende kunstwerken. Voor zover [verzoekers] betogen dat de concrete besluitvorming op dit punt was voorbehouden aan het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeente Ommen, kan dat betoog niet slagen.”²⁸⁷

Ook in de bodemprocedure kwamen de gevolgen van het overschrijden van de wettelijke termijn aan de orde:

“Ingevolge artikel 15, achtste lid, van de Tracéwet, is de gemeenteraad verplicht om binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig dat tracébesluit vast te stellen of te herzien. Vast staat dat aan deze verplichting niet is voldaan. In de Tracéwet noch in enige andere wettelijke bepaling is evenwel bepaald dat besluiten ter uitvoering van het tracébesluit alleen mogen worden genomen nadat aan deze verplichting is voldaan. Bovendien is de verplichting van deze bepaling beperkt tot de gronden die vallen binnen het tracé van het tracébesluit. Er bestaat

²⁸⁶ ABRvS 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7594 (bestemmingsplan A2 Rondweg 's-Hertogenbosch).

²⁸⁷ VzABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6396 (onttrekking aan de openbaarheid).

geen verplichting voor de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen dat betrekking heeft op de planologische inpassing van de gehele omgeving ter plaatse, zoals [appellanten] veronderstellen. Daarbij komt dat de openbaarheid van een weg geen aspect is dat in het kader van een bestemmingsplan kan worden gereguleerd.”²⁸⁸

9.2.6 Het wettelijk systeem van artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet

In de hierboven genoemde uitspraak inzake het bestemmingsplan A2 Rondweg 's-Hertogenbosch wordt wellicht wat te uitgebreid aandacht besteed aan de argumenten om een bestemmingsplan dat overeenkomstig het tracébesluit wordt vastgesteld opnieuw te onderwerpen aan onderzoeken die reeds ten behoeve van het tracébesluit zijn verricht. In onderstaande uitspraak is de Afdeling kort:

Het gaat om het beroep tegen het bestemmingsplan A2 Traverse van de raad van de gemeente Maastricht, dat voorziet in een juridisch-planologisch kader voor de ruimtelijke inpassing van een deel van de nieuwe autosnelweg A2/N2. Opnieuw wordt aangevoerd dat het plan niet voorziet in een adequate ontsluiting van het stadsdeel Wyck.

De Afdeling:

“Ingevolge artikel 15, achtste lid, van de Tracéwet, [thans artikel 13, tiende lid-hg] kunnen, voor zover hier van belang, zienswijzen voor zover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit, geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan. De afsluiting van de rechtstreekse verbinding tussen de autosnelweg A2/N2 en het stadsdeel Wyck is voorzien in het kader van het tracébesluit A2 Passage Maastricht. Deze afsluiting is als onderdeel van het tracébesluit A2 Passage Maastricht reeds aan de orde gekomen in de mede door Ondernemers Initiatief Wyck en anderen ingestelde beroepsprocedure tegen dat besluit. Bij uitspraak van 30 november 2011 in zaak nr. 201100819/1/R4 heeft de Afdeling onder meer het beroep van Ondernemers Initiatief Wyck en anderen tegen dat besluit ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat, gezien het wettelijk systeem zoals dit tot uitdrukking komt in artikel 15, achtste lid, van de Tracéwet, geen ruimte om de afsluiting van de rechtstreekse verbinding tussen de autosnelweg A2/N2 en het stadsdeel Wyck in het kader van de bestemmingsplanprocedure opnieuw ter discussie te stellen.”²⁸⁹

9.2.7 Bestemmingsplan artikel 13, tiende lid, mag ook meer onderwerpen regelen

Het bestemmingsplan “A4-Schiedam” is vastgesteld om een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig het tracébesluit A4 Delft-Schiedam. Aangevoerd werd onder meer dat het bestemmingsplan de verschuiving van het westelijke deel van de Brederoweg in noordelijke richting mogelijk maakt. Ten onrechte, aldus appellant, omdat deze gronden niet binnen de grenzen van het tracébesluit liggen.

“Het betoog van [appellant] dat de gronden niet in het gebied liggen waarop het tracébesluit ziet, mist feitelijke grondslag. Voor zover [appellant] zich richt tegen de verlegging van de Brederoweg overweegt de Afdeling dat deze is voorzien in het kader van het tracébesluit en reeds aan de orde is gekomen in de mede door [appellant] ingestelde beroepsprocedure tegen dat besluit. Bij uitspraak van 6 juli 2011 in zaak nr. 201009980/1/M2 heeft de Afdeling onder meer het beroep van [appellant] tegen dat besluit ongegrond verklaard. Gezien het wettelijk systeem neergelegd in artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet bestaat geen ruimte om de verlegging van de Brederoweg in het kader van de bestemmingsplanprocedure opnieuw ter discussie te stellen.”

De verwijzing naar het wettelijk systeem – ook gedaan in hierboven opgenomen uitspraak inzake het bestemmingsplan A2 Traverse - is veel bevredigender dan de clause “gelet op artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet, in samenhang met artikel 6:13 van de Awb” die de Afdeling in latere uitspraken hanteert.²⁹⁰

Ten aanzien van het betoog van de raad dat artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet zich niet ertegen verzet dat een deel van het bestemmingsplan geen grondslag heeft in het tracébesluit, oordeelt de Afdeling bevestigend:

²⁸⁸ ABRvS 11 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH2506 (onttrekking aan de openbaarheid).

²⁸⁹ ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6357 (bestemmingsplan A2 Traverse gemeente Maastricht).

²⁹⁰ Zie de ook besproken uitspraken inzake het bestemmingsplan Kanaalpark en het wijzigingsbesluit Landelijk gebied.

"De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in het plangebied van het bestemmingsplan niet ook gronden heeft kunnen betrekken die buiten de begrenzing van het tracébesluit vallen, mits de uitvoering van het tracébesluit daardoor niet onmogelijk wordt gemaakt."²⁹¹

9.2.8 Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Muiden I)

De raad van de gemeente Muiden had bij besluit van 27 juni 2013 het bestemmingsplan "Landelijk gebied" vastgesteld. Een tweetal verzoekers vroeg de voorzieningenrechter onomkeerbare ontwikkelingen ten gevolge van de inwerkingtreding van een plandeel met de bestemming Verkeer-2 te voorkomen. Tevens betoogden zij dat het tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere van 2011 op onjuiste wijze in het plan was opgenomen omdat dat tracébesluit 2011 voorziet in groenvoorzieningen tegenover hun woningen, terwijl het plan het mogelijk maakt dat hier een weg wordt aangelegd.

"Ingevolge artikel 13, tiende lid, stelt de raad binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening overeenkomstig het tracébesluit vast. Voor zover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan. [...] Vast staat dat het tracébesluit 2011 voorziet in een maatregelvlak landschappelijke inpassing op de gronden tegenover de woningen van [verzoeker sub 2] en [verzoeker sub 3]. Het tracébesluit 2013 brengt hierin geen verandering. Volgens het tracébesluit 2011 betreft dit een vlak waarbinnen de voorzieningen ten behoeve van de landschappelijke inpassing en boscompensatie worden aangebracht. Vast staat voorts dat het plan op deze gronden voorziet in de bestemming "Verkeer - 2". [verzoeker sub 2] en [verzoeker sub 3] betogen terecht dat het plan, anders dan het tracébesluit 2011, het mogelijk maakt dat op deze gronden wegen worden aangelegd. Hoewel het plan binnen deze bestemming eveneens voorziet in groenvoorzieningen, is op deze wijze niet gewaarborgd dat de in het tracébesluit 2011 op de gronden voorziene landschappelijke inpassing en boscompensatie zal worden aangelegd. De voorzitter ziet gelet hierop aanleiding om het plan, voor zover het betreft de gronden met de bestemming "Verkeer - 2" tegenover de woningen van [verzoeker sub 2] en [verzoeker sub 3], waarop in het tracébesluit 2011 is voorzien in een maatregelvlak landschappelijke inpassing, te schorsen. Dit heeft als gevolg dat het ter plaatse vigerende planologische regime ingevolge artikel 13, vierde lid, van de Tracéwet, zal worden beheerst door het tracébesluit 2011 en het tracébesluit 2013. Voor zover het beroep ziet op de bodemverontreiniging ter plaatse van de voormalige vuilstort 'De Lepelaar', geldt dat deze gronden zijn gelegen binnen het tracébesluit 2011. Voor zover het plan het mogelijk maakt om op deze locatie te bouwen, vindt dit zijn grondslag in het tracébesluit 2011. Ingevolge artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet kan deze beroepsgrond in deze procedure niet meer aan de orde komen."²⁹²

9.2.9 Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Muiden II)

De raad van de gemeente Muiden had bij besluit van 27 juni 2013 het bestemmingsplan "Landelijk gebied" vastgesteld. Bij besluit van 19 juni 2014 is dat bestemmingsplan gewijzigd, hoofdzakelijk om het onherroepelijk geworden tracébesluit wegbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere in het bestemmingsplan op te nemen. Verzocht werd om (een plandeel van) het wijzigingsbesluit te schorsen omdat de betreffende gronden deel uitmaken van het maatregelvlak landschappelijke inpassing van het tracébesluit en dat de planregels daar ten onrechte voorzien in wegen. Onderstaande uitspraak gaat anders dan de vorige niet zozeer in op het tiende lid van artikel 13, dat wordt slechts aangestipt. Maar ook is het wijzigingsbesluit geschorst omdat het geen correcte vertaling van het tracébesluit is.

"Ingevolge artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet stelt de raad binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening overeenkomstig het tracébesluit vast. [...] Ter zitting heeft de raad toegelicht dat in het plan de bestemming "Groen" is toegekend aan gronden die deel uitmaken van het maatregelvlak landschappelijke inpassing van het tracébesluit 2013. Voor de in geding zijnde gronden, die ook van dit maatregelvlak deel uitmaken, is, volgens de raad,

²⁹¹ ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7990 (bestemmingsplan A4-Schiedam).

²⁹² VzABRvS 8 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:85 (bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).

een fout gemaakt, nu daaraan de bestemming "Verkeer - 2" is toegekend. Dit laat echter onverlet dat binnen die bestemming ook groenvoorzieningen mogelijk zijn, aldus de raad. [...] De voorzieningenrechter overweegt dat binnen het plandeel met de bestemming "Verkeer - 2", gezien artikel 26, lid 26.1, onder d, van de planregels groenvoorzieningen weliswaar zijn toegestaan, maar dat artikel 26, lid 26.1, onder a en b, van de planregels het eveneens mogelijk maakt dat op deze gronden wegen worden aangelegd. Op deze wijze is niet gewaarborgd dat de in het tracébesluit 2013 voorziene landschappelijke inpassing op deze gronden zal worden aangelegd."²⁹³

9.2.10 Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Muiden III)

De vorige twee uitspraken waren van de voorzitter en de voorzieningenrechter naar aanleiding van gedane verzoeken tot schorsing van het bestemmingsplan en het wijzigingsbesluit. Beide waren vastgesteld ter uitvoering van artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet, maar er was in beide gevallen geen sprake van een correcte vertaling van de tracébesluiten. In onderstaande uitspraak (bodemprocedure) komen beide onderwerpen van artikel 13, tiende lid, aan bod: a) de verplichting om een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig het tracébesluit en b) dat als een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan.²⁹⁴

Allereerst de herhaling van de reeds hierboven geconstateerde strijd met artikel 13, tiende lid:

"De Afdeling overweegt dat binnen het plandeel met de bestemming "Verkeer - 2", gezien artikel 26, lid 26.1, onder d, van de planregels groenvoorzieningen weliswaar zijn toegestaan, maar dat gezien artikel 26, lid 26.1, onder a en b, van de planregels het eveneens mogelijk is dat op deze gronden wegen worden aangelegd. Op deze wijze is niet gewaarborgd dat de in het tracébesluit 2013 voorziene landschappelijke inpassing op deze gronden zal worden aangelegd. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om het plandeel met de bestemming "Verkeer - 2", zoals nader aangegeven op een bij deze uitspraak behorende kaart, te vernietigen wegens strijd met artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet. Het betoog slaagt."

Dan ten aanzien van de verzorgingsplaats Hackelaar:

"In artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit 2011 is bepaald dat de verzorgingsplaats Hackelaar aan de noordkant van de A1 vanwege de verlegging van de weg, naar het zuiden wordt uitgebreid. De locatie, oppervlakte en hoogte van het brandstofverkooppunt blijven ongewijzigd. In artikel 4, tweede lid, van het tracébesluit 2011 is bepaald dat de verzorgingsplaats Honswijk aan de zuidkant van de A1 in zuidelijke richting wordt verplaatst. De verzorgingsplaats inclusief brandstofverkooppunt wordt gerealiseerd aan de zuidkant van de verlegde A1 tussen circa km 13,0 en circa km 13,7. De oppervlakte van de verzorgingsplaats is circa 15.700 m². De te realiseren bebouwing heeft een oppervlakte van circa 1.250 m². De te bouwen luifel boven de pompeilanden heeft een oppervlakte van circa 1.650 m². Het tracébesluit 2013 heeft geen verandering in artikel 4 van het tracébesluit 2011 gebracht. Wat betreft de bebouwingmogelijkheden voor de verzorgingsplaats Hackelaar stelt de Afdeling vast dat in artikel 4, eerste lid, van het tracébesluit 2011 is neergelegd dat de oppervlakte en hoogte van het brandstofverkooppunt ongewijzigd blijven. Voor zover het betoog zo moet worden verstaan dat het hiertegen is gericht kan dit, gelet op artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet, in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, in deze procedure niet aan de orde komen."

Mij is de laatste zin niet helemaal duidelijk. Ingevolge artikel 6:13 Awb kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. Het wijzigingsbesluit is niet voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Waarschijnlijk is bedoeld om te zeggen dat ook in (de tweede volzin van) artikel 13, tiende lid, gelezen kan worden dat als beroepen of bedenkingen tegen een bestemmingsplan in wezen gericht zijn tot het tracébesluit, deze gronden niet meer in een bestemmingsplanprocedure aan de orde kunnen komen. De verwijzing naar artikel 6:13 Awb is verwarrend en ook niet nodig.

²⁹³ VrABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4639 (wijzigingsbesluit bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).

²⁹⁴ ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1080 (wijzigingsbesluit bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).

9.2.11 Artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet (Den Bosch)

Het bestemmingsplan "Kanaalpark" voorziet onder meer in een ingevolge artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet vereiste planologische regeling voor het tracé uit de onherroepelijke Tracébesluiten "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen" van 3 juli 2008 en "Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2011" van 18 oktober 2011, voor zover deze omlegging in het plangebied is gelegen.

Ook in deze uitspraak verwijst de Afdeling naar 6:13 Awb om aan te geven dat het luchtkwaliteitsargument onderdeel was van de beroepsprocedure tegen het tracébesluit en in deze (bestemmingsplan)procedure niet meer behandeld kan worden.

"Voor zover [appellant sub 4] de gevolgen voor de luchtkwaliteit vanwege het scheepvaartverkeer op de Zuid-Willemsvaart in deze procedure aan de orde wil stellen, overweegt de Afdeling dat over de wijziging van de Zuid-Willemsvaart en de gevolgen daarvan is beslist in onherroepelijke Tracébesluiten. Gelet op artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet, in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, is deze beroepsgrond in deze procedure inhoudelijk niet meer aan de orde. Het betoog faalt."²⁹⁵

9.2.12 Bestemmingsplan overeenkomstig een niet onherroepelijk tracébesluit

Het tracébesluit Sporen in Utrecht 2012 deeltracé Utrecht Centraal – Houten was bij uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2013 vernietigd. Het bestemmingsplan Rijnsweerd Maarschalkerweerd, dat voor een deel een vertaling van dat tracébesluit was, werd een week eerder vastgesteld, met als gevolg dat het tracébesluit ten tijde van de vaststelling van het plan op 26 september 2013 niet onherroepelijk was.

"De raad was dientengevolge niet ingevolge artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet verplicht het plan overeenkomstig het Tracébesluit 2012 vast te stellen. Het voorgaande laat onverlet dat de raad wel bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig het nog niet onherroepelijke Tracébesluit 2012 ingeval het plan volgens de raad strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Uit de plantoelichting, het raadsvoorstel behorende bij het vaststellingsbesluit, de reactie op de zienswijze van [appellant sub 4] tegen het ontwerpplan en het verweerschrift blijkt echter dat de raad geen eigen afweging heeft gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het onverplicht vaststellen van het plan overeenkomstig het Tracébesluit 2012. De raad heeft derhalve in het bestreden besluit niet gemotiveerd dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. [...] De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit voor zover dat ziet op de plandelen met de bestemming "Verkeer - Railverkeer" met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten en overweegt hiertoe het volgende. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft op 1 april 2014 het "Tracébesluit Sporen in Utrecht 2014 deeltracé Utrecht Centraal - Houten" (hierna: het Tracébesluit 2014) vastgesteld ter vervanging van het Tracébesluit 2012. De Afdeling stelt vast dat tegen het Tracébesluit 2014 beroep was ingesteld, dat dit beroep inmiddels is ingetrokken en dat het Tracébesluit 2014 derhalve onherroepelijk is geworden, zodat de raad ingevolge artikel 13, tiende lid, van de Tracéwet verplicht is een bestemmingsplan overeenkomstig het Tracébesluit 2014 vast te stellen. Het Tracébesluit 2014 is ten aanzien van de gronden met de bestemming "Verkeer - Railverkeer" gelijklopend aan het Tracébesluit 2012. Nu de raad aan deze plandelen in het plan reeds een bestemming heeft toegekend overeenkomstig het Tracébesluit 2012, komt deze bestemming overeen met de bestemming die de raad overeenkomstig het Tracébesluit 2014 zou moeten toekennen."²⁹⁶

De uitspraak lijkt mij niet juist. Hoewel de Tracéwet uitgaat van een vaststelling van de bestemmingsplannen overeenkomstig het tracébesluit, komt het ook – de wet verzet zich daar niet tegen – dat de bestemmingsplannen gelijk met het tracébesluit worden vastgesteld.²⁹⁷ In die

²⁹⁵ ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2612 (bestemmingsplan Kanaalpark gemeente Den Bosch).

²⁹⁶ ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4147 (bestemmingsplan Rijnsweerd Maarschalkerweerd gemeente Utrecht).

²⁹⁷ Zie bijvoorbeeld de procedure van het tracébesluit A2 Passage Maastricht (vastgesteld op 24 november 2010), het bestemmingsplan A2 Mariënwaard en het bestemmingsplan A2 Traverse (beide vastgesteld op 14 december 2010).

gevallen is het tracébesluit nog niet onherroepelijk. Ten aanzien van die bestemmingsplannen wijdt de Afdeling – anders dan in uitspraak hierboven genoemd - geen overweging aan de niet onherroepelijkheid van het tracébesluit.²⁹⁸

Een gemeenteraad heeft een jaar de tijd om een bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit vast te stellen. Die termijn vangt op de dag dat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. In het oorspronkelijk voorstel van wet werd van de betrokken bestuursorganen gevraagd om uiterlijk binnen de termijn van een jaar na vaststelling van het tracébesluit ter zake van het daarin vastgestelde tracé planologische medewerking te verlenen. Voor gemeenteraden betekende dat tijdige vaststelling van het bestemmingsplan over verlening van een vrijstelling.²⁹⁹ Later – bij de wijziging van de Tracéwet van 2000 - is de termijn veranderd omdat werd ingezien – vooral naar aanleiding van de Betuweroute - dat van gemeenten die mordicus tegen een tracébesluit waren en daartegen beroep hadden ingesteld niet verlangd kon worden om ondertussen – mogelijk voor het onherroepelijk worden van het tracébesluit – de bestemmingsplannen aan te passen.³⁰⁰ Het al dan niet onherroepelijk zijn zegt helemaal niks over de eisen die een gemeenteraad aan een bestemmingsplan overeenkomstig het tracébesluit moet stellen. De overweging van de Afdeling in bovengenoemde uitspraak dat nu de raad niet verplicht was het plan vast te stellen de raad daartoe wel bevoegd is “ingeval het plan volgens de raad strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening” is vreemd. Ook een bestemmingsplan dat overeenkomstig een onherroepelijk tracébesluit wordt uitgevoerd dient te strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het is niet zo dat een gemeenteraad een eigen afweging achterwege kan laten zodra een tracébesluit onherroepelijk is geworden. Overigens spreekt de Afdeling dat niet uit, maar kan die (onjuiste) conclusie naar mijn mening wel getrokken worden uit door de Afdeling de gekozen formulering.

Veelal wordt bij deze bestemmingsplannen aangesloten bij de begrenzing van het tracébesluit. Bij dit soort bestemmingsplannen wordt zelden een beroep ingediend dat de begrenzing van het bestemmingsplan in strijd is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Voor zover mij bekend heeft de Afdeling zich hier eenmaal gebogen. Uit die uitspraak blijkt dat ook een bestemmingsplan dat overeenkomstig het tracébesluit wordt vastgesteld moet strekken tot een goede ruimtelijke ordening. Daaraan is niet automatisch voldaan als de begrenzing overeenkomt met die van het tracébesluit.

“[appellanten] hebben aangevoerd dat het plan ten onrechte slechts ziet op de gronden die nodig zijn voor en in verband met de aanleg van de HSL-Zuid en de verbreding van de A4. Hierdoor is geen rekening gehouden met de bestemming van de aangrenzende gronden, zodat onder meer het resterende deel van het perceel van appellanten onvoldoende van omvang is om een zelfstandig agrarisch bedrijf op uit te oefenen. Gelet op de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening komt de gemeenteraad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht. Blijkens de plantoelichting heeft de gemeenteraad gekozen de begrenzing van het plan samen te laten vallen met de begrenzing van gronden in het tracébesluit A4 en het tracébesluit HSL-Zuid. Ter zitting is van de zijde van de gemeenteraad gesteld dat besloten is om eerst de aanleg van de HSL-Zuid en de A4 mogelijk te maken en daarna te bezien of de bestemmingsplannen die gelden voor de aangrenzende gronden aanpassing behoeven. In de toelichting van het tracébesluit HSL-Zuid is vermeld dat deze werkwijze de voorkeur heeft. De Afdeling acht niet onredelijk dat verweerders de vastgestelde planbegrenzing, gelet op de specifieke doelstelling van het plan, niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening hebben geacht. Voorts bestaat geen aanleiding deze handelwijze in strijd met het recht te achten.”³⁰¹ Hoewel aan een tracébesluit niet de eis wordt gesteld dat een tracébesluit moet voldoen aan de eisen van een

²⁹⁸ ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6358 (bestemmingsplan A2 Mariënwaard) en ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6357 (bestemmingsplan A2 Traverse).

²⁹⁹ Artikel 17 van de oorspronkelijke wet, Stb. 1993, 552.

³⁰⁰ Zie uitgebreid over de “vertragingen in de gemeentelijke sfeer”: Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 11, zoals: “de periode waarin de bestemmingsplannen moeten worden aangepast loopt parallel aan de periode waarin beroepen tegen het tracébesluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aanhangig zijn. Gemeenten die beroep hebben ingesteld, zijn weinig geneigd snel een aanpassing van een bestemmingsplan in procedure te brengen in verband met een tracébesluit dat men heeft aangevochten.”

³⁰¹ ABRvS 3 april 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0940 (bestemmingsplan HSL-A4 gemeente Alkemade).

goede ruimtelijke ordening³⁰² betekent dat niet dat de ruimtelijke belangen niet moeten worden betrokken bij de vaststelling van een tracébesluit.³⁰³ In de praktijk van RWS en ProRail wordt weinig betekenis toegekend aan de jurisprudentie van de Afdeling dat de eis van een goede ruimtelijke ordening niet gesteld wordt aan tracébesluiten. Juist door de toevoeging van de Afdeling dat ruimtelijke belangen wel degelijk moeten worden betrokken bij de vaststelling van een tracébesluit is er ook weinig ruimte om de eis van een goede ruimtelijke ordening niet als maatstaf te hanteren, zowel bij de inhoud, de te treffen maatregelen en niet in de laatste plaats bij de begrenzing van het plan. De facto wordt de eis van een goede ruimtelijke wel degelijk aan een tracébesluit gesteld.

Conclusie: Ook een bestemmingsplan dat overeenkomstig het tracébesluit wordt vastgesteld dient te voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Het feit dat het tracébesluit nog niet onherroepelijk is, maakt dat niet anders. De onherroepelijkheid is alleen van belang voor de termijn waarbinnen de gemeenten hun bestemmingsplannen overeenkomstig het tracébesluit moeten vaststellen.

Artikel 14

1. Onze Minister kan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

2. Het wijzigingsbesluit als bedoeld in het eerste lid wordt vastgesteld uiterlijk tien dagen voor de zitting, die plaatsvindt ten behoeve van de beoordeling van het bestreden besluit.

1. Aanleiding voor artikel 15b (thans artikel 14)

Op 25 juli 2007 deed de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak in de beroepen van onder andere de Vereniging Milieudefensie tegen het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden.³⁰⁴ Het tracébesluit werd vernietigd vanwege gebreken in het luchtkwaliteitonderzoek. Via een motie verzocht Rutte (VVD) de regering ervoor te zorgen dat beroepsmatige probleemmakers de aanpak van files niet meer konden tegenhouden³⁰⁵ en Koopmans (CDA) vond dat met een bestuurlijk lusje de vernietiging had kunnen worden voorkomen.³⁰⁶

In de brief van 4 september 2007 gaf minister Eurlings aan op welke wijze de regering met de situatie zou omgaan.³⁰⁷ In die brief werd voornamelijk ingegaan op de reparatie van het luchtkwaliteitonderzoek, maar werd ook de instelling van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (beter bekend als de Commissie Elverding) aangekondigd.³⁰⁸ In het algemeen overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met minister Eurlings van 8 november 2007, deed de minister bovendien de toezegging om voor het einde van dat jaar een voorstel tot wijziging van de Tracéwet inzake de bestuurlijke lus naar de Kamer te zullen sturen.³⁰⁹

³⁰² Zie ondermeer: ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2); ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7355 (tracébesluit omlegging A9 Badhoevedorp) en ABRvS 20 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6375 (tracébesluit A2 Passage Maastricht). In andere zin een tweetal oudere uitspraken: ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0312 (tracébesluit A28 Zwolle-Meppel) en ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2663 (tracébesluit A50 Valburg - Grijsoord).

³⁰³ Zie de hiervoor genoemde Groningse uitspraak: "Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 27 december 2012, zaak nr. 201205043/1/R4 is in de Tracéwet - anders dan in de Wet ruimtelijke ordening - de norm van een goede ruimtelijke ordening niet als zodanig opgenomen. Daaruit volgt echter niet dat de ruimtelijke belangen niet moeten worden betrokken bij de vaststelling van een tracébesluit." Deze passage komt ook voor in de zaak Badhoevedorp.

³⁰⁴ ABRS 25 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB0350 (tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2004).

³⁰⁵ Kamerstukken 2007/08, 31 200, nr. 19.

³⁰⁶ De Telegraaf schreef op 31 augustus: "CDA'er Ger Koopmans wil zulke drama's voorkomen door de Raad van State procedures tijdelijk te laten opschorten. 'Zeg gewoon tegen zo'n ministerie van Verkeer: Je krijgt twee weken de tijd om de juiste informatie aan te leveren. Maar laat ons niet steeds opnieuw beginnen.'"

³⁰⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 504, nr. 3.

³⁰⁸ Het instellingsbesluit van de Commissie Elverding verscheen in Stcrt. 7 november 2007, nr. 216, p. 21.

³⁰⁹ Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 15.

Het voorstel van wet houdende wijziging van de Tracéwet, Spw en de Wro met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure werd op 13 december 2007 de RvS ter advisering. In het wetsvoorstel werd niet alleen een bestuurlijke lusbepaling opgenomen voor de Tracéwet, maar ook voor de Spw en de Wro, voor verschillende daarin genoemde besluiten. Tevens bevatte het wetsvoorstel - als tweede onderwerp - een lichte doorbreking van de ex-tunc-toetsing om ervoor te zorgen dat de rechter ook de na vaststelling van het (tracé)besluit toegezonden stukken in beginsel zou betrekken bij zijn oordeel. En tot slot waren bepalingen opgenomen om mogelijk te maken dat een wijziging van het besluit dat onder de rechter is, vast gesteld kon worden zonder voorafgaand ontwerp-besluit. De achtergrond van deze laatste regeling vond overigens niet zijn oorsprong in de uitspraak inzake de A4 Burgerveen-Leiden maar in die inzake de A2/A67 Randweg Eindhoven.³¹⁰ Het voorstel van wet zoals dat de RvS werd toegezonden, bevatte voor deze drie onderwerpen zestien nieuwe artikelen, vier voor de Tracéwet, vier voor de Spw en acht voor de Wro. Uiteindelijk is alleen artikel 15b (thans artikel 14) in werking getreden.

2. Artikel 15b met drie leden

Artikel 15b (in het voorstel van wet nog artikel 15a) luidde bij inwerkingtreding³¹¹ als volgt:

- “1. Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dan wel Onze Minister is bevoegd om hangende het beroep tegen een tracébesluit, een besluit tot wijziging van dat tracébesluit vast te stellen.
2. Artikel 12, derde lid, is niet van toepassing op het besluit, bedoeld in het eerste lid, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft. Het wijzigingsbesluit, bedoeld in het eerste lid, wordt vastgesteld uiterlijk tien dagen voor de zitting, die plaatsvindt ten behoeve van de beoordeling van het bestreden besluit.
3. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op het besluit, bedoeld in het eerste lid.”

3. Parlementaire geschiedenis (31 546)

Omdat het wetsvoorstel vooral in het teken stond van de bestuurlijke lus, was de (algemene) toelichting op het nieuwe artikel 15a kort:

“Naast de wettelijke verankering van de tussenuitspraak wordt nog een andere voorziening opgenomen in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Voorgesteld wordt afdeling 3.4. van de Awb niet van toepassing te laten zijn op de totstandkoming van het wijzigingsbesluit hangende het beroep (artikel 15a van de Tw, artikel 9a Spw en artikel 8.4a Wro). Het moet dan wel gaan – zo is tot uitdrukking gebracht in de wettekst – om wijzigingen van ondergeschikte aard. Tevens moet voorkomen worden dat een dergelijk wijzigingsbesluit na sluiting van het onderzoek wordt vastgesteld.”³¹²

De artikelsgewijze toelichting geeft meer informatie:

In (oud) artikel 12, derde lid van de Tracéwet was onder meer bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het tracébesluit. Vandaar de verwijzing in het tweede lid van artikel 15a naar artikel 12, derde lid.

In het eerste lid van artikel 15a werd nadrukkelijk vastgelegd dat de ministers bevoegd waren een tracébesluit te wijzigen:

“In artikel 6:18 en 6:19 van de Awb worden de mogelijkheden en enkele gevolgen geregeld van de intrekking of wijziging van een besluit terwijl bezwaar of beroep aanhangig is. Het eerste lid van artikel 6:18 bepaalt, voor zover van belang, dat het aanhangig zijn van beroep geen verandering brengt in een los van het beroep reeds bestaande bevoegdheid tot wijziging van dat besluit. Hoewel aangenomen mag worden dat de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dan wel zelfstandig – gelet op het bepaalde in artikel 2, derde lid, bevoegd is om ook hangende de beroepsprocedure een eenmaal vastgesteld tracébesluit te wijzigen of in te trekken, wordt voorgesteld om zulks nadrukkelijk in de wet te bepalen.”

³¹⁰ ABRS 17 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5659 (tracébesluit.A2/A67 Randweg Eindhoven).

³¹¹ Stb. 2011, 328. 1 juli 2011.

³¹² Kamerstukken II 2007/08, 31 546, nr. 3, p. 4-5. Daar zijn ook de overige citaten uit deze paragraaf te vinden.

In de memorie van toelichting³¹³ wordt ingegaan op een uitspraak van de Afdeling:

“Op een dergelijk wijzigingsbesluit (immers ook een tracébesluit) is, zonder afwijkende regeling, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dat blijkt ook uit een uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2004 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven, nr. 200300807/1), waar zij overweegt dat de Tracéwet niet de mogelijkheid biedt een vastgesteld tracébesluit te wijzigen zonder de in die wet voorgeschreven procedure te volgen. Het wijzigingsbesluit voor de A2/A67 Randweg Eindhoven was genomen, omdat naar aanleiding van de beroepschriften bleek dat het tracébesluit op een tweetal punten, weliswaar van ondergeschikte betekenis, anders had moeten luiden. Voorkomen moet worden dat in dergelijke gevallen eerst een ontwerp-tracébesluit moet worden uitgebracht, dat vervolgens zes weken ter inzage moet liggen. Dat klemt des te meer als die wijzigingen vooral betrekking hebben op de individuele rechtsposities en met de wijzigingen juist tegemoet gekomen wordt aan de naar voren gebrachte bezwaren.”

De begrenzing dat het moet gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard is opgenomen in het tweede lid naar aanleiding van opmerkingen van de RvS evenals de in het tweede lid opgenomen termijn van tien dagen.³¹⁴

Aan het inmiddels vervallen derde lid is de volgende passage gewijd:

“Hoofddregel van artikel 7:1 van de Awb is dat men bezwaar dient te maken tegen een besluit alvorens beroep kan worden ingesteld bij een administratieve rechter. Dit beginsel lijdt uitzondering als het besluit voorbereid is met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Het niet van toepassing zijn van afdeling 3.4 betekent dat in beginsel de hoofddregel van artikel 7:1 herleeft. Om die reden is nadrukkelijk bepaald dat ook artikel 7:1 van de Awb niet van toepassing is. Eventuele bezwaren tegen het gewijzigde besluit kunnen aan de orde komen in de reeds lopende beroepsprocedure.”

Via een nota van wijziging is artikel 15a vernummerd tot artikel 15b. Dat kwam omdat het voorstel voor de Wet besluitvorming wegprojecten eveneens met een artikel 15a kwam.³¹⁵

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (EK) vroegen de minister welk belang nog werd gediend met het voorliggende wetsvoorstel en of het niet voor de hand lag om het wetsvoorstel in te trekken.

“Zoals gezegd bevat het wetsvoorstel niet alleen een regeling inzake de bestuurlijke lus, maar ook de regeling om hangende beroep een besluit op grond van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening te kunnen wijzigen zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Deze voor de praktijk belangrijke regeling maakt dat intrekking van het wetsvoorstel vanwege de inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke lus Awb niet aan de orde is. [...] In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 546, nr. 3, blz. 4) en in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 546, nr. 6, blz. 8–9) zijn concrete voorbeelden genoemd. In aanvulling op die voorbeelden, kan ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 2 april 2008, inzake een wijziging van het wegaanpassingsbesluit A7 Zaandam genoemd worden.”³¹⁶

4. Parlementaire geschiedenis (Kamerstukken 32 377)

In het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten keert artikel 15b (ongewijzigd) terug als artikel 14:

- “1. Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dan wel Onze Minister is bevoegd om hangende het beroep tegen een tracébesluit, een besluit tot wijziging van dat tracébesluit vast te stellen.
2. Artikel 11, eerste lid, is niet van toepassing op het besluit, bedoeld in het eerste lid, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft. Het wijzigingsbesluit, bedoeld in het eerste

³¹³ Ook in de nota naar aanleiding van het verslag wordt diezelfde uitspraak genoemd: Kamerstukken II 2008/09, 31 546, nr. 6, p. 8.

³¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 32 456, nr. 4, p. 10.

³¹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 546, nr. 7.

³¹⁶ Kamerstukken I 2009/10, 31 546, E, p. 2.

lid, wordt vastgesteld uiterlijk tien dagen voor de zitting, die plaatsvindt ten behoeve van de beoordeling van het bestreden besluit.

3. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op het besluit, bedoeld in het eerste lid.”

In de tweede nota van wijziging werd artikel 14 als volgt gewijzigd:

“1. Onze Minister kan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft.

2. Het wijzigingsbesluit als bedoeld in het eerste lid wordt vastgesteld uiterlijk tien dagen voor de zitting, die plaatsvindt ten behoeve van de beoordeling van het bestreden besluit.”

Interessant is de NvT waarbij aangehaakt wordt bij de behandeling van artikel 15b door de EK. Daar waar artikel 15b niet meer gewijzigd kan worden, omdat het reeds bij de EK ligt, blijkt er ruimte om dat artikel in een ander wetsvoorstel wel te wijzigen.

“Het voorgestelde artikel 14 komt inhoudelijk overeen met het artikel 15b van de Tracéwet zoals dat onderdeel uitmaakt van het voorstel tot wijziging van de Tracéwet, Spw en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (Kamerstukken I 2008/09, 31 546, nr. A). Op dinsdag 16 november 2010 heeft een eerste plenaire behandeling van dat voorstel plaatsgevonden. Op verzoek van de Eerste Kamer is de behandeling van het wetsvoorstel geschorst om de regering in de gelegenheid te stellen zich nader te beraden over het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de behandeling in de Eerste Kamer, die zich onder meer afvroeg in hoeverre het wetsvoorstel (in het bijzonder het voorgestelde artikel 15b) nu een grondslag bevatte voor het wijzigen van het besluit hangende het beroep en of die grondslag nodig was gezien het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, wil ik van de gelegenheid gebruik maken om aan de hand van het voorgestelde artikel 14 (dat inhoudelijk overeenkomt met het in het andere wetsvoorstel opgenomen artikel 15b) te verduidelijken wat de essentie van artikel 15b (31 546) en dus ook van artikel 14 is. Het gaat niet om de bevoegdheid om hangende het beroep een besluit te wijzigen. Deze regel van algemeen bestuursrecht wordt overigens ook niet geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en kan het beste gekarakteriseerd worden als een regel van ongeschreven recht dat een bestuursorgaan zijn besluit in beginsel mag wijzigen. Waar het wel omgaat is de bevoegdheid om een dergelijk besluit tot wijziging van het bestreden tracébesluit vast te stellen zonder toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Voorwaarde daarbij wel is dat het overslaan van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure alleen toegestaan is als het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard. In deze nota van wijziging is het voorgestelde artikel 14 zo opgeschreven dat daarmee naar mijn mening duidelijker wordt wat de bedoeling van het artikel is.”³¹⁷

Het derde lid van artikel 14 (en artikel 15b) komt te vervallen. Daarover:

“Zowel het voorgestelde artikel 15b (31 546) als het oorspronkelijk voorgestelde artikel 14 (dit wetsvoorstel) bevatten een derde lid waarin artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing werd verklaard. Een dergelijk lid is bij nader bezien niet nodig door de werking van artikel 6:19 van de Awb. Artikel 7:1 ziet op de fase voorafgaand aan het instellen van beroep. Bij een regeling voor een wijzigingsbesluit hangende beroep is er echter al beroep ingediend.”³¹⁸

5. Jurisprudentie

5.1 Jurisprudentie van voor (oud) artikel 15b van de Tracéwet

Onderstaande uitspraak werd reeds genoemd in de memorie van toelichting als voorbeeld van een (wijzigingsbesluit) waarvoor de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 niet van toepassing zou moeten zijn. De Afdeling geeft aan dat als een tracébesluit gewijzigd wordt ook afdeling 3.4 gevolgd moet worden.

³¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 17, p. 5

³¹⁸ Idem.

“De Tracéwet biedt voorts niet de mogelijkheid een vastgesteld tracébesluit te wijzigen zonder de in die wet voorgeschreven procedure te volgen. Een bevoegdheid daartoe kan ook niet aan artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, worden ontleend. Vaststaat dat het wijzigingsbesluit de procedure van de Tracéwet niet heeft doorlopen. Ter zitting is echter gebleken dat voorafgaand aan het wijzigingsbesluit vertegenwoordigers van Dela en verweerder meerdere malen hebben gesproken over de nieuwe grenzen van het tracé, waarna deze grenzen ten gunste van Dela zijn gewijzigd. Het grondoppervlak dat zij moet afstaan ten behoeve van de wegverbreding neemt door het wijzigingsbesluit immers af en heeft, zoals ter zitting door verweerder is bevestigd, geen betrekking meer op een van haar strooivelden. Dela wordt met het wijzigingsbesluit derhalve voor een groot gedeelte tegemoetgekomen in haar bezwaren tegen het tracébesluit. De gronden die nodig zijn ten behoeve van de wegverbreding betreffen thans enkel nog een onderhoudspad, dat ook al in het tracébesluit was aangewezen. Alleen Dela heeft tegen dit onderdeel van het tracébesluit beroep ingesteld. Derhalve is aannemelijk dat in dit geval andere belanghebbenden door het niet volgen van de voorgeschreven procedure niet zijn benadeeld. Gelet op vorenstaande omstandigheden en met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht ziet de Afdeling in dit geval geen aanleiding het tracébesluit en het wijzigingsbesluit, ondanks schending van genoemde vormvoorschriften, niet in stand te laten.”³¹⁹

In de MvA werd de uitspraak inzake het wegaanpassingsbesluit Oostbaan A7 knooppunt Zaandam –Purmerend aangehaald. Dat besluit was vastgesteld op 24 oktober 2006 en hangende de beroepen tegen dat wegaanpassingsbesluit werd besloten omdat besluit gewijzigd vast te stellen zonder toepassing van afdeling 3.4 Awb.

“Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding (hierna: de Spoedwet), voor zover hier van belang, is op de voorbereiding van het wegaanpassingsbesluit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Blijkens de stukken is het wijzigingsbesluit in strijd met artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet niet met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid. Voor zover de minister heeft betoogd dat toepassing is gegeven aan artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, nu het wijzigingsbesluit is genomen hangende de inmiddels ingetrokken beroepen tegen het wegaanpassingsbesluit van 24 oktober 2006, overweegt de Afdeling dat de minister weliswaar bevoegd is om hangende een beroep een wegaanpassingsbesluit te wijzigen dat naar zijn mening onjuist is, maar dat deze bevoegdheid niet meebrengt dat artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet in dat geval niet van toepassing is. Dat, zoals ter zitting door de minister is betoogd, een ontwerp-tracébesluit als bedoeld in de Tracéwet op ondergeschikte punten zonder toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gewijzigd kan worden vastgesteld en zich in dit geval een situatie voordoet die hiermee vergelijkbaar is, leidt - wat daarvan ook zij - evenmin tot het oordeel dat artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet niet van toepassing is op het wijzigingsbesluit. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de Spoedwet niet voorziet in een uitzondering op de in artikel 7, eerste lid, van die wet voorgeschreven procedure. De conclusie is dat hetgeen [appellant] heeft aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het wijzigingsbesluit in strijd met artikel 7, eerste lid, van de Spoedwet niet met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is voorbereid. Het beroep is gegrond, zodat het wijzigingsbesluit dient te worden vernietigd.”³²⁰

5.2 Wijziging van ondergeschikte aard

Het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven is vastgesteld op 6 juni 2011, Het wijzigingsbesluit krachtens artikel 14, eerste lid, op 25 januari 2012. Als beroepsgronden worden aangevoerd dat er geen mogelijkheid was om een zienswijze naar voren te brengen en dat de wijzigingen niet van ondergeschikte aard waren.

“[appellant sub 14] voert aan dat na het nemen van het tracébesluit hem ten onrechte niet de mogelijkheid is gegeven om eerst een zienswijze naar voren te brengen alvorens beroep in te stellen. De minister heeft, voor zover hier van belang, aanleiding gezien om het tracébesluit ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit te wijzigen door het geluidscherm tussen km 122,885 en km 123,252 in zijn geheel met één meter op te hogen. Dit gedeelte bevindt zich ter hoogte van de woning van [appellant sub 14]. Gezien het karakter van deze wijziging betreft dit in relatie

³¹⁹ ABRS 17 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5659 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven)

³²⁰ ABRvS 2 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0628 (het wegaanpassingsbesluit Oostbaan A7 knooppunt Zaandam –Purmerend).

tot hetgeen met het tracébesluit wordt mogelijk gemaakt, een wijziging van ondergeschikte aard. Een dergelijke wijziging in het tracébesluit ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit betekent niet dat een nieuw ontwerp-tracébesluit moest worden vastgesteld en ter inzage gelegd. Noch de op de voorbereiding van het tracébesluit van toepassing zijnde afdeling 3.4 van de Awb noch enige andere rechtsregel of -beginsel verplicht de minister ertoe om in een dergelijk geval opnieuw een ontwerp-tracébesluit ter inzage te leggen wanneer het voornemen bestaat om bij het nemen van het tracébesluit gedeeltelijk van het ontwerp-tracébesluit af te wijken. Naar aanleiding van hetgeen [appellant sub 14] aanvoert over een andere wijze van invulling geven aan het besluitvormingsproces dan ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit in de Tracéwet en de Awb was neergelegd, overweegt de Afdeling dat dit, wat daar verder ook van zij, geen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van de gevolgde wettelijke procedure en het tracébesluit”.

En:

“Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet kan de minister, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft, afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is. Ingevolge artikel 4 van het wijzigingsbesluit wijzigt het in artikel 7 van het tracébesluit opgenomen aantal hectare te verwijderen houtopstand van 1,62 ha in 5,16 ha. Het in dit artikel opgenomen aantal te verwijderen individuele bomen wijzigt van 1034 in 1194. In de figuren 1 en 2 die zijn opgenomen bij dit tracébesluit zijn de locaties aangeduid waar de bomen en de houtopstand worden verwijderd en waar de herplant kan worden gerealiseerd. Uit de toelichting op het wijzigingsbesluit volgt dat in het tracébesluit op ontwerp-niveau is bepaald welke bomen en houtopstand moeten worden verwijderd en dat daarna is gebleken dat bij het bepalen van de hoeveelheden onvoldoende rekening is gehouden met de hoogteligging van de weg en de benodigde werkruimte voor de uitvoering. Als gevolg hiervan dient de houtopstand niet over een breedte van ongeveer 3 m achter de geluidschermen maar over een breedte van ongeveer 10 tot 20 m achter de geluidschermen te worden verwijderd. Dit betekent dat 5,16 in plaats van 1,62 ha houtopstand dient te worden verwijderd en dat 1194 in plaats van 1034 bomen dienen te worden verwijderd. De Afdeling is van oordeel dat deze wijzigingen gelet op hetgeen met het tracébesluit mogelijk wordt gemaakt, kunnen worden aangemerkt als wijzigingen van ondergeschikte aard. De minister behoefde afdeling 3.4 van de Awb derhalve niet toe te passen op de voorbereiding van het wijzigingsbesluit”.³²¹

Ook op 24 juni 2014 werd een wijziging doorgevoerd krachtens artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet. Het wijzigingsbesluit 2014 voorzag in een wijziging van het tracébesluit wat betreft de maatregel tot aanleg van blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied. Gebleken was dat anders dan eerder was voorzien, het tracé als zodanig niet leidt tot significante negatieve effecten voor de blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied om welke reden de aanleg van blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied in het kader van de realisering van het tracé om deze reden niet meer nodig was en onverplicht (wel) zal worden uitgevoerd.

“Stichting Overlast A2 en anderen voeren aan dat de minister zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het wijzigingsbesluit 2014 voorziet in een wijziging van ondergeschikte aard. [appellant sub 14] betoogt dat de minister met het vaststellen van het wijzigingsbesluit 2014 zijn bevoegdheid gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die is verleend. Hij stelt hiertoe dat de wegverbreding waarin het tracébesluit voorziet, is gerealiseerd, wat volgens hem betekent dat een wijziging van dit besluit alleen een ongedaanmaking van eerdere werkzaamheden kan inhouden. [appellant sub 14] is van mening dat de minister alleen een wijziging van het tracébesluit kan vaststellen als het tracébesluit wordt vernietigd. Volgens hem dient de minister dan de wegverbreding in zijn geheel te heroverwegen. Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet kan de minister afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is, indien het een wijziging van ondergeschikte aard betreft. Ingevolge artikel 3:3 van de Awb gebruikt het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de wijzigingen waarin het wijzigingsbesluit voorziet, die hiervoor [...] zijn weergegeven, in relatie tot hetgeen met het tracébesluit mogelijk wordt gemaakt, van ondergeschikte aard in de zin van artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet. De minister mocht bij de voorbereiding van het

³²¹ Beide citaten uit ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2504 (tracébesluit ‘sHertogenbosch-Eindhoven).

wijzigingsbesluit 2014 afdeling 3.4 van de Awb dan ook buiten toepassing laten. De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zijn bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die is verleend. De stelling van [appellant sub 14] dat een wijziging van het tracébesluit in het onderhavige geval alleen een ongedaanmaking van eerdere werkzaamheden kan inhouden, vindt geen steun in de Tracéwet.³²²

5.3 Wro-jurisprudentie

Artikel 14 van de Tracéwet kent geen pendant in de Wro. Het ooit voorgestelde artikel artikel 8.4a Wro³²³ om geen toepassing te hoeven geven aan afdeling 3.4 bij een wijziging van het bestemmingsplan van ondergeschikte aard, is niet in werking getreden. Toch lijkt uit de jurisprudentie naar voren te komen dat een dergelijke bepaling gemist kan worden.

“Uit de jurisprudentie van de Afdeling (zie de tussenuitspraak van 22 februari 2012 in zaak nr. 201012762/1/T1/R1 en de uitspraak van 16 april 2014 in zaak nr. 201304185/1/R4) volgt dat een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, in beginsel dient voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. De raad kan na de vaststelling van het plan waarbij de zienswijze van een appellant niet of niet geheel is gehonoreerd, alsnog besluiten dat deze zienswijze dient te leiden tot een aanpassing van het plan, mits deze aanpassingen naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Verder wordt als uitzondering aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die de raad zonder dat de tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen daartoe aanleiding gaven, in het plan wil doorvoeren.”³²⁴

In deze uitspraak wordt onder meer verwezen naar een uitspraak van 22 februari 2012:

“Met betrekking tot het betoog van [appellanten] dat ten onrechte afdeling 3.4 van de Awb niet is doorlopen bij de voorbereiding van het besluit van 5 juli 2011, overweegt de Afdeling als volgt. In beginsel dient een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 6:18 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn naar het oordeel van de Afdeling uitzonderingen mogelijk. De raad kan na de vaststelling van het plan waarbij de zienswijze van een appellant niet of niet geheel is gehonoreerd, alsnog besluiten dat deze zienswijze dient te leiden tot een aanpassing van het plan, mits deze aanpassingen naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Verder wordt als uitzondering aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:18 van de Awb wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die de raad zonder dat de tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen daartoe aanleiding gaven, in het plan wil doorvoeren. In dit verband acht de Afdeling van belang dat, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, de Afdeling met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onder b, van de Awb kan bepalen dat de raad bij het herstellen van het gebrek in het bestreden besluit afdeling 3.4 van de Awb niet of niet geheel behoeft toe te passen. In dit geval wordt met het besluit van 5 juli 2011 deels alsnog tegemoet gekomen aan de zienswijzen van [appellanten], zonder dat daardoor sprake is van wezenlijk ander plan, en kunnen de overige wijzigingen worden aangemerkt als wijzigingen van ondergeschikte aard. De raad behoeft afdeling 3.4 van de Awb derhalve niet toe te passen op de voorbereiding van het besluit van 5 juli 2011.”³²⁵

In de Muidense uitspraak wordt ook nog verwezen naar een uitspraak over het op 26 maart 2013 vastgestelde bestemmingsplan Dorpskernen Liesveld en het wijzigingsbesluit van 24 september 2013.

³²² ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4431 (tracébesluit 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

³²³ Zie Stb. 2011, 303. Alleen artikel 15b is in werking getreden. De overige artikelen niet.

³²⁴ ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1080 (bestemmingsplan Landelijk gebied Muiden).

³²⁵ ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6546 (bestemmingsplan Balkbrug).

Ten aanzien van het besluit van 26 maart 2013:

“Voor zover [appellant] betoogt dat de raad bij besluit van 26 maart 2013 ten onrechte heeft beoogd het plan wat zijn perceel betreft gewijzigd vast te stellen ten opzichte van het ontwerpplan zonder afdeling 3.4 van de Awb in acht te nemen, waardoor hem de mogelijkheid is onthouden om zijn bedenkingen hierover in de vorm van een zienswijze naar voren te brengen, overweegt de Afdeling als volgt. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen. De voorzitter van de Afdeling heeft bij uitspraak van 12 augustus 2013 (zaak nr. 201304185/2/R4) overwogen dat het vastgestelde plan wat het perceel van [appellant] betreft ten opzichte van het ontwerpplan geen wijziging bevat. De Afdeling ziet op dit punt geen aanleiding om tot een ander oordeel dan dat van de voorzitter te komen. In zoverre bestaat er dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat een wezenlijk ander plan voorligt.”

En ten aanzien van het besluit van 24 september 2013

“Het besluit van 24 september 2013 is een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb. [...] Voor zover [appellant] betoogt dat de raad bij besluit van 24 september 2013 het plan wat zijn perceel betreft niet gewijzigd mocht vaststellen ten opzichte van het ontwerpplan, zonder afdeling 3.4 van de Awb in acht te nemen, waardoor hem de mogelijkheid is onthouden om zienswijzen naar voren te brengen, overweegt de Afdeling als volgt. In beginsel dient een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 februari 2012 in zaak nr. 201012762/1/T1/R1), zijn hierop uitzonderingen mogelijk. Als uitzondering wordt onder meer aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die de raad zonder dat de over het ontwerpplan naar voren gebrachte zienswijzen daartoe aanleiding gaven, in het plan wil doorvoeren. Voor het perceel van [appellant] is met het besluit van 24 september 2013 weliswaar een andere planregeling vastgesteld, maar deze wijziging is van ondergeschikte aard, nu zij betrekking heeft op een relatief klein deel van het plangebied en ten opzichte van het ontwerpplan slechts de mogelijkheid van een woning ter plaatse uitsluit. De raad behoefde afdeling 3.4 van de Awb dan ook niet toe te passen op de voorbereiding van het besluit van 24 september 2013.”³²⁶

Paragraaf 3.2. Bijzondere bepalingen

1. Algemeen

Met de wijziging van de Tracéwet per 1 januari 2012 is hoofdstuk III van een paragraafindeling voorzien. In paragraaf 3.2 zijn de bijzonder bepalingen opgenomen. Paragraaf 3.2 bestaat uit de artikelen 15 tot en met 14.

Artikel 15 bevat een aantal bijzondere bepalingen ten aanzien van de m.e.r. Artikel 16 is inmiddels komen te vervallen en artikel 17 bevat enkele regels ten aanzien van het luchtkwaliteitsonderzoek.

Artikel 15

1. Het tweede lid is van toepassing op projecten opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage en voor zover het ontwerp-tracébesluit na 1 januari 2009 ter inzage is gelegd.

2. Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een tracébesluit zijn de artikelen 7.27, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 7.32, vijfde lid, en 7.39 tot en met 7.42 van die wet niet van toepassing.

1. Parlementaire geschiedenis

³²⁶ Beide citaten uit ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1299 (bestemmingsplan Liesveld).

Artikel 15 is opnieuw vastgesteld bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, die op 1 januari 2012 in werking trad.³²⁷

Artikel 15 is een vernummering van artikel 10a; in het oorspronkelijk wetsvoorstel luidde artikel 10a:

“Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten aanzien van een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, zijn de artikelen 7.10, derde lid, 7.12, eerste tot en met derde lid, vierde lid, eerste volzin, vijfde en zesde lid, 7.13 tot en met 7.16, 7.20, eerste lid, 7.26 en 7.39 tot en met 7.43 van die wet niet van toepassing.”³²⁸

De memorie van toelichting daarover:

“Net als voor wegaanpassingsprojecten die op de bijlage bij de Spoedwet zijn opgenomen, is voor wegverbredingen die onder het bereik van de Tracéwet vallen, geregeld dat het niet langer noodzakelijk is een startnotitie uit te brengen, richtlijnen op te stellen en een MMA uit te werken. Tevens is het niet langer verplicht dat de Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert over het uitgevoerde MER en kan afgezien worden van het uitvoeren van een m.e.r.-evaluatie.”³²⁹

Bij (aangenomen amendement) werd de reikwijdte van artikel 10a beperkt tot de in de bij de wet behorende bijlage genoemde projecten(thans opgenomen in het tweede lid van artikel 15).

“Met dit amendement wordt voorkomen dat de vereenvoudiging van de milieueffectrapportage op alle andere – bekende en nog toekomstige – projecten onder artikel 2, eerste lid onder b, van de Tracéwet van toepassing is. De indiener is van mening dat op laatstgenoemde projecten de standaardprocedure voor milieueffectrapportage voor projecten van ruimtelijke aard van toepassing moet zijn. De indiener acht het gewenst om de eventuele aanpassing van de milieueffectrapportage voor deze projecten te regelen via de thans ook in procedure gebrachte wijziging van de Wet Milieubeheer (modernisering milieueffectrapportage).”³³⁰

Artikel 10a is aangepast als gevolg van de inwerkingtreding van de wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage).³³¹

“Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten aanzien van een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, zijn ten aanzien van de projecten, opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage, de artikelen 7.27, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 7.32, vijfde lid, en 7.39 tot en met 7.42 van die wet niet van toepassing.”³³²

Het daarop van toepassing zijnde overgangsrecht van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is nu opgenomen in het eerste lid van artikel 15. 1 januari 2009 is de datum van inwerkingtreding van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Artikel V van die wet luidt:

“Ten aanzien van een tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de Tracéwet waarvoor een ontwerp-tracébesluit vóór 1 januari 2009 ter inzage is gelegd, blijft de Tracéwet van toepassing zoals deze luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.”

Ook de Crisis- en herstelwet bevat een bepaling over de toepasselijkheid van bepalingen uit de Wet milieubeheer. Artikel 1.11, eerste lid, luidt:

“Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit, is:

³²⁷ Stb. 2011, 595, 649.

³²⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 2.

³²⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 3, p. 12

³³⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 21.

³³¹ Stb. 2010, 20. In werking getreden met ingang van 1 juli 2010 (Stb. 2010, 197).

³³² Bij de nota van wijziging is alsnog de Tracéwet aangepast. Kamerstukken II 2008/09, 31 755, nr. 8.

- a. artikel 7.23 van die wet voor zover dat regels stelt over alternatieven voor de voorgenomen activiteit, niet van toepassing;
- b. artikel 7.32, vijfde lid, van die wet niet van toepassing.”

Artikel 7.23 wordt niet genoemd in artikel 14, tweede lid, van de Tracéwet, artikel 7.32, vijfde lid wel. Afdeling 3 (waarin artikel 1.11 is opgenomen) van hoofdstuk 1 van toepassing is op de in bijlage II genoemde projecten. Dat betekent dat de verplichting om de Commissie voor de milieueffectrapportage om advies te vragen vervalt voor:

- de projecten genoemd in de bijlage bij de Tracéwet; en
- de projecten genoemd in bijlage II bij de Crisis- en herstelwet . De tracéprojecten zijn in die bijlage genoemd onder E (wegenprojecten), G (spoorwegen) en H (vaarwegen).

2. Bijlage

In het eerste lid wordt verwezen naar de bijlage. In die bijlagen worden de volgende projecten genoemd:

A2 Oudenrijn–Everdingen
A2 Den Bosch–Eindhoven
A2 Leenderheide–Valkenswaard
A4 Burgerveen–Leiden
A12 Gouda–Woerden
A12 Woerden–Oudenrijn
A12 Maarsbergen–Veenendaal
A12 Waterberg–Velperbroek
A27 Lunetten–Rijnsweerd
A28 Hattermerbroek–Lankhorst
A58 Eindhoven–Oirschot
N50 Ramspol–Ens

3. Jurisprudentie artikel (oud) 10a en artikel 15 van de Tracéwet

3.1 Alleen de in de bijlage genoemde projecten

Appellant vermoedde dat ten onrechte toepassing is gegeven aan artikel 15 van de Tracéwet.

“Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet is het tweede lid van toepassing op projecten opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage en voor zover het ontwerp-tracébesluit na 1 januari 2009 ter inzage is gelegd. Ingevolge het tweede lid zijn, indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een tracébesluit, de artikelen 7.27, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 7.32, vijfde lid, en 7.39 tot en met 7.42 van die wet niet van toepassing. Het project waarin het onderhavige tracébesluit voorziet, is niet opgenomen in de bijlage bij de Tracéwet. Daarom is artikel 15 van de Tracéwet niet van toepassing. [appellant sub 28] heeft niet onderbouwd dat de minister dit artikel desondanks heeft toegepast. Reeds hierom faalt het betoog ook in zoverre.”³³³

3.2 A2 Den Bosch-Eindhoven

Het project A2 Den Bosch-Eindhoven is genoemd in de bijlage bij de wet. Het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven is op 16 augustus 2011 ter inzage gelegd.

“[appellant sub 3] en anderen betogen dat afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet niet van toepassing is, zodat de minister ten onrechte een aantal bepalingen met betrekking tot het milieueffectrapport buiten toepassing heeft gelaten. Zo had de minister volgens hen het Meest Milieuvriendelijk Alternatief (hierna: MMA) dienen te beschrijven en richtlijnen moeten opstellen. De minister stelt dat hij niet op grond van de Crisis- en herstelwet een aantal bepalingen met betrekking tot het milieueffectrapport buiten toepassing heeft gelaten, maar op grond van de per 1 januari 2009 in werking getreden Wet versnelling besluitvorming wegprojecten. Bij wet van 2 april 2009 (Stb. 2009, 189), houdende wijziging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet in verband met de vereenvoudiging van de onderzoekslast (hierna: Wet versnelling besluitvorming wegprojecten) zijn een aantal

³³³ ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3542 (tracébesluit N18 Varsseveld-Enschede).

bepalingen van de Tracéwet gewijzigd. Uit de memorie van toelichting bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Kamerstukken II 2008/2009, 31 271, nr. 3. p. 3 en 12) volgt dat met deze wet op enkele onderdelen wordt afgeweken van de nationale regelgeving omtrent de milieueffectrapportage. Met de wijziging van artikel 10a van de Tracéwet is voor wegverbredingen, die onder het bereik van de Tracéwet vallen, geregeld dat het niet langer noodzakelijk is een startnotitie uit te brengen, richtlijnen op te stellen en een MMA uit te werken. Tevens is volgens de memorie van toelichting het niet langer verplicht dat de Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert over het uitgevoerde MER en kan worden afgezien van het uitvoeren van een m.e.r.-evaluatie. Artikel 10a van de Tracéwet, zoals dat luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, bepaalt dat indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten aanzien van een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van de Tracéwet, ten aanzien van de projecten, opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage, de artikelen 7.27, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 7.32, vijfde lid, en 7.39 tot en met 7.42 van de Wet milieubeheer niet van toepassing zijn. In de bijlage van de Tracéwet is het project A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven opgenomen. Artikel 10a van de Tracéwet is derhalve van toepassing. Uit het bovenstaande volgt dat de minister niet gehouden was tot het beschrijven van het MMA en het opstellen van richtlijnen. Er is derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de minister ten onrechte een aantal bepalingen die betrekking hebben op het milieueffectrapport buiten toepassing heeft gelaten. Uit de toelichting op het tracébesluit volgt evenwel dat het MER, hoewel daartoe geen verplichting bestaat, zoveel mogelijk in overeenstemming met eerdere opgestelde richtlijnen is opgezet. Alleen daar waar het verwijzingen naar [appellant sub 26] de wet- en regelgeving en beleid, of het onderzoeken van het MMA betreft, zijn de concept richtlijnen buiten beschouwing gelaten. Anders dan [appellant sub 3] en anderen betogen, heeft de minister geen toepassing gegeven aan afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet.³³⁴

4. Jurisprudentie artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet

4.1 A7 Zuidelijke Ringweg Groningen

Appellanten betoogden dat ten onrechte met een beroep op de Crisis- en herstelwet geen alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden, de Commissie voor de m.e.r. ten onrechte niet om advies is gevraagd en haar eerdere advies van 21 juli 1999 ten onrechte niet betrokken is bij het besluit.

“Gelet op artikel 1.11, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 1.1, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet kon de minister afzien van een afweging van alternatieven in het MER en behoefde geen advies aan de Commissie voor de m.e.r. te worden gevraagd. De minister was niet verplicht het advies van de commissie voor de m.e.r. van juli 1999 mee te nemen, nu het geen betrekking heeft op dit tracébesluit.”³³⁵

4.2 N 31 Traverse Harlingen

Appellanten betoogden dat ten onrechte geen toetsingsadvies aan de Commissie voor de m.e.r. is gevraagd en dat bij de voorbereiding ten onrechte de stukken met betrekking tot de m.e.r. niet ter inzage zijn gelegd.

“Ingevolge artikel 1.11, aanhef en onder b, van de Crisis- en herstelwet is indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit, artikel 7.32, vijfde lid van die wet niet van toepassing. Zoals onder 3.1 is overwogen, is de Crisis- en herstelwet op het tracébesluit van toepassing. Het vereiste dat advies wordt ingewonnen van de commissie voor de m.e.r., dat voortvloeit uit artikel 7.32, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, geldt daarom niet voor het tracébesluit. De minister behoefde daarom geen advies van de commissie voor de m.e.r. in te winnen. Het betoog faalt.”³³⁶

4.3 A2 Passage Maastricht

³³⁴ ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2504 (tracébesluit A2- Hertogenbosch-Eindhoven).

³³⁵ ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen).

³³⁶ ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0797 (tracébesluit N31 Traverse Harlingen).

Appellanten betoogden dat het project A2 Passage Maastricht weliswaar is opgenomen in bijlage II, onder E van de Crisis- en herstelwet, maar dat de minister door het toepassen van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet onzorgvuldig handelt jegens hen.

“Ingevolge artikel 1.11, aanhef en onder a en b, van de Crisis- en herstelwet is, indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer (oud) een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit: a. artikel 7.10 van die wet voor zover dat regels stelt over alternatieven voor de voorgenomen activiteit, niet van toepassing; b. artikel 7.26 van die wet niet van toepassing. Aan de omstandigheid dat de artikelen 7.10 en 7.26 van de Wet milieubeheer (oud) in dit geval niet van toepassing zijn, ligt geen besluit van de minister ten grondslag. Deze omstandigheid vloeit rechtstreeks voort uit artikel 1.11, aanhef en onder a en b, van de Crisis- en herstelwet.”³³⁷

4.4 A4 Delft-Schiedam

Appellante betoogde dat de Crisis- en herstelwet er niet aan in de weg behoort te staan dat alternatieven in de procedure tot vaststelling en toetsing van het tracébesluit een rol kunnen spelen.

“De Afdeling begrijpt dit beroep aldus dat [appellant sub 5] doelt op afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet, waarin is bepaald dat bij het maken van een milieu-effectrapport voor bepaalde besluiten, de in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer (oud) gestelde regels over alternatieven niet van toepassing zijn. Bij wet van 17 december 2009 (Stb. 2010, 20) zijn de bepalingen in de Wet milieubeheer met betrekking tot de milieu-effectrapportage gewijzigd. Uit het bij de wet van 17 december 2009 behorende overgangsrecht volgt dat op het huidige geding de bepalingen zoals deze luiden voor inwerkingtreding van die wet van toepassing blijven. In het navolgende worden de bepalingen zoals zij destijds luiden aangehaald. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, voor zover hier van belang, moet een milieu-effectrapport met betrekking tot een besluit ten minste een beschrijving van de alternatieven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen bevatten. Voor zover dit artikellid regels stelt over alternatieven is het, ingevolge het in afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet opgenomen artikel 1.11 in verbinding met artikel 1.1, tweede lid, en bijlage II, onder E, sub 5, niet van toepassing op het tracébesluit.”

Reden waarom deze uitspraak is opgenomen is eigenlijk de volgende overweging:

“[appellant sub 5] veronderstelt terecht dat dit niet meebrengt dat alternatieven geen rol spelen bij de besluitvorming over het tracébesluit. De genoemde bepalingen regelen uitsluitend dat geen wettelijke plicht bestaat om alternatieven te beschrijven in het milieu-effectrapport. Dit betekent - zoals hierna blijkt uit rechtsoverweging 2.14 en volgende - niet dat in de afweging over de keuze voor het tracé geen aandacht moet worden besteed aan alternatieven, noch dat deze afweging niet kan worden getoetst door de bestuursrechter.”³³⁸

Artikel 16 [vervallen]

1. Parlementaire geschiedenis (artikel 16)

Artikel 16 was als artikel 16 opgenomen in het voorstel tot wijziging van de Tracéwet en luidde als volgt:

- “1. Het tweede en derde lid zijn van toepassing op projecten opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage en voor zover het ontwerp-tracébesluit na 1 januari 2009 ter inzage is gelegd.
2. Bij de voorbereiding en vaststelling van tracébesluiten worden voornemens tot invoering van een prijs voor het rijden met een motorrijtuig op de weg buiten beschouwing gelaten.
3. Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een tracébesluit in het kader van een project, worden voornemens tot invoering van een prijs voor het rijden met een motorrijtuig op de weg buiten beschouwing gelaten bij de beschrijving van de alternatieven, bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, onderdeel b,

³³⁷ ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6375 (tracébesluit A2 Passage Maastricht).

³³⁸ ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0472 (tracébesluit A4 Delft-Schiedam).

van die wet, alsmede bij de beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, onderdeel d, van die wet.”

Artikel 16 was een vernummering van artikel 10b. Wel werd een zinsnede toegevoegd die te maken had met het overgangsrecht van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten.

2. Parlementaire geschiedenis (artikel 10b)

Artikel 10b werd eerst bij nota van wijziging toegevoegd aan het voorstel voor de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, uitgewerkt in een artikel voor de Tracéwet maar ook voor de Spw.

“In de Nota Mobiliteit is de verhouding tussen bouwen en beprijzen vastgelegd. «In de periode tot aan de invoering van het nieuwe systeem dient de uitbreiding van wegcapaciteit en de verbetering van het openbaar vervoer voortvarend te worden aangepakt. «Anders betalen voor Mobiliteit» komt niet in plaats van bouwen en benutten, maar als aanvulling hierop.» (Nota Mobiliteit deel IV, p.13). Het kabinet wil in navolging van het advies van de Commissie versnellende besluitvorming infrastructurele projecten komen tot een korte, vereenvoudigde planuitwerkingsfase met vermindering van het aantal onderzoeksactiviteiten. Bovengenoemde uitgangspunten liggen ten grondslag aan de voorgestelde bepalingen ten aanzien van prijsbeleid als opgenomen in deze nota van wijziging. Ten behoeve van de milieueffectrapportage voor tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten dient een beschrijving te worden gegeven van de autonome situatie, waarmee alternatieve oplossingen kunnen worden vergeleken. Het gaat zowel om de situatie zonder project op dat moment, als om de verwachte situatie zonder project in de toekomst. Bij deze autonome situatie kan reeds voorgenomen beleid worden meegenomen. In dat verband kunnen echter onduidelijkheden ontstaan ten aanzien van de vraag in hoeverre bij de besluitvorming al rekening gehouden dient te worden met de voorgenomen invoering van een kilometerprijs door middel van invoering van het voorstel voor de Wet kilometerprijs. Ook het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage inzake de A6/A9, waarin gesteld wordt dat bij dat project onvoldoende rekening is gehouden met de invoering van de kilometerprijs, is in dit kader relevant. Voorgesteld wordt om via deze nota van wijziging het wetsvoorstel aan te vullen met een bepaling dat geen rekening gehouden zal worden met de kilometerprijs bij 30 met name genoemde projecten waarvoor nog deze kabinetsperiode wegaanpassings- en tracébesluiten worden vastgesteld en een begin wordt gemaakt met de realisatie (Spoedaanpak wegen). Reden hiervoor is dat wij elke mogelijke vertraging als gevolg van het meenemen van prijsbeleid voor deze projecten willen uitsluiten. De planstudies voor de 30 projecten zijn al in een gevorderd stadium. De 30 projecten voorzien in wegverbredingen op ernstige filelocaties. Gezien het huidige en verwachte verkeersaanbod en de ontwikkeling van de voertuigverliesuren zijn deze uitbreidingen zonder meer nodig. De voorgestelde wijziging sluit naadloos aan bij de doelstelling van het wetsvoorstel om een versnelde uitvoering van wegprojecten mogelijk te maken door een vereenvoudiging van de onderzoekslast. Dit voorkomt vertraging in de besluitvorming van de wegprojecten als gevolg van (nieuwe) berekeningen met prijsbeleid.”³³⁹

3. Parlementaire geschiedenis (het vervallen van het voorgestelde artikel 16)

Bij tweede nota van wijziging is artikel 16 geschrapt omdat in het regeerakkoord was opgenomen dat er in de kabinetsperiode geen kilometerbeprijzing zou komen. Als gevolg daarvan kwam het voorgestelde artikel 16 van de Tracéwet en het voorgestelde artikel 3a van de Spw, waarin voor een aantal met name genoemde projecten bepaald is dat geen rekening wordt gehouden met kilometerbeprijzing, te vervallen.³⁴⁰

Artikel 17

1. Het luchtkwaliteitsonderzoek ten behoeve van een tracébesluit voor de aanleg of wijziging van een hoofdweg wordt beperkt tot het gebied dat zich uitstrekt van de voorafgaande tot en met de eerstvolgende aansluiting op of aan de aan te leggen of te wijzigen weg en ter weerszijden van dit wegvak tot één kilometer vanuit de meest buiten gelegen rijstroken, een en ander voor zover gelegen op Nederlands grondgebied. Onder aansluiting wordt tevens knooppunt verstaan.

³³⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 15, p. 8-9.

³⁴⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 17, p. 5.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het luchtkwaliteitsonderzoek ten behoeve van een tracébesluit voor de aanleg of wijziging van een landelijke spoorweg.

1. Parlementaire geschiedenis (artikel 17)

Artikel 17 is in wezen een vernumming van artikel 15a, vierde lid. Aan artikel 15a was geen behoefte meer vanwege de inwerkingtreding van het NSL, met uitzondering van het vierde lid, dat (met een uitbreiding naar de spoorprojecten) is geworden tot het artikel 17.

2. Parlementaire geschiedenis (artikel 15a)

Artikel 15a is toegevoegd aan de Tracéwet door de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten³⁴¹. en bevatte bepalingen ten aanzien van de luchtkwaliteit. Aanvankelijk was artikel 15a opgenomen als voorgesteld artikel 11a. Bij nota van wijziging is dat omgenummerd en enigszins aangepast: ³⁴²

“1. Artikel 5.16, eerste lid, aanhef, van de Wet milieubeheer is ook van toepassing indien het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, is genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage gelegde ontwerp van het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2. In het tracébesluit dat wordt vastgesteld met toepassing van het eerste lid, wordt ten aanzien van het bepaalde in de bijlage 2 bij de Wet milieubeheer uitsluitend aannemelijk gemaakt dat:

a. gedurende het eerste jaar na ingebruikneming van de overeenkomstig het tracébesluit aangelegde of gewijzigde weg bij de gedurende dat jaar verwachte toename van de concentraties verontreinigende stoffen in de buitenlucht door de toename van het verkeer gedurende dat jaar die rechtstreeks verband houdt met die aanleg of wijziging, geen overschrijding plaatsvindt van een grenswaarde voor luchtkwaliteit; of

b. de verwachte toename van de concentraties gedurende het onder a bedoelde jaar door de toename van het verkeer gedurende dat jaar die rechtstreeks verband houdt met de overeenkomstig het tracébesluit aan te leggen of te wijzigen weg, niet 1% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes (PM10) of stikstofdioxide overschrijdt.

3. Onverminderd artikel 15, in samenhang met artikel 11, tweede lid, bevat een tracébesluit dat vastgesteld wordt met toepassing van het eerste lid tevens de maatregelen die onlosmakelijk verbonden zijn met het tracébesluit voor zover die genoemd of beschreven zijn in het ontwerp van het programma, bedoeld in het eerste lid.

4. Het luchtkwaliteitsonderzoek ten behoeve van een tracébesluit voor de aanleg of wijziging van een hoofdweg, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, wordt beperkt tot het gebied dat zich uitstrekt van de voorafgaande tot en met de eerstvolgende aansluiting op of aan de aan te leggen of te wijzigen weg en ter weerszijden van dit wegvak tot één kilometer vanuit de meest buiten gelegen rijstroken, een en ander voor zover gelegen op Nederlands grondgebied. Onder aansluiting wordt tevens knooppunt verstaan.”

3. Parlementaire geschiedenis (toelichting artikel 11a)

“Dit artikel voorziet, net als voor wegaanpassingsprojecten die op de bijlage bij de Spoedwet wegverbreding zijn opgenomen, in een tijdelijke mogelijkheid om voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het NSL, in aanvulling op de gronden die genoemd zijn in artikel 5.16, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van de Wet milieubeheer, besluitvorming voor wegprojecten reeds mogelijk te maken op basis van het beleidsvoornemen van het NSL, zoals dat krachtens artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer, door Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordeningen Milieubeheer in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad aan de Kamers der Staten-Generaal is toegezonden en ter inzage is gelegd. Op de voorbereiding van het NSL is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (artikel 5.12, achtste lid, Wet milieubeheer), zodat in de redactie van het eerste lid kon worden aangesloten bij het ontwerp-NSL zoals dat ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de

³⁴¹ Stb. 2009/189.

³⁴² Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 15.

Algemene wet bestuursrecht ter inzage wordt gelegd. In het tweede lid wordt uitdrukking gegeven aan de eis dat in een tracébesluit dat op basis van het ontwerp-NSL wordt vastgesteld, aannemelijk wordt gemaakt dat er geen, of ten hoogste een toename van 1% van de grenswaarde van genoemde concentraties plaatsvindt, door de verkeersontwikkeling ten gevolge van de aanleg of wijziging van de weg, gedurende het eerste jaar na ingebruikneming ten opzichte van de situatie in dat jaar zonder de aanleg of wijziging van de weg. Concreet betekent dit dat voor de bepaling van aan een project toetschrijven gevolgen voor de luchtkwaliteit, het verschil voor concentraties berekend moet worden tussen de situatie van 1 jaar na ingebruikneming zonder het project met de situatie 1 jaar na ingebruikneming met het project. Waarbij dat verschil in geval van de grenswaarde van 40 microgram/m³ van PM₁₀ niet meer mag zijn dan 0,4 microgram/m³. Dit is naar analogie van de zogenaamde tijdelijke 1% grens van het Besluit NIBM. Slechts voor dit ene jaar behoeft dit inzichtelijk gemaakt te worden. Voor de periode daarna geldt immers zeker het NSL, waaronder geen individuele toetsing van het project aan de grenswaarde nodig is. Het derde lid waarborgt om deze reden dat de maatregelen die in het ontwerp-NSL aan het project zijn verbonden, worden opgenomen in het tracébesluit. Het derde lid regelt de omvang van het onderzoeksgebied voor luchtkwaliteit waarbij het onderzoeksgebied ten aanzien van de gevolgen van de effecten van de aanleg of wijziging van de weg wordt beperkt in omvang. Zo wordt analoog aan de anticumulatiebepaling van artikel 5 van het Besluit NIBM het onderzoeksgebied aan weerszijden van de betreffende weg begrensd door de afstand van 1000 meter, gerekend vanaf de buitenkant van de buitenste rijstrook waarbij alleen het onderliggend wegennet binnen deze 1000 meter behoeft te worden meegenomen in het onderzoek voor zover binnen dat gebied vanwege deze wegen ten gevolge van de aanleg of wijziging van de weg sprake kan zijn van een toename van de concentraties. De begrenzing van het onderzoeksgebied in de lengterichting van de aan te leggen of te wijzigen weg eindigt na de eerste aansluiting na het aan te leggen of te wijzigen weggedeelte.”³⁴³

4. Parlementaire geschiedenis (toelichting artikel 15a)

“De oorspronkelijke tekst waarin gesproken werd over de wegen van het onderliggend wegennet was niet geheel duidelijk en riep vragen op met betrekking tot de Methodiek Gebiedsafbakening onderzoek luchtkwaliteit. In die methode worden bijvoorbeeld in de eerste stap (paragraaf 3.2) alle wegvakken geschrapt waarvan de verkeerstoename niet een logisch gevolg is van het project en waarvan op grond van de verkeerstoename op voorhand duidelijk is dat de concentratie minder dan 1% van de grenswaarden toeneemt. Het oorspronkelijk wetsvoorstel gaf aanleiding tot de interpretatie dat alle wegen gelegen binnen de begrenzing onderzocht zouden moeten worden. Dat is niet de bedoeling en veelal ook onmogelijk omdat de gegevens daarvoor ontbreken. Het voorgestelde artikel beoogt in het geheel geen voorschriften te geven over de wijze waarop het luchtonderzoek wordt uitgevoerd, maar enkel te voorzien in een geografische afbakening van het gebied waarbinnen de uitkomsten van dat onderzoek relevant zijn voor het project. Het artikel strekt dan ook niet tot een aanpassing van de huidige methodiek gebiedsafbakeningen staat ook niet in de weg aan ontwikkelingen in die methodiek. Beoogd is slechts het gebied te beperken waarbinnen eventuele effecten op de luchtkwaliteit in het kader van het project beoordeeld dienen te worden. Dit laat ook de ruimte dat, op basis van de ten aanzien van een project gehanteerde methodiek voor effectbepaling, binnen het wettelijk geografisch begrensde gebied zou kunnen worden geconstateerd dat er wegen van het onderliggend wegennet buiten beschouwing kunnen blijven omdat zich daar geen of geen significante effecten voordoen. Een dergelijke uitleg is overeenkomstig de bedoeling van dit wetsvoorstel om de onderzoekslast te verlichten. In het artikel voor de Tracéwet is de zinsnede ‘een en ander voor zover gelegen op Nederlands gebied’ opgenomen ten behoeve van de grensprojecten, zoals de A74.”³⁴⁴

5. Jurisprudentie

Voor zover mij bekend is alleen in het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden, dat op 17 mei 2009 werd vastgesteld, gebruik gemaakt van artikel 15a. Met ingang van 1 augustus 2009 is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit van kracht geworden.

“Ingevolge artikel 15a, eerste lid, van de Tracéwet — voor zover hier van belang — is artikel 5.16, eerste lid, aanhef, van de Wet milieubeheer ook van toepassing indien het tracébesluit

³⁴³ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 3, p. 12-13.

³⁴⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 15, p. 5-6.

inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg is genoemd in een overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage gelegd ontwerp van het programma, bedoeld in artikel 5:12, eerste lid, van de Wet milieubeheer. (...) Het programma dat is bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het NSL. Uit artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet milieubeheer in samenhang gelezen met artikel 15a, eerste en tweede lid, van de Tracéwet volgt, dat wanneer een tracébesluit is genoemd in het ontwerp-NSL, een toetsing aan de eisen van luchtkwaliteit uitsluitend vereist dat aannemelijk is dat gedurende het eerste jaar na ingebruikneming van de overeenkomstig het Tracébesluit gewijzigde weg geen overschrijding van de in bijlage 2 van de Wet milieubeheer gestelde grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) of stikstofdioxide plaatsvindt of, wanneer dit wel het geval is, de vanwege het tracébesluit optredende toename boven de grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie van deze stoffen niet groter is dan 1 procent van de grenswaarden. Ten tijde van het nemen van het bestreden Tracébesluit was dit besluit in het ontwerp-NSL genoemd, aangeduid met de naam 'A4 Burgerveen – Leiden' onder nummer IB 1204. Daarom zijn bij het nemen van het besluit de artikelen 5.16, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet milieubeheer samen met artikel 15a, eerste en tweede lid, van de Tracéwet van toepassing."³⁴⁵

Paragraaf 3.3. Overige bepalingen

1. Algemeen

Met de wijziging van de Tracéwet per 1 januari 2012 is hoofdstuk III van een paragraafindeling voorzien. In paragraaf 3.3 zijn de overige bepalingen opgenomen. Paragraaf 3.3 bestaat uit 1 artikel: artikel 18 dat ingaat op de toezending en terinzagelegging van het tracebesluit.

Artikel 18

1. Onze Minister zendt het tracébesluit aan de betrokken bestuursorganen en, indien het tracébesluit betrekking heeft op een landelijke spoorweg, aan de beheerder van de spoorweg.

2. De terinzagelegging geschiedt tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen.

1. Algemeen

Het huidige artikel 18 is een procedurevoorschrift en kende voorheen een langere lijst van adressanten. Bij het oorspronkelijk voorstel speelde nog de vraag of een tracébesluit ter goedkeuring aan de Tweede Kamer diende te worden voorgelegd. Dat was onderwerp van een eerste ambtelijke versie van het oorspronkelijk voorstel van de Tracéwet.

"Evenmin kunnen wij instemmen met de gedachte het tracébesluit ter goedkeuring voor te leggen aan de Tweede Kamer omdat naar ons gevoelen de noodzaak daartoe onvoldoende is aangetoond. Voor zover projecten in de regeringsbeslissing van het Structuurschema Verkeer en Vervoer worden aangekondigd is de Kamer door middel van het goedkeuringsrecht ter zake van de planologische kernbeslissingen daarbij voldoende betrokken."³⁴⁶

Weliswaar kende de Tracéwet nooit de figuur van goedkeuring van tracébesluiten door de Tweede Kamer, wel heeft de wet voorzien in toezending van het tracébesluit aan de Tweede (en Eerste) Kamer. Tot eind 2005 luidde artikel 16, eerste lid, als volgt:

"Onze Minister zendt het tracébesluit onder opgave van redenen en met een toelichting op het tracé toe aan de Staten-Generaal en aan de besturen van de in artikel 12, derde lid, bedoelde provincies, regionale openbare lichamen, gemeenten en waterschappen alsmede, indien de trajectnota betrekking heeft op het tracé van een landelijke spoorweg, aan de beheerder van de spoorweg."

Met de wetwijziging van 2005 werd het artikel 12 aangepast: toezending van het tracébesluit aan de Staten-Generaal werd niet langer voorgeschreven. Aangegeven werd dat het moment van vaststelling van het tracébesluit wel deel uit zou maken van de verplichte halfjaarlijkse rapportage

³⁴⁵ ABRvS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7032 (tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2009, gedeelte Leiderdorp-Leiden).

³⁴⁶ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 18.

(zie artikel 24) waarmee de Staten-Generaal inzicht wordt gegeven in de voortgang van de tracéwetplichtige projecten.³⁴⁷

2. Toezending aan de beheerder van de spoorweg

In de praktijk worden de zogenoemde spoorse tracébesluiten voorbereid en geschreven door de afdeling Grondverwerving en Juridische Zaken van ProRail. Zo bezien is de artikel 18-eis wat overbodig.

3. Artikel 16 (oud)

Tot 1 januari 2012 luidde artikel 16 als volgt:

- 1 Onze Minister zendt het tracébesluit aan de betrokken bestuursorganen en, indien het tracébesluit betrekking heeft op het tracé van een landelijke spoorweg, aan de beheerder van de spoorweg.
- 2 Bij de bekendmaking van het tracébesluit worden de motivering en de toelichting op het tracé vermeld.
- 3 De terinzagelegging geschiedt tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen."

Het (oude) tweede lid, dat voorschreef dat bij de bekendmaking van het tracébesluit de motivering en de toelichting op het tracé wordt vermeld, is komen te vervallen met de wetswijziging van 2012, waarbij artikel 16 werd vernummerd naar artikel 18.

In het oude derde lid was voorgeschreven dat binnen een week na de datum van toezending het besluit onder opgave van de redenen daarvoor en met de toelichting op het tracé ter inzage werd gelegd met van overeenkomstige toepassing van (oud) artikel 7, eerste lid, van de Tracéwet en (oud) artikel 3:22, eerste en derde lid, van de Awb. Bij de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb is het derde lid komen te luiden zoals dat nu luidt.

Het vierde lid van artikel 16 was reeds komen te vervallen bij de wetswijziging van 2000. Dat artikellid, dat inging op de situatie dat PS of een gemeenteraad niet binnen de wettelijk gestelde termijn hadden meegedeeld planologische medewerking te zullen verlenen, kwam te vervallen bij het verlaten van dat systeem van planologische medewerking.

³⁴⁷ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 17.

Hoofdstuk IV Projectuitvoering

Artikel 19

Het tracébesluit vervalt van rechtswege indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen.

1. Nieuw artikel 19

Bij de wetwijziging van 2012 werd artikel vernummerd tot artikel 19.

Tot 1 januari 2012 kende het artikel nog een andere termijnoverschrijding die tot van rechtswege verval van het tracébesluit kon leiden. Artikel 18 luidde:

“Indien de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg niet is opgenomen in een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma voor hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen, dat bij besluit van Onze Minister is vastgesteld voor het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit van kracht is geworden, vervalt het tracébesluit van rechtswege. Het tracébesluit vervalt eveneens van rechtswege indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen.”

In de memorie van toelichting werd aangegeven dat de situatie zich niet voordeed of zich zou voordoen dat een tracébesluit wordt vastgesteld terwijl daarvoor in de begroting geen dekking is. Om die reden is eerste volzin komen te vervallen.³⁴⁸

2. Toelichting bij (oud) artikel 18: oorspronkelijk wetsvoorstel

In het oorspronkelijke wetsvoorstel³⁴⁹ luidde het eerste lid van artikel 22 (het latere artikel 18) als volgt:

“1. Indien de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg niet is opgenomen in een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma voor hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen, dat bij besluit van Onze Minister is vastgesteld voor het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit van kracht is geworden, vervalt het tracébesluit van rechtswege.”

In zijn advies had de RvS vragen gesteld over het voorgestelde artikel 22, die in het nader rapport als volgt zijn beantwoord:

“Artikel 22 is in het wetsvoorstel opgenomen ten einde te verzekeren dat reservering van het ruimtelijk gebied met het oog op het aanleggen of wijzigen van hoofdinfrastructuur niet langer duurt dan redelijkerwijs nodig is. Indien niet binnen redelijke tijd na de vaststelling van het tracébesluit de financiering van het betrokken project vaststaat dienen de provincies en de gemeenten in de gelegenheid te zijn het betrokken gebied een andere bestemming te geven. Mochten later de financiële middelen weer ter beschikking komen en de aanleg of de wijziging van de betrokken hoofdinfrastructuur opnieuw worden overwogen dan zal op dat moment het gebruik van de grond aan een nieuwe afweging moeten worden onderworpen. Hierbij spelen dan opnieuw de ruimtelijke en de milieufactetten een wezenlijke rol. Het is in dit verband dan ook aangewezen dat de gehele tracéprocedure van voren af aan wordt doorlopen. Van een overbruggende wettelijke bepaling in de door de Raad beoogde zin zouden wij dan ook willen afzien. Wij tekenen hierbij aan dat dit punt ons tamelijk theoretisch voorkomt. Juist doordat de tracéprocedure zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel de uitvoering en de financiering van het project beter laat plannen dan thans het geval is zullen de benodigde budgetten in beginsel binnen de periode waarop artikel 22 van het wetsvoorstel doelt beschikbaar zijn of komen. In de sporadische gevallen waarin dit niet het geval is en het tracébesluit van rechtswege vervalt zal dit veeleer afstel dan uitstel van het betrokken project betekenen. Ook uit praktische overwegingen lijkt het opnemen van de bedoelde wettelijke bepaling dan ook minder aangewezen.”³⁵⁰

De memorie van toelichting schreef over artikel 22:

³⁴⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 21.

³⁴⁹ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 2.

³⁵⁰ Kamerstukken II 1991/92, 22 500 advies en nader rapport, p. 21-22.

"De figuur van de verplichte aanwijzing door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, die gelijktijdig met het tracébesluit wordt gegeven, brengt mee dat de rijksoverheid bereid moet zijn ook daadwerkelijk met de uitvoering van het project te beginnen binnen de looptijd van de bestemmingsplanwijziging die moet worden vastgesteld in verband met dat tracé. Bestaat dit voornemen niet, dan wordt met het tracébesluit en de daarmee samenhangende aanwijzing ten onrechte een planologische reservering in stand gehouden die nadelig kan zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van de betrokken gemeenten en voor de gebruiksmogelijkheden van het tracégebied en van de naaste omgeving daarvan. Daarom is in het wetsvoorstel voorzien in de regeling dat het tracébesluit en de eventuele aanwijzing van rechtswege vervallen, indien de beoogde aanleg of wijziging van een hoofdweg, hoofdvaarweg of landelijke railweg niet is opgenomen in een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma voor transporthoofdinfrastructuur, dat bij besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat is vastgesteld voor het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit van kracht is geworden".³⁵¹

In het voorlopig verslag is de drie jaren termijn ook reden geweest voor de vraag of de wet niet zou moeten voorzien in een bevoegdheid voor de minister om in overleg met het parlement de termijn met drie jaar te kunnen verlengen om te voorkomen dat vanwege financiële problemen de ruimtelijke reservering verloren zou kunnen gaan.³⁵²

De regering heeft geen behoefte aan een dergelijke bevoegdheid.

"Artikel 22, eerste lid, van het wetsvoorstel mag echter niet aldus worden opgevat dat, ingeval een project niet binnen drie jaar na vaststelling van het tracébesluit wordt aangevat, het tracébesluit komt te vervallen. Met het artikellid wordt beoogd veilig te stellen, dat de financiën, die nodig zijn om het project te kunnen realiseren, in beginsel binnen drie jaar na het jaar, waarin het aan het project ten grondslag liggende tracébesluit wordt vastgesteld, beschikbaar zijn of komen. Het is niet aanvaardbaar dat, zoals nu het geval is, de betrokken mede-overheden of belanghebbenden voortdurend in het ongewisse blijven of het betrokken gebied inderdaad de beoogde verkeers- of vervoersbestemming krijgt. De bepaling sluit echter niet uit dat, indien aan het vereiste van artikel 22, eerste lid, wordt voldaan het project na ommekomst van deze drie jaren wordt aangevat. Diverse factoren, zoals het bepalen van prioriteiten met betrekking tot het realiseren van andere projecten, kunnen daartoe aanleiding geven. Waar het om gaat is veilig te stellen dat op redelijk korte termijn, de genoemde drie jaar, komt vast te staan, dat er geen financiële belemmeringen zijn om het project te kunnen realiseren. Het wegnemen van onduidelijkheid voor overheden en burgers of het project voor realisering vatbaar is, is belangrijker dan de exacte datum, waarop met de werkzaamheden wordt begonnen. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat het voorstel van de leden van de SGP-fractie om in de Tracéwet de mogelijkheid van een eenmalige verlenging op te nemen geen overweging behoeft, omdat daaraan in het licht van het vorenstaande geen behoefte bestaat."³⁵³

Bij de derde nota van wijziging wordt aan het eerste lid een volzin toegevoegd, luidende:

"Het tracébesluit vervalt eveneens van rechtswege indien dit niet binnen 13 jaar na het jaar waarin het van kracht is geworden ten uitvoer wordt gebracht."³⁵⁴

In het verslag van een schriftelijk overleg, d.d. 18 maart 1993 wordt ingegaan op de vraag van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat of er onderscheid moet worden gemaakt tussen een fatale termijn die beoogt de besluitvorming te versnellen, en anderzijds een horizonbepaling als de vervaltermijn van de dertienjarige vervaltermijn van artikel 22. De minister schrijft dan:

"Dat onderscheid is er ook. Met de fatale termijnen wordt zoals in de vraag terecht wordt gesteld beoogd de besluitvorming te versnellen. Met de horizonbepaling wordt beoogd de uitvoering van het tracébesluit en dus het beginnen met de realisering van het project aan een zekere termijn te binden. Het gaat niet aan dat de uitvoering van een eenmaal genomen tracébesluit eindeloos wordt gerekend. Integendeel: het is de bedoeling dat daarmee uiterlijk in het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit is vastgesteld wordt begonnen. Met de

³⁵¹ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr 3, p. 14.

³⁵² Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 5, p. 33.

³⁵³ Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 6, p. 47.

³⁵⁴ Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 11.

horizonbepaling wordt uitsluitend beoogd een grens te stellen aan het telkens uitstellen daarvan." ³⁵⁵

Tijdens de algemene beraadslaging van de Tweede Kamer vroeg Biesheuvel (CDA): "Dient er dan helemaal geen horizonbepaling te zijn? Daarover kan verschillend worden gedacht. (...) Wij kunnen dan ook wel instemmen met de bepaling in artikel 22, dat een tracébesluit binnen drie jaar in het MIT moet zijn opgenomen. Het zal echter duidelijk zijn dat wij deze bepaling zien als een stok achter de deur om tot uitvoering te komen en zeker niet om alsnog van aanleg af te zien. Dit punt vraagt dus ook zorgvuldige bewaking, waarbij tijdig moet worden voorzien in de benodigde financiën. Daarmee is weliswaar vanaf het begin van de procedure rekening gehouden, maar er komt bij het MIT een moment waarop het menens wordt en er geld moet zijn. Wij kunnen ons nauwelijks voorstellen dat een project daarna langer dan tien jaar op het MIT zou staan zonder uitvoering en dus voortdurend is doorgeschoven uit het vierjarenprogramma. Dat kan niet de bedoeling van de minister zijn. Het lijkt niet onredelijk dat in zo'n geval een vervaltermijn van 13 jaar geldt zoals geregeld in artikel 22;". ³⁵⁶

3. Wijziging van de termijn van 13 jaar

Bij de wijziging van de Tracéwet van 2000 (wijziging eerste tranche) is de termijn van 13 jaar teruggebracht naar 10 jaar.

"Punt 2 van dit onderdeel strekt ertoe de in artikel 18 genoemde termijn van 13 jaar te vervangen door een termijn van 10 jaar. Bij de totstandkoming van de Tracéwet is gekozen voor een termijn van 13 jaren, als som van de termijn van 3 jaar waarbinnen het tracébesluit in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) moet zijn opgenomen én de termijn van 10 jaren die normaliter als geldingsduur voor bestemmingsplannen wordt gehanteerd. Verwezen wordt naar artikel 33 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij nadere beschouwing is het logischer de bedoelde termijn van 10 jaar direct te koppelen aan het tracébesluit zelf. De analogie met bestemmingsplannen komt dan zuiverder tot uiting. De besluitvorming over de opname van het tracébesluit in het MIT loopt dan de eerste – maximaal drie – jaren parallel aan de termijn van 10 jaar. De consequentie is dat tracébesluiten wettelijk sneller ten uitvoer moeten worden gebracht dan thans het geval is." ³⁵⁷

Naar aanleiding van vragen van de fracties van GPV en RPF over de achterliggende gedachte bij het voorstel de in artikel 18 genoemde termijn van 13 jaar terug te brengen naar 10 jaar, antwoordde de minister:

"De aan dit voorstel ten grondslag liggende overweging is dat, indien een tracébesluit is vastgesteld, de daarop volgende periode tot aan de realisering van het project niet langer dan nodig zou moeten duren, gelet op de belangen van de regio. Bezien is of de termijn van 13 jaar, als maximum voor de genoemde periode, kan worden bekort. Dit bleek het geval, maar een verdere bekorting is ongewenst, omdat diverse factoren van politieke en financiële aard een rol spelen bij de vraag wanneer een project daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht. Een eerdere politieke heroverweging is derhalve niet het doel van dit voorstel, maar het kan wel een gevolg ervan zijn. Immers, drie jaar eerder dan nu zal zich in bepaalde gevallen de vraag kunnen voordoen op welke wijze het tracébesluit gefinancierd zal worden, teneinde te voorkomen dat het besluit van rechtswege vervalt." ³⁵⁸

In artikel IIIb van het overgangsrecht behorende bij de wijziging (eerste tranche) van de Tracéwet van 2000 werd bepaald dat de termijn van 13 jaar blijft gelden ten aanzien van de tracébesluiten die zijn vastgesteld voor het tijdstip van inwerkingtreding van de wet (15 oktober 2000).

4. Wederom wijziging van de termijn

Als gevolg van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure werd niet alleen in Wet op de Ruimtelijke Ordening voorzien in een artikel 39h, waarin stond dat een rijksprojectbesluit van rechtswege vervalt indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen.

³⁵⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 14.

³⁵⁶ De beraadslaging vond plaats op 20 april 1993, TK 61-4353.

³⁵⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 23.

³⁵⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 49.

Tegelijkertijd werd tevens de Tracéwet gewijzigd, waardoor artikel 18, tweede volzin, kwam te luiden: 'Het tracébesluit vervalt eveneens van rechtswege indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen'.

"Dit artikel [artikel 39h van de WRO-hg] bepaalt dat het rijksprojectbesluit van rechtswege vervalt indien de uitvoering niet binnen 10 jaar ter hand is genomen nadat het onherroepelijk is geworden. Deze termijn lijkt uitzonderlijk lang, zeker indien men in overweging neemt dat het wetsvoorstel versnelling van procedures beoogt. Doorslaggevend voor de keuze van tien jaar is het argument dat de financiering van het project vertraging kan oplopen of dat een belangrijke uitvoerder van het werk plotseling failliet gaat. De termijn van tien jaar is dezelfde als de termijn opgenomen in artikel 18, tweede lid, van de Tracéwet, zoals voorgesteld in het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173), inzake het van rechtswege vervallen van het tracébesluit. Met uitvoering wordt hier bedoeld op enigerlei vorm van daadwerkelijke fysieke uitvoering."³⁵⁹

Hoewel in bovenstaand citaat aangegeven is dat de daar voorgestelde termijn overeenkomt met die van de Tracéwet, klopt dat wel voor zover in beide wetten een tienjaarstermijn is opgenomen. Echter in de Tracéwet begon de termijn te lopen na het van kracht worden van het tracébesluit. Die van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ging echter uit van tien jaar na het onherroepelijk zijn van het besluit. Door de wijziging van ook de Tracéwet werd in wezen een langere termijn gegund alvorens een tracébesluit van rechtswege zou komen te vervallen.

5. De termijn in de Spw wet wegverbreding

De Spw kent een veel strengere termijn voor verval van rechtswege. In artikel 12 van de Spw is bepaald dat een wegaanpassingsbesluit van rechtswege vervalt indien het niet binnen twee jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen.

6. Een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma

In artikel 18 werd meer in algemene termen gesproken van een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma voor hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. Het is duidelijk dat daarmee het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) werd bedoeld, dat inmiddels MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) heet. Het MI(R)T is een inhoudelijk samenhangend en voor een bepaalde periode financieel gedekt programma voor de infrastructuurprojecten. Sinds 2001 wordt het MI(R)T-projectenboek als bijstuk bij het Infrastructuurfonds aangeboden aan de Tweede Kamer, dat een actuele stand van zaken bevat rond verschillende infrastructuurprojecten. Naast een beschrijving van het probleem, de mogelijke oplossingen, de kosten en de planning van de projecten, wordt verder inzicht geboden in de historie. Het MIT bevatte naast het besluitvormingskader (verkenningfase, planstudiefase en realisatiefase) een categorisering voor de financiële status van projecten.

7. In uitvoering nemen

In de praktijk werd (vooral ten aanzien van de zogenaamde buitenwettelijke tracébesluiten) nogal eens de vraag gesteld wanneer er sprake was van het "met de uitvoering begonnen zijn"?

De achtergrond van de omschrijving in artikel 18 van de Tracéwet was een puur praktische: het is ongewenst om voordat het project is afgerond de werkzaamheden te onderbreken met de mededeling dat een tracébesluit tijdens de werkzaamheden zijn gelding heeft verloren. Aan de andere kant moet er dan wel een serieus begin zijn gemaakt met de werkzaamheden om voort te mogen gaan met realisering van het project. In artikel 18 van de Tracéwet (dat ook van toepassing was op buitenwettelijke tracébesluiten, bedoeld in artikel 26, tweede lid), zoals dat luidde tot 1 februari 2004, werd gesproken over "ten uitvoer wordt gebracht".

Artikel 12 van de Spw bevat de zinsnede "in uitvoering is genomen". Bovendien is in de memorie van toelichting een artikelsgewijze toelichting opgenomen: "Met de formule 'in uitvoering nemen' is beoogd aan te geven dat binnen de genoemde termijn feitelijk moet zijn begonnen met de realisatie van het project."³⁶⁰

³⁵⁹ Kamerstukken II 1999/02, 27 178, nr. 3, p. 38.

³⁶⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nr. 3, p. 20.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet van 20 november 2003 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure werd artikel 18, tweede volzin, van de Tracéwet gewijzigd: "Het tracébesluit vervalt eveneens van rechtswege indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen." Behalve de wijziging van de terminologie valt op dat niet langer het van kracht worden van belang is maar het onherroepelijk worden van het tracébesluit. Duidelijk is dat de wetgever daarbij met name gekeken heeft naar Awb-besluiten en niet naar de buitenwettelijke tracébesluiten. Dat betekent dat de wijziging - anders dan voor de artikel 15-tracéwetbesluiten - geen soelaas voor de geldigheidsduur van het tracébesluit van buitenwettelijke tracébesluiten (zoals de N57, zie hieronder ook bij jurisprudentie), aangezien de datum van 'onherroepelijkheid' van een beslissing waartegen geen beroep kan worden ingesteld dezelfde zal zijn als die van het "van kracht worden" van dat besluit.

Een redelijke interpretatie van de zinsnede "in uitvoering is genomen", gecombineerd met de vanzelfsprekende bedoeling om aangevangen werkzaamheden te kunnen afronden, betekent het volgende.

Uiteraard moet beschikt worden over de eigendom van de gronden of daarvan gebruik kunnen worden gemaakt, moet (bij buitenwettelijke tracébesluiten) het bestemmingsplan de aanleg mogelijk maken en zullen de nodige vergunningen binnen moeten zijn, maar vooral moet duidelijk zijn dat de gekozen aannemer zichtbaar aan het werk is. De aankoop van gronden lijkt onvoldoende als teken van feitelijke uitvoering, de verlegging van kabels bijvoorbeeld wel. Zie ook de uitspraak van de Afdeling als hieronder opgenomen.

8. Jurisprudentie

8.1 Geen geld geen besluit

Bij besluit van 9 september 1998 heeft de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM het Tracébesluit A4, Dinteloord-Bergen op Zoom vastgesteld. Het ging om de aanleg van een achttien kilometer lange autosnelweg tussen de reeds bestaande A29 te Dinteloord en de A58 (knooppunt Zoomland) te Bergen op Zoom.

Bij besluit van 9 september 1998 is door de Minister van VROM aan de gemeenteraad van Steenbergen een aanwijzing gegeven om binnen een jaar een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien dat in overeenstemming is met het tracégedeelte voor de A4 Dinteloord - Bergen op Zoom dat betrekking heeft op het gebied van de gemeente Steenbergen, zoals dat tracégedeelte is opgenomen in het tracébesluit. Op 20 april 1999 heeft de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan op het verzoek om toepassing van artikel 8:81 Awb. Bij wijze van voorlopige voorziening schorst de Voorzitter o.a. het aanwijzingsbesluit van VROM aan de gemeenteraad Steenbergen.

"Uit het feit dat vooralsnog geen middelen beschikbaar zijn om het voorziene tracé aan te leggen, concludeert de Voorzitter dat de Minister van V&W, anders dan het inzetten van de procedure op grond van de Tracéwet doet vermoeden, op dit moment kennelijk geen prioriteit geeft aan het op korte termijn aanleggen van het aan de orde zijnde tracé. "Gelet op het vorenstaande is de Voorzitter van oordeel dat aan de voortgang van de besluitvormingsprocedure in dit geval niet een zodanig gewicht kan worden toegekend dat in redelijkheid van de raad der gemeente Steenbergen, gelet op de samenhang tussen het Tracébesluit en de aanwijzing in deze, kan worden verlangd dat hij op dit moment gevolg geeft aan het Aanwijzingsbesluit. Derhalve ziet de Voorzitter aanleiding het Aanwijzingsbesluit te schorsen."³⁶¹

In de uitspraak in de bodemprocedure is op dit punt niet teruggekomen. Om andere redenen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het betreffende tracébesluit (partieel) vernietigd.³⁶²

8.2 Betekenis van artikel 18 voor de te verrichten onderzoeken

Een wat onverwachte toepassing van artikel 18:

³⁶¹ VzABRvS 20 april 1999, nr. F01.98.0351 (aanwijzing Steenbergen).

³⁶² ABRvS, d.d. 22 januari 2001, E01.98.0552 (tracébesluit A4 Dinteloord-Bergen op Zoom).

“Voorts is ten onrechte alleen een vergelijking gemaakt van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen in het beoogde jaar van openstelling 2012 met de autonome ontwikkeling. De verplichtingen uit het Blk 2005 gelden echter ook nog daarna. Anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd, kan derhalve niet worden volstaan met luchtkwaliteitsonderzoeken die alleen inzicht geven in de concentraties luchtverontreinigende stoffen in het beoogde realisatiejaar. [...] Daarbij komt dat uit artikel 18 van de Tracéwet volgt dat het tracébesluit in uitvoering kan worden genomen tot uiterlijk tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden. Ook hieruit volgt dat niet kan worden volstaan met onderzoeken die alleen inzicht geven in de luchtkwaliteit in het beoogde jaar van openstelling.”³⁶³

8.3 Tijdig in uitvoering genomen

Een aantal appellanten voerde aan dat het onderliggende tracébesluit voor de aanpassing van de N57 inmiddels geheel of gedeeltelijk van rechtswege is vervallen, omdat het niet binnen 13 jaar ten uitvoer was gebracht.

“Het tracébesluit voor het traject van de N57 tussen de Veersedam en de A58 bij Middelburg is op 27 december 1994 vastgesteld. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het bepaalde in artikel 18, eerste lid, tweede volzin van de Tracéwet (Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 10, p. 9) volgt dat is vereist dat het tracébesluit binnen dertien jaar na de vaststelling daarvan "in uitvoering is genomen", zoals die bepaling op dit punt ook thans luidt. Naar het oordeel van de Afdeling is aan dat vereiste voldaan indien vóór de vervaldatum een aanvang is genomen met de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het project waarin het tracébesluit voorziet. Ter zitting is vanwege de minister toegelicht dat, zowel voor het deel van het tracé op het grondgebied van de gemeente Middelburg als voor het deel in de gemeente Veere, vóór 27 december 2007 dergelijke werkzaamheden zijn verricht, waaronder het verleggen van kabels en leidingen en het kappen van bomen en struweel. Platform N57, GroenLinks Veere en anderen en [appellante sub 3] hebben dit niet bestreden. Gelet hierop dient te worden geoordeeld dat het tracébesluit tijdig in uitvoering is genomen en derhalve niet van rechtswege is vervallen.”³⁶⁴

9. Oud artikel 19

Artikel 19 luidde tot de vervaldatum (15 oktober 2000) als volgt:

- “1. Indien tegen een aanvraag voor of het ontwerp van een besluit van het bestuur van een provincie, van een regionaal openbaar lichaam dan wel van een gemeente, dat dient voor het verlenen van planologische medewerking aan het tracé waarvoor het tracébesluit van kracht is geworden, bedenkingen naar voren kunnen worden gebracht kunnen deze bedenkingen geen grond vinden in bedenkingen tegen het tracébesluit.
2. Indien tegen een besluit van het bestuur van een provincie, van een regionaal openbaar lichaam dan wel van een gemeente, dat dient voor het verlenen van planologische medewerking aan het tracé waarvoor het tracébesluit van kracht is geworden, bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, kan dat bezwaar of dat beroep geen grond vinden in bedenkingen tegen het tracébesluit.”

Het vervallen van artikel 19 is niet toegelicht in de betreffende memorie van toelichting. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat in artikel 19 gesproken wordt over planologische medewerking, welk systeem bij de wijziging van de Tracéwet van 2000 werd verlaten. Het artikel echter had, hoewel ook daarin wordt gesproken over planologische medewerking, vooral ten doel om te voorkomen dat zowel tegen bijvoorbeeld het bestemmingsplan (in die tijd nog via het GS-besluit inzake goedkeuring) als tegen het tracébesluit dezelfde gronden werden aangevoerd.

De memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel daarover:

“De belangenafweging op rijksniveau ten aanzien van het tracé kan ook opnieuw aan de orde komen bij de beoordeling van door derden ingediende bezwaren en ingestelde beroepen in het kader van de bestemmingsplanprocedure. In verband hiermee voorziet artikel 23 [later het – inmiddels vervallen artikel 19–hg] er in dat bij de indiening van bezwaar of het instellen van

³⁶³ ABRvS 25 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB0350 (tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden).

³⁶⁴ ABRvS 27 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9282 (bestemmingsplan N57 en rondweg Serooskerke).

beroep het op rijksniveau genomen tracébesluit en de belangenafweging daarbij niet opnieuw aan een beoordeling mogen worden onderworpen.³⁶⁵

Het was wellicht beter geweest artikel 19 aan te passen en over te zetten naar het hoofdstuk over beroep, naast artikel 27 dat eenzelfde dubbeling wil voorkomen bij beroepen tegen een besluit ter uitvoering van een tracébesluit.

Onderstaande uitspraak, gewezen na het vervallen van artikel 19, geeft aan dat ook zonder een wettelijke bepaling, de Afdeling van mening is het niet de bedoeling is om twee keer in verschillende procedures dezelfde argumenten aan te voeren tegen het voorliggende besluit. De wettelijke bepaling kan dus gemist worden.

“Voorzover appellanten zich niet kunnen verenigen met de wijze van landschappelijke inpassing zoals deze is neergelegd in het landschapsplan, overweegt de Afdeling dat het landschapsplan als onderdeel van het tracébesluit A2 reeds aan de orde is gekomen in de mede door appellanten ingestelde beroepsprocedure tegen dat besluit. Bij uitspraak van 7 november 2001, no. 200001474/1, heeft de Afdeling onder meer het beroep van appellanten ongegrond verklaard. Gelet hierop bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen ruimte om de landschappelijke inpassing zoals neergelegd in het landschapsplan in het kader van de bestemmingsplanprocedure opnieuw ter discussie te stellen. Blijkens de kaart en de voorschriften kent het plan uitsluitend de bestemming “Infrastructurele doeleinden”. Ingevolge artikel 3, eerste lid, zijn de met die bestemming aangegeven gronden bestemd voor onder meer groenvoorzieningen. Hieruit volgt dat de inpassingsmaatregelen uit het landschapsplan die zijn opgenomen binnen de bestemming verkeersdoeleinden van het tracébesluit A2, op basis van het bestemmingsplan kunnen worden uitgevoerd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan niet in strijd is met het tracébesluit A2.”³⁶⁶

Artikel 20

1. [Vervallen].

2. Onze Minister bevordert een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op de aanvragen om de vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit.

3. Onze Minister kan van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.

4. Op de voorbereiding van de in het tweede lid bedoelde besluiten is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

a. de ontwerpen van de besluiten binnen een door Onze Minister te bepalen termijn worden toegezonden aan Onze Minister, die zorg draagt voor de in artikel 3:13, eerste lid, van die wet bedoelde toezending;

b. Onze Minister ten aanzien van de ontwerpen van de besluiten gezamenlijk toepassing kan geven aan de artikelen 3:11, eerste lid, en 3:12 van die wet;

c. zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht door een ieder;

d. in afwijking van artikel 3:18 van die wet de besluiten worden genomen binnen een door Onze Minister te bepalen termijn;

e. de besluiten onverwijld worden toegezonden aan Onze Minister.

5. Artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is niet van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van die wet ter uitvoering van het tracébesluit.

6. Indien een bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen op een aanvraag om een vergunning niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist, kunnen Onze Minister en Onze Minister wie het mede aangaat gezamenlijk een beslissing op de aanvraag nemen. In het laatste geval treedt hun besluit in de plaats van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Indien Onze in de eerste volzin bedoelde Ministers voornemens zijn zelf een beslissing op de aanvraag te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

7. Het zesde lid is van overeenkomstige toepassing op de in het tweede lid bedoelde ambtshalve te nemen besluiten.

³⁶⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 3, p. 14. Zie ook het artikelsgewijze commentaar op p. 27.

³⁶⁶ ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5767 (bestemmingsplan Verbreding A2 Zaltbommel-Empel).

8. Indien bij de toepassing van het zesde lid de beslissing op een aanvraag wordt genomen door Onze in dat lid bedoelde Ministers, stort het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd was te beslissen op de aanvraag, de ter zake ontvangen leges in 's Rijks kas.

9. Ten aanzien van de in het tweede lid bedoelde aanvragen is Onze Minister mede bevoegd deze in te dienen bij de bevoegde bestuursorganen.

10. De in het tweede lid bedoelde besluiten worden, voor zover ten aanzien daarvan het vierde lid is toegepast, gelijktijdig door Onze Minister bekendgemaakt.

11. Voor zover een ontwerp van een besluit als bedoeld in het tweede lid, zijn grondslag vindt in een tracébesluit, kunnen bedenkingen daarop geen betrekking hebben.

1. Algemeen

Het oorspronkelijke wetsvoorstel³⁶⁷ bevatte reeds een artikel (24) dat inging op de projectuitvoering met betrekking tot de vergunningen, die nodig waren ten behoeve van de realisatie van het infrastructurele project. Ook toen reeds was voorzien in een zgn. overrule-bepaling (artikel 24, derde lid) en in bepalingen om te voorkomen dat bedenkingen tegen het tracébesluit in de vergunningenprocedure wederom aan de orde werden gesteld (artikel 24, zesde en zevende lid).

Artikel 20 is bij de wet van 6 september 2000 tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche), in werking getreden met ingang van 15 oktober 2000, ingrijpend gewijzigd in verband met de invoering van de coördinatieprocedure en ook de wijziging per 1 juli 2005 (Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb) was ingrijpend te noemen. Bij de wet van 20 oktober 2005 tot wijziging van de Tracéwet (tweede tranche), in werking getreden met ingang van 20 november 2005 is het eerste lid van artikel 20 komen te vervallen en bij de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is in het elfde lid de verwijzing naar de pkb op grond van artikel 39 van de WRO komen te vervallen.

2. Coördinatieprocedure

De (inmiddels ingetrokken) Wet op de waterkering kende reeds een coördinatieprocedure. Die procedure gold als voorbeeld voor de wijziging van artikel 20 met het oog op coördinatie van rijkswege en parallelschakeling van de procedures, gericht op het verkrijgen van de vereiste vergunningen.

“Voor de realisatie van een bepaald tracé is nodig dat diverse vergunningprocedures doorlopen moeten worden. Bij die vergunningprocedures gaat het vaak om vele vergunningen (in de zin van artikel 1, tweede lid, van de wet) van velerlei aard, afkomstig van de verschillende overheden: rijk, provincie, gemeente en waterschap. Te denken valt aan bouwvergunningen, vergunningen ingevolge de milieuwetgeving (Wet milieubeheer, Wet bodembescherming), vergunningen ingevolge de waterstaatswetgeving (Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Rivierenwet, Ontgrondingenwet), de Boswet (kapvergunning) of de Natuurbeschermingswet, alsmede vergunningen ingevolge verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen. Meestal gaat het bij de vergunningen om besluiten die op aanvraag worden genomen, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Het kan ook gaan om ambtshalve te nemen besluiten, bijvoorbeeld een peilbesluit ingevolge de Wet op de waterhuishouding. De geldende wet bevat met betrekking tot de vergunningprocedures die doorlopen moeten worden, wil een bepaald tracé kunnen worden gerealiseerd, niet of nauwelijks bepalingen die erop gericht zijn het totale proces te beheersen en te bespoedigen. In het huidige bestel is de belangrijkste bepaling artikel 20, tweede en derde lid, waarin is geregeld het geval waarin een bepaald bestuursorgaan de gevraagde vergunning niet verleent. Alsdan kan de betrokken minister het bevoegde bestuursorgaan overrulen door zelf de gevraagde vergunning te verlenen. Met het oog op de spoedige totstandkoming van beslissingen op aanvragen om de onderscheidene vergunningen (ontheffingen, toestemmingen e.d.) is echter meer vereist. Er is behoefte aan een sluitende coördinatieprocedure, waarbij onder regie van het rijk bedoelde procedures kunnen worden afgewikkeld. Daarin voorziet de voorgestelde wijziging van artikel 20.”

In de gedachte van de regering zou de fasering zien op meerdere, zelfs tientallen uitvoeringsbesluiten, die tegelijkertijd in procedure gingen. De praktijk is echter altijd anders

³⁶⁷ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr 2.

geweest. Veelal gaat het om hooguit een paar vergunningen, heel vaak wordt ook één vergunning "gecoördineerd".

"Een wezenlijk kenmerk daarvan is dat bedoelde procedures worden parallel geschakeld én dat zij op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld. De parallelschakeling houdt in dat bedoelde procedures op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet beoogt dat alle procedures met het oog op de realisering van een bepaald tracé zonder meer tegelijkertijd moeten beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Het wetsvoorstel laat toe dat zulks gefaseerd plaatsvindt en dat per deelproject parallelschakeling en coördinatie plaatsvindt; verwezen wordt naar artikel 20, vierde lid, onder b, en tiende lid, van het wetsvoorstel. Voorzien is dat alle vergunningprocedures worden doorlopen met toepassing van de in afdeling 3.5 [sinds 1 juli 2005: afdeling 3.4-hg] van de Algemene wet bestuursrecht vervatte regeling. Deze procedure treedt dus in de plaats van de procedures die voor de voorbereiding gelden krachtens enig wettelijk voorschrift. Gevolg van de vantoepassingverklaring van afdeling 3.5 [lees: 3.4-hg] van de Algemene wet bestuursrecht is dat de bezwaarschriften-fase niet wordt gevolgd. Ingeval beroep wordt ingesteld, wordt het beroep dus aanstonds door de rechter behandeld. Met betrekking tot het spoedig en op eenzelfde moment indienen van de aanvragen voor de onderscheidene besluiten is het niet nodig voorschriften te geven: de belanghebbende bij het indienen van die aanvragen is steeds het rijk zelf of degene die de landelijke railweg doet aanleggen. Twee belangrijke momenten in die procedure, te weten de toezending en mededeling van de voorgenomen ontwerp-besluiten, alsmede de bekendmaking van de besluiten geschieden voor alle procedures op hetzelfde moment. Geregeld is dat bedoelde mededelingen kunnen worden samengevoegd in één kennisgeving, welke wordt gedaan door de minister. De gelijktijdige bekendmaking van de besluiten, die tot stand zijn gekomen door toepassing van de coördinatieregeling op een bepaald moment, geschiedt eveneens door de minister. De bekendmaking op één moment leidt ertoe dat alsdan de beroepstermijn op hetzelfde moment begint en eindigt ten aanzien van alle besluiten die op de zojuist beschreven wijze tot stand zijn gekomen."

Het 'vorderen van medewerking' komt nogal zwaar over. In de praktijk is er al tijdens de voorbereiding van het tracébesluit veel contact met vooral gemeenten, maar ook met waterschappen en provincies, om te inventariseren welke vergunningen nodig zijn. Hooguit in een enkel geval is een bestuursorgaan niet bereid om een vergunning te verlenen. Tot nu is het twee keer voorgekomen dat een bestuursorgaan geweigerd heeft om een (bouw)vergunning te verlenen. In die gevallen (gemeente Bleiswijk en gemeente Zoetermeer) hebben de ministers van VenW en VROM gebruik gemaakt van de overruling-bepaling (zie jurisprudentie).

"Teneinde de coördinatie te doen slagen zijn ook enkele wettelijke voorzieningen getroffen. Allereerst is bepaald dat de minister een gecoördineerde voorbereiding van bedoelde beslissingen dient te bevorderen en dat hij met het oog daarop van de andere betrokken bestuursorganen de medewerking kan vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Anderzijds zijn bedoelde bestuursorganen verplicht de van hen gevorderde medewerking te verlenen. Meer concreet dienen de betrokken overheden binnen een door de minister bepaalde termijn ontwerpen van bedoelde besluiten aan de minister te zenden. Dit met het oog op de vereiste toezending en mededeling daarvan aan anderen door toedoen van de minister. Hetzelfde geldt ten aanzien van het nemen van besluiten door de betrokken bestuursorganen: deze dienen te worden genomen binnen een door de minister te bepalen termijn en aan de minister te worden toegezonden met het oog op bekendmaking van bedoelde besluiten door de minister. Als sluitstuk bevat de regeling voorts een voorziening voor het geval een bepaald bestuursorgaan een vergunning weigert (of een ambtshalve besluit weigert te nemen), niet tijdig een beslissing neemt of een beslissing niet overeenkomstig de aanvraag neemt. Alsdan zijn de betrokken ministers bevoegd zelf een beslissing te nemen. Ten aanzien van het nemen van zodanige beslissing door de betrokken ministers blijft de desbetreffende wettelijke regeling waarin het vergunningstelsel in het leven is geroepen, materieel van toepassing. Dit betekent dat zaken als de weigeringsgronden voor de desbetreffende vergunning en de reikwijdte van het vergunningstelsel bij het nemen van een beslissing door de ministers een gegeven zijn."³⁶⁸

De memorie van toelichting gaat ook in op het andere karakter van een vergunning ter uitvoering van een tracébesluit.

³⁶⁸ Dit citaat en de hierboven opgenomen citaten komen uit: Kamerstukken II 1998/99, nr. 3, p. 8-9.

"Van belang is dat door het totstandgekomen zijn van het tracébesluit in wezen de uitkomst van de beslissing op de aanvraag om vergunning al vaststaat. Materieel gaat het hier in hoge mate om gebonden beslissingen. De ruimte zit evenwel bij de inhoud van de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Op dat punt verandert evenwel de positie van de gemeenten en provincies niet: zij blijven bevoegd gezag en beoordelen zelf welke vergunningvoorschriften worden opgenomen. Dat zij kunnen worden overruled bij het nemen van de beslissing op de vergunningaanvraag, was ook al zo in het geldende wettelijk stelsel. De wijzigingen ten aanzien van de positie van gemeenten en provincies als bevoegd gezag in de vergunningprocedures zijn naar ons oordeel van secundaire betekenis. Zij hebben betrekking op de omstandigheid dat de minister van Verkeer en Waterstaat coördinator is ten aanzien van de totaliteit van de vergunningprocedures en in dat kader over de bevoegdheid beschikt om medewerking te vragen aan de andere besturen met het oog op het slagen van de coördinatie. Zij hebben voorts betrekking op de omstandigheid dat de minister en niet langer het bevoegd gezag in de onderscheidene vergunningregelingen de vereiste kennisgevingen en bekendmakingen doet met het oog op de gewenste parallelschakelingen in de besluitvorming. Het geheel op dit punt overziende wordt de gewenste bespoediging in het wetsvoorstel niet bereikt door centralisatie van de besluitvorming op de vergunningaanvragen, maar door een betrekkelijk lichte vorm van coördinatie. Zodanige coördinatie met de daaraan verbonden verplichtingen voor gemeenten en provincies is evenwel naar onze mening onvermijdelijk om tot de gewenste versnelling te komen."³⁶⁹

Uitgaande van de gedachte dat het in de praktijk om clustering van tal van besluiten zou gaan, zag de regering voor zich dat de toepassing van de coördinatieregeling met zich zou brengen:

"dat de bevoegde gezagen van tijd tot tijd bijeenkomen teneinde alle zaken te bespreken die voor het welslagen van de regeling van belang zijn. In dat kader zullen ook de concepten voor de voorgenomen beschikkingen worden besproken. Alsdan is er gelegenheid om daarop te reageren, mede teneinde de teksten op elkaar af te kunnen stemmen."

De regering verwachtte in de vergunningenlijn aanzienlijke winst te verwachten van de verplichte coördinatie, de uniforme procedure, het niet hoeven doorlopen van bezwaarschriften procedures, de concentratie van rechtsbescherming bij één rechter en de termijnstelling voor de rechter.³⁷⁰

3. Coördinatieregeling ook van toepassing op vergunningen van rijkswege

Het vierde lid (althans tot 1 februari 2004) verwees naar het eerste lid. In het eerste lid werd toen gesproken over "een vergunning van een orgaan van een provincie, van een regionaal openbaar lichaam, van een gemeente, van een waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam, niet zijnde het Rijk". Toentertijd werd de vraag gesteld of dit betekende dat de coördinatieprocedure nu niet van toepassing is op bijv. een ontheffing van de Minister van LNV of op vergunningen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken? In het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht "Op de goede weg", gingen onderzoekers daarop in:

"Er leefde tot voor kort nog de vraag, of de door bestuursorganen van het rijk te verlenen vergunningen onderwerp van de coördinatieregeling van artikel 20 uitmaakten. Deze vraag, die onzes inziens overigens berustte op een verkeerde lezing van het eerste gecombineerd met het vierde lid van artikel 20, moet inmiddels echter uit de wereld zijn, nu daarover definitieve helderheid is gebracht in het wetsvoorstel Rijksprojectenprocedure. De vergunningen te verlenen door het rijk vallen evenzeer onder artikel 20."³⁷¹

Definitieve helderheid is inderdaad gebracht met de nota van wijziging (en de daarbij behorende toelichting), waarbij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectprocedure werd gewijzigd. In die nota van wijziging werd voorgesteld onder andere het vierde lid van artikel 20 zo te wijzigen zat daarin verwezen werd naar het tweede in plaats van naar het eerste lid.

"Wel is het wenselijk om alsnog enkele wijzigingen door te voeren in artikel 20. Immers bij de nota van wijziging behorende bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) (Kamerstukken II 1999/00, 26 343, nr. 7) is het tweede lid van het geldende artikel 20

³⁶⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 16-17.

³⁷⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 45.

³⁷¹ Evaluatierapport "Op de goede weg", Universiteit Utrecht, 2002, p. 100, noot 110.

gewijzigd. De zinsnede «de in het eerste lid bedoelde vergunningen» is veranderd in «de vergunningen» om, zoals vermeld staat in de toelichting, tot uitdrukking te brengen dan [lees; dat-hg] ook de van rijkswege af te geven vergunningen ter uitvoering van het tracébesluit in de coördinatieregeling worden betrokken. Het is gewenst, teneinde onduidelijkheid te voorkomen, ook in het vierde, tiende en twaalfde lid een verwijzing naar het tweede lid op te nemen. Daarmee is de Tracéwet op dit punt eveneens in overeenstemming gebracht met dit wetsvoorstel.”³⁷²

In de wet tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) zelf, was slechts voorzien in een wijziging van het tweede lid van artikel 20, bestaande in vervanging van «de in het eerste lid bedoelde vergunningen» door: de vergunningen om “tot uitdrukking te brengen dat ook de van rijkswege af te geven vergunningen ter uitvoering van het tracébesluit in de coördinatieregeling worden betrokken.”. In de praktijk echter werden toen ook al de vergunningen op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de ontheffingen op grond van artikel 75, derde lid, van de Flora- en faunawet onder de coördinatieregeling gebracht.

4. Besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit

Al spoedig na wijziging van de Tracéwet in 2000 werden vragen gesteld over de reikwijdte van de in artikel 20 opgenomen coördinatieregeling. Vallen alle vergunningen onder de coördinatieregeling? In de uitvoeringspraktijk worden de vergunningen op velerlei manier onderscheiden en gebundeld. Zo wordt naast definitieve of realisatiegerichte vergunningen ook gesproken van tijdelijke, uitvoeringsgerichte of aannemersvergunningen. Onder de definitieve (of realisatiegerichte) vergunningen worden veelal de vergunningen geschaard die nodig zijn voor de:

- definitieve wijziging in de natte en droge infrastructuur;
- definitieve realisatie van bouwwerken;
- definitieve verwijdering van objecten; en
- definitieve beïnvloeding van natuur(gebieden) en milieu, water en bodem.

Als voorbeelden van tijdelijke/uitvoeringsgerichte vergunningen werden genoemd: verkeersbesluiten (BABW) voor tijdelijke situaties, bijv. plaatsing van bebording, vergunningen voor tijdelijke uitritten (APV), bouwvergunningen voor bouwborde en tijdelijke bouwketen (Woningwet), ontheffingen voor afwijkende werktijden (APV), vergunningen voor tijdelijke rioolontsluiting (APV), bouwvergunningen (Woningwet), milieuvergunningen (Wet milieubeheer), keurontheffingen (keur), verkeersbesluiten (BABW), vergunningen voor transport van gevaarlijke stoffen (Wet vervoer gevaarlijke stoffen), vergunningen voor tijdelijke verlegging van wegen (APV, keur), vergunningen voor tijdelijke aanpassingen aan de natte infrastructuur (keur), etc.

Het onderscheid tussen definitieve en tijdelijke vergunningen komt niet voor in de parlementaire geschiedenis. Toch lijkt het aanvaardbaar om een onderscheid aan te brengen, mede omdat het doel van de coördinatieregeling de procesversnelling is, overigens zonder dat aan de eisen van zorgvuldigheid, met name op het stuk van rechtsbescherming, te kort wordt gedaan. Echter in de praktijk blijkt dat met het meenemen van tijdelijke vergunningen in de coördinatie als gevolg van de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure er niet altijd sprake is van procesversnelling. In de praktijk wordt voor het onderscheid nauw aangesloten bij de woorden “met het oog op de uitvoering van een tracébesluit”, waarmee een rechtstreekse koppeling wordt gelegd tussen (de inhoud van) het tracébesluit en de vergunningen die nodig zijn om het tracébesluit uit te voeren. Een tracébesluit bevat kort gezegd een beschrijving van de definitieve werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van de aanleg of wijziging van een infrastructureel werk zoveel mogelijk te beperken. Realisatie van het werk en de genoemde maatregelen zullen eerst geschieden nadat diverse vergunningen zijn verleend. Alle vergunningen die nodig zijn voor de definitieve wijziging in de natte en droge infrastructuur, voor de definitieve realisatie van bouwwerken, voor de definitieve verwijdering van objecten en voor de definitieve beïnvloeding van natuur(gebieden) en milieu, water en bodem, worden in de praktijk beschouwd als vergunningen ter uitvoering van het tracébesluit. Ten behoeve van deze vergunningen is ook in artikel 20, zesde lid, een overrule-bevoegdheid is overgenomen en is - ter voorkoming van onnodige procedures - in het elfde lid bepaald dat tegen de ontwerpen van die vergunningen geen bedenkingen meer kunnen worden ingebracht die grond vinden in bedenkingen tegen het tracébesluit. Een tracébesluit bevat geen opsomming van werkzaamheden die nodig zijn voor bijv. de wijze van uitvoering door de aannemer. Al deze vergunningen, ook wel aangemerkt

³⁷² Kamerstukken II, 2000/01, 27 178, nr. 6, p. 3.

als tijdelijke vergunningen, zijn in wezen niet ter uitvoering van het tracébesluit zelf en worden om die reden niet beschouwd als "ter uitvoering van een tracébesluit". De meeste van deze vergunningen worden in de praktijk relatief snel verkregen, omdat zij geen uniforme openbare voorbereidingsprocedure behoeven te doorlopen. Het gevolg van het niet coördineren van de vergunningen, die niet "ter uitvoering van een tracébesluit" zijn, is dat deze ook niet beschermd worden door de mogelijkheden van het zesde lid. In de Spw is dat overigens wel mogelijk gemaakt, zie artikel 10, vijfde lid, van die wet.

5. Besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit (praktijk)

Om bovenstaande redenen wordt in de praktijk de coördinatiebepaling toegepast voor die vergunningen die nodig zijn voor de definitieve wijziging in de natte en droge infrastructuur, voor de definitieve realisatie van bouwwerken, voor de definitieve verwijdering van objecten en voor de definitieve beïnvloeding van natuur(gebieden) en milieu, water en bodem.

Deze praktijkbenadering werd door de onderzoekers van de Utrechtse Universiteit in hun evaluatierapport juist geacht:

"Met betrekking tot de kwestie welke aanvragen en vergunningen nu precies onderwerp van de coördinatieregeling dienen uit te maken, blijkt in de praktijk een probleem te spelen in relatie tot de (veelal tijdelijke) vergunningen die uitsluitend facilitair zijn aan de feitelijke uitvoering van de werken. Als voorbeelden daarvan kunnen de (tijdelijke) bouwvergunningen ter oprichting van bouwketen, de geluidhinderontheffingen op grond van een APV of tijdelijke verkeersbesluiten worden genoemd. Het gaat hier om zeer grote aantallen (tijdelijke) vergunningen die, zouden zij onderwerp van de coördinatieregeling uitmaken, met zekerheid niet alle tijdig verleend zouden kunnen worden, met alle gevolgen voor de uitvoering vandien. Voor het antwoord op de vraag of ook de verlening van deze (tijdelijke) vergunningen onder de coördinatieregeling valt, is bepalend hoe de zinsnede "besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit" in artikel 20, tweede lid, moet worden geïnterpreteerd. Bij een ruime interpretatie, die zou inhouden dat alle vergunningen die op enigerlei wijze dienstbaar zijn aan die uitvoering daaronder begrepen zouden moeten worden, zou het antwoord bevestigend moeten luiden. Een dergelijke ruime interpretatie lijkt ons echter, gelet op het doel van de coördinatieregeling te weten de bundeling en versnelling van de verlening van vergunningen die rechtstreeks samenhangen met de inhoud van het tracébesluit, niet de juiste. Verlening van (tijdelijke) vergunningen, die zuiver facilitair zijn aan de uitvoering van het tracébesluit en die met de inhoud van dat besluit geen directe relatie hebben, kan niet worden geacht, naar de bedoeling van de wetgever, onderwerp van de coördinatieregeling uit te maken."³⁷³

6. Fasering mogelijk (lid 4)

Uit de hieronder genoemde artikelen komt niet duidelijk naar voren dat fasering mogelijk is. De toelichting is dan nuttig. Overigens ligt fasering voor de hand. Voor de uitvoering van een tracébesluit zijn tientallen, soms honderden en heel soms duizenden uitvoeringsbesluiten nodig. Het is onmogelijk om die samen te pakken.

"Een wezenlijk kenmerk daarvan is dat bedoelde procedures worden parallel geschakeld én dat zij op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld. De parallelschakeling houdt in dat bedoelde procedures op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niet beoogt dat alle procedures met het oog op de realisering van een bepaald tracé zonder meer tegelijkertijd moeten beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Het wetsvoorstel laat toe dat zulks gefaseerd plaatsvindt en dat per deelproject parallelschakeling en coördinatie plaatsvindt; verwezen wordt naar artikel 20, vierde lid, onder b, en tiende lid, van het wetsvoorstel."³⁷⁴

7. Artikel 3.9 van de Wabo

Bij inwerkingtreding van de Wabo is het vijfde artikellid gewijzigd. Aanvankelijk werd verwezen naar artikel 46, eerste lid, van de Woningwet.

³⁷³ Evaluatierapport "Op de goede weg", Universiteit Utrecht, 2002, p. 100-101.

³⁷⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 8.

Het vijfde (destijds als zesde lid) was overigens eerst bij nota van wijziging aan het voorstel tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) toegevoegd.

“In onderdeel b wordt een nieuw zesde lid voorgesteld. Dit artikellid verklaart artikel 46, eerste lid, van de Woningwet buiten toepassing. Volgens artikel 46, eerste lid, dient binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag om bouwvergunning te worden beslist. Gebeurt dit niet, dan is de vergunning van rechtswege verleend. Blijkens artikel 20, vierde lid, onder e, geldt evenwel een door de minister per project(onderdeel) te stellen beslistermijn. Deze dient als een *lex specialis* te worden beschouwd ten opzichte van artikel 46, eerste lid, van de Woningwet. Teneinde zulks wettelijk buiten twijfel te stellen is het onderhavige artikellid opgenomen.”³⁷⁵

8. Indeplaatstreding

8.1 In welke gevallen?

De betrokken minister of ministers zijn bevoegd om zelf een beslissing op de vergunningaanvraag te nemen als een ander bestuursorgaan niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist.

“Bij dit laatste gaat het om drie situaties. De eerste is dat dat bestuursorgaan in het geheel geen beslissing neemt. De tweede is dat geen beslissing wordt genomen binnen de gestelde wettelijke termijn. De derde is dat er wel een beslissing is, maar dat deze niet overeenkomstig de aanvraag is. Gedoeld wordt hierbij op een weigering van de vergunning dan wel het afgeven van een vergunning waaraan bepaalde voorschriften zijn verbonden, die niet overeenkomstig de aanvraag zijn en die bijvoorbeeld een belemmering kunnen inhouden ten aanzien van de realisatie van het werk.”³⁷⁶

8.2 Vervangende vergunningverlening wel overeenkomstig het geldende recht

Een aantal Tweede Kamerleden vroegen wat bedoeld werd met de opmerking dat bij het nemen van een beslissing door de minister zaken als de weigeringsgronden voor de desbetreffende vergunning een gegeven zijn.

“Overeenkomstig de geldende wet kan de minister, indien een ander bevoegd gezag het laat afweten, zelf een besluit nemen. Daarbij is gezegd dat de minister bij het nemen van een dergelijke beslissing wél gebonden blijft aan de desbetreffende wettelijke regeling waaraan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit (bijv. vergunning) wordt ontleend. De minister blijft dus gebonden aan dezelfde wettelijke normen of beperkingen als het in eerste aanleg bevoegd gezag. Hij kan dus niet een vergunning verlenen daar waar het bevoegd gezag zulks in het licht van de wettelijke regeling had moeten weigeren.”³⁷⁷

8.3 Het ontbreken van een wettelijke termijn

De Tweede Kamerleden van de VVD-fractie brachten naar voren dat zich bij ambtshalve besluiten de moeilijkheid kan voordoen dat de wet geen beslistermijn bevat.

“Alsdan ontbreekt een ijkpunt aan de hand waarvan kan worden bepaald of het besluit tijdig genomen is en dus ook of de ministers van hun vervangende bevoegdheid, vervat in artikel 20, zesde en zevende lid, gebruik kunnen maken. Zij vroegen zich af of er problemen ontstaan door het ontbreken van beslistermijnen. De leden van de fractie van D66 en GroenLinks stelden een soortgelijke vraag. Met betrekking tot de aan de orde zijnde besluiten ten aanzien waarvan de coördinatieprocedure kan worden toegepast, gaat het om beschikkingen op aanvraag en andere, ambtshalve te nemen besluiten. (...) De conclusie is dan ook dat in alle gevallen, dus ook ten aanzien van de ambtshalve te nemen besluiten, de minister een termijn stelt. Alsdan is steeds een ijkpunt aanwezig, aan de hand waarvan bepaald kan worden of het besluit tijdig is genomen en, zo dit niet het geval is, of er aanleiding is te bezien of toepassing dient te worden gegeven aan artikel 20, zesde lid.”³⁷⁸

³⁷⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 7, p. 22.

³⁷⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 24.

³⁷⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 37.

³⁷⁸ Ibid., p. 37-38.

8.4 Jurisprudentie indeplaatstredingsbesluit

Bij besluit van 27 september 2002 hadden de Minister van VenW en VROM met gebruikmaking van hun bevoegdheid gegeven in artikel 20, zesde (toen nog zevende) lid, van de Tracéwet een bouwvergunning verleend, nadat B&W van Zoetermeer de aangevraagde bouwvergunning had geweigerd. Waar in de uitspraak gesproken wordt van zevende lid wordt het huidige zesde lid bedoeld.

“De Afdeling is van oordeel dat uit de door appellanten aangehaalde wetsgeschiedenis, waaronder de Memorie van Antwoord (Eerste Kamer, 26343, nr. 173b) en de Nota naar aanleiding van het Verslag (Tweede Kamer, 26343, nr. 6), niet blijkt dat met het overleg van 19 juni 2002 niet is voldaan aan artikel 20, zevende lid, van de Tracéwet. Hiertoe overweegt de Afdeling dat, hoewel het overleg in eerste instantie is bedoeld om tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te komen, het overleg niet een verplichting van verweerders inhoudt hun bouwaanvraag aan te passen overeenkomstig de wensen van het college van burgemeester en wethouders. De Afdeling stelt voorts vast dat de Inpassingsvisie geen deel uitmaakt van het tracébesluit. Mogelijke strijd van het bouwwerk met deze Inpassingsvisie heeft derhalve niet tot gevolg dat het bouwwerk in strijd met het tracébesluit moet worden geacht. Verder overweegt de Afdeling dat noch in artikel 20 van de Tracéwet noch in een ander wettelijk voorschrift een bepaling valt aan te wijzen dat verweerders geen gebruik meer mogen maken van de aan hen ingevolge artikel 20, zevende lid, van de Tracéwet toegekende bevoegdheid, nadat het besluit van het college van burgemeester en wethouders onherroepelijk is geworden. Immers in artikel 20, zevende lid, van de Tracéwet is bepaald dat het besluit van verweerders in de plaats treedt van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Voorts stellen appellanten terecht dat verweerders bij het verlenen van de bouwvergunning aan hetzelfde wettelijke stelsel zijn gebonden als het college van burgemeester en wethouders. Dit betekent dat de weigeringsgronden voor de bouwvergunning en de reikwijdte van het vergunningenstelsel bij het nemen van een beslissing door verweerders een gegeven zijn. Dit houdt in dat de bouwvergunning ingevolge artikel 44 van de Woningwet, voorzover hier van belang, alleen mag en moet worden geweigerd indien het bouwwerk in strijd is met een bestemmingsplan of de krachtens zodanig plan gestelde eisen en/of het bouwwerk naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet voldoet aan artikel 12, eerste lid. Ingevolge artikel 12, eerste lid, mogen het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk of standplaats, zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, tenzij bij besluit van de gemeenteraad is bepaald dat voor het gebied waarin het bouwwerk of de standplaats is of wordt gebouwd, die eisen niet van toepassing zijn. Artikel 44 van de Woningwet gaat uit van het oordeel van het college van burgemeester en wethouders bij de vraag of een bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand. De zinsnede “naar het oordeel van burgemeester en wethouders” geeft slechts aan dat de verantwoordelijkheid voor de welstandstoetsing bij het college van burgemeester en wethouders rust en dat hij niet aan het welstandsadvies van de in artikel 48 van de Woningwet bedoelde welstandscommissie is gebonden. Nu verweerders de bevoegdheid overnemen te beslissen op de bouwaanvraag dient het bouwwerk naar het oordeel van de Ministers niet in strijd te zijn met redelijke eisen van welstand. Zij kunnen hierbij echter, gelijk het college van burgemeester en wethouders, niet zonder meer voorbij gaan aan het welstandsadvies als bedoeld in artikel 48 van de Woningwet. Blijkens de stukken, waaronder de gemeentelijke welstandsadviezen van 17 juli 2001 en 6 november 2001, meent de Welstandscommissie Zoetermeer dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand omdat de loodrechte plaatsing van de kolommen op de as van de spoorlijn de loop van de geplande Verlengde Australiëweg frustreert. De Afdeling is van oordeel dat de gemeentelijke welstandsadviezen op planologische overwegingen berusten die het toetsingskader van redelijke eisen van welstand te buiten gaan. In dit verband hebben verweerders terecht geen doorslaggevende betekenis toegekend aan de gemeentelijke welstandsadviezen en hebben zij kunnen uitgaan van het welstandsadvies van de Welstandscommissie HSL-Zuid. Niet is gebleken dat hierbij niet het Masterplan als uitgangspunt had mogen worden genomen.”³⁷⁹

9. Geen leges

³⁷⁹ ABRvS, 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1700 (HSL-Zuid, Zoetermeer). Behalve de gemeente Zoetermeer had ook de gemeente Bleiswijk geweigerd een bouwvergunning te verlenen. Tegen die vervangende bouwvergunning werd echter geen beroep ingesteld.

Het achtste lid van artikel 20 bepaalt dat het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd was te beslissen op de aanvraag, de ter zake ontvangen leges in 's Rijks kas stort. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag gaat het om een vergoeding voor door het Rijk verrichte diensten. Het is niet beoogd een sanctie te stellen vanwege het feit dat het bestuursorgaan dat in eerste instantie bevoegd is te beslissen op de aanvraag zulks niet of niet tijdig heeft gedaan.³⁸⁰

10. Bevoegdheid tot indienen van aanvragen

Deze op het eerste gezicht wat overbodig lijkende bepaling heeft een voorgeschiedenis. Het negende lid van artikel 20 werd namelijk opgenomen naar aanleiding van een ervaring bij de uitvoering van de Wet op de waterkering. Toen bleek dat in een APV stond dat slechts de eigenaar een aanvraag voor een kapvergunning kon indienen.

“Het negende lid verklaart de minister van Verkeer en Waterstaat mede bevoegd de in het onderhavige artikel bedoelde aanvragen om vergunningen in te dienen bij de bevoegde bestuursorganen. De reden dat deze bepaling is opgenomen is dat het niet uitgesloten is dat ten aanzien van een bepaald vergunningstelsel de regeling zo is ingericht dat aanvragen om vergunning slechts door bepaalde categorieën personen kunnen worden gedaan. Dit kan met zich brengen dat de vlotte voortgang der werkzaamheden wordt verstoord door het enkele feit dat een aanvraag om een bepaalde vergunning niet wordt ingediend.”³⁸¹

11. Gelijktijdige bekendmaking

De gelijktijdige bekendmaking van de besluiten, die tot stand zijn gekomen door toepassing van de coördinatieregeling op een bepaald moment, geschiedt door de minister. De bepaling is toegevoegd aan artikel 20 opgeschreven om te voorkomen dat de verschillende bestuursorganen hun bekendmaking niet op elkaar af stemmen. De overname door de minister van de bekendmaking is een noodzakelijk onderdeel van de coördinatieregeling.

12. Jurisprudentie

Afgezet tegen de vele duizenden verleende vergunningen ter uitvoering van een tracébesluit is er weinig jurisprudentie over artikel 20-besluiten.

12.1 Gevolgen van het niet tijdig indienen van zienswijzen op een ontwerp-uitvoeringsbesluit

De eerste twee te bespreken uitspraken hebben weliswaar betrekking op een artikel 20-besluit, maar de jurisprudentie is in lijn met andere uitspraken over het niet tijdig indienen van zienswijzen.

Het betreffende ontwerp-besluit tot het verlenen van de bouwvergunning had vanaf 6 augustus 2003 ter inzage gelegen en tot 3 september 2003 bestond de mogelijkheid tot het indienen van bedenkingen (thans spreken we van zienswijzen) hiertegen bij het college van BenW van de gemeente Breda. Appellant heeft eerst bij brief van 5 september 2003 bedenkingen ingediend. Bij besluit van 11 september 2003 had het college reeds de bouwvergunning verleend en bij brief van 16 september 2003 had hij appellant medegedeeld dat zijn bedenkingen te laat waren ingediend en dat deze niet zijn meegenomen in de besluitvorming.

“Ten aanzien van het betoog van appellant dat het ontwerp-besluit ten onrechte in een vakantieperiode ter inzage heeft gelegen, overweegt de Afdeling dat noch de Woningwet noch de Tracéwet zich tegen die handelwijze verzet. Bij vakantie ligt het op de weg van appellant om een zaakwaarnemer aan te stellen met het oog op de behartiging van zijn belangen tijdens zijn afwezigheid. Niet valt in te zien waarom dat in dit geval niet van appellant mocht worden verlangd. Er is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de bekendmaking van de terinzagelegging. In de Woningwet, noch in enig ander wettelijk voorschrift valt een bepaling aan te wijzen op grond waarvan het gemeentebestuur in een geval als hier aan de orde verplicht is eventuele belanghebbenden persoonlijk in kennis te stellen van de terinzagelegging van een ontwerp-bouwvergunning. Het feit dat appellant jaren in overleg is met de gemeente inzake de uitvoering van het tracébesluit HSL-Zuid en de daarop volgende aanvullende

³⁸⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 24.

³⁸¹ Ibid., p. 24.

tracébesluiten leidtevenmin tot het oordeel dat verweerder reeds daarom appellant persoonlijk in kennis had dienen te stellen van de bedoelde terinzagelegging.”³⁸²

Bij de tweede te noemen uitspraak ging het om een ontheffing van de wegenverordening van de provincie Zuid-Holland, nodig ten behoeve van de aanleg van de HSL-Zuid.

“De Afdeling stelt voorop dat de in de Tracéwet voorgeschreven procedure van bekendmakingen ter inzage legging van het ontwerpbesluit is gevolgd. Eenieder is in dat kader in de gelegenheid gesteld tegen het ontwerpbesluit bedenkingen in te dienen. Voor het einde van de bedenkingentermijn is door de HSL-Zuid projectorganisatie een informatieavond georganiseerd over de voorgenomen verkeerswijzigingen, waaronder de aanleg van de bottonde. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat belanghebbenden niet adequaat over de besluitvorming zijn geïnformeerd. Het feit dat in het ontwerpbesluit naast het woord bottonde ook nog het woord rotonde voorkwam en dat de informatieavond twee dagen voor het einde van de bedenkingentermijn plaatsvond, maakt dat niet anders.”³⁸³

12.2 Relatie tracébesluit en uitvoeringsvergunningen

In deze uitspraak gaat de Afdeling in op de verhouding tracébesluit en vergunningverlening.

“De Afdeling stelt vast dat sedert de wijziging van de Tracéwet van 6 september 2000 (Stb. 396), in werking getreden op 15 oktober 2000, geen nadere planologische besluitvorming nodig is alvorens tot uitvoering van een tracébesluit over te gaan. Derhalve kunnen, eventueel met toepassing van artikel 20, tweede lid, van de Tracéwet, vergunningen worden aangevraagd en verleend, en kan met de aanleg van het tracé worden begonnen. Nu het tracébesluit geldt als uitvoeringsbesluit, is de Afdeling van oordeel dat het ook als zodanig moet worden getoetst. In dit verband is tevens van belang dat, gelet op het bepaalde in artikel 20, twaalfde lid [thans: elfde lid-hg], en artikel 25c [thans 27-hg] van de Tracéwet, de bedenkingen dan wel beroepen tegen de in artikel 20, eerste lid, [thans tweede lid-hg] bedoelde vergunningen niet hun grondslag kunnen vinden in bedenkingen tegen het tracébesluit. Dit neemt overigens niet weg dat, zoals ook uit de ontstaansgeschiedenis van de wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 343, nr. 3, p. 10 en p. 14) blijkt, in ieder geval tegen de in evenbedoelde vergunningen opgenomen voorschriften voor zover die niet in het tracébesluit zelf aan de orde zijn geweest bedenkingen [inmiddels: zienswijzen-hg] kunnen worden ingebracht dan wel beroep kan worden ingesteld. Gelet op het vorenstaande zal de Afdeling bij de beoordeling van de individuele beroepen steeds bezien in hoeverre de in het tracébesluit voorziene maatregelen in redelijkheid in het tracébesluit hadden kunnen worden opgenomen.”³⁸⁴

Uit onderstaande uitspraak blijkt dat er een relatie moet bestaan tussen de inhoud van het tracébesluit en het uitvoeringsbesluit. Zie ook aantekening 8.3.4 bij artikel 10.

“De Afdeling stelt vast dat het besluit voor zowel de onttrekking van de noordelijke als de zuidelijke toe- en afritten van de A15 bij Meteren gebaseerd is op het tracébesluit. Het tracébesluit, dat gevormd wordt door de bepalingen en de bijbehorende kaarten, voorziet echter niet in de opheffing van de zuidelijke toe- en afritten van de A15 bij Meteren. In de toelichting van het tracébesluit wordt weliswaar gesproken van de opheffing van de gehele afslag, doch de toelichting maakt geen deel uit van het tracébesluit. Nu vaststaat dat het onttrekken van de zuidelijke toe- en afritten niet is gebaseerd op het tracébesluit maar uitsluitend op motieven van openbaar belang, is wat betreft dit onderdeel van het besluit ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 20 van de Tracéwet. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit wat betreft het onttrekken aan het openbaar verkeer van de zuidelijke toe- en afritten van de A15 te Meteren dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 20 van de Tracéwet.”³⁸⁵

In onderstaande uitspraak sprak de bestuursrechter uit dat een bouwvergunning niet het rechtsgevolg is van een tracébesluit.

³⁸² ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9925 (bouwvergunning HSL-Zuid).

³⁸³ ABRvS 23 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3458 (ontheffing wegenverordening).

³⁸⁴ ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9396 (tracébesluit Zandmaas/Maasroute), r.o. 2.3.4. Zie in gelijke zin: ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8375 (tracébesluit Hanzelijn), r.o. 2.1.1.

³⁸⁵ ABRvS 7 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8319 (uitvoeringsbesluit, onttrekking toe- en afritten aan het openbaar verkeer).

“Met betrekking tot deze bouwvergunning heeft verzoekster ter zitting betoogd dat haar beroep tegen het tracébesluit mede een beroep tegen de vergunning omvat, omdat een afzonderlijk beroep tegen de vergunning, nu verzoekster geen andere argumenten heeft dan de argumenten gericht tegen het tracébesluit, niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden. Daartoe heeft zij gewezen op artikel 20, elfde lid, in samenhang met artikel 25c van de Tracéwet. In deze artikelen is, kort samengevat, bepaald dat de bedenkingen tegen een ontwerpbesluit ter uitvoering van een tracébesluit, evenals beroepsgronden tegen het besluit ter uitvoering van het tracébesluit, geen betrekking kunnen hebben op dat tracébesluit. In verband hiermee dient dan ook haar verzoek om schorsing van het tracébesluit mede te omvatten een verzoek om schorsing van de bouwvergunning, aldus verzoekster. Dit betoog faalt. Vastgesteld wordt dat door verzoekster noch door anderen tegen de vergunning beroep is ingesteld. Voorts valt er geen wettelijke regeling aan te wijzen op grond waarvan een beroep tegen een tracébesluit moet worden geacht tevens te zijn gericht tegen een nadien ter uitvoering van het tracébesluit afgegeven bouwvergunning. Het verzoek om schorsing van het tracébesluit omvat dan ook niet tevens een verzoek om schorsing van de bouwvergunning. De stelling van verzoekster dat haar beroep tegen de bouwvergunning, indien zij dit zou hebben ingesteld, niet-ontvankelijk zou zijn verklaard, leidt niet tot een ander oordeel, reeds omdat door verzoekster tegen de bouwvergunning geen rechtsmiddel is aangewend, haar stelling in het kader van die procedure beoordeeld had kunnen worden, en in deze procedure niet ten gronde aan de orde kan komen. Anders dan verzoekster veronderstelt, brengt een eventuele vernietiging van het tracébesluit, voor zover dat betrekking heeft op de bestreden hellingbanen, niet mee dat de verleende bouwvergunning in zoverre van rechtswege ongeldig wordt, omdat zij niet als het rechtsgevolg van het tracébesluit is aan te merken. Nu vaststaat dat tegen de bouwvergunning geen rechtsmiddelen zijn ingesteld, is deze vergunning in rechte niet meer aantastbaar. Schorsing van het tracébesluit heeft voor deze vergunning en de bouw, die reeds een aanvang heeft genomen, dan ook geen gevolgen.”³⁸⁶

Een bijzondere (niet door de wetgever bedoelde) relatie tussen het tracébesluit en de uitvoeringsbesluiten werd gelegd in onderstaande uitspraak. Zie ook aantekening 8.3.4 bij artikel 10. Het ging in deze uitspraak allereerst om de vraag of een tijdelijke bouwweg onderdeel kon zijn van een tracébesluit. De Afdeling oordeelde daarover:

“Een tijdelijke bouwweg is geen onderdeel van de te wijzigen spoorweg, en evenmin een bij de spoorweg komende infrastructurele voorziening (zoals de nieuwe spoorbrug), noch een maatregel van landschappelijke, landbouwkundige of ecologische aard. De tijdelijke bouwweg is daarom geen onderdeel van het bij het Tracébesluit vast te stellen tracé. Het Tracébesluit is, voor zover daarin de tijdelijke bouwweg is opgenomen, in strijd met artikel 15 van de Tracéwet.”

Vervolgens zegt zij over de relatie tussen tracébesluit en (uitvoerings)besluit voor een tijdelijke bouwweg het volgende:

“De Afdeling merkt op dat indien voor de aanleg en het gebruik van de tijdelijke bouwweg planologische besluitvorming nodig is, het naar de tekst van de Tracéwet zoals deze bij het nemen van het bestreden Tracébesluit luidde, gaat om besluiten met het oog op de uitvoering van het Tracébesluit als bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Tracéwet. De minister mag op grond van het derde lid van artikel 20 medewerking vorderen van de andere betrokken bestuursorganen bij het nemen van die besluiten, en mag op grond van het zesde en het zevende lid deze besluiten zelf nemen wanneer deze door de andere betrokken bestuursorganen niet of niet tijdig worden genomen. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 15 van de Tracéwet te worden vernietigd voor zover daarin de tijdelijke bouwweg 20B is opgenomen.”³⁸⁷

12.3 Standpunt over vergunningplichtigheid artikel 20-besluit?

Is een standpunt van B&W over de vergunningplichtigheid een Awb besluit? De voorzitter (wel een besluit) kwam tot een ander oordeel dan de Afdeling (geen besluit) in bodemprocedure.

³⁸⁶ VzABRvS, ECLI:NL:RVS:2006:AX2077 (tracébesluit HSL Aanvulling VI).

³⁸⁷ ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1351 (tracébesluit Spooruitbreiding Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad).

“De Voorzitter is van oordeel dat het door verweerder (B&W van Duiven-hg) in zijn brief van 28 oktober 2003 neergelegde standpunt over de vergunningplichtigheid van de bouw van de bovenleidingportalen en bovenleidingen, nu het gestelde in deze brief is aan te merken als — en ook is beoogd te zijn — een eendoordeel omtrent het vergunningsvrij zijn van de bovenleidingportalen en bovenleidingen en geen nadere beslissing hieromtrent meer te verwachten is, een besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Voorzitter overweegt voorts dat, nu het besluit in het kader van een geschil over de toepassing van artikel 20 van de Tw is aangebracht, wat er verder zij van de vraag of deze procedure gevolgd had dienen te worden, het besluit voor deze procedure aangemerkt dient te worden als een besluit als bedoeld in het tweede lid van dit artikel. Tegen een zodanig besluit kan ingevolge artikel 25a van de Tw beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Voorzitter gaat er dan ook vanuit dat de Afdeling zich bevoegd zal achten van het beroep kennis te nemen.”³⁸⁸

In de bodemprocedure oordeelde de Afdeling:

“Ingevolge artikel 25a, eerste lid, van de Tw kan een belanghebbende tegen een tracébesluit of een ander in artikel 20, tweede lid, van de Tw bedoeld besluit beroep instellen bij de Afdeling. Ingevolge 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Voor de beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen handeling een vergunning vereist is, kan een vergunning worden aangevraagd dan wel door een derde om het treffen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen worden verzocht. Het bevoegde bestuursorgaan dient bij het nemen van een besluit op zulk een aanvraag of verzoek de vraag naar de vergunningplicht als een voorvraag te beoordelen. Vervolgens kan tegen het aan het besluit ten grondslag liggende oordeel omtrent de vergunningplicht door het aanwenden van een rechtsmiddel tegen het besluit worden opgekomen. Wanneer een bestuursorgaan, los van een aanvraag om vergunning of een verzoek om handhaving als hiervoor aangegeven, op een daartoe strekkend verzoek een oordeel geeft over de vraag of voor het verrichten van een bepaalde handeling een vergunning is vereist, kan dit oordeel in het algemeen niet als een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt. Op het voorgaande kan een uitzondering worden gemaakt indien het doen van een aanvraag voor een vergunning onevenredig bezwarend is dan wel indien het doen van een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen wegens het intreden van onomkeerbare gevolgen of anderszins onevenredig bezwarend is. De plaatsing van de bovenleidingportalen en bovenleidingen kan niet als een onomkeerbare handeling worden aangemerkt. Evenmin is gebleken dat het doen van een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen voor appellanten onevenredig bezwarend is. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het standpunt van verweerder in zijn brief van 28 oktober 2003 geen rechtsgevolgen in het leven roepen mitsdien geen besluit is in de zin van meergenoemd artikellid. Dit betekent dat de Afdeling aan artikel 25a, eerste lid, van de Tw geen bevoegdheid kan ontlenen van het beroep kennis te nemen.”³⁸⁹

12.4 Inhoudelijke toetsing

Bij besluit van 12 februari 2004 had de MVenW aan de Projectbureaumanager Noordelijk Holland HSL-Zuid vergunning verleend als bedoeld in artikel 2 van de Wbr voor het verbreden van de rijksweg A4 met bijkomende werken, zoals onder meer de aanleg van kunstwerken en het plaatsen van geluidschermen op deze rijksweg.

“Het bestreden besluit is voorbereid overeenkomstig het bepaalde in artikel 20 van de Tracéwet. Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevordert de Minister van Verkeer en Waterstaat een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op aanvragen om vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit. Verweerder heeft het besluit genomen ter uitvoering van het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden en het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2000. [...] Niet gesteld of gebleken is dat er uit waterstaatkundig oogpunt bezwaren bestaan tegen verlening van de vergunning. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat er uit hoofde van artikel 3, eerste lid, van de Wbr geen grond is de vergunning te weigeren. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat verweerder de vergunning uit hoofde van artikel 3, tweede lid, van de Wbr niet had kunnen verlenen. Zij neemt daarbij in aanmerking dat de door appellanten genoemde

³⁸⁸ VzABRvS 15 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2023 (bovenleiding Duiven).

³⁸⁹ ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004 (bovenleiding Duiven).

planologische aspecten, met inachtneming van de relevante bepalingen uit de Wet geluidhinder, dienen te worden afgewogen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Tracéwet en niet bij de aan de orde zijnde vergunningverlening.”³⁹⁰

Bij besluit van 18 augustus 2005 had de MVenW aan de Staat der Nederlanden ten behoeve van de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat Noord-Brabant vergunning verleend als bedoeld in artikel 2 van de Wbr voor het realiseren van de ombouw van de A2/A67 Randweg Eindhoven, een en ander met bijkomende werken.

“Bij het bovenvermelde tracébesluit is het ruimtebeslag van de weg, zijnde het waterstaatswerk, bepaald. De gevolgen hiervan voor appellanten zijn in het kader van het tracébesluit gezien en afgewogen. Uit artikel 3, tweede lid, van de Wbr volgt dat bezwaren ten aanzien van de in het kader van het tracébesluit verrichte belangenafweging niet in onderhavige procedure, doch slechts in de procedure ten aanzien van het tracébesluit aan de orde kunnen komen. Appellanten voeren geen bezwaren aan die betrekking hebben op het in artikel 3, eerste lid, van de Wbr neergelegde toetsingskader, doch slechts bezwaren die betrekking hebben op het onderliggende tracébesluit. Gesteld noch gebleken is dat er in het kader van het waterstaatkundig belang of een ander aan het waterstaatswerk verbonden belang bezwaren bestaan tegen verlening van de vergunning. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat er uit hoofde van artikel 3, eerste en tweede lid, van de Wbr geen grond is de vergunning te weigeren.”³⁹¹

Bij besluit van 20 december 2011 heeft het college van BenW van Vught aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Heijmans Infra Geïntegreerde Projecten B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het gedeeltelijk slopen, het plaatsen en het verhogen van bestaande geluidsschermen en het realiseren van grondkeringen ten behoeve van het verbreden van de Rijksweg A2 Den Bosch-Eindhoven.

“Ter zitting is het beroep van [appellant sub 1] beperkt tot het betoog dat de te plaatsen geluidsschermen de zich op zijn terrein bevindende bomen zullen beschadigen en tot het betoog dat niet is verzekerd dat de verwijderde geluidsschermen zullen worden opgeslagen, teneinde deze te kunnen herplaatsen indien het project waarvoor de omgevingsvergunning is verleend geen doorgang zal vinden. Gelet op artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, kan de aanvraag om omgevingsvergunning voor de bouw van de geluidsschermen uitsluitend worden geweigerd op één van de daarin vermelde gronden. Hetgeen [appellant sub 1] naar voren heeft gebracht biedt geen grond voor weigering van de omgevingsvergunning. Het college heeft, nu de bouw van de geluidsschermen niet in strijd is met het tracébesluit ten behoeve waarvan de omgevingsvergunning is verleend, daarin terecht geen aanleiding gezien voor weigering van de omgevingsvergunning.”³⁹²

12.5 Niet inhoudelijke toetsing (artikel 20, elfde lid in relatie tot artikel 27)

Over een besluit ter uitvoering van het tracébesluit Zandmaas/Maasroute:

“Verweerder heeft het bestreden besluit genomen met het oog op de uitvoering van het Tracédeel 9 (Stuwpond Sambeek) uit het tracébesluit Zand-maas/Maasroute van 12 maart 2002. Het gaat daarbij onder meer om de aanleg van de hoogwatergeul Lomm, die gesitueerd is op de oostoever van de Maas tussen kilometer 114,8 en 117,3. Ingevolge artikel 25c, tweede volzin, van de Tracéwet (oud) kunnen, indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op onder meer een tracébesluit waarop dat besluit berust. De beroepsgronden van appellante inzake de lokatie voor de berging van baggerspecie en de tijdelijke opslag van (weerd)grond op 100 meter van het dorp Lomm alsmede de aanleg van

³⁹⁰ ABRvS 6 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3359 (Wbr-vergunning HSL-Zuid).

³⁹¹ ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2084 (Wbr-vergunning Randweg Eindhoven A2/A67).

³⁹² ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5274 (omgevingsvergunning ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

een kleischerm aan de oostzijde van die lokatie, hebben betrekking op voormeld tracébesluit waarop het bestreden besluit berust.”³⁹³

Over een besluit ter uitvoering van het tracébesluit A2 Rondweg Den Bosch:

“Vast staat dat de gevolgen van de afsluiting van de Jan Heijmanslaan en de gevolgen voor appellante in het bijzonder alsmede haar belangen bij de instandhouding van de kruisende verbinding reeds ten tijde van het tracébesluit zijn onderzocht en afgewogen. Voorts is in voormelde uitspraak van 15 januari 2003 overwogen dat appellante wat betreft het schade-aspect een beroep kan doen op de Regeling Nadeelcompensatie Rijkswaterstaat (1999) en dat niet is gebleken dat via deze Regeling niet aan het schadeaspect kan worden toegekomen. (...) Artikel 25c van de Tracéwet staat er aan in de weg om in het kader van deze procedure de door appellante aangevoerde gronden, die reeds in de procedure ten aanzien van het tracébesluit aan de orde zijn geweest, te behandelen.”³⁹⁴

Over een besluit ter uitvoering van het tracébesluit A2, trajecten knooppunt Everdingen - knooppunt Deil en Zaltbommel - knooppunt Empel:

“Zoals eerder is overwogen, onder meer in een uitspraak van 18 juni 2003 in zaak no. 200205562/1, gaan planologische overwegingen het toetsingskader van redelijke eisen van welstand te buiten. Hetgeen appellanten aanvoeren met betrekking tot de relatie tussen de geprojecteerde verbreding van de A2 en het achterland, waaronder begrepen de mogelijke gevolgen van de bouw van ondoorzichtige geluidsschermen voor hun bedrijfsvoering, zijn argumenten van planologische aard. Die argumenten konden aan de orde komen in de procedure die heeft geleid tot de vaststelling en inwerkingtreding van het hiervoor genoemde tracébesluit. Bij uitspraak van 7 november 2001 in zaak no. 200001474/1, heeft de Afdeling onder meer het door [appellant A] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. De materiaalkeuze is daarmee binnen de eisen van een redelijke welstand aan de uitvoerder voorbehouden.”³⁹⁵

13 Oud recht: het (vervallen) eerste lid van artikel 20

Tot 30 november 2005 luidde het eerste lid van artikel 20:

“1. Indien voor de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg als bedoeld in artikel 2 bij of krachtens de wet een vergunning van een orgaan van een provincie, van een regionaal openbaar lichaam, van een gemeente, van een waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam, niet zijnde het Rijk, is vereist met betrekking tot de inrichting of het gebruik van grond, daaronder begrepen water, welke is benodigd voor die aanleg of wijziging, dient Onze Minister onderscheidenlijk de beheerder van de spoorweg de aanvraag voor die vergunning niet eerder in dan twee jaren voorafgaande aan het tijdstip waarop blijkens het meerjarig uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 18, eerste lid, met die aanleg of wijziging zal worden begonnen.”

Twee onderwerpen speelden een rol bij wijziging en uiteindelijk het vervallen van het eerste lid: 1) het voorkomen van voortijdige vergunningaanvragen en 2) de vraag of “niet zijnde het Rijk” betekende dat de coördinatieregeling niet van toepassing zou zijn op vergunningen van rijkswege.³⁹⁶

13.1 Het voorkomen van voortijdige vergunningaanvragen

Over het eerste lid van artikel 20 (toen nog artikel 24) werd in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel gezegd dat beoogd werd te waarborgen dat de benodigde

³⁹³ ABRvS 26 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5049 (Wbb Lomm - tracébesluit Zandmaas/Maas-route). Zie ook: ABRvS 13 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4285 (Wm-vergunning Arcen en Velden - tracébesluit Zandmaas/Maasroute).

³⁹⁴ VzABRvS 28 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9389 (onttrekking openbaarheid – tracébesluit A2 Rondweg Den Bosch).

³⁹⁵ ABRvS 6 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA6504 (bouwvergunning geluidsschermen A2).

³⁹⁶ Zie daarover aantekening 3.

bestuursrechtelijke toestemmingen voor de projectuitvoering niet voortijdig werden aangevraagd, opdat het desbetreffende overheidsorgaan kan beschikken over alle van belang zijnde gegevens.³⁹⁷

13.2 Een tweetal wijzigingen van artikel 20, eerste lid

Bij de technische wijziging van de Tracéwet van 1997 werd een volzin toegevoegd aan het eerste lid, luidende: "De eerste volzin is niet van toepassing ten aanzien van een aanvraag tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting ingevolge artikel 83, 85, 100a of 106 van de Wet geluidhinder." Daarover:

"De bedoelde hogerewaardenbesluiten moeten in het kader van de Tracéwet als vergunningen worden beschouwd. Artikel 1, tweede lid, van de Tracéwet rekent tot vergunningen: ontheffingen, dispensaties, afwijkingen en soortgelijke beschikkingen. [...] Bij toepassing van artikel 20 van de Tracéwet ten aanzien van hogerewaardenbesluiten kunnen echter bij nader inzien problemen optreden in relatie tot artikel 17 [inmiddels vervallen-hg] van de Tracéwet. Artikel 17 van de Tracéwet bepaalt dat de benodigde planologische medewerking uiterlijk een jaar na de vaststelling van het tracébesluit wordt verleend. De (formele) beslissing tot vaststelling van de benodigde hogere waarden moet dus binnen een jaar na de vaststelling van het tracébesluit tot stand kunnen komen. Artikel 20, eerste lid, van de Tracéwet kan echter een obstakel hiervoor vormen, waar dat artikel inhoudt dat een voor het desbetreffende project vereiste vergunning niet eerder mag worden aangevraagd dan twee jaren voor het voorziene tijdstip van aanvang van de werkzaamheden. Het is zeer wel denkbaar dat de start van de werkzaamheden ter uitvoering van een tracébesluit in voorkomend geval wordt voorzien voor een tijdstip dat meer dan twee jaar en negen maanden na de vaststelling van dat besluit is gelegen. In een zodanig geval is het ingevolge artikel 20 van de Tracéwet vroegst toegelaten tijdstip van het verzoek om een hogere waarde meer dan negen maanden na de vaststelling van het tracébesluit gelegen. Alsdan ontstaat, rekening houdend met de beslissingstermijn van drie maanden ingevolge artikel 87 van de WGH dan wel artikel 18, tweede lid, van het BGS, strijd met de in artikel 17 van de Tracéwet opgenomen uiterste termijn voor het verlenen van planologische medewerking. Dit wetsvoorstel voorziet in een nadere inpassing van de provinciale hogere-waardenbesluiten in de tracéprocedure, waarbij het bovenstaande probleem wordt vermeden. [...] In aansluiting hierop voorziet artikel I, onder F, in niet-toepasselijkheid van artikel 20, eerste lid, ten aanzien van een verzoek tot het vaststellen van een zodanig hogere-waardenbesluit."³⁹⁸

Bij de wijziging van de Tracéwet van 2000 is de laatste volzin van het eerste lid weer komen te vervallen, vanwege het feit dat de hogere waarden onderdeel werden van het tracébesluit.

13.3 Het vervallen van het gehele eerste lid van artikel 20

Bij de wijziging van de Tracéwet van 15 oktober 2005 (tweede tranche) is het gehele eerste lid komen te vervallen.

"In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel is aangegeven dat het huidige artikel 20, eerste lid, beoogt te waarborgen dat de benodigde bestuursrechtelijke toestemmingen voor de projectuitvoering niet voortijdig worden aangevraagd, zodat het desbetreffende overheidsorgaan ook kan beschikken over alle van belang zijnde gegevens (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 27). Het moge duidelijk zijn dat het bevoegde bestuursorgaan een aanvraag eerst in behandeling kan nemen als beschikt wordt over alle van belang zijnde gegevens, zie ook het bepaalde in artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De wettelijke termijn van 2 jaar kan vanuit dat oogpunt gemist worden. Een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren is dat in toenemende mate gezocht wordt naar publiek-private samenwerkingsconstructies (PPSconstructies) om te komen tot een aanvang van de aanleg of de wijziging van het hoofdinfrastructuurnet op een tijdstip eerder dan in het MIT is genoemd. Alsdan zorgt de huidige tekst van artikel 20, eerste lid, voor een onnodige beperking van de uitvoering van het project. Voorgesteld wordt om het eerste lid van artikel 20 te laten vervallen. Het vervallen van het eerste lid draagt bij aan een verdere uniformering met de regeling inzake de rijksprojectenprocedure."³⁹⁹

³⁹⁷ Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 27.

³⁹⁸ Kamerstukken II 1996/97, 25 018, nr. 3.

³⁹⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29.859, nr. 3, p. 17.

Artikel 21

1. De in artikel 8 bedoelde werken worden voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht aangemerkt als openbare werken van algemeen nut.

2. Indien voor de uitvoering van een of meer besluiten als bedoeld in artikel 20, tweede lid, toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht noodzakelijk is:

a. kan Onze Minister in afwijking van artikel 2, vierde lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht:

1° een andere plaats of gemeente aanwijzen waar de zitting plaatsvindt;

2° bepalen dat de zitting wordt geleid door een door Onze Minister aan te wijzen persoon;

b. worden in afwijking van de artikelen 2, zevende lid, en 3, derde lid, juncto 2, zevende lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht gedeputeerde staten niet gehoord;

c. geldt in plaats van artikel 4 van de Belemmeringenwet Privaatrecht dat de werking van een besluit als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, of artikel 3, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht opgeschort wordt totdat de termijn voor het indienen van een beroepsschrift is verstreken.

1. Parlementaire geschiedenis artikel (oud) 20a

Als gevolg van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure⁴⁰⁰ werd een nieuw artikel 20a (Tracéwet) toegevoegd, dat inhoudelijk overeenkwam met artikel 39o van de WRO. Het al bestaande artikel 20a is per 1 februari 2004 vernummerd tot artikel 20b. Uit paragraaf 10 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de rijksprojectenprocedure de volgende toelichting bij artikel 39o van de WRO (daar waar rijksproject staat geschreven kan ook tracébesluit worden gelezen):

“In paragraaf 5 van het wetsvoorstel is een aantal bepalingen opgenomen met het oogmerk enige versnelling en stroomlijning van procedures aan te brengen op het terrein van het grondgebruik en grondverwerking. Dit betreft in artikel 39o een aantal afwijkingen van de in de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) opgenomen procedure tot oplegging aan een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak van de verplichting om de aanleg en instandhouding van werken met een openbaar belang met gebruikmaking van die onroerende zaak te gedogen.

1. In de eerste plaats worden de projecten waarop de rijksprojectenprocedure van toepassing is, in het wetsvoorstel voor de toepassing van de BP uitdrukkelijk aangemerkt als openbare werken van algemeen nut. Erkenning van dit algemeen nut bij KB (artikel 1 BP) is daardoor niet nodig, hetgeen tijdswinst oplevert.

2. De in de BP opgenomen procedure om te komen tot de oplegging van de gedoogplicht blijft grotendeels in stand, met dien verstande dat de rol van gedeputeerde staten in de artikelen 2, vierde en vijfde lid, en 3, tweede lid, wordt gereduceerd teneinde enige versnelling in de procedure te bereiken.

3. In afwijking van artikel 4 BP kan tegen een besluit tot oplegging van de gedoogplicht rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van bij het Gerechtshof. Deze bepaling is opgenomen met als doel de beroepsprocedures in de uitvoeringsmodule te stroomlijnen. De bestuursrechtelijke beroepen in verband met een rijksproject worden daarmee bij één rechtscollege gebundeld. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, derhalve de bezwaarschriftenprocedure, is niet van toepassing.

4. In afwijking van artikel 4, zesde lid, kan zes weken na de bekendmaking (beroepstermijn Awb) aan het gedoogplichtbesluit gevolg worden gegeven.”⁴⁰¹

Met de wetswijziging van 1 januari 2012 is het artikel vernummerd tot artikel 21, inmiddels is een technische wijziging doorgevoerd.

⁴⁰⁰ Wet van 20 november 2003, Stb. 2013, 519; inwerkingtredingsbesluit van 15 januari 2004, Stb. 2014, 27.

⁴⁰¹ Kamerstukken II 1999/00, 27 178, nr. 3, p. 27. Zie ook het artikelsgewijze commentaar op p. 40 van dezelfde memorie van toelichting.

2. Wijziging artikelen Belemmeringenwet Privaatrecht

Bij de wet van 3 december 2009 tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Stb. 2009, 542) zijn de artikelen 2 en 3 van de Belemmeringenwet Privaatrecht gewijzigd.

“Die wijziging heeft tot gevolg gehad dat de niet tevens aangepaste verwijzingen naar deze artikelen in artikel 15, tweede lid, onder b, van de Spoedwet wegverbreding, in artikel 21, tweede lid, onder b, van de Tracéwet en in artikel 3.36a, tweede lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening niet meer juist waren.”⁴⁰²

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014 (Stb. 2014, 581) is de verwijzing in artikel 21, tweede lid, onder b, gewijzigd. Thans wordt daarin niet meer verwezen naar de artikelen 2, vijfde lid, en 3, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht, maar naar de artikelen 2, zevende lid, en 3, derde lid, juncto 2, zevende lid, van die wet.

Artikel 21a

De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan geschieden nadat het tracébesluit is vastgesteld.

1. Parlementaire geschiedenis bij (oud) artikel 20b

Als gevolg van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure is een nieuw artikel 20a toegevoegd, dat inhoudelijk overeen kwam met artikel 39o van de WRO. Het bestaande artikel 20a werd per 1 februari 2004 vernummerd tot artikel 20b.

2. Crisis- en herstelwet

Artikel 20b en artikel 20c zijn komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet. Met die wet is een grote wijziging doorgevoerd in de onteigeningswet, die enerzijds betrekking had op Titel IV en anderzijds op de ont koppeling tussen de planologische procedures en de onteigeningsprocedure. Tijdens de behandeling van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet in de EK is door de Minister van Justitie toegezegd dat het vervallen van de zogenaamde koppelingsartikelen ongedaan zou worden gemaakt via een daartoe strekkende wet. Bij wet van 23 december 2010 tot aanpassing van de Spw, de Tracéwet, de Waterwet, en de Wro in verband met de hernieuwde invoering van koppelingen tussen de onteigeningsprocedure en planologische procedures (Stb. 2011, 10) zijn de koppelingen in de diverse wetten hersteld en zijn de artikelen 20b en 20c opnieuw vastgesteld.

Stb. 2011, 10 kende in artikel V een samenloopbepaling om te zorgen dat de oude artikelen 20b en 20c konden terugkeren in de toen geldende Tracéwet (tot 1 januari 2012) en bovendien een bepaling ad 2. die ervoor zorgde dat de artikelen 20b en 20c vernummerd werden tot de artikelen 21a en artikel 21b.

“Indien het bij koninklijke boodschap van 27 april 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (32 377) tot wet is verheven of wordt verheven, en artikel I, onderdeel F, van die wet later in werking treedt dan deze wet, worden de artikelen 20b en 20c van de Tracéwet vernummerd tot de artikelen 21a en 21b.”

3. Onteigening: de administratieve en de gerechtelijke procedure

De administratieve procedure eindigt met het KB tot onteigening. De gerechtelijke procedure vangt aan met een dagvaarding en resulteert in een vonnis van de rechtbank. Indien de benodigde gronden niet via minnelijke verwerving kunnen worden aangekocht, zal tot onteigening moeten worden overgegaan.

“Het tweede punt [het eerste punt betrof de duur van de administratieve fase van de geldende onteigeningsprocedure-hg] is dat het onderhavige wetsvoorstel nog een specifieke voorziening

⁴⁰² Kamerstukken II 2013/14, 33 976, nr. 3, p. 8.

bevat voor de gevallen waarin de gerechtelijke fase van de onteigening moet worden doorlopen. In de gevallen waarin de gerechtelijke onteigeningsprocedure moet worden doorlopen kan de vervroegde onteigeningsprocedure worden gevolgd, welke in het algemeen zes maanden duurt. Met de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan reeds worden begonnen indien het tracébesluit is vastgesteld. Het hoeft derhalve niet zo te zijn dat met het beginnen van de gerechtelijke onteigeningsprocedure moet worden gewacht totdat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Teneinde hieromtrent elke onzekerheid weg te nemen, is in het wetsvoorstel bepaald dat de dagvaarding in dezen mag worden uitgebracht nadat het tracébesluit is vastgesteld. Het zal duidelijk zijn dat de dagvaarding pas kan worden uitgebracht nadat het onteigeningsKB is vastgesteld. Ook dit punt kan derhalve tijdswinst opleveren.”⁴⁰³

4. Soms wel wachten met dagvaarding tot het onherroepelijk zijn van het tracébesluit

“Het artikel bepaalt dat de dagvaarding in de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden uitgebracht na de vaststelling van het tracébesluit en dat daarmee dus niet hoeft te worden gewacht totdat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Door het parallelschakelen van beroepsprocedure en een deel van de gerechtelijke onteigeningsprocedure wordt tijdswinst behaald. Wat betreft de (gedeeltelijke) parallelschakeling ziet de situatie er als volgt uit. Eerst dient het tracébesluit te zijn vastgesteld. Vervolgens is er een beroepstermijn van 6 weken. Daarna moet het verweerschrift worden uitgebracht, waarvoor 2 maanden wordt geraamd. Vervolgens heeft de rechter 12 maanden de tijd om tot een beslissing te komen. Gedurende de beroepstermijn kan worden begonnen aan de administratieve fase van de onteigening, resulterend in een Koninklijk besluit. Voor die fase is circa 7 maanden nodig. Het KB is er dus pas als de in de lijn van de procedure met betrekking tot het tracébesluit het verweerschrift reeds is uitgebracht en als de voorbereidingen worden getroffen voor de zittingen met betrekking tot de beroepen voor het tracébesluit. In de onteigeningslijn dienen, na de totstandkoming van het KB, vervolgens minnelijke pogingen te worden gedaan. Dit vergt een tijdsbeslag van enkele maanden. Nadat die zijn afgerond en voor zover die niet hebben geleid tot overeenstemming, is er aanleiding tot het starten van de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Die kan dus feitelijk pas starten als de behandeling van de beroepen tegen het desbetreffende tracébesluit reeds een flink eind is gevorderd. Feitelijk zal het zo zijn dat, gelet op de tijdsduur die naar verwachting gemoeid zal zijn met de gerechtelijke onteigeningsprocedure, het onteigeningsvonnis van de rechtbank pas zal worden gegeven nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Wij verwijzen op dit punt naar het bij de memorie van toelichting gevoegde schema. Mocht zich een uitzonderingsgeval voordoen, waarin het onteigeningsvonnis kan worden gewezen terwijl het tracébesluit nog niet onherroepelijk is geworden, dan ligt het in de rede dat de rechtbank wacht met het wijzen van het vonnis totdat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. Voorts zijn wij van oordeel dat het geen aanbeveling verdient een dagvaarding uit te brengen voordat het tracébesluit onherroepelijk is geworden in de gevallen waarin minnelijk overleg afhankelijk is van de beoordeling van de afweging van de belangen in een tegen een tracébesluit ingestelde beroepsprocedure. Met andere woorden: onder het regime van de vo[or]gestelde bepaling zal het niet zo zijn dat in alle gevallen een dagvaarding zal worden uitgebracht voordat het tracébesluit onherroepelijk is geworden. (...) Tegen de achtergrond van het vorenstaande zijn wij van oordeel dat er goede gronden zijn voor het voorstel om wettelijk buiten twijfel te stellen dat de dagvaarding reeds kan worden uitgebracht nadat het tracébesluit is vastgesteld en voordat het onherroepelijk is geworden, en anderzijds dat de belangen van rechtszekerheid en rechtsbescherming door het voorstel niet in het gedrang zullen komen. Of de bepaling zal kunnen worden toegepast, vergt een beoordeling van de concr[e]te situatie van het geval. Voor de goede orde willen wij tenslotte benadrukken dat het hier niet gaat om iets volstrekt nieuws. In de huidige praktijk komt het voor dat de dagvaarding wordt uitgebracht vóór het onherroepelijk worden van het tracébesluit. De functie van de bepaling is niet meer dan om aan twijfel ter zake in de praktijk een eind te maken.”⁴⁰⁴

5. Jurisprudentie

Over de start van de administratieve voorbereiding.

⁴⁰³ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 11.

⁴⁰⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 42-43.

“Bij de aankoop van de gronden zal in de eerste plaats zoveel mogelijk worden getracht de desbetreffende gronden in der minne te verwerven. Indien geen overeenstemming wordt bereikt zal eerst na het onherroepelijk worden van de tracébesluiten tot onteigening worden overgegaan op basis van de onteigeningswet. De administratieve voorbereiding van de onteigening kan overigens eerder beginnen, maar is als zodanig niet “onomkeerbaar”.”⁴⁰⁵

Tracébesluit regelt de beëindiging van het gebruik van de gronden niet.

“Het moment waarop appellanten het bestaande gebruik van hun gronden daadwerkelijk zullen moeten hebben beëindigd, vindt geen regeling in het tracébesluit en behoeft daarin niet te worden geregeld. Het zal moeten worden gezien in het verwervingstraject. In dit verband heeft de Minister gesteld dat ook de schade die bedrijven lijden als gevolg van het verschil in tijd tussen vertrek en vestiging op een nieuwe plaats in de schadeloosstelling zal worden verdisconteerd.”⁴⁰⁶

6. Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht

De wet van 13 juli 2016 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht) is nog niet in werking getreden (Stb. 2016, 290). Zodra de wet in werking treedt wordt artikel 21a van de Tracéwet gewijzigd.

Artikel 21a van de Tracéwet komt dan als volgt te luiden: “De vordering als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet kan worden ingesteld nadat het tracébesluit is vastgesteld.”

Artikel 21b

- 1. Onverminderd het bepaalde in artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet kan het vonnis van onteigening van de rechtbank niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden.**
- 2. In aanvulling op de artikelen 54n en 59 van de onteigeningswet is ten behoeve van de in het eerste lid bedoelde inschrijving een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel een verklaring van de Secretaris van de Raad van State nodig, waaruit blijkt dat het tracébesluit onherroepelijk is geworden.**

1. Parlementaire geschiedenis bij (oud) artikel 20c

Als gevolg van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure is artikel 20a vernummerd tot artikel 20b en is een nieuw artikel 20a toegevoegd. Tevens is artikel 20b vernummerd tot artikel 20c.

Het huidige artikel 21b was aanvankelijk niet in het voorstel tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) opgenomen. De nota van wijziging voegde het artikel als artikel 20b toe en verwijst voor een toelichting naar de nota naar aanleiding van het verslag. Het artikel bevat een bepaling over de wenselijkheid om in de wet een voorziening te hebben om vroegtijdige inschrijving van het onteigeningsvonnis te voorkomen.

“Nadere overweging van de materie in het licht van de aan de orde zijnde vragen heeft ons verder tot de conclusie geleid dat het wenselijk is in de wet de voorziening op te nemen dat het onteigeningsvonnis slechts in de openbare registers kan worden ingeschreven nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden.”⁴⁰⁷

Met de wijziging van de Tracéwet als gevolg van de invoering van een rijksprojectenprocedure werd artikel 20c tekstueel in overeenstemming gebracht met artikel 39q van de WRO. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel inzake invoering van een rijksprojectenprocedure (voor rijksprojectbesluit kan ook tracébesluit worden gelezen):

⁴⁰⁵ VzABRvS 18 november 1998, nrs. F01.98.0188, F01.98.0208 en F01.98.0221 (schorsingsverzoeken HSL-Zuid, A16 en A4), p. 7.

⁴⁰⁶ ABRvS 6 september 1999, nrs. E01.98.0242, E01.98.0273 en E01.98.0312 (HSLZuid, A16 en A4), p. 120).

⁴⁰⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 42-43.

“Ingevolge artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet gaat door inschrijving in de openbare registers van het vonnis houdende onteigening, de eigendom op de onteigenaar over. Deze inschrijving kan ingevolge de artikelen 54f, 54n en 59 van de onteigeningswet eerst plaatsvinden nadat het vonnis kracht van gewijsde heeft verkregen. Ten behoeve van de rechtszekerheid en een deugdelijke rechtsbescherming jegens degene die wordt onteigend, dient op dat moment ook het rijksprojectbesluit onherroepelijk te zijn. Het eerste lid stelt dit buiten twijfel.”⁴⁰⁸

2. Crisis- en herstelwet

Artikel 20b en artikel 20c zijn komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet. Met die wet is een grote wijziging doorgevoerd in de onteigeningswet, die enerzijds betrekking had op Titel IV en anderzijds op de ont koppeling tussen de planologische procedures en de onteigeningsprocedure. Tijdens de behandeling van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet in de EK is door de Minister van Justitie toegezegd dat het vervallen van de zogenaamde koppelingsartikelen ongedaan zou worden gemaakt via een daartoe strekkende wet. Bij wet van 23 december 2010 tot aanpassing van de Spw, de Tracéwet, de Waterwet, en de Wro in verband met de hernieuwde invoering van koppelingen tussen de onteigeningsprocedure en planologische procedures (Stb. 2011, 10) zijn de koppelingen in de diverse wetten hersteld en zijn de artikelen 20b en 20c opnieuw vastgesteld.

Stb. 2011, 10 kende in artikel V een samenloopbepaling om te zorgen dat de oude artikelen 20b en 20c konden terugkeren in de toen geldende Tracéwet (tot 1 januari 2012) en bovendien een bepaling ad 2. die ervoor zorgde dat de artikelen 20b en 20c vernummerd werden tot de artikelen 21a en artikel 21b.

“Indien het bij koninklijke boodschap van 27 april 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (32 377) tot wet is verheven of wordt verheven, en artikel I, onderdeel F, van die wet later in werking treedt dan deze wet, worden de artikelen 20b en 20c van de Tracéwet vernummerd tot de artikelen 21a en 21b.”

Artikel 22

- 1. Indien een belanghebbende ten gevolge van een tracébesluit schade lijdt of zal lijden, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en ten aanzien waarvan de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd, kent Onze Minister hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.**
- 2. Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening blijft buiten toepassing voor zover de belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in het eerste lid.**
- 3. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld omtrent de indiening en afhandeling van een verzoek om schadevergoeding.**

1. Algemeen

Artikel 22 (toen als artikel 20d) bevat een zogenaamde voorrangregeling en is ingevoegd bij de wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) in 2005. Bij inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) is in het tweede lid van artikel 20d artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vervangen door afdeling 6.1 van de Wro.

Bij de wijziging van de Tracéwet met ingang van 1 januari 2012 is artikel 20d vernummerd tot artikel 22.

2. Parlementaire geschiedenis

Bij brief van 5 februari 1998 aan de Tweede Kamer is reeds aangekondigd dat de wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) een wettelijke regeling inzake nadeelcompensatie zou bevatten.⁴⁰⁹

“De huidige Tracéwet kent geen schadevergoedingsbepaling. Het is gebruikelijk dat in elk tracébesluit een bepaling wordt opgenomen dat de algemene of een bijzondere nadeelcompensatieregeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat van toepassing is. Het

⁴⁰⁸ Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nr. 3, p. 41-42.

⁴⁰⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25 600 XII, nr. 31.

ontbreken van een schadevergoedingsbepaling heeft in de rechtspraak geleid tot een discussie over de mogelijke samenloop van competenties ter zake van het toekennen van schadevergoeding in verband met tracébesluiten. Daarover het volgende: Het huidige artikel 15, zesde lid, bepaalt dat een tracébesluit, voor zover dat in strijd is met een bestemmingsplan, geldt als vrijstelling, bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht wordt geconcludeerd dat artikel 49 WRO, gelet op het bepaalde in artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet, een wettelijke grondslag biedt voor vergoeding van schade veroorzaakt door een tracébesluit. De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) is voorshands geneigd deze conclusie te onderschrijven (advies van 24 april 2003). Het tracébesluit bindt in deze benadering – anders dan voorheen – de burger rechtstreeks, terwijl artikel 49 WRO de door het tracébesluit benadeelde belanghebbende een aanspraak op schadevergoeding biedt. De juistheid van deze conclusie staat echter niet vast, zo zegt de CAW, zolang de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit punt nog geen oordeel heeft gegeven. Echter, aldus de CAW, wanneer de conclusie van de opstellers van het evaluatierapport als juist moet worden gekwalificeerd, zou de gemeenteraad voortaan bevoegd zijn om op de voet van artikel 49 WRO te beslissen omtrent toekenning van schadevergoeding terzake van een tracébesluit en in beginsel ook gehouden zijn deze te vergoeden. Daarnaast zou de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van een in een tracébesluit opgenomen schadevergoedingsparagraaf, dan wel op grond van de nadeelcompensatieregeling(-en) van Verkeer en Waterstaat bevoegd zijn om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door een rechtmatig tracébesluit. Alsdan dreigt het gevaar van samenlopende, of dubbele competenties. Dit moet ongewenst worden geacht. De CAW stelt mede naar aanleiding van het evaluatierapport voor om, in navolging van artikel 8.31 van de Wet luchtvaart, ingevoegd bij wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (Stb. 2002, 374), een voorrangsregeling op te nemen in de Tracéwet, waarbij artikel 49 van de WRO in eerste instantie buiten toepassing blijft, met als doel samenloop van competenties ter zake van het toekennen van schadevergoeding in verband met tracébesluiten te voorkomen. Over deze zogenaamde samenloopproblematiek is de nodige discussie gevoerd. Teneinde elke onduidelijkheid weg te nemen is het wenselijk dat de wetgever ter zake een wettelijke voorziening treft. Het voorstel van de CAW wordt gevolgd. Dit heeft geleid tot het voorgestelde artikel 20d.”⁴¹⁰

3. Jurisprudentie

3.1 Tracébesluit schadeveroorzakend besluit

Al voordat artikel 20d in werking trad, is de Afdeling ingegaan op de vraag aan de hand van welke maatstaven een verzoek om schadevergoeding waarop de Regeling Nadeelcompensatie Betuweroute van toepassing is, moet worden beoordeeld.

“De Regeling beoogt, blijkens de toelichting daarop, naast de behandeling van nadeelcompensatieclaims tevens te voorzien in een eerdere behandeling van planschadeclaims, ter vergoeding van als gevolg van de Betuweroute geleden nadeel. Voorts blijkt uit de toelichting op artikel 6 dat de adviescommissie, als bedoeld in artikel 5 van de Regeling, in haar advisering dient aan te geven of een verzoek om schadevergoeding gekwalificeerd moet worden als een verzoek om planschade of als een verzoek om nadeelcompensatie. Dat is van belang, omdat deze verzoeken ieder een eigen beoordeling vergen. Bij de toepassing van de Regeling hanteert de Minister als uitgangspunt dat een verzoek om schadevergoeding voorzover de gestelde schade een rechtstreeks gevolg is van het tracébesluit in beginsel wordt behandeld als een verzoek om vergoeding van planologische schade waarbij wordt getoetst aan de criteria die gelden voor de beoordeling van planschade. De Afdeling acht dit uitgangspunt aanvaardbaar gelet op de aard van het tracébesluit. Het (onherroepelijke) tracébesluit maakt het mogelijk concreet na te gaan of er sprake is van een in planologisch opzicht gewijzigde en nadeliger situatie. In dit verband zij er op gewezen dat thans ingevolge artikel 15, zesde lid, van de op 15 oktober 2000 in werking getreden wijziging van de Tracéwet, in samenhang met artikel 19 en artikel 49, aanhef en onder b, van de WRO, tracébesluiten, voorzover deze in strijd zijn met het oude bestemmingsplan ook onder het bereik van artikel 49 WRO vallen.”⁴¹¹

⁴¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 8-9.

⁴¹¹ ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0570 (schadevergoeding Betuweroute Bemmel-Zevenaar). Identiek ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0571 (schadevergoeding Betuweroute B3) en ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0572 (schadevergoeding Betuweroute Pannerdensch Kanaal).

3.2 Schadevergoeding toch onderdeel van de procedure tegen het tracébesluit

Een bijzondere uitspraak die voor zover mij bekend geen navolging heeft gekregen:

“Wat betreft het bezwaar van [appellant] dat de minister niet het bestreden besluit had mogen nemen, zonder toekenning van een vergoeding voor het treffen van geluidreducerende maatregelen, overweegt de Afdeling dat de minister in de regel kan volstaan met een verwijzing naar de Regeling Nadeelcompensatie en dat daar in het onderhavige geval nog een beroep op kan worden gedaan. De Afdeling overweegt evenwel dat in dit geval de situatie ter plaatse van de woning [locatie] ten opzichte van de bestaande situatie aanzienlijk zal verslechteren en de minister zich bereid heeft verklaard, in aanvulling op de Regeling Nadeelcompensatie, tot het treffen van extra geluidreducerende gevelvoorzieningen aan de woning tot een bedrag van € 7150 in een poging het geschil met [appellant] in der minne te schikken. In de omstandigheden van dit geval acht de Afdeling het treffen van bedoelde voorzieningen een noodzakelijke tegemoetkoming en het aangeboden bedrag passend. In dat verband overweegt de Afdeling dat het door de minister gedane voorstel niet onredelijk moet worden geacht en dat voor zover [appellant] niet met dat voorstel heeft ingestemd en verdergaande maatregelen wenst, [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van zodanige schade die noopt tot het treffen van verdergaande geluidreducerende maatregelen. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij niet tevens een vergoeding voor het treffen van geluidreducerende maatregelen is toegekend, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient op dit punt wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.”⁴¹²

Normaliter verwijst de Afdeling immers naar de schadevergoedingsregeling:

“Ten aanzien van de eventuele schade heeft [appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat deze van een zodanige omvang zal zijn dat de minister niet in redelijkheid kon volstaan met verwijzing naar de mogelijkheid tot het indienen van een schadeverzoek op grond van artikel 20d van de Tracéwet conform de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.”⁴¹³

Zie ook:

“Ingevolge artikel 15 van het tracébesluit is de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 van toepassing. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 februari 2012, in zaak nr. 201105267/1/R4 dient bij de beoordeling van de vraag of de minister het tracébesluit in redelijkheid heeft kunnen vaststellen, onder meer te worden betrokken of de minister heeft onderzocht welke schade kan optreden en of deze zodanig is dat het voorkomen daarvan zwaarder moet wegen dan het belang dat is gediend met de vergroting van de capaciteit op het spoor tussen Weesp en Lelystad. Bij de beoordeling van de vraag of de minister bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid het tracébesluit kon vaststellen, dient voorts te worden betrokken dat ten aanzien van mogelijk optredende schade als gevolg van het tracébesluit in ieder geval dient vast te staan dat er een regeling is voor de afhandeling van deze schade en welke regeling dat is. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat schade aan het appartementencomplex door trillingen zal ontstaan. Voor zover zij desondanks nadelige gevolgen ondervindt van het tracébesluit heeft de minister in redelijkheid ten aanzien van een vergoeding van de eventuele schade met een verwijzing naar de Regeling Nadeelcompensatie kunnen volstaan.”⁴¹⁴

3.3 Voorrangsregeling

Eerst een tweetal uitspraken van de rechtbank Zutphen. Verderop in deze aantekening de hoger beroepsuitspraak.

“Uit de hiervoor weergegeven geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet moet naar het oordeel van de rechtbank worden afgeleid dat het bepaalde in artikel

⁴¹² ABRvS 24 maart 2010, nr. ECLI:NL:RVS:2010:BL8732 (tracébesluit N50 Ramspol-Ens).

⁴¹³ ABRvS 6 april 2011, nr. ECLI:NL:RVS:2011:BQ0312 (tracébesluit A28 Zwolle-Meppel).

⁴¹⁴ ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8950 (Spooruitbreiding Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad, maatregelen korte termijn Traject Weesp - Lelystad).

20d, tweede lid, van de Tracéwet uitsluitend tot doel heeft te voorkómen dat de gemeenteraad bevoegd is te oordelen over verzoeken om vergoeding van schade ten gevolge van een Tracébesluit indien en voor zover dat verzoek bij verweerder is of kan worden ingediend. Anders dan verweerder heeft gesteld, ziet die bepaling niet mede op de criteria aan de hand waarvan verzoeken om schadevergoeding moeten worden beoordeeld en is naar het oordeel van de rechtbank met die bepaling niet beoogd verzoeken om schadevergoeding voor zover de gestelde schade het gevolg is van het Tracébesluit niet langer te behandelen en beoordelen als verzoeken om planschade, zoals reeds vóór inwerkingtreding van artikel 20d van de Tracéwet op 30 november 2005 het geval was.”⁴¹⁵

Een andere benadering van de rechtbank Zwolle-Lelystad:

“De rechtbank is met verweerder van oordeel dat het met de invoering van artikel 20d van de Tracéwet de bedoeling van de wetgever is geweest (naast de oplossing van het zogenaamde ‘loket-probleem’) om verzoeken om schadevergoeding in verband met tracébesluiten te beoordelen aan de hand van criteria die gelden voor de beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie gebaseerd op het beginsel van gelijkheid van openbare lasten (egalité-beginsel). Teneinde aan deze doelstelling inhoud te geven is aan artikel 20d expliciet een tweede lid toegevoegd om ervoor te zorgen dat er geen samenloop zou ontstaan bij verzoeken op grond van artikel 49 WRO (oud) en verzoeken op grond van artikel 20d Tracéwet. Voorts deelt de rechtbank de opvatting van verweerder dat de keuze van de wetgever past in de huidige tijdsgeest, nu ook in de recent in werking getreden Waterwet door de wetgever is gekozen voor het afhandelen van schadevergoedingsverzoeken op basis van het egalité-beginsel, onder het uitdrukkelijk buiten toepassing verklaren van de planschadeartikelen van de Wro.”⁴¹⁶

Een benadering van de rechtbank ‘s-Hertogenbosch gelijk aan die van de rechtbank Zutphen:

“Verweerder heeft het verzoek beoordeeld met toepassing van de Regeling omdat in het Tracébesluit hiernaar wordt verwezen en eenieder ervan uit mocht gaan dat deze regeling inhoudelijk zou worden toegepast. Verweerder heeft met toepassing van artikel 2 en 3 van de Regeling rekening gehouden met het normaal maatschappelijk risico en uitdrukkelijk niet de materiële beoordelingsmaatstaf van artikel 49 van de WRO aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd. De rechtbank is van oordeel dat er geen wettelijke grondslag is voor toepassing van de Regeling en overweegt hiertoe het volgende. Artikel 20d van de Tracéwet is ingevoerd bij de Wet van 20 oktober 2005 tot wijziging van de Tracéwet (tweede tranche). Deze wet voorziet niet in overgangsrecht. Artikel 20d van de Tracéwet heeft derhalve onmiddellijke werking en is van toepassing op de op of na 30 november 2005 ingediende verzoeken om schadevergoeding. Derhalve is artikel 20d van de Tracéwet van toepassing op de afdoening van het verzoek van eiser. Dit verzoek dient te worden beoordeeld aan de hand van de in artikel 20d, eerste lid, van de Tracéwet gestelde beoordelingsmaatstaf. Verweerder heeft ter zitting aangegeven dat geen uitvoering is gegeven aan artikel 20d, derde lid, van de Tracéwet. De Regeling is derhalve niet van toepassing ingevolge artikel 20d, derde lid van de Tracéwet. Bovendien valt uit de tekst van artikel 20d, derde lid, van de Tracéwet af te leiden dat dit artikel slechts ruimte biedt voor het stellen van regels omtrent de procedurele afwikkeling en niet voor het stellen van een andere materiële beoordelingsmaatstaf dan in artikel 20d, eerste lid, van de Tracéwet. Dat in het Tracébesluit de Regeling van toepassing is verklaard, leidt niet tot een ander oordeel. Door de inwerkingtreding van artikel 20d van de Tracéwet met onmiddellijke werking, is deze verklaring betekenisloos geworden. Verweerder heeft zich ter zitting voorts op het subsidiaire standpunt gesteld dat artikel 20d, eerste lid, gelet op het woord ‘redelijkerwijs’ ruimte biedt voor een beoordeling analoog aan artikel 2 en 3 van de Regeling. De rechtbank overweegt hierover het volgende. In de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet is, in de memorie van toelichting (TK 2004-2005, 29 859, nr. 3), het volgende aangegeven: ‘Het ontbreken van een schadevergoedingsbepaling heeft in de rechtspraktijk geleid tot een discussie over de mogelijke samenloop van competenties ter zake van het toekennen van schadevergoeding in verband met Tracébesluiten. De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving stelt mede naar aanleiding van het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht voor om, in navolging van artikel 8.31 van de Wet luchtvaart, ingevoegd bij wet van 27 juni 2002 tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik

⁴¹⁵ Rb. Zutphen 30 november 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BU7457 en ECLI:NL:RBZUT:2011:BU7459 (inzake schadevergoeding Hanzelijn).

⁴¹⁶ Rb. Zwolle-Lelystad 20 december 2011, Awb 11/330 (niet gepubliceerd op rechtspraak.nl).

van de luchthaven Schiphol (Stb. 2002, 374), een voorrangregeling op te nemen in de Tracéwet, waarbij artikel 49 van de WRO in eerste instantie buiten toepassing blijft, met als doel samenloop van competenties ter zake van het toekennen van schadevergoeding in verband met Tracébesluiten te voorkomen.' In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State TK 2004-2005, 29 859, nr. 4) is het volgende opgenomen: '4. In de memorie van toelichting was aangegeven dat artikel 49 WRO niet nadrukkelijk buiten toepassing verklaard behoeft te worden onder verwijzing naar het overeenkomstige artikel 48a WRO. Reden voor het niet met zoveel woorden buiten toepassing verklaren is het uitgangspunt geweest dat als op het niveau van de wet wordt bepaald dat het de minister van Verkeer en Waterstaat is die bevoegd is om schadevergoeding toe te kennen ten gevolge van een Tracébesluit, de gemeenteraad die bevoegdheid op grond van artikel 49 WRO niet (meer) heeft. Artikel 20d zou met andere woorden gezien moeten worden als een *lex specialis* van artikel 49 WRO. Nu de Raad ondanks de tekst van het voorgestelde artikel 20d en de memorie van toelichting van mening is dat samenloop nog steeds niet is uitgesloten, is artikel 20d aangevuld met een derde lid, waarin expliciet is bepaald dat artikel 49 WRO niet van toepassing is.' De rechtbank is van oordeel dat artikel 20d, eerste lid, van de Tracéwet een identieke beoordelingsmaatstaf bevat als artikel 49 van de WRO. Voor de uitleg van verweerder valt geen steun te vinden in de wetsgeschiedenis. De verwijzing in de wetsgeschiedenis naar de schadevergoedingsregeling in de Luchtvaartwet leidt niet tot een ander oordeel. Uit de wetsgeschiedenis leidt de rechtbank af dat deze verwijzing enkel betrekking heeft op de door de wetgever gesignaleerde problematiek van samenloop van bevoegdheden. Hieruit valt niet af te leiden dat de wetgever met artikel 20d van de Tracéwet heeft beoogd de beoordelingsmaatstaf van artikel 49 van de WRO buiten toepassing te verklaren. Uit de verwijzing naar de later in werking getreden Waterwet valt zulks evenmin af te leiden, nu hier inhoudelijk dezelfde motivering is gegeven voor het opnemen van een voorrangregeling als in de memorie van toelichting van de Tracéwet. Voor zover verweerder zich op basis van het bepaalde in artikel 20, tweede lid, van de Tracéwet, op het standpunt stelt dat artikel 49 van de WRO materieel buiten toepassing moet worden gelaten, overweegt de rechtbank dat dit niet het geval is. Het bepaalde in artikel 20d, tweede lid, van de Tracéwet heeft uitsluitend tot doel te voorkomen dat de gemeenteraad bevoegd is te oordelen over verzoeken om vergoeding van schade ten gevolge van een Tracébesluit en niet tot het stellen van een andere beoordelingsmaatstaf. De rechtbank concludeert dat voor een beoordeling van het verzoek van eiser volgens de Regeling geen ruimte is en dat het verzoek dient te worden beoordeeld op basis van de beoordelingsmaatstaf van artikel 20d van de Tracéwet die identiek is aan de beoordelingsmaatstaf van artikel 49 van de WRO."⁴¹⁷

In hoger beroep (naar aanleiding van uitspraken van de Rb Zutphen en Rb 's-Hertogenbosch):

"De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij, door bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico te hanteren, heeft miskend dat artikel 20d van de Tracéwet hetzelfde criterium als artikel 49 van de WRO behelst en dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet niet valt af te leiden dat de wetgever met deze bepaling heeft beoogd dat op een besluit op een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een tracébesluit niet langer de maatstaven voor vergoeding van planschade van overeenkomstige toepassing zijn, zoals reeds vóór inwerkingtreding van artikel 20d van de Tracéwet het geval was. Daartoe voert de minister aan dat uit de tekst en de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet valt af te leiden dat de wetgever heeft beoogd dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade als gevolg van een tracébesluit voor rekening van de verzoeker wordt gelaten. In dit verband acht de minister van belang dat in het tracébesluit de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 van toepassing is verklaard en dat in de jurisprudentie van de Afdeling steun is te vinden voor zijn uitleg van artikel 20d van de Tracéwet. [...] Uit de tekst van artikel 20d van de Tracéwet, zoals die bepaling tot 1 januari 2012 luidde, blijkt niet dat de minister bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico mag hanteren. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II, 2004-2005, 29 859, nr. 3) is in paragraaf 6 onder verwijzing naar een advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (hierna: de CAW) van 24 april 2003 vermeld dat de Tracéwet nog geen schadevergoedingsbepaling kent, dat het gebruikelijk is dat in een tracébesluit wordt bepaald dat een algemene of bijzondere nadeelcompensatieregeling van het Ministerie van

⁴¹⁷ Rb. 's-Hertogenbosch 24 januari 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BV2168 (inzake schadevergoeding A2/A67 Randweg Eindhoven).

Verkeer en Waterstaat van toepassing is en dat het ontbreken van een schadevergoedingsbepaling in de praktijk tot een discussie heeft geleid over een mogelijke samenloop van bevoegdheden ter zake van het vergoeden van schade als gevolg van een tracébesluit. Omdat een tracébesluit, voor zover het strijdig met een bestemmingsplan is, ingevolge artikel 15, zesde lid, van de Tracéwet met een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO wordt gelijkgesteld, is, volgens de CAW, de gemeenteraad op de voet van artikel 49 van de WRO bevoegd te beslissen op een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van een tracébesluit, terwijl de minister dat, op grond van een in een tracébesluit opgenomen schadevergoedingsparagraaf of op grond van een nadeelcompensatieregeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, evenzeer is. Vanwege het gevaar van samenloop van bevoegdheden, heeft de CAW het voorstel gedaan een voorrangregeling in de Tracéwet op te nemen, waardoor artikel 49 van de WRO buiten toepassing blijft. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat dit voorstel wordt gevolgd en dat dit tot het voorgestelde artikel 20d van de Tracéwet heeft geleid. Gelet op de uiteenzetting in de memorie van toelichting, heeft de wetgever onderkend dat schade als gevolg van een tracébesluit ook kan worden vergoed op de voet van artikel 49 van de WRO, indien een tracébesluit in strijd met een bestemmingsplan is. In die situatie had een belanghebbende ofwel onmiddellijk een verzoek om volledige schadevergoeding bij de gemeenteraad kunnen indienen, ofwel later een verzoek om aanvullende schadevergoeding bij de gemeenteraad kunnen indienen, nadat de minister een tegemoetkoming krachtens een nadeelcompensatieregeling had toegekend, op de grond dat vergoeding van de schade niet voldoende anderszins is verzekerd. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 20d van de Tracéwet valt niet af te leiden dat de wetgever met deze bepaling heeft beoogd om, anticiperend op de inwerkingtreding van afdeling 6.1 van de Wro, van het in de jurisprudentie over artikel 49 van de WRO aanvaarde uitgangspunt van volledige schadevergoeding af te wijken. Onder deze omstandigheden verzet de rechtszekerheid zich ertegen om, zoals de minister doet, in artikel 20d van de Tracéwet in te lezen dat hij bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico mag hanteren. Dat de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 in het tracébesluit van toepassing is verklaard, leidt niet tot een ander oordeel, omdat niet met verwijzing naar een beleidsregel van artikel 20d van de Tracéwet kan worden afgeweken. Ten slotte kan de verwijzing naar verscheidene uitspraken van de Afdeling over de rechtmatigheid van een tracébesluit de minister evenmin baten. In de betreffende zaken was niet aan de orde of de minister bij het vaststellen van de schadevergoeding een drempel wegens het normale maatschappelijke risico mag hanteren. Daarover is in die uitspraken geen oordeel gegeven.”⁴¹⁸

Artikel 23

- 1. Onze Minister onderzoekt voor afloop van de termijn, genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel f, de gevolgen van de ingebruikneming van een aangelegde of gewijzigde hoofdweg, landelijke spoorweg of hoofdvaarweg ten aanzien van de in dat artikel bedoelde milieuaspecten.**
- 2. Indien het onderzoek betrekking heeft op het aspect luchtkwaliteit, wordt, voor zover voorhanden, gebruik gemaakt van de gegevens als bedoeld in artikel 5.14 van de Wet milieubeheer, aangegeven welke aanvullende maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek nodig zijn en binnen welke termijn die maatregelen worden getroffen.**
- 3. Indien het onderzoek betrekking heeft op het aspect geluidhinder, wordt inzicht gegeven in de geluidproductie of geluidsbelasting na realisering van de in het tracébesluit opgenomen geluidmaatregelen, aangegeven welke aanvullende maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek nodig zijn en binnen welke termijn die maatregelen worden getroffen.**
- 4. Onze Minister zendt de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg de resultaten van het onderzoek toe alsmede een beschrijving van de maatregelen die nodig zijn om alsnog te voldoen aan de milieueisen die ten grondslag liggen aan de in het tracébesluit opgenomen maatregelen.**
- 5. De in het vierde lid bedoelde toezending geschiedt gelijktijdig met die van het eerstvolgende verslag, bedoeld in artikel 24.**

1. Algemeen

⁴¹⁸ ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4384 en ECLI:NL:RVS:2012:BY4385 (schadevergoeding tracébesluit Hanzelijn). ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4389, ECLI:NL:RVS:2012:BY4390, ECLI:NL:RVS:2012:BY4391, ECLI:NL:RVS:2012:BY4392, ECLI:NL:RVS:2012:BY4393 en ECLI:NL:RVS:2012:BY4394 (schadevergoeding tracébesluit A2/A67).

Artikel 23 is met ingang van 1 januari 2012 toegevoegd aan de Tracéwet. Met ingang van 1 juli 2012 is de Invoeringswet geluidproductieplafonds in werking getreden. Die wet heeft een aantal artikelen van de Tracéwet gewijzigd. Bij die gelegenheid is in artikel 23, derde lid, het woord 'geluidbelasting' vervangen door: geluidproductie of geluidbelasting. Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Dat tegen een beslissing als bedoeld in artikel 23, eerste lid, geen beroep openstaat, was tot die datum opgenomen in de bijlage behorende bij art. 8:5 (de zogenaamde negatieve lijst). Met de wijziging van de Awb met ingang van 1 januari 2013 is de lijst opgenomen in hoofdstuk. 1, bijlage 2 Van beroep uitgezonderde besluiten (art. 8:5), artikel 1, waar staat dat tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift, geen beroep kan worden ingesteld. Het gaat dan onder meer om artikel 23, eerste lid, van de Tracéwet.

2. Parlementaire geschiedenis

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

"In het eerste lid, onderdeel e [thans onderdeel f-hg] wordt gesproken van een opgave van de te onderzoeken milieuaspecten. Hetgeen betekent dat het aan het bevoegd gezag is om te bepalen welke milieuaspecten onderwerp van een opleveringstoets worden. Er is van afgezien om de mogelijke aspecten expliciet in de wet te noemen. Zoals ook in de wetgevingsnota was aangegeven, is het niet de bedoeling de oplevering betrekking te laten hebben op andere aspecten dan luchtkwaliteit, geluidhinder of natuur. Overigens zal niet ieder genoemd aspect bij ieder project aan de orde zijn. Zo zal bij een wijziging van hoofdvaarweg het aspect geluidhinder minder belangrijk of geheel niet aan de orde zijn en zo heeft het ook geen zin om in een opleveringstoets voor een tracébesluit dat ziet op infrastructuur gelegen ver van een Natura 2000-gebied een toets uit te voeren op het onderdeel natuur." ⁴¹⁹

De memorie van toelichting gaat ook in op toezending aan de Tweede Kamer.

"Gelijk met de eerstvolgende voortgangsrapportage worden deze gegevens daarom aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. Blijkt daaruit dat sprake is van een overschrijding, dan wordt via de daarvoor geldende wettelijke beschermingsregimes, zo nodig planmatig, in maatregelen voorzien. Het tweede lid verwijst naar de verplichte monitoring op grond van artikel 5.14 van de Wet milieubeheer met de bedoeling om gebruik te maken van voorhanden zijnde gegevens. Enerzijds om geen dubbel werk te doen en anderzijds om te voorkomen dat alsnog projectgebonden luchtkwaliteitsonderzoek wordt verricht als het project opgenomen is in het NSL. In beginsel wordt uitgegaan van de bestaande monitoringsverplichting waarin wordt gewerkt met recente gegevens (zo ook verkeersgegevens) en de daarbij behorende verplichting om in overschrijdingssituaties planmatig te voorzien in maatregelen. Het derde lid ziet op het aspect geluidhinder en zal te zijner tijd in overeenstemming worden gebracht met de wijziging van de Wet geluidhinder in verband met de introductie van geluidproductieplafonds voor hoofdwegen en landelijke spoorwegen (Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 2), in het bijzonder via de daarbij behorende Invoeringswet. Het vierde lid regelt de toezending van de opleveringstoets aan de Tweede Kamer en de betrokken bestuursorganen en voor zover van toepassing aan ProRail. Het vijfde lid geeft aan dat gelijktijdig met de eerstvolgende halfjaarlijkse voortgangsrapportage over alle lopende projecten, de opleveringstoets wordt toegezonden." ⁴²⁰

Ook in de EK was er aandacht voor de opleveringstoets, maar dan vooral over de toegang tot de rechter.

"De opleveringstoets zal ingevolge dit wetsvoorstel op de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (de zogenaamde negatieve lijst) worden geplaatst om duidelijkheid te geven dat er geen beroep mogelijk is. Vergelijkbaar met de opleveringstoets is de regeling in de Wet milieubeheer ten aanzien van de evaluatie. Ingevolge artikel 7.42 van de Wet milieubeheer dient het bevoegd gezag ook maatregelen te treffen indien de noodzaak daartoe blijkt uit de evaluatie. Ook tegen een dergelijke beslissing staat geen bezwaar en beroep open. De

⁴¹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 19-20.

⁴²⁰ Ibid., p. 21 en 22.

opleveringstoets is juist bedoeld als een aanvullend, eenmalig, politiek en bestuurlijk moment na oplevering van een project op een in het tracébesluit vastgesteld moment. Ook al staat er geen beroep open, het betekent wel dat de opleveringstoets en de beslissing om al dan niet alsnog bepaalde maatregelen te treffen goed onderbouwd en gemotiveerd moeten worden. Overigens lijkt mij dat verschil van inzicht met betrekking tot eventueel noodzakelijke maatregelen niet via de rechter beslecht behoeven of moeten te worden. Met een goede onderbouwing en motivering van de opleveringstoets – en ook in deze fase kan ik participatie van de omgeving een nuttige bijdrage leveren – verwacht ik dat er niet zoveel verschil van inzicht zal zijn over de eventueel te treffen maatregelen. Dat er geen beroep openstaat, betekent niet dat er nooit een rechter zich gaat buigen over de opleveringstoets. 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 echter niet dat het zover zal komen. Ik heb geen behoefte om in het wetsvoorstel toegang tot de rechter mogelijk te maken op het punt van de opleveringstoets als waarborg bovenop 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.⁴²¹

3. Jurisprudentie

3.1 Derde spoor Zevenaar-Duitse grens

Appellant was van mening dat het ook bij de opleveringstoets niet vast staat dat voldoende maatregelen worden getroffen om de trillinghinder te beperken en dat bij de opleveringstoets geen representatief beeld wordt verkregen van de feitelijke trillingsterkte.

“Ingevolge artikel 19 van het tracébesluit worden ingevolge artikel 23 van de Tracéwet en gelet op artikel 8 van de BTS [Beledisregel trillinghinder spoor-hg] de gevolgen van de ingebruikneming van het project ten aanzien van het aspect trillingen uiterlijk binnen één jaar na de ingebruikneming van het project onderzocht. Het betoog van [appellant sub 2] over de opleveringstoets komt neer op het volgens hem niet toereikend zijn van de berekende prognose in het trillingrapport. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat de staatssecretaris van de resultaten in het trillingrapport heeft mogen uitgaan. Voorts heeft de staatssecretaris ter zitting toegelicht dat de opleveringstoets een extra waarborg biedt dat wordt nagegaan of uiterlijk één jaar na ingebruikneming van het spoor de maatregelen effectief zijn en of extra maatregelen getroffen moeten worden. Daarbij heeft de staatssecretaris naar voren gebracht dat indien nodig naar aanleiding van klachten vaker een opleveringstoets kan worden verricht. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in artikel 19 van het tracébesluit opgenomen opleveringstoets niet toereikend is.⁴²²

3.2 Station Utrecht

Appellanten betoogden dat voor de Arthur van Schendelstraat een nulmeting en een opleveringstoets moeten worden uitgevoerd. Volgens hen is onduidelijk of, en zo ja, op welke wijze, dit zal gebeuren. Onder meer is volgens hen niet duidelijk wat er gemeten wordt en volgens welke methode.

“In artikel 14 van het tracébesluit is voorgeschreven dat binnen een jaar na ingebruikneming van de nieuwe spoorindeling en realisatie van alle trillingsbeperkende maatregelen de gevolgen van de ingebruikneming van het project ten aanzien van het aspect trillingen moeten worden onderzocht. De staatssecretaris heeft toegelicht dat de opleveringstoets niet beperkt is tot woningen waar maatregelen tegen trilling worden getroffen. De opleveringstoets heeft dus ook betrekking op de woningen aan de Arthur van Schendelstraat en omgeving. De betogen dat het tracébesluit ten onrechte niet verplicht tot het uitvoeren van een opleveringstoets voor deze woningen, missen daarom feitelijke grondslag. Volgens paragraaf 4.2.5 van de toelichting bij het tracébesluit zullen bij de opleveringstoets opnieuw metingen worden verricht. Naar

⁴²¹ Kamerstukken I 2011/12, 32 377, nr. C.

⁴²² ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1405 (tracébesluit Derde spoor Zevenaar-Duitse grens).

aanleiding van de uitkomsten van de metingen kunnen nieuwe of aanvullende maatregelen opnieuw worden afgewogen. Volgens de toelichting is dat aan de orde als een trillingssterkte wordt vastgesteld die aanleiding zou zijn geweest voor het treffen van maatregelen indien die trillingssterkte was meegenomen in de plansituatie, of als de getroffen maatregelen onvoldoende effectief blijken te zijn. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee voldoende duidelijk wat de opleveringstoets inhoudt.⁴²³

Aan de overschrijding van de één-jaarstermijn (van een ander, niet in deze zaak voorliggend, tracébesluit) worden geen consequenties verbonden.

“Op grond van artikel 18 van het tracébesluit "Sporen in Utrecht 2014" moet binnen een jaar na ingebruikneming van het project een opleveringstoets worden uitgevoerd. Niet in geschil is dat deze termijn nog niet is verstreken. In deze procedure staat uitsluitend het tracébesluit van 16 juni 2015 ter beoordeling. De vraag of artikel 18 van het tracébesluit "Sporen in Utrecht 2014" zal worden nageleefd, betreft niet de rechtmatigheid van het thans bestreden besluit. Die vraag kan daarom in deze procedure als zodanig niet aan de orde komen. Naar het oordeel van de Afdeling is niet aannemelijk gemaakt dat bij de gecombineerde opleveringstoets niet apart in beeld kan worden gebracht wat de gevolgen zijn van de in het tracébesluit voorziene snelheidsverhoging van de goederentreinen ten opzichte van het tracébesluit "Sporen in Utrecht 2014". De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het tracébesluit het onmogelijk maakt de effecten van het tracébesluit "Sporen in Utrecht 2014" en de effectiviteit van de daarin opgenomen maatregelen tegen trillinghinder inzichtelijk te maken.”

Artikel 24

Onze Minister zendt de Staten-Generaal ieder half jaar een verslag over de voortgang van de projecten.

1. Algemeen

De Tracéwet is met ingang van 1 januari 2012 gewijzigd. Aanvankelijk stond de halfjaarlijkse informatievoorziening in artikel 28a dat is komen te vervallen. Thans is de voorgeschreven verslaglegging opgenomen in artikel 24.

Aanleiding voor artikel 28a was gelegen in de wenselijkheid om niet elke keer per project een brief aan de Staten-Generaal te sturen.

“In de huidige Tracéwet wordt op diverse plaatsen voorzien in een inlichtingenplicht aan de Staten-Generaal bij overschrijding van termijnen. De Minister van V&W dient voor het verstrijken van de termijn voor het uitbrengen van de standpuntbepaling (artikel 9, derde lid), de vaststelling van het ontwerp-tracébesluit (artikel 11, vijfde lid) en de vaststelling van het tracébesluit (artikel 15, eerste lid) de Staten-Generaal onder vermelding van de redenen op de hoogte te stellen van de overschrijding van de genoemde termijnen. In de praktijk, zo kan worden geconstateerd, wordt vrijwel altijd een uitstelbrief aan de Staten-Generaal verzonden. Overschrijding van de termijnen is hardnekkig en structureel. De ministeriële uitstelbrieven worden door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen veelal zonder nadere politieke besluitvorming. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat de Kamer beter geïnformeerd wordt door een halfjaarlijkse voortgangsrapportage over alle Tracéwet-projecten dan door afzonderlijke, projectgebonden uitstelbrieven. De halfjaarlijkse voortgangsrapportage komt dan ook in de plaats van de nu nog wettelijk verplichte uitstelbrieven. Voordeel daarvan is dat een totaaloverzicht wordt gegeven van de stand van zaken, de voortgang en de redenen van eventuele vertraging.⁴²⁴

Eén van de halfjaarlijkse rapportages wordt tegelijkertijd met het MIRT-projectenboek uitgebracht.

“De Tweede Kamer wordt momenteel jaarlijks middels het MIT/SNIPprojectenboek (september) geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Naast een stand van zaken van de projecten wordt ook een toelichting gegeven op wijzigingen (onder andere t.a.v. financiën en tijdschema) van het huidige begrotingsjaar ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Een vergelijkbare opzet zal worden gevolgd als er na de realisering van de wetswijziging straks halfjaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang van de projecten. In welke vorm deze rapportage wordt uitgebracht, wordt nog nader uitgewerkt. In ieder geval wordt bij overschrijding van termijnen

⁴²³ ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:342 (tracébesluit DoorStroomStation Utrecht (DSSU))

⁴²⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 3, p. 8.

aangegeven wat de oorzaken zijn, of de vertraging gevolgen zal hebben voor de verdere planning van het project (bijvoorbeeld tijdstip realisatie) en welke maatregelen er worden genomen dan wel overwogen. Voorzover budgetoverschrijdingen en/of projectrisico's de oorzaak zijn van wijzigingen, wordt dit nader toegelicht in de halfjaarlijkse rapportage. Daarnaast wordt de Kamer middels de voortgangsrapportage in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten geïnformeerd over de voortgang van de grote infrastructuurprojecten.”⁴²⁵

⁴²⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 859, nr. 6, p. 19.

Hoofdstuk V Beroep

1. Algemeen

Hoofdstuk VA is vernummerd tot hoofdstuk V bij de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten die op 1 januari 2012 in werking trad.

“Bij de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening is hoofdstuk V komen te vervallen. In verband met een ordentelijke doornummering wordt voorgesteld om hoofdstuk VA te vernummeren tot hoofdstuk V.”⁴²⁶

Artikel 25

In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen de in artikel 20, tweede lid, bedoelde besluiten aan met ingang van de dag na die waarop de in artikel 20, tiende lid, bedoelde bekendmaking is geschied.

1. Algemeen

Artikel 25a is met ingang van 1 januari 2012 vernummerd tot artikel 25. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) is artikel 25a, derde lid komen te vervallen. Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Artikel 25, eerste lid, waarin de rechtstreekse toegang tot de Afdeling bestuursrechtspraak was geregeld, is komen te vervallen. De rechtstreekse toegang tot de Afdeling bestuursrechtspraak is met ingang van 1 januari 2013 opgenomen in artikel 2 van bijlage 2 van de Awb.

Het oude artikel 25a luidde (tot 1 januari 2012):

“1. Tegen een tracébesluit of een ander in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen de in artikel 20, tweede lid, bedoelde besluiten aan met ingang van de dag na die waarop de in artikel 20, tiende lid, bedoelde bekendmaking is geschied.”

Thans is alleen nog het tweede lid van artikel 25a opgenomen in artikel 25. Verwezen wordt naar artikel 20, tiende lid. Artikel 20 ziet op de gecoördineerde vergunningverlening. Om ervoor te zorgen dat ook coördinatie van de verschillende uitvoeringsbesluiten in de beroepsfase mogelijk blijft, bepaalt het tiende lid dat niet de vergunningverlenende bestuursorganen gaan over de bekendmaking, maar dat dat verzorgd wordt door de minister.

2. Jurisprudentie (artikel 25a)

De jurisprudentie over artikel 25a heeft vooral betrekking op de vraag of appellant belanghebbende was. Enkele voorbeelden:

2.1 Afstand

In Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen ging het om iemand die op 2,3 kilometer van het tracé woonde.

“(appellant sub 12) woont aan de (lokatie 1) in (plaats). Zijn woning staat langs de Zuid-Willemsvaart op een afstand van ongeveer 2,3 kilometer ten zuidoosten van het punt waar de te verleggen Zuid-Willemsvaart zal aftakken. Nu aan de Zuid-Willemsvaart ter plaatse van de woning van (appellant sub 12) als gevolg van de Tracébesluiten van 3 juli 2008 en 28 mei 2009 geen ingrepen zullen plaatsvinden, hij geen zicht heeft op de gronden waarop de Tracébesluiten zien en hij geen feiten of omstandigheden aanvoert in verband waarmee zou moeten worden

⁴²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 377, nr. 3, p. 22.

geoordeeld dat hij ondanks deze afstand in een objectief en persoonlijk belang rechtstreeks zou worden geraakt, is geen sprake van een rechtstreeks bij de Tracébesluiten van 3 juli 2008 en 28 mei 2009 betrokken belang van (appellant sub 12). Gelet hierop kan (appellant sub 12) niet worden aangemerkt als belanghebbende bij de Tracébesluiten van 3 juli 2008 en 28 mei 2009 in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Het beroep van (appellant sub 12) is derhalve niet-ontvankelijk.⁴²⁷

Grotere afstanden in het tracébesluit Verruiming Vaargeul Eemshaven-Noordzee.

“Ingevolge artikel 25a, eerste lid, van de Tracéwet kan tegen een tracébesluit door een belanghebbende beroep worden ingesteld bij de Afdeling. (...) (appellant sub 11), (appellant sub 13), (appellant sub 22) en (appellant sub 19) wonen op een afstand van onderscheidenlijk ongeveer 21 km, 15 km, 23 km en 14 km van het gebied waarop het tracébesluit betrekking heeft. Gelet op de verwachte gevolgen van het uitvoeren van het tracébesluit en de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die daardoor mogelijk worden gemaakt, is deze afstand te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Voorts is niet gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee moet worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van (appellant sub 11), (appellant sub 13), (appellant sub 22) en (appellant sub 19) rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Dat zij bezorgd zijn over mogelijk hogere stormvloed en de stijging van het water, en dat (appellant sub 13), (appellant sub 22) en (appellant sub 19) vrezen dat zij hun toekomstige plannen met betrekking tot hun boerderij niet kunnen uitvoeren, is niet toereikend om te kunnen spreken van een bijzonder individueel belang dat hen onderscheidt van anderen die zich in deze omgeving begeven. Evenmin is een louter gevoel van betrokkenheid bij een besluit — hoe sterk dat gevoel ook is — daarvoor voldoende.”⁴²⁸

In tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven ging het om een afstand van 2,9 kilometer.

“Om belanghebbende te zijn bij een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor het kappen van houtopstanden en het verwijderen van begroeiing dient een appellant een hem persoonlijk aangaand belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen. In de regel kan slechts als belanghebbende worden aangemerkt degene die op geringe afstand van de houtopstanden en begroeiing woont of vanuit zijn woning daarop zicht heeft. Niet in geschil is dat [appellant A] en [appellant B] geen zicht hebben op de te kappen houtopstanden en de te verwijderen begroeiing. Voorts is niet weersproken dat zij op een afstand van ongeveer 2,9 kilometer van de te kappen knotwilgen, ongeveer 2,0 kilometer van de te kappen zomereiken en ongeveer 3,2 kilometer van de te verwijderen begroeiing wonen. Deze afstanden zijn naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen.”⁴²⁹

In een recente uitspraak gaat het om een afstand van 10 kilometer tot het tracé. Nu gaat het om een exploitant van een jachtwerf die vreest voor schade ten gevolge van golfslag van passerend scheepvaartverkeer.

“Passluis is, zoals ter zitting door de minister is bevestigd, gevestigd op een afstand van meer dan 10 km van het sluisencomplex. Deze afstand is naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden tracébesluit betrokken belang aan te nemen. Passluis heeft geen feiten en/of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee moet worden geoordeeld dat ondanks de afstand tot de ontwikkeling die in het tracébesluit is voorzien een objectief en persoonlijk belang van haar daarbij rechtstreeks is betrokken. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de aanpassing van de sluis geen gevolgen heeft voor de omvang van de schepen en de daarmee gestelde toename van de golfslag. Daarvoor is een aanpassing van het Kanaal Gent-Terneuzen vereist. Voorts heeft de minister naar aanleiding van het beroepschrift naar voren gebracht dat zich geen schade voordoet ten gevolge van passerend scheepvaartverkeer in de huidige situatie. Passluis heeft dat niet betwist. Zo er al enige

⁴²⁷ ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8690 (Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).

⁴²⁸ ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5714 (tracébesluit Verruiming Vaargeul Eemshaven-Noordzee).

⁴²⁹ ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5276, (omgevingsvergunning verleend voor het rooien van houtopstanden ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

feitelijke gevolgen zijn te ondervinden van de aanpassing van de sluis op het bedrijf of de bedrijfsvoering van Passluis, is niet aannemelijk gemaakt dat deze een zodanige omvang hebben dat het belang van Passluis zich daarmee onderscheidt van de belangen van andere bedrijven en particulieren die langs het Kanaal Gent-Terneuzen zijn gevestigd of wonen. Niet aannemelijk is daarom dat Passluis in het bijzonder gevolgen van de aanpassing van de sluis zal ondervinden.”

Thans is de motivering van de Afdeling uitgebreider dan in het verleden, waarin vaak werd volstaan met een verwijzing naar artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

“De conclusie is dat Passluis geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kan instellen. Het beroep van Passluis is daarom niet-ontvankelijk. Aan de bespreking van haar beroepsgronden komt de Afdeling daarom niet toe.”⁴³⁰

2.2 (niet-)ontvankelijk

Het beroep van de Stichting Wandelplatform is niet ontvankelijk:

“De Stichting Wandelplatform heeft blijkens artikel 2, eerste lid, van haar statuten tot doel het bevorderen van wandelen in zijn algemeenheid, de ontwikkeling en het beheer van een netwerk van langeafstandswandelpaden, en andere daaraan gelijk te stellen wandelroutes, het opkomen voor en het behartigen van het collectieve belang van openbaarheid van voor wandelen bestemde wegen en of paden, het behartigen van de belangen van wandelaars in Nederland, en het onderhouden van internationale contacten met overeenkomstige organisaties in Europa ter bevordering van de aansluiting op wandelmogelijkheden in het buitenland en de uitwisseling van informatie. Uit de statutaire doelstelling volgt dat de Stichting Wandelplatform in het bijzonder het belang van wandelen behartigt. In artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c en g, van het Tracébesluit is, voor zover hier van belang, bepaald dat om negatieve effecten van de uitvoering op het Tracébesluit op de natuur te verminderen ter hoogte van km 83,50 een ecoduct wordt gebouwd en ter hoogte van km 89,23 een faunapassage wordt aangelegd. Het Tracébesluit voorziet niet in een regeling van het gebruik van het ecoduct en de faunapassage door wandelaars en staat op zichzelf dus niet in de weg aan het openstellen van het ecoduct en de faunapassage voor wandelaars. Een dergelijke beperking is thans niet aan de orde. De Stichting Wandelplatform wordt door het Tracébesluit dan ook niet rechtstreeks getroffen in een belang dat zij blijkens haar statutaire doelstelling in het bijzonder behartigt. Het beroep van de Stichting Wandelplatform is niet-ontvankelijk.”⁴³¹

Het beroep van de Stichting Duurzame A12 is wel-ontvankelijk:

“De minister betoogt in het verweerschrift onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling (uitspraak van 5 december 2007, in zaak nr. 200700885/1) dat Stichting Duurzame A12 geen eigenaar, zakelijk gerechtigde of gebruiker is van woningen waarvoor bij het tracébesluit krachtens artikel 15, tweede lid, van de Tracéwet samen met de Wet geluidhinder waarden voor de ten hoogste toegestane geluidsbelasting (hierna: hogere waarden) zijn gesteld. Het door deze stichting ingestelde beroep is volgens de minister in zoverre niet-ontvankelijk. De Afdeling heeft haar jurisprudentie inhoudende dat in beginsel slechts de eigenaar, zakelijk gerechtigde of gebruiker van een woning waarvoor een hogere waarde is gesteld belanghebbende kan zijn bij de vaststelling van een hogere waarde, verlaten bij haar uitspraak van 27 mei 2009 in zaak nr. 200805817/1/M2. In deze uitspraak heeft de Afdeling, kort weergegeven, geoordeeld dat een (rechts)persoon die belanghebbende is bij een ruimtelijk besluit over een voorgenomen activiteit, eveneens belanghebbende is bij de voor het nemen van dat besluit vast te stellen hogere waarden, aangezien de vaststelling van die hogere waarden een noodzakelijke voorwaarde is om de voorgenomen activiteit te realiseren. Niet in geschil is dat het belang van Stichting Duurzame A12 rechtstreeks is betrokken bij de vaststelling van het tracé. Gezien het voorgaande is haar belang eveneens rechtstreeks betrokken bij de hogere waarden die in verband met dit tracé zijn vastgesteld in het tracébesluit. In zoverre is er geen grond om het beroep niet-ontvankelijk te achten.”⁴³²

⁴³⁰ ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2241 (tracébesluit Nieuwe Sluis Terneuzen).

⁴³¹ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9546 (tracébesluit A12 Maarsbergen-Veenendaal).

⁴³² ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2376 (tracébesluit A12 Waterberg-Velperbroek)

Beroepen van belangenvereniging niet-ontvankelijk (toepassing 6:13) tracébesluit A2 Passage Maastricht:

“Ingevolge artikel 6:13 van de Awb, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht. Het ontwerp-tracébesluit is met ingang van 6 juli 2010 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. Belangenvereniging A2-omwonenden en VvE Wijckerveld flat hebben geen zienswijzen naar voren gebracht. Voor zover het de beroepsgronden over de grenzen van de tijdelijke maatregelen en de te amoveren objecten betreft, kan aan hen redelijkerwijs niet worden verweten dat zij daarover geen zienswijzen naar voren hebben gebracht, nu het besluit op dit onderdeel gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit. De beroepen zijn in zoverre ontvankelijk. Voor het overige is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan Belangenvereniging A2-omwonenden en VvE Wijckerveldflat redelijkerwijs niet kan worden verweten daartegen geen zienswijzen naar voren te hebben gebracht. Uit het vorenstaande volgt dat de beroepen van Belangenvereniging A2-omwonenden en VvE Wijckerveld flat voor het overige niet-ontvankelijk zijn.”⁴³³

Artikel 26

1. Met betrekking tot beroepen tegen een tracébesluit beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen twaalf maanden na ontvangst van een verweerschrift. Met betrekking tot beroepen tegen het tracébesluit A74 beslist de Afdeling in afwijking van het bepaalde in de eerste volzin binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift.

2. In bijzondere omstandigheden kan de Afdeling de in het eerste lid genoemde termijn met ten hoogste drie maanden verlengen.

3. Met betrekking tot beroepen tegen de in artikel 20, tweede lid, bedoelde besluiten beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden na ontvangst van de desbetreffende verweerschriften.

1. Algemeen

Artikel 25b (sedert 1 januari 2012: artikel 26) is ten behoeve van de beroepsprocedure inzake de A74 gewijzigd via de nota van wijziging (Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 15) tot wijziging van het voorstel voor de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Stb. 2009, 189).

2. De twaalf maanden termijn

Een tweetal passages uit de parlementaire geschiedenis waaruit blijkt dat een twaalf maanden termijn redelijk werd gevonden.

“Wij menen dat met het oog op de bespoediging een sluitstuk in het kader van de regeling op het terrein van de rechtsbescherming niet moet ontbreken. In het onderhavige wetsvoorstel begint de termijn pas te lopen vanaf het moment waarop de minister het verweerschrift heeft uitgebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft alsdan twaalf maanden de tijd voor de behandeling ter zitting en het doen van uitspraak. Die periode is naar ons oordeel voldoende ruim, ook in de gevallen waarin het advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijk Ordening nog aanleiding geeft om partijen in de procedure te vragen daarop te reageren.”⁴³⁴

Over de gevolgen van de termijnoverschrijding en de mogelijkheid van verlenging.

“De bepalingen inzake termijnen hebben het karakter van wettelijke instructienormen voor de rechter. Het gaat derhalve om termijnen van orde. Voor de overschrijding zijn geen specifieke sancties opgenomen. De betekenis van de wettelijke mogelijkheid tot verlenging van de termijn van twaalf maanden is daarin gelegen dat enerzijds de wet rekening houdt met het gegeven dat in zeer bijzondere gevallen, waarbij met name te denken is aan ingewikkelde en veel omvattende tracébesluiten waartegen veelberoepen zijn ingesteld, de wettelijke termijn te krap

⁴³³ ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6375 (tracébesluit A2 Passage Maastricht).

⁴³⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 18.

kan zijn. Anderzijds wordt met de verlengingsmogelijkheid van drie maanden tot uitdrukking gebracht dat de wetgever eraan hecht dat zelfs in die gevallen in beperkte mate de termijn mag worden verlengd.”⁴³⁵

3. De Crisis- en herstelwet

Met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet heeft artikel 26 geen betekenis meer.

Ingevolge artikel 1.6, vierde lid, van de Crisis- en herstelwet doet de bestuursrechter uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. Artikel 1.6 maakt deel uit van Hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Crisis- en herstelwet. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, onder a, is afdeling 2 van toepassing op “alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten”. Afdeling 2 is dus van toepassing op alle tracébesluiten maar ook op alle besluiten ter uitvoering van een tracébesluit.

Dat betekent dat de termijn waarbinnen de Afdeling uitspraak moet doen voor tracébesluiten met meer dan de helft is verkort: van twaalf maanden na ontvangst van het verweerschrift tot binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn.

Op 18 mei 2011 verscheen op de website van de RvS het volgende bericht:

“De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State streeft ernaar om de zaken waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is binnen de wettelijke termijn van zes maanden na het einde van de beroepstermijn af te ronden met een uitspraak. Dat lukt niet in alle gevallen.”

Reeds in het jaarverslag 2009 van de RvS werd ingegaan op de mogelijke gevolgen van wetgeving gericht op het versnellen van de beroepsprocedure. Daarin werd aandacht gevraagd voor het feit dat artikel 1.6 van de Crisis- en herstelwet zowel voor de eerste aanleg als voor het hoger beroep een termijn van zes maanden na afloop van de beroepstermijn stelt. De RvS realiseert zich dat de termijnstelling van de Afdeling een extra inspanning vergt, waarop niet alleen de werkwijze maar ook de capaciteit in voldoende mate moet worden toegesneden, omdat, zoals de Raad schrijft, in de huidige situatie de grenzen voor bekorting van de afdoeningstermijnen al vrijwel zijn bereikt.

Het valt ook op dat de termijn in procedures tegen tracébesluiten in de regel niet wordt gehaald. Overigens is dat voor de praktijk niet bezwaarlijk. Met de aanvang van de werkzaamheden hoeft niet te worden gewacht totdat het tracébesluit onherroepelijk is.

4. Het tracébesluit A74

“In het kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 19) is aandacht besteed aan de besluitvorming over het tracébesluit A74. Aangegeven is dat het hier gaat om een project met breed maatschappelijk en politiek draagvlak en grote urgentie in relatie tot de Floriade in 2012. Op grond van het bepaalde in artikel 25b, eerste lid, van de Tracéwet, dient de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen twaalf maanden na ontvangst van een verweerschrift uitspraak te doen. Tal van beheermaatregelen zijn of zullen worden getroffen om op korte termijn te kunnen komen tot vaststelling van het tracébesluit. Daarnaast is het gewenst om ten aanzien van dit project, juist gezien de geschetste urgentie, ook de rechter te vragen om op korte termijn uitspraak te doen met betrekking tot de beroepen tegen het tracébesluit A74. Eerst nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden, kan een onteigeningsvonnis van de rechtbank in de openbare registers worden geschreven. Het onherroepelijk zijn van het tracébesluit, maakt bovendien uitvoering van de werkzaamheden definitief mogelijk.”⁴³⁶

Het tracébesluit Rijksweg 74 is vastgesteld in augustus 2010. De termijn voor het indienen van een beroepschrift verstreek eind september 2010. Uit de uitspraak blijkt niet wanneer de verweerschriften zijn ingediend.⁴³⁷ Maar aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak reeds op 27

⁴³⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 6, p. 40.

⁴³⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 15, p. 7-8 (NvW)

⁴³⁷ ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2688 (tracébesluit Rijksweg 74)

april 2011 uitspraak deed, is de gestelde termijn gehaald. De Crisis- en herstelwet-termijn, zes maanden na afloop van de beroepstermijn, is met een maand overschreden.

Artikel 27

Indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, kunnen bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op een tracébesluit waarop dat besluit rust.

1. Algemeen

Artikel 25c is vernummerd tot artikel 27 met ingang van 1 januari 2012. Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) is artikel 25c aangepast en is slechts de bepaling overgebleven dat tegen een uitvoeringsbesluit geen gronden kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op het onderliggende tracébesluit.

2. Jurisprudentie

Ten aanzien van een hogere waardenbesluit:

“Deze beroepsgronden (...) vinden hun grond in bedenkingen tegen het tracébesluit. De omstandigheid dat (...) appellanten (...) geen beroep hebben ingediend tegen het tracébesluit (...) doet hieraan niet af. Artikel 20, zesde lid, van de Tracéwet [thans artikel 27-hg] moet worden geacht in de weg te staan aan behandeling van zowel bezwaren die hun grond vinden in bedenkingen die daadwerkelijk zijn ingebracht tegen het tracébesluit, als in bedenkingen die daartegen konden worden ingebracht.”⁴³⁸

Ten aanzien van natuurcompensatiemaatregelen:

“De voorzitter stelt vast dat de natuurcompensatie, de toetsing aan de Flora- en faunawet en meer algemeen de gevolgen van de omleidingsweg voor de natuurwaarden ter plaatse ten tijde van het Tracébesluit aan de orde zijn geweest, dan wel aan de orde hadden kunnen komen. Naar voorlopig oordeel staat artikel 25c van de Tracéwet er aan in de weg om in het kader van deze procedure de door [verzoekers] aangevoerde gronden, nu die betrekking hebben op het tracébesluit waarop dat besluit berust, te behandelen.”⁴³⁹

Zie ook de uitspraak in bodemprocedure:

“De Afdeling stelt vast dat deze beroepsgronden betrekking hebben op de gevolgen van het tracébesluit als zodanig en meer in het bijzonder op de gevolgen van het onderbreken van de in het bestreden besluit genoemde wegen, dat uitdrukkelijk als infrastructurele maatregel is opgenomen in artikel 2 van het tracébesluit. Dat het tracébesluit tevens een uitmeetbepaling en een flexibiliteitsbepaling kent, maakt dat niet anders, omdat deze bepalingen niet kunnen bewerkstelligen dat de genoemde kruisende wegen niet zullen hoeven worden onderbroken. Ook de omstandigheid dat een flink aantal relevante planologische aspecten volgens [appellanten] nog moet worden geconcretiseerd in het nog op te stellen bestemmingsplan, wat daar overigens ook van zij, maakt niet dat de beroepsgronden geen betrekking zouden hebben op de gevolgen van de al in het tracébesluit opgenomen onderbreking van de kruisende wegen. Ook de gevolgen van het tracébesluit voor de natuur zijn bij de totstandkoming van dit besluit onderzocht en beoordeeld. De conclusie is dat het in beroep door [appellanten] in zoverre aangevoerde betrekking heeft op het tracébesluit waarop het bestreden besluit berust. Gelet hierop komen deze beroepsgronden ingevolge artikel 25c van de Tracéwet in deze procedure niet meer voor bestrijding in aanmerking.”⁴⁴⁰

Over een besluit ter uitvoering van het tracébesluit Zandmaas/Maasroute:

“Verweerder heeft het bestreden besluit genomen met het oog op de uitvoering van het Tracédeel 9 (Stuwpannd Sambeek) uit het tracébesluit Zand-maas/Maasroute van 12 maart 2002. Het gaat daarbij onder meer om de aanleg van de hoogwatergeul Lomm, die gesitueerd is op de oostoever van de Maas tussen kilometer 114,8 en 117,3. Ingevolge artikel 25c, tweede

⁴³⁸ ABRvS 25 januari 2001, E03.98.1441 (hogere waarden Betuweroute-GS Gelderland).

⁴³⁹ VzABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6396 (onttrekking aan de openbaarheid).

⁴⁴⁰ ABRvS 11 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH2506 (onttrekking aan de openbaarheid).

volzin, van de Tracéwet (oud) kunnen, indien tegen een in artikel 20, tweede lid, bedoeld besluit beroep kan worden ingesteld, bij dit beroep geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op onder meer een tracébesluit waarop dat besluit berust. De beroepsgronden van appellante inzake de lokatie voor de berging van baggerspecie en de tijdelijke opslag van (weerd)grond op 100 meter van het dorp Lomm alsmede de aanleg van een kleischerm aan de oostzijde van die lokatie, hebben betrekking op voormeld tracébesluit waarop het bestreden besluit berust.”⁴⁴¹

Over een besluit ter uitvoering van het tracébesluit A2 Rondweg Den Bosch:

“Vast staat dat de gevolgen van de afsluiting van de Jan Heijmanslaan en de gevolgen voor appellante in het bijzonder alsmede haar belangen bij de instandhouding van de kruisende verbinding reeds ten tijde van het tracébesluit zijn onderzocht en afgewogen. Voorts is in voormelde uitspraak van 15 januari 2003 overwogen dat appellante wat betreft het schadeaspect een beroep kan doen op de Regeling Nadeelcompensatie Rijkswaterstaat (1999) en dat niet is gebleken dat via deze Regeling niet aan het schadeaspect kan worden toegekomen. (...) Artikel 25c van de Tracéwet staat er aan in de weg om in het kader van deze procedure de door appellante aangevoerde gronden, die reeds in de procedure ten aanzien van het tracébesluit aan de orde zijn geweest, te behandelen.”⁴⁴²

Over een omgevingsvergunning voor het slopen van bestaande geluidsschermen en het bouwen van nieuwe geluidsschermen en grondkeringen ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven:

“De gronden die [appellant A], [appellant B] en de stichting hebben aangevoerd zijn, zoals ter zitting is gebleken, beperkt tot de gronden die betrekking hebben op het door de minister vastgestelde tracébesluit A2 Den Bosch-Eindhoven. Gelet op artikel 25c van de Tracéwet blijven deze gronden bij de beoordeling van het beroep tegen het thans voorliggende besluit buiten beschouwing.”⁴⁴³

⁴⁴¹ ABRvS 26 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5049 (Wbb Lomm - tracébesluit Zandmaas/Maas-route). Zie ook: ABRvS 13 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4285 (Wm-vergunning Arcen en Velden - tracébesluit Zandmaas/Maasroute).

⁴⁴² VzABRvS 28 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9389 (onttrekking openbaarheid – tracébesluit A2 Rondweg Den Bosch).

⁴⁴³ ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5275 (omgevingsvergunning ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).

Hoofdstuk VI van de Tracéwet: Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 28 [Vervallen per 01-07-2008]

1. Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) is het artikel 28 komen te vervallen. Artikel 28 bevatte de bepaling dat indien vóór inwerkingtreding van de Tracéwet pkb's van kracht zouden zijn ten aanzien van de HSL-Zuid en de Betuweroute deze aangemerkt zouden worden als beslissingen in de zin van artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

2. Parlementaire geschiedenis

Artikel 28 luidde:

“Indien vóór de inwerkingtreding van deze wet planologische kernbeslissingen van kracht zijn ten aanzien van de hogesnelheidslijn Rotterdam-Amsterdam-Belgische grens en de Betuweroute Rotterdam-Zevenaar worden deze aangemerkt als beslissingen in de zin van artikel 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.”

Het zal de kritische lezer zijn opgevallen dat de in dit artikel aangegeven route voor de hogesnelheidslijn niet de snelste manier is om van Rotterdam bij de Belgische grens te komen. Het artikel is bij de nota van wijziging als artikel 24g toegevoegd aan het oorspronkelijke wetsvoorstel als onderdeel van hoofdstuk IVA betreffende de bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang.⁴⁴⁴ In die tekst werd overigens nog gesproken over de route Amsterdam-Rotterdam-Belgische grens.

“De in hoofdstuk IVA beschreven procedure is bij uitstek geschikt te worden toegepast voor de hogesnelheidslijn en de Betuwe-route. Deze projecten zitten reeds op de rails. Het is dan ook geenszins denkbeeldig dat pkb's voor deze projecten gereed zijn voordat de Tracéwet en daarmee hoofdstuk IVA van toepassing zijn. Ten aanzien van deze projecten staat vast dat zij moeten worden aangemerkt als grote projecten van nationaal belang waarop hoofdstuk IVA van toepassing moet zijn. Vandaar dat in artikel 24g de bepaling is opgenomen dat de hier bedoelde pkb's moeten worden aangemerkt als pkb's in de zin van hoofdstuk IVA.”⁴⁴⁵

In het gewijzigd voorstel is het artikel 24g overgebracht naar het hoofdstuk dat de overgangs- en slotbepalingen bevat en blijkbaar heeft toen de verschrijving plaatsgevonden, die ook de Tweede en EK blijkbaar is ontgaan.

Artikel 28a [Vervallen per 01-01-2012]

1. Algemeen

Thans staat in artikel 24 dat de Staten-Generaal elk half jaar een verslag over de voortgang van de Tracéwetprojecten ontvangen.

Artikel 29

Onze Ministers zenden binnen drie jaar na het in werking treden van deze wet, en vervolgens telkens om de vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast.

1. Inmiddels drie evaluaties

Bij brief van 21 januari 1997, HW/RI 96/1884, is de eerste evaluatie van de wet aan de Staten-Generaal toegezonden.

Bij brief van 17 januari 2003, VWO 300 021, is de tweede evaluatie van de wet aan de Staten-Generaal toegezonden.

⁴⁴⁴ Kamerstukken II 1991/1992, 22 500 nr. 4.

⁴⁴⁵ Ibid., p. 7.

Het rapport van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (Commissie Elverding). 'Sneller en Beter', gepresenteerd op 21 april 2008 wordt gezien als de derde evaluatie van de wet.

"Zowel de Spoedwet wegverbreding (eenmalig) als de Tracéwet (vijfjaarlijks) kent een verplichte evaluatie. De evaluatie van de Spoedwet wegverbreding (uitgevoerd door de Universiteit Utrecht en de Radboud Universiteit Nijmegen) is in juni 2006 aan de Staten-Generaal toegestuurd, de eerste evaluatie van de Tracéwet (Alonsen Partners) in januari 1997, de tweede (Universiteit Utrecht) in januari 2003 en derde (Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten) in het voorjaar van 2008." ⁴⁴⁶

De vierde evaluatie had plaats moeten vinden in 2013. Het is de vraag of er nog een vierde evaluatie komt nu duidelijk is dat de Tracéwet komt te vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 30 **[Bevat wijzigingen in andere regelgeving]**

1. Algemeen

"Artikel 4.6, derde lid, zoals voorgesteld in wetsvoorstel 21 163 (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur), houdt in dat de organen van het Rijk in elk geval rekening houden met het geldende nationale milieubeleidsplan bij het nemen van een besluit dat daartoe is aangewezen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, en bij het nemen van een besluit krachtens een wet, genoemd in de bij laatstgenoemde wet behorende bijlage, voor zover daarbij het belang van de bescherming van het milieu in beschouwing moet of kan worden genomen. Dat laatste is o.a. bij tracébesluiten het geval. In bedoelde bijlage is de Tracéwet echter niet opgenomen. Artikel 24d [inmiddels artikel 30-hg] van het wetsvoorstel strekt er toe de Tracéwet aan deze bijlage toe te voegen." ⁴⁴⁷

Artikel 31 [Vervallen per 19-01-1994]

Artikel 32

[Wijzigt deze wet.]

Artikel 33

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Tracéwet is in werking getreden met ingang van 1 januari 1994. ⁴⁴⁸

Artikel 34

Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad brengt Onze Minister de in deze wet voorkomende aanhalingen van artikelen en afdelingen van de Algemene wet bestuursrecht in overeenstemming met de door Onze Minister van Justitie opnieuw vastgestelde nummering daarvan.

Artikel 35

Deze wet kan worden aangehaald als: Tracéwet.

⁴⁴⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. C, p. 4 (MvA).

⁴⁴⁷ Kamerstukken 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 27-28.

⁴⁴⁸ Stb. 1993, 614.

Bijlage bij de Tracéwet

Bijlage behorend bij artikel 15 van de Tracéwet

Projecten als bedoeld in artikel 15 van de Tracéwet.

Omschrijving project:

A2 Oudenrijn–Everdingen
A2 Den Bosch–Eindhoven
A2 Leenderheide–Valkenswaard
A4 Burgerveen–Leiden
A12 Gouda–Woerden
A12 Woerden–Oudenrijn
A12 Maarsbergen–Veenendaal
A12 Waterberg–Velperbroek
A27 Lunetten–Rijnsweerd
A28 Hattemerbroek–Lankhorst
A58 Eindhoven–Oirschot
N50 Ramspol–Ens

1. Algemeen

De Tracéwet is met ingang van 1 januari 2012 gewijzigd. Als gevolg van die wijziging zijn de artikelen 10a en 10b vervallen en hoort de bijlage nu bij artikel 15. Artikel 10b bevatte regels over het prijsbeleid. Bij tweede nota van wijziging is artikel 16 van het oorspronkelijk wetsvoorstel, eigenlijk een vernummering van artikel 10b, komen te vervallen.⁴⁴⁹ De bijlage is toegevoegd aan de Tracéwet via de nota van wijziging tot wijziging van het voorstel voor de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten.⁴⁵⁰ Aanvankelijk werd alleen in artikel 10b verwezen naar de bijlage bij de Tracéwet.

Met het amendement van de leden Cramer en Roefs kreeg de bijlage ook een verwijzing naar artikel 10a. Sinds 1 januari 2012 hoort de bijlage alleen bij artikel 15 (het oude artikel 10a). Zie ook de aantekeningen bij artikel 15.⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 377, nr. 17.

⁴⁵⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 15.

⁴⁵¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 21.

Bijlage A **Overzicht van wetwijzigingen Tracéwet**

1 Oorspronkelijke wet

De Tracéwet is de citeertitel van de wet van 16 september 1993, houdende regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen (Stb. 1993, 582) is in werking getreden per 1 januari 1994 (Stb. 1993, 614).

1.1 Leeswijzer

In deze bijlage wordt ingegaan op de achtergronden van het oorspronkelijk wetsvoorstel (1.2 e.v.) en die van de verschillende wetwijzigingen (paragrafen 2 tot en met 32). Aan het einde (33) wordt ingegaan op de nog verwachte wijzigingen van de Tracéwet voordat de Omgevingswet van kracht wordt en de Tracéwet wordt ingetrokken.

1.2 De achtergronden van het oorspronkelijk wetsvoorstel

In de considerans van het oorspronkelijke voorstel van wet staat het als volgt:

“Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ter verzekering van doelmatige procedures voor de totstandkoming en van de tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen wenselijk is regels te stellen voor de voorbereiding, vaststelling en tenuitvoerlegging van zodanige besluiten, deze regels te doen aansluiten bij het bepaalde bij en krachtens de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133) inzake het milieu-effectrapport zomede de coördinatie bij de toepassing van die regels met toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626) te verzekeren.” (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nrs. 1-2, p. 1).

Inmiddels zijn de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vervangen door de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wro en wordt met de komst van de Spoorwegwet niet langer gesproken over railwegen maar over spoorwegen.

1.3 Besluitvorming vóór 1994

De procedure voor de aanleg of wijziging van infrastructurele projecten, zoals die bestond voor 1994 was weliswaar zeer zorgvuldig ingericht, maar vertoonde op belangrijke punten tekortkomingen wat betreft doelmatigheid. Deze tekortkomingen betroffen in het bijzonder het gebrek aan coördinatie tussen de besluitvorming in het sectorale spoor en de besluitvorming in het ruimtelijke spoor. Die besluitvorming in beide sporen immers vond geheel los van elkaar en na elkaar plaats. (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 4).

1.3.1 De buitenwettelijke tracéwetprocedure

In bijlage 1 bij de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 29) is de bedoelde ondoelmatige procedure beschreven. De eerste zes stappen vonden voornamelijk plaats binnen VenW, na het nemen van de beslissing (in de praktijk een brief aan de Tweede Kamer) werd de RO-procedure opgestart. In de bijlage worden de volgende stappen onderscheiden:

1. Onderzoek over opzet projectnota door RWS/NS in overleg met provincie, gemeenten en met andere instanties en particulieren.
2. Opstellen projectnota door RWS/NS in overleg met provincie en gemeenten.
3. De Raad van de Waterstaat wordt om advies gevraagd.
4. a. De Commissie van Overleg voor de Wegen (COW) of de Commissie voor Scheepvaartwegen en Havens (CSH) van de Raad van de Waterstaat legt de projectnota ter visie;
 - b. RWS/NS geeft toelichting in openbare voorlichtingsbijeenkomsten;
 - c. Schriftelijk indienen van opmerkingen/bezwaren bij de COW/CSH;
 - d. De COW/CSH houdt openbare hoorzittingen, waarin instanties en particulieren hun schriftelijk ingediende standpunt nader kunnen toelichten;
 - e. De COW/CSH rapporteert aan de Raad van de Waterstaat;
 - f. De Raad van de Waterstaat brengt advies uit aan de Minister van V&W.

5. Beslissing van de Minister van V&W en bekendmaking daarvan.
6. Opstellen plan van inrichting ter uitwerking van het globale tracé voor het project.
7. Voeren van overleg met provincies en gemeenten over het opnemen van het plan van inrichting in het streekplan en in bestemmingsplannen.
8. Ruimtelijke belangenafweging door provincie en gemeenten met betrekking tot het tracé en de inpassing daarvan in streek- en bestemmingsplannen.
9. Aanpassing streek- en bestemmingsplannen conform Wet R.O./aanwijzing ex Wet R.O.
10. (Instellen van Kroonberoep tegen (wijziging van) streek- en bestemmingsplan).
11. Raming financiering in meerjarencijfers voor infrastructuur en transport.
12. Het verkrijgen van vergunningen.

1.3.2 Dubbele besluitvorming

De sectorale besluitvorming terzake van hoofdinfrastructuur vond dus plaats door middel van een zogenaamde buitenwettelijke tracéprocedure, die resulteerde in een tracévaststellingsbesluit van de MVenW, waarmee de sectorale oordeelsvorming was afgerond. De Minister van VROM was niet medeverantwoordelijk voor het tracévaststellingsbesluit en kwam pas in actie als er problemen rezen in het kader van de ruimtelijke belangenafweging van provincie en gemeenten. De besluitvorming in het ruimtelijke spoor begon pas na het tracévaststellingsbesluit, dat eigenlijk een verzoek was van de Minister aan provincies en gemeenten om het tracé op te nemen in hun streek- en bestemmingsplannen.

In de praktijk leidde deze gang van zaken tot grote problemen, vooral omdat er doublures optraden in de belangenafweging in beide sporen. Het gebrek aan een beroepsmogelijkheid tegen het gekozen tracé (de brief aan de Tweede Kamer) wreekte zich. De door de minister gemaakte keuze kon eerst aan de rechter worden voorgelegd in de procedure tegen het provinciale goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan van de gemeenteraad. Verdere problemen deden zich ook voor bij andere vragen. In welke gevallen wordt de tracéprocedure gevolgd, welke inhoudelijke eisen moeten worden gesteld en wat valt onder het begrip "tracé"?

1.3.3 Tijd voor een wettelijke regeling

Het was dus tijd voor een wettelijke regeling. In een verslag van een schriftelijk overleg wordt kort aangegeven wat het doel en inhoud van de Tracéwet is (Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 14, p. 12-15). Dat is als volgt in een lijstje onder te brengen.

- De Tracéwet wil zorgvuldige procedures voor de besluitvorming inzake de aanleg of wijziging van hoofdinfrastructuur in het leven roepen.
- De basis van de infrastructuur is gelegen in een geldende pkb (ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel was dat het Structuurschema Verkeer en Vervoer).
- Het is de uitdrukkelijke bedoeling dat de tracéwetprocedure en de m.e.r.-procedure gelijk doorlopen worden ter bevordering van de doelmatigheid.
- Onderscheid wordt gemaakt tussen een algemene procedure en een bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang, waaraan een zogenaamde project-pkb ten grondslag ligt. De bijzondere procedure onderscheidt zich van de algemene procedure doordat in pkb-kader beslist wordt over het globale tracé.
- De algemene procedure valt uiteen in een aantal beslismomenten:
 - het beleidsvoornemen in de vorm van de m.e.r.-startnotitie. Het beleidsvoornemen is de aankondiging dat de Minister van V&W een oplossing nastreeft voor het daarin beschreven verkeers- en vervoersprobleem.
 - een trajectnota (samen met het milieu-effectrapport) dat een beschrijving bevat van alle voor uitvoering vatbare mogelijkheden om het betrokken probleem op te lossen. De effecten op de ruimtelijke ordening, de ecologie, de landbouwkundige en landschappelijke belangen en de geluidhinder worden beschreven. Elk tracé bevat een raming van de kosten.
 - het ontwerp-tracébesluit dat gelijktijdig wordt uitgebracht met en als uitwerking van het positieve standpunt van de beide ministers. Bij het uitbrengen van ontwerp-tracébesluit wordt aan de decentrale overheden gevraagd om aan te geven of zij planologische medewerking zullen verlenen.
 - het tracébesluit, waartegen belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Aan gemeenten en provincies die geen planologische medewerking hebben toegezegd, wordt door de Minister van

VROM een aanwijzing gegeven. Tegelijkertijd met het beroep tegen het tracébesluit kan beroep worden aangetekend tegen de besluiten tot verlening van planologische medewerking of tegen besluiten van de Minister van VROM inzake de aanwijzing.

- De totale duur van de besluitvorming – daarbij wordt uitgegaan van de periode vanaf de startnotitie tot en met het tracébesluit bedraagt 3½ tot 4 jaar.
- Gemeenten en provincies zijn gehouden de benodigde vergunningen te verlenen. De betrokken minister kan tot vergunningverlening overgaan als de vergunningen niet binnen de geldende beslistermijnen worden verleend.

1.3.4 De duur van de besluitvormingsprocedure

De duur van de besluitvormingsprocedure moest korter, aldus de regering. In bijlage 4 en bijlage 5 van de memorie van toelichting zijn de toen nog bestaande buitenwettelijke tracévaststellingsprocedure en de voorgestelde tracéwetprocedure doorgerekend (Kamerstukken II 1991/92, 22 500, nr. 3, p. 32-33). De eerste procedure kende een doorlooptijd van 91 maanden of langer, daarbij werd gerekend van het opstellen van de startnotitie tot en met het KB, waarmee het bestemmingsplan onherroepelijk werd. Voor de voorgestelde procedure werd uitgegaan van gemiddeld 54 maanden. Uit de MvA: "Over het algemeen zal de procedure in de meeste gevallen tussen de 44 en de 50 maanden in beslag nemen, een halvering derhalve van de huidige proceduretijd. Deze bekorting is als fundamenteel aan te merken. Een verdere bekorting blijkt redelijkerwijze niet te realiseren." (Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 6, p. 22).

In de bijlage bij de MvA (Kamerstukken I 1992/93, 22 500, nr. 269b, p. 16) wordt op verzoek van de EK een aangepast schema gepresenteerd (van de algemene procedure) dat er als volgt uitgaat:

1. Opstellen startnotitie	5 maanden
2. Publikatie en terinzagelegging startnotitie; inspraak (artikel 3, vijfde lid, Tw)	4 weken
3. Advisering door de Commissie voor de m.e.r.; vaststellen van de MER-richtlijnen	3 maanden na terinzagelegging startnotitie (dus inclusief de 4 weken ad 2)
4. Opstellen van de trajectnota en het MER. Bestuurlijk overleg, overleg met belanghebbenden in overlegorgaan verkeersinfrastructuur.	24 maanden
5. Terinzagelegging van de trajectnota binnen een week na mededeling van de vaststelling van de trajectnota in de pers (artikel 7, eerste lid, Tw)	1 week
6. Het mondeling of schriftelijk inbrengen van opmerkingen over de trajectnota (artikel 7, derde lid, Tw)	8 weken
7. Advies mede-overheden over de trajectnota (artikel 8, eerste en tweede lid, Tw)	4 maanden (deze periode omvat mede de termijnen als bedoeld in 5 en 6)
8. Het vaststellen van het ontwerp-tracébesluit (artikel 9, eerste lid, Tw)	8 weken
9. Het vaststelling van het tracébesluit (artikel 15, eerste lid, Tw)	5 maanden

De verwachte tijdsduur was dan 43 maanden. In gevallen dat het ontwerp-tracébesluit moest worden herzien en ook nog verdaging van het ontwerp-tracébesluit nodig was, kwam de totale tijdsduur uit op maximaal 53 maanden.

1.3.5 De inwerkingtreding van de Tracéwet

De Tracéwet trad in werking met ingang van de dag waarop de Awb in werking trad. In het KB van 23 december 1993 is bepaald dat de Awb met ingang van 1 januari 1994 in werking treedt.

2 Wijziging van de Tracéwet (1 januari 1994)

De wet van 23 december 1993 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht alsmede nadere aanpassing van een aantal wetten aan de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1993, 690) bevatte een wijziging van de Tracéwet, te weten de toevoeging aan artikel 15, vierde lid, luidende: Afdeling 7.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing. Deze eerste wijziging van de Tracéwet is eveneens op 1 januari 1994 in werking getreden (KB van 23 december 1993, Stb. 693).

Deze toevoeging is dus niet opgenomen in de wettekst, zoals gepubliceerd in Stb. 1993, 582.

3 Wijziging van de Tracéwet (19 januari 1994)

Op 19 januari 1994 is de Tracéwet wederom gewijzigd in verband met de herziening van het interventie-instrumentarium (Nimby) in de WRO. Artikel III van de wet van 22 december 1993 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1993, 28) bevatte de wijzigingen van artikel 20, vierde lid, het vervallen van het vijfde lid en de daarbij behorende vernummering van het zesde en zevende lid, artikel 21, artikel 22, eerste lid, artikel 24, vijfde lid, artikel 28 en het vervallen van artikel 31.

4 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 1994)

De komst van de Kaderwet bestuur in verandering - de wet van 21 april 1994, houdende voorzieningen ter bevordering van de totstandkoming van regionaal bestuur in daartoe aangewezen gebieden - zorgde eveneens voor een wijziging van de Tracéwet, die van kracht werd met ingang van 1 juli 1994. (Stb. 1994, 396 en 397).

In artikel 53 van de Kaderwet bestuur in verandering worden de wijzigingen van de Tracéwet opgesomd. De facto komt dat neer op de toevoeging van "regionale bestuur" of "regionale besturen" in artikel 1, eerste lid, artikel 3, tweede lid, artikel 13, artikel 14, eerste lid, artikel 16, eerste lid, artikel 19, eerste en tweede lid, artikel 20, eerste lid, artikel 23, eerste lid en de toevoeging van lid 2a in artikel 15 en artikel 24.

5 Wijziging van de Tracéwet (17 mei 1995)

De wet van 26 april 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht alsmede nadere aanpassing van een aantal wetten aan de Algemene wet bestuursrecht trad in werking met ingang van 17 mei 1995 (Stb. 1995, 250). Deze Leemtewet Awb bevatte een tweetal wijzigingen van artikel 8 van de Tracéwet. Het tweede lid kwam te vervallen en de aanhef van het eerste lid werd anders geredigeerd.

"Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een onjuistheid in de Tracéwet te verbeteren op het punt van een verwijzing naar de Awb. Het huidige artikel 8 van die wet, dat voorziet in advisering door betrokken bestuursorganen, verwijst ten onrechte naar artikel 3:30, tweede lid, Awb, waardoor de indruk wordt gewekt dat de advisering betrekking heeft op het voornemen om een trajectnota op te stellen. Uit het samenstel van artikel 8 van de Tracéwet blijkt dat de advisering betrekking heeft op de trajectnota zelve en dus een later stadium in het besluitvormingsproces betreft. De voorgestelde wijziging brengt artikel 8 met deze bedoeling in overeenstemming." (Kamerstukken II 1993/94, 23 780, nr. 3, p. 25).

6 Wijziging van de Tracéwet (25 juni 1997)

De wet van 30 mei 1997 tot wijziging van de Tracéwet, houdende nadere aanwijzing van enige gevallen waarin die wet wordt toegepast, alsmede een nadere inpassing van hogere-

waardenbesluiten krachtens de Wet geluidhinder en enkele andere verbeteringen, trad in werking met ingang van 25 juni 1997 (Stb. 1997, 243).

6.1 Koppeling met het Besluit milieu-effectrapportage 1994

In de memorie van toelichting wordt allereerst aangegeven waarom de reikwijdte van de Tracéwet (neergelegd in artikel 2) wordt aangepast. Verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel (Kamerstukken II 1992/93, 22 500, nr. 10, p. 7) waarin de toezegging was opgenomen, dat als de tracéplicht bij AMvB, waarmee het Besluit milieu-effectrapportage 1994 is bedoeld, werd gewijzigd, de Tracéwet overeenkomstig zou worden gewijzigd.

Nu was bij besluit van 16 september 1994 het Besluit milieu-effectrapportage 1994 gewijzigd (Stb. 745) en wel met betrekking tot de verbreding van een hoofdweg en verschillende wijzigingen van een landelijke railweg. Om die reden werd de Tracéwet op die onderdelen weer in overeenstemming gebracht met het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Kamerstukken II 1996/97, 25 018, nr. 3, p. 1-3).

Het besluit van 16 september 1994, houdende het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet werd ingetrokken (artikel III).

Tot 25 juni 1997 luidde artikel 2 voor zover relevant als volgt:

1. De aanleg van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg geschiedt overeenkomstig het daarvoor met toepassing van deze wet vastgestelde tracé.
 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van:
 - a. een wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit:
 - 1° de aanleg van een nieuw weglichaam los van het bestaande wegprofiel tenzij het nieuwe weglichaam alleen bestaat uit een wegbouwkundig bouwwerk met de daartoe behorende aansluitingen, of
 - 2° de ombouw tot autosnelweg;
 - b. een verbreding van een hoofdweg met één of meer rijstroken over een lengte van meer dan vijf km;
 - c. een wijziging van een landelijke railweg, die bestaat uit de aanleg van een nieuwe spoorbaan op een afstand van ten minste vijftwintig meter van de bestaande spoorbaan, tenzij de nieuwe spoorbaan alleen bestaat uit een spoorwegbouwkundig bouwwerk met de daartoe behorende aansluitingen;
- [...]

Op 25 juni 1997 is artikel 2, voor zover relevant, als volgt gewijzigd:

1. De aanleg van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg, in gevallen waarin de hoofdvaarweg kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van 1350 ton of meer, geschiedt overeenkomstig het daarvoor met toepassing van deze wet vastgestelde tracé.
 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van:
 - a. een wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit de ombouw van een weg tot autosnelweg;
 - b. een verbreding van een hoofdweg met één of meer rijstroken, indien het te verbreden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt;
 - c. een wijziging van een landelijke railweg, die bestaat uit:
 - 1°. een verbreding van die railweg met twee of meer sporen, die over een lengte van 5 kilometer of meer is gelegen in een in een streekplan begrensd beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, aangewezen ingevolge artikel 7 of 21 van de Natuurbeschermingswet, dan wel in een in een streekplan begrensd kerngebied, natuurontwikkelingsgebied of in een zodanig plan begrensde verbindingzone, deel uitmakend van de ecologische hoofdstructuur;
 - 2°. de aanleg van een geheel nieuwe spoorbaan, die over een lengte van 500 meter of meer op een afstand van 25 meter of meer van de grens van de bestemming, aangewezen voor spoorwegdoeleinden, is gelegen of
 - 3°. de aanleg van spoorwegbouwkundige bouwwerken met de daartoe behorende aansluitingen, los van de bestemming, aangewezen voor spoorwegdoeleinden, voor zover deze geheel zijn gelegen in een in een streekplan begrensd gebied als bedoeld onder 1°;
- [...]

Bij de wijziging van 30 november 2005 (zie 13) is artikel 2 opnieuw ingrijpend gewijzigd. Door die wijziging is artikel 2 slechts relevant geworden voor de vraag of de tracéwetprocedure van toepassing is. Of voor de voorgenomen activiteit ook een m.e.r.-procedure moet worden doorlopen

is afhankelijk van het bepaalde in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Met die wijziging is afscheid genomen van de in het oorspronkelijk wetsvoorstel neergelegde strikte koppeling met de m.e.r.-procedure en is – mede door uitbreiding van het toepassingsbereik – het mogelijk gemaakt dat ook voor een niet m.e.r.-plichtige activiteit de tracéwetprocedure wordt doorlopen.

6.2 Verbetering van de procedure ten aanzien van de hogere waarden

De wet van 30 mei 1997 voorzag bovendien in een nadere inpassing van de provinciale hogere waarden besluiten in de tracéprocedure. Dat was nodig omdat in de Tracéwet een systeem van planologische medewerking was opgenomen, waarin in (het met ingang van 15 oktober 2000 geschrapte) artikel 17 bepaald was dat de benodigde planologische medewerking uiterlijk een jaar na de vaststelling van het tracébesluit moest worden verleend. De formele beslissing tot vaststelling van de hogere waarden moest dus binnen een jaar na vaststelling van het tracébesluit tot stand komen, aangezien met de ingevolge de Wet geluidhinder ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting in een geluidszone langs een (spoor)weg rekening moet worden gehouden bij de vaststelling of herziening van het bestemmingsplan dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op die zone. Echter in artikel 20, eerste lid, was bepaald dat de vereiste vergunningen (waaronder ook de hogere waarden-besluiten werden begrepen) niet eerder mogen worden aangevraagd dan twee jaren voor het voorziene tijdstip van aanvang van de werkzaamheden. Een en ander bracht met zich mee dat er problemen zouden ontstaan als de uitvoering van de werkzaamheden lang op zich zou laten wachten, waardoor de in artikel 17 genoemde uiterste termijn niet gehaald zou kunnen worden (Kamerstukken II 1996/97, 25 018, nr. 3, p. 3-5).

Gevolg was dat de definitie van planologische medewerking (artikel 1, eerste lid, onder i) werd aangepast en aan artikel 20, eerste lid, een volzin werd toegevoegd die er voor zorgde dat de twee jaren termijn niet van toepassing was ten aanzien van een aanvraag tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting ingevolge artikel 84, 85, 100a en 106 van de Wet geluidhinder.

Ter informatie: Bij de wet van 6 september 2000 (zie 7) zijn zowel artikel 1, eerste lid, onder i en de tweede volzin van artikel 20, eerste lid, komen te vervallen. Bij wet van 20 oktober 2005 (zie 13) is het gehele eerste lid van artikel 20 komen te vervallen.

7 Wijziging van de Tracéwet (15 oktober 2000)

Artikel 29 van de Tracéwet bepaalt dat binnen drie jaar na het in werking treden van de Tracéwet (en vervolgens telkens om de vijf jaar) de ministers van VenW en VROM een verslag toezenden aan de Staten-Generaal over de wijze waarop de wet is toegepast.

Bij brief 21 januari 1997, HW/RI/96/1884, is het eerste evaluatierapport aangeboden aan de Tweede Kamer. In die brief is tevens aangegeven dat de wet op een aantal punten gewijzigd moest worden.

Bij brief van 5 februari 1998 is nader ingegaan op het voorgenomen proces van herziening van de Tracéwet (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 XII, nr. 31). Daarbij is aangegeven om op korte termijn tot wetgeving te komen en bovendien dat de herziening van de Tracéwet zou geschieden via twee tranches. Ook de tweede tranche is al enige tijd geleden in werking getreden (zie paragraaf 13).

Op 14 december 1998 is het voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) toegezonden aan de Tweede Kamer.

De wet van 6 september 2000, houdende wijziging van de Tracéwet (eerste tranche), is in werking getreden met ingang van 15 oktober 2000 (Stb. 2000, 396 en 410).

De wet kende een aantal (hoofd)punten:

- de wijze van doorwerking van de tracébesluiten in de ruimtelijke ordening (7.1);
- de coördinatie van vergunningprocedures (7.2);
- de onteigening (7.3);
- de rechtsbescherming in de diverse besluitvormingsprocedures (7.4); en
- de verhouding tussen het ontwerp-tracébesluit en het definitieve tracébesluit (7.5).

7.1 Doorwerking in de ruimtelijke ordening

Wat betreft de doorwerking van de tracébesluiten in de ruimtelijke ordening, werd afscheid genomen van het niet goed werkende systeem van de planologische medewerking. Dat kwam vooral naar voren in het eerste evaluatierapport.

Onder het voor 15 oktober 2000 geldende recht bevatte artikel 15 voornamelijk bepalingen over aanwijzingen van de minister van VROM aan gemeenteraden, PS en algemene besturen van regionale openbare lichamen, als deze niet binnen twaalf weken na verzending van het ontwerp-tracébesluit meegedeeld hadden planologische medewerking te zullen verlenen. Onder dat oude recht moesten de ruimtelijke plannen (streekplannen en bestemmingsplannen) in overeenstemming gebracht worden met het tracébesluit. Daartoe werd planologische medewerking gevraagd van de betrokken overheden en werd zo nodig het instrument van de ministeriële aanwijzing ingezet. De ruimte voor de betrokken overheden was klein, omdat de feitelijke afweging van de ruimtelijk relevante aspecten al plaats had gehad in het kader van de totstandkoming van het tracébesluit.

Eén van de belangrijkste onderwerpen van de wetswijziging - de rechtstreekse doorwerking van het tracébesluit in de gemeentelijke ruimtelijke plannen - heeft in het gewijzigde artikel 15 zijn beslag gekregen: Voor zover het tracébesluit in strijd is met een bestemmingsplan geldt het tracébesluit als vrijstelling, bedoeld in artikel 19 van de WRO. Verder werd bepaald dat het tracébesluit als voorbereidingsbesluit, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de WRO, geldt. Beoogd werd het geven van voorbereidingsbescherming voor het gebied van het tracé en voor de bij dat tracébesluit behorende geluidzone. De aanhoudingsverplichting, bedoeld in artikel 50 van de Woningwet, is niet van toepassing op aanvragen om een bouwvergunning ter realisering van het tracébesluit. Bouwaanvragen die passen in het tracébesluit worden rechtstreeks getoetst aan artikel 44 van de Woningwet. Deze vergunningen moeten worden verleend omdat het vastgestelde tracébesluit geldt als vrijstelling in de zin van artikel 19 van de WRO (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 3).

7.2 De gecoördineerde vergunningverlening

Voorzien werd in een gecoördineerde vergunningverlening, waarmee onder regie van het Rijk de verschillende vergunningprocedures parallel worden geschakeld en op basis van één uniforme regeling zullen worden afgewikkeld. Alle procedures beginnen op hetzelfde moment en worden binnen hetzelfde tijdsbestek afgerond. Onder het oude recht was niet voorzien in een coördinatieverplichting noch in een uniforme procedureregeling. Alle vergunningen kenden eigen procedures, soms een bezwaarschriftenprocedure, verschillende doorlooptijden, soms rechtspraak in twee instanties. Met het oog op de spoedige totstandkoming van beslissingen op vergunningaanvragen werd deze situatie als gebrekkig ervaren. Artikel 20 is dan ook gewijzigd ten einde een sluitende coördinatieregeling te bieden (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 8-9).

De coördinatieregeling zag er als volgt uit:

- Op de voorbereiding van de besluiten (de benodigde vergunningen) zijn de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Awb van toepassing. Gevolg van toepassing van deze uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure is dat de bezwaarschriftenfase niet wordt gevoerd.
- De verschillende overheden sturen de minister hun ontwerp-besluiten toe, binnen een door de minister te bepalen termijn.
- De minister zorgt voor de toezending van de ontwerp-besluiten aan betrokken bestuursorganen en voor de kennisgeving in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen en de Staatscourant. Bovendien worden de ontwerp-besluiten ter inzage gelegd.
- Tegen de ontwerp-besluiten kunnen schriftelijk bedenkingen naar voren worden gebracht. Tevens vindt een (zo mogelijk gecombineerde) hoorzitting plaats.
- Eveneens binnen een door de minister te bepalen termijn worden de besluiten genomen.
- De vergunningen worden door de minister gelijktijdig bekendgemaakt en in de Staatscourant geplaatst, zodat de beroepstermijn tegen de vergunningen op hetzelfde moment begint.
- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist binnen zes maanden na ontvangst van de verweerschriften op de beroepschriften, ingediend tegen de besluiten.
- Artikel 20 bevat als sluitstuk van de coördinatieregeling bepalingen voor het geval een bepaald bestuursorgaan een vergunning weigert (of een ambtshalve besluit weigert te nemen), niet tijdig een beslissing neemt of de beslissing niet overeenkomstig de aanvraag neemt.
- Alsdan zijn de betrokken ministers, met inachtneming van het voor die vergunning wettelijk kader, bevoegd zelf een beslissing te nemen.

7.3 Onteigeningsrechtelijke voorzieningen

Indien de benodigde gronden niet via minnelijke verwerving kunnen worden aangekocht, zal tot onteigening moeten worden overgegaan. De wet van 6 september 2000 voegde enkele onteigeningsrechtelijke bepalingen toe aan de Tracéwet. Zo is uitdrukkelijk bepaald dat de dagvaarding reeds kan geschieden nadat het tracébesluit is vastgesteld, zo ook dat het vonnis van onteigening van de rechtbank eerst in de openbare registers kan worden ingeschreven nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 11).

Bij deze wijziging van de Tracéwet is tevens de onteigeningswet gewijzigd, waarmee mogelijk is gemaakt dat alle in het tracébesluit opgenomen locaties ten behoeve van bijkomende infrastructuurle voorzieningen en die ten behoeve van maatregelen van landschappelijke, landbouwkundige en ecologische aard in het onteigeningsbesluit kunnen worden meegenomen.

Het ging om een aanpassing van artikel 72a van de onteigeningswet, waarin de relatie met het tracébesluit is benadrukt, nl. dat onteigening kan plaatsvinden voor aanleg en verbetering van werken ter uitvoering van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet. Daarmee werd beoogd te voorkomen dat de in het tracébesluit opgenomen gronden voor wildtunnels of ecologische verbindingstroken niet onteigend kunnen worden samen met de gronden ten behoeve van de aanleg van de eigenlijke weg (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 31).

7.4 Rechtsbescherming

Ten aanzien van de rechtsbescherming werd een nieuw hoofdstuk Va Beroep ingevoegd. Allereerst vanwege de overzichtelijkheid. Reeds was bepaald dat de rechtsbescherming was geconcentreerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat was slechts het geval ten aanzien tracébesluiten en de project pkb's. Voorgesteld werd om ook beroepen tegen uitvoeringsbesluiten op grond van artikel 20, tweede lid, rechtstreeks beroep op de Afdeling op te stellen.

"Bedacht moet worden dat de hoofdzaken betreffende het tracé reeds vaststaan door de vaststelling van het tracébesluit. Bij de beschikkingen op de vergunningaanvragen gaat het dus niet zozeer om de vraag of de vergunning wordt verleend – de wet bevat nu reeds een instrument voor de rijksoverheid om weigeringen om vergunning te verlenen te overrulen – als wel om de vraag welke vergunningvoorschriften moeten worden gesteld met het oog op de bescherming van de belangen waarvoor het vergunningstelsel in het leven is geroepen. Uiteraard kunnen bij de beantwoording van laatstbedoelde vraag zaken aan de orde komen, die voor de rechtspositie van betrokkenen van wezenlijke betekenis zijn".

Tevens werd de rechter op termijn gezet:

"In het belang van het meer beheersbaar maken en de bespoediging van de hier bedoelde procedures wordt voorgesteld dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt gebonden aan een termijn voor het geven van een uitspraak op de beroepen tegen tracébesluiten en tegen beschikkingen op aanvragen om vergunning (en eventuele ambtshalve genomen besluiten ter uitvoering van het tracébesluit). De termijn wordt ten aanzien van beroepen tegen tracébesluiten gesteld op twaalf maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van het verweerschrift. [...] De termijn ten aanzien van beroepen tegen beschikkingen op aanvragen om vergunning en andere ambtshalve genomen besluiten wordt gesteld op zes maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van de desbetreffende verweerschriften. [...] De hier bedoelde termijn is korter dan die ten aanzien van tracébesluiten. De reden daarvoor is dat bij het tracébesluit de beslissing ten principale aan de orde is, terwijl het bij de andere besluiten gaat om de uitvoeringsmodaliteiten, waarbij vooral de inhoud van de vergunningvoorschriften een belangrijk onderwerp zal zijn" (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 10).

7.5 Van ontwerp-tracébesluit naar tracébesluit

Tot slot moet nog vermeld worden dat eerst bij derde nota van wijziging voorgesteld werd artikel 14 ingrijpend te wijzigen. De wijziging van het eerste lid van artikel 14 kwam voort uit de wijziging van artikel 15, eerste lid, inhoudende het laten vervallen van de eis dat het tracébesluit overeenkomstig het ontwerp-tracébesluit moest worden vastgesteld. Het ontwerp-tracébesluit zou een normaal ontwerp-besluit moeten zijn met de mogelijkheid om in het tracébesluit tegemoet te komen aan verlangens, die werden geuit in de inspraakprocedure of in het bestuurlijk overleg, zonder dat dat gepaard zou moeten gaan met het vaststellen van een gewijzigd ontwerp-tracébesluit (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 3, p. 5-6). Via de derde nota van wijziging is

vervolgens artikel 14 zodanig gewijzigd, dat een gewijzigd ontwerp-tracébesluit slechts dan nodig is wanneer het tracébesluit op hoofdpunten afwijkt van het uitgebrachte ontwerp-tracébesluit. Het moet dan gaan om een wijziging van het verloop en de geografische omvang van de aan te leggen of te wijzigen hoofdinfrastructuur. (Kamerstukken II 1998/99, 26 343, nr. 10, p. 2). Tevens werd overeenkomstig het reeds in het wetsvoorstel opgenomen artikel 14a een korte procedure geïntroduceerd voor andere wijzigingen van het tracébesluit ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit (artikel 14, derde lid).

Bij de wetwijziging van 1 juli 2005 (zie 12) zijn artikel 14, derde lid, en artikel 14a komen te vervallen. Bij de wetwijziging van 30 november 2005 (zie 13) is geheel artikel 14 komen te vervallen

8 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2002)

Met ingang van 1 juli 2002 is de wet van 18 april 2002 tot wijziging van enkele wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in werking getreden. (Stb. 2002, 244 en 329).

Daarmee kwam het vijfde onderdeel van artikel 12, tweede lid, te vervallen. Het oude onderdeel e - de toezending van het ontwerp-tracébesluit aan de Rijkshoofdinspecteur van Verkeer, hoofd van het betrokken district van de Rijksverkeersinspectie, indien het betreft een tracé van de landelijke railweg - is komen te vervallen. Reden daarvoor was het feit dat de districtsindeling niet meer bestond. In het vervolg zal het ontwerp-tracébesluit moeten worden voorgelegd aan de divisie Vervoer, zijnde het met de Rijksverkeersinspectie overeenkomende onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Een wettelijk voorschrift voor de minister om een ontwerp aan een onder haar ressorterende ambtenaar voor te leggen, wordt niet langer noodzakelijk geacht. Hierin zal door middel van een intern voorschrift worden voorzien, aldus de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2001/02, 28 061, nr. 3, p. 40).

9 Wijziging van de Tracéwet (1 februari 2004)

De wet van 20 november 2003 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedure is met ingang van 1 februari 2004 in werking getreden (Stb. 2003, 519 en Stb. 2004, 27).

De invoering van een rijksprojectenprocedure ging gepaard met een wijziging van de Tracéwet. In artikel IV zijn de artikelen van de Tracéwet genoemd.

Daarbij ging het om drie soorten wijzigingen: a) uniformering, b) aanvulling en c) het opheffen van enige onduidelijkheid die in de tracéwetpraktijk leefde.

- a) Vanuit het streven naar uniformering zijn de artikelen 15, 18 en 20b (vernummerd tot 20c) in overeenstemming gebracht met de artikelen 39h respectievelijk 39g en 39q van de WRO. De aanvulling van artikel 22 met een derde lid, komt voort uit een amendement teneinde te voorkomen dat in verschillende procedures tegen inhoudelijk dezelfde beslissing opnieuw dezelfde bedenkingen kunnen worden ingediend. De wijzigingen in artikel 25a, derde lid en 25c hadden te maken met de toen geldende artikelen 56a respectievelijk 54 van de WRO.
- b) Met de introductie van artikel 39o van de WRO (afwijkingen van de procedure opgenomen in de Belemmeringenwet Privaatrecht tot oplegging van een gedoogplicht) is ook de Tracéwet verrijkt met een nieuw artikel 20a. Zie het artikelsgewijze commentaar bij artikel 20a.
- c) In het artikelsgewijze commentaar bij artikel 20 wordt ingegaan op de reden van de wijziging van artikel 20: het buiten twijfel stellen dat ook de uitvoeringsbesluiten van het Rijk onder de coördinatieplicht van de minister van VenW vallen.

10 Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2005)

De Spoorwegwet, voluit de wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen is op 1 januari 2005 van kracht geworden (Stb. 2004, 264 en 741) In artikel 108 van de Spoorwegwet wordt aangegeven welke artikelen van de Tracéwet worden gewijzigd. Het ging om een technische wijziging waarmee de terminologie uit de Tracéwet in overeenstemming wordt gebracht met die uit de Spoorwegwet. Dat betekent dat niet meer gesproken wordt van een (hoofd)railweg maar van een (hoofd)spoorweg, van spoorwegverbindingen in plaats van

railwegverbindingen en daar waar de Tracéwet uitging van het begrip exploitant van de railweg is dat veranderd in beheerder van de spoorweg.

Abusievelijk bevat artikel 108 van de Spoorwegwet een onvolledige wijziging van de artikelen 10 en 11 van de Tracéwet. Vergeten was om ook in artikel 10, eerste lid en in artikel 11, eerste lid, de term railweg (in beide artikelleden 2x) te veranderen in spoorweg. Bij de wijziging van 30 november 2005 zijn de artikelen 10 en 11 opnieuw vastgesteld (zie 13).

11 Wijziging van de Tracéwet (25 februari 2005)

De wet van 22 oktober 2003 tot wijziging van diverse wetten in verband met de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM en ter verbetering van de doelmatigheid van gegevensverstrekking met het oog op toezicht is in werking getreden op 25 februari 2005 (Stb. 2003, 449 en Stb. 2005, 81). In artikel 6 van de wet van 22 oktober 2003 wordt artikel 12, tweede lid, van de Tracéwet gewijzigd.

Abusievelijk is de verlettering niet goed geschied. Immers als onderdelen b en c vervallen, dient onderdeel d aangeduid te worden als onderdeel b. En verder: in artikel 6 wordt aangegeven dat de onderdelen d en e van artikel 12, tweede lid, worden aangeduid als onderdelen c en d. Onderdeel e echter was reeds vervallen met ingang van 1 juli 2002 als gevolg van de wet van 18 april 2001 (zie ook 8 en 14)

12 Wijziging Tracéwet (1 juli 2005)

Met ingang van 1 juli 2005 trad zowel de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Stb. 2002, 54) als de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2005, 282) in werking (Stb. 2005, 320). Als gevolg daarvan zijn de artikelen 3, 7, 10, 12, 14, 14a (vervallen), 16, 20 en 25a gewijzigd. Belangrijkste wijziging is de invoering van de uniforme voorbereidingsprocedure waardoor de artikelen 12 en 20 zijn gewijzigd. In het artikelsgewijze commentaar bij de genoemde artikelen wordt uitgebreid ingegaan op de redenen tot wijziging van die artikelen.

13 Wijziging van de Tracéwet (30 november 2005)

In de memorie van toelichting worden vier redenen aangevoerd voor het voorstel om de Tracéwet te wijzigen.

1. De wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) die in werking is getreden op 15 oktober 2000. Daarbij is reeds aangegeven dat een tweede tranche zou volgen (zie ook 7)
2. De evaluatie "Op de goede weg" van de Universiteit Utrecht over de werking van de Tracéwet en deze voorzien van conclusies en aanbevelingen (januari 2003).
3. Het kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur. (Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 1).
4. Bij de parlementaire behandeling van de Spoedwet wegverbreding is aangegeven dat de ervaringen met de (verkorte) spoedwetprocedure gebruikt zullen worden voor vormgeving van de voorgenomen tracéwetprocedure.

13.1 Hoofdpunten van de wet van 20 oktober 2005

De belangrijkste punten van de wet worden in de navolgende subparagrafen nader toegelicht.

- a) de invoering van een verkorte tracéwetprocedure voor aanpassingen van de bestaande hoofdinfrastructuur (13.2);
- b) de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Tracéwet (13.3);
- c) de bevoegdheid om tracébesluiten te nemen door alleen de MVenW (13.4);
- d) de veranderde relatie tussen de Tracéwet en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (13.5);
- e) de invoering van een halfjaarlijkse voortgangsrapportage (13.6);
- f) een wettelijke regeling van de nadeelcompensatie (13.7);
- g) tijdswinst (13.8).

13.2 De verkorte tracéwetprocedure

De verkorte tracéwetprocedure houdt in de kern in dat voor de meeste infrastructurele projecten de fasen van trajectnota en standpunt zullen komen te vervallen. Er is geen wijziging aangebracht in de in de wettelijke procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur (zie kolom 1 en de identieke kolom 2). In het kabinetsstandpunt en in de memorie van toelichting is aangegeven dat, anders dan bij aanpassingen aan reeds bestaande infrastructuur, een zelfstandige trajectnota/MER- en standpuntfase nuttig worden geacht, daar waar de, veelal zeer ingrijpende, tracékeuze nog moet worden gemaakt.

In onderstaande tabel zijn fasen uit de 'oude' tracéwetprocedure (kolom 1) en die uit de verkorte procedure naast elkaar gezet (kolommen 3 en 4). In kolom 3 staat de verkorte procedure bij een m.e.r.-plichtig tracébesluit, in kolom 4 zijn de fasen genoemd bij een niet m.e.r.-plichtig tracébesluit.

Tabel: Tracéwetprocedure

"Oude" tracéwetprocedure	"Nieuwe" procedure voor aanleg nieuwe hoofdinfrastructuur	Verkorte Tw-procedure voor m.e.r.-plichtige activiteiten	Verkorte Tw-procedure voor niet-m.e.r.-plichtige activiteiten
1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing
2. Startnotitie	2. Startnotitie	2. Startnotitie	-
3. Inspraak SN	3. Inspraak SN	3. Inspraak SN	-
4. Advies Cie m.e.r. ten behoeve van de richtlijnen	4. Advies Cie m.e.r. ten behoeve van de richtlijnen	4. Advies Cie m.e.r. ten behoeve van de richtlijnen	
5. Richtlijnen	5. Richtlijnen	5. Richtlijnen	-
6. Trajectnota/MER	6. Trajectnota/MER	-	-
7. Inspraak TN/MER	7. Inspraak TN/MER	-	
8. Toetsingsadvies Cie m.e.r.	8. Toetsingsadvies Cie m.e.r.		
9. (Positief*) standpunt	9. (Positief*) standpunt	-	-
10. Ontwerp-tracébesluit	10. Ontwerp-tracébesluit	6. Ontwerp-tracébesluit/MER	2. Ontwerp-tracébesluit
11. Inspraak OTB/MER	11. Inspraak OTB/MER	7. Inspraak OTB/MER	3. Inspraak OTB
-	-	8. Toetsingsadvies Cie m.e.r.	
12. Tracébesluit	12. Tracébesluit	9. Tracébesluit	4. Tracébesluit
13. Beroep bij de ABRvS	13. Beroep bij de ABRvS	10. Beroep bij de ABRvS	5. Beroep bij de ABRvS
14. Uitvoering	14. Uitvoering	11. Uitvoering	6. Uitvoering
15. Evaluatie	15. Evaluatie	12. Evaluatie	-

* Bij een zogenaamd negatief standpunt wordt de tracéwetprocedure stopgezet.

13.3 Uitbreiding van het toepassingsbereik van de Tracéwet

In meer gevallen dan voorheen in de wet omschreven is, werd het wenselijk geacht om noodzakelijke wijzigingen aan de hoofdinfrastructuur te realiseren met toepassing van de (verkorte) tracéwetprocedure.

Drie categorieën 'nieuwe' activiteiten kunnen daarbij worden onderscheiden.

- de zogenaamde benuttingsmaatregelen: In het kabinetsstandpunt was aangegeven dat de verkorte procedure ook van toepassing zou kunnen zijn voor de realisering van de zogenaamde benuttingsmaatregelen.
- de spoorverdubbelingsprojecten: Mede naar aanleiding van de motie Eurlings, beantwoord bij brief van 27 mei 2003, is besloten om ook bepaalde spoorverdubbelingsprojecten te gaan realiseren met toepassing van de tracéwetprocedure (Kamerstukken II 2002/03, 28 679, nrs. 33 en 41).
- de uitbreiding van de categorie wijzigingen van het hoofdinfrastructuurnet door ook niet m.e.r.-plichtige activiteiten onder het toepassingsbereik van de Tracéwet te brengen.

Zie voor de opsomming van de tracéwetplichtige activiteiten: (thans) artikel 8.

13.4 Bevoegd gezag

Niet langer vormen de Ministers van VenW en VROM altijd samen het bevoegd gezag.

In de wet, zoals deze gold voor inwerkingtreding van de wet van 20 oktober 2005, was ten aanzien van het standpunt, het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit voorgeschreven dat deze werden vastgesteld door de Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM.

In het kabinetsstandpunt is reeds aangegeven dat bij de verkorte procedure de ruimtelijke en milieuconsequenties per project kunnen verschillen, zodat denkbaar is dat de Minister van VROM bij bepaalde projecten waarvoor de verkorte procedure van toepassing is de besluitvorming overlaat aan de Minister van VenW. Met het nieuwe artikel 2, derde lid, wordt mogelijk gemaakt dat in bepaalde gevallen alleen de Minister van VenW bevoegd gezag is.

13.5 Relatie Tracéwet en Besluit milieu-effectrapportage 1994

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Tracéwet ging uit van het adagium: 'er is alleen tracé[wet]plicht bij een m.e.r.-plicht' (zie ook 1.3.3 en 6.1).

De wens om de verkorte tracéwetprocedure ook van toepassing te laten zijn op bepaalde in beginsel niet m.e.r.-plichtige activiteiten (zie 13.3), had tot gevolg dat de Tracéwet moest worden gewijzigd, nu daarin slechts m.e.r.-plichtige activiteiten werden genoemd.

De wijziging van de Tracéwet had overigens geen wijziging of beperking van de m.e.r.-plicht ten gevolge. Slechts werd beoogd om mogelijk te maken dat ook voor bepaalde niet m.e.r.-plichtige activiteiten de tracéwetprocedure van toepassing zou kunnen zijn.

Het aanvankelijke uitgangspunt van de wetgever 'er is alleen tracé[wet]plicht bij een m.e.r.-plicht' werd dan ook vervangen door het uitgangspunt: "er is alleen tracéwetplicht in die gevallen waar het Rijk de regie wil voeren over de besluitvorming ten aanzien van de aanleg en belangrijke wijziging van hoofdinfrastructuur, ongeacht of de voorgenomen activiteit een m.e.r.-plichtige activiteit is".

13.6 De invoering van een halfjaarlijkse voortgangsrapportage

In de Tracéwet zoals deze gold voor inwerkingtreding van de wet van 20 oktober 2005 werd op diverse plaatsen voorzien in een inlichtingenplicht aan de Staten-Generaal bij overschrijding van termijnen.

In de praktijk, zo werd onder andere ook door de Universiteit Utrecht geconstateerd, werd vrijwel altijd een uitstelbrief aan de Staten-Generaal verzonden. Overschrijding van de termijnen was hardnekkig en structureel. In het kabinetsstandpunt, herhaald in de memorie van toelichting, was aangegeven dat de Kamer beter geïnformeerd wordt door een halfjaarlijkse voortgangsrapportage over alle Tracéwet-projecten dan door afzonderlijke, projectgebonden uitstelbrieven. De halfjaarlijkse voortgangsrapportage is dan ook in de plaats gekomen van de wettelijk verplichte uitstelbrieven. Voordeel daarvan, zo werd ook door Kamer onderschreven, is dat een totaaloverzicht wordt gegeven van de stand van zaken, de voortgang en de redenen van eventuele vertraging.

13.7 Een wettelijke regeling van de nadeelcompensatie

Bij brief van 5 februari 1998 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 XII, nr. 31) was reeds aangekondigd dat de tweede tranche een wettelijke regeling inzake nadeelcompensatie zou bevatten.

13.8 Tijdwinst

In het kabinetsstandpunt werden diverse verbeteringen genoemd die reeds zijn of zullen worden doorgevoerd ter verbetering van de interne procedures.

Het is niet eenvoudig, zo schreef het kabinet, om aan te geven hoe groot die winst precies zal zijn. Wel kon het volgende – verwoord in de memorie van toelichting - worden opgemerkt:

- De strengere eisen die worden gesteld aan de start van de planstudie, met name de duidelijkheid omtrent de financiering, zullen een kortere doorlooptijd van de procedure tot gevolg hebben.
- Doordat met name het MER meer dan voorheen specifiek gericht zal zijn op het in beeld brengen van vooral die informatie die nodig is om te komen tot zorgvuldige besluitvorming, zal het opstellen van een MER minder tijd kosten.
- Aangegeven is dat in het standpunt alleen rekening zal worden gehouden met regionale wensen als ook overeenstemming wordt bereikt over de financiering van de regionale wensen.
- Het voornemen om van Rijkswaterstaat een agentschap te maken heeft tot gevolg dat een verdere scheiding tussen beleid en uitvoering wordt doorgevoerd. Zo ook dat in het kader van de te maken werkafspraken procedures sneller zullen gaan verlopen.

Vooraf ten opzichte van de procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur is de tijdwinst bij de projecten tot wijziging van de bestaande hoofdinfrastructuur zonder meer groot te noemen. Uitgegaan mag worden, aldus het kabinet, dat met het overslaan van de fasen van trajectnota en standpunt samen met de genoemde maatregelen ter verbetering van de interne procedure een tijdwinst zal opleveren van minimaal 1 tot 1½ jaar.

14 Wijziging van de Tracéwet (28 december 2005)

Met dit zogenaamde Veegwetje ("Wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer") (Stb. 2005, 705) is artikel 12 van de Tracéwet gewijzigd (een verlettering van onderdeel c naar onderdeel b). Zie 11.

15 Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2006)

Het ging hier om de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (Stb. 2005, 666 en 667). De wijziging voorzag in een structurele voorziening voor het regionale bestuur rond de grote steden binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kreeg een extra hoofdstuk over een bijzondere vorm van intergemeenschappelijke samenwerking rond steden. Het regelde de totstandkoming van zogeheten plusregio's, waarbinnen verplichtend wordt samengewerkt met het oog op de aanpak van de complexe beleidsopgaven op het gebied van wonen, verkeer en vervoer, werken en stedelijk groen, die zich in en rond de steden voordoen.

De wijziging had slechts betrekking op een wijziging van artikel 1, eerste lid, onder bb, van de Tracéwet. De zinsnede "een regionaal lichaam als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering" werd vervangen door: een plusregio als bedoeld in artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat;.

16 Wijziging van de Tracéwet (8 maart 2006)

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en die van de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden zijn de artikelen 3, 12, 15 en 16 van de Tracéwet aangepast. (Stb. 2005, 530 t/m 533).

De wetten strekten ertoe de bevoegdheidsverdeling in medebewindswetgeving in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebestuur.

Waar in de Tracéwet de bestuursbevoegdheden niet aan het juiste orgaan waren toegekend, heeft een aanpassing plaatsgevonden. Doorgaans betreft het aan de raad of het B&W toegekende bevoegdheden die naar het college zijn overgeheveld of bevoegdheden die eerst aan PS of het provinciebestuur waren toegekend, maar nu aan GS zijn overgedragen.

17 Wijziging van de Tracéwet (25 mei 2006)

Artikel 15 van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (voluit: de wet van 2 februari 2006, houdende regels met betrekking tot de veiligheid van voor het wegverkeer toegankelijke tunnels; Stb 2005,134 en 249) bevatte een wijziging van artikel 11 (een nieuw onderdeel c) van de Tracéwet:

“c. een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met het advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid ten aanzien van het tracé van een in de desbetreffende hoofdweg of landelijke spoorweg geplande tunnel en, indien het een tunnel in een hoofdweg betreft, de wijze waarop rekening is gehouden met de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.”

Artikel 6, eerste lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels kende echter geen onderdeel a. Inmiddels is de zinsnede “onderdeel a” geschrapt (zie 18).

18 Wijziging van de Tracéwet (13 december 2006)

Met de wet van 22 november 2006 tot opheffing van het Scheepvaartfonds 1955, wijziging van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en herstel van enkele gebreken in andere wetten op het terrein van verkeer en waterstaat (Stb. 2006, 636) is de in 17 genoemde foutieve verwijzing naar artikel 6, eerste lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels weer hersteld.

19 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2008)

De wet van 22 mei 2008 tot aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wro alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, Stb. 180 en 227) heeft geleid tot wijziging van een aantal artikelen van de Tracéwet (1, 4, 15, 20, 20d, hoofdstuk V (vervallen), 25a, 25c 28 (vervalt)) vooral vanwege de verwijzingen naar de WRO, die met ingang van inwerkingtreding van de Wro was komen te vervallen.

20 Wijziging van de Tracéwet.(1 januari 2009; terugwerkende kracht)

Op 23 april 2009 verscheen de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten in het Staatsblad (Stb. 2009, 189). Deze wet heeft – met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 – onder andere de Tracéwet op belangrijke punten gewijzigd.

Met de wet is deels uitvoering gegeven aan het op 23 mei 2008 aan de Staten-Generaal toegezonden kabinetsstandpunt (Kamerstukken II, 29 385, nr. 19) over het advies 'Sneller en beter' van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten. De wet bevat voorzieningen waarmee de onderzoekslast voor de besluitvorming over wegprojecten wordt vereenvoudigd. De wet heeft geleid tot de nieuwe artikelen 10a , 10b, 15a en een bijlage en de artikelen 15, 25b gewijzigd.

Enkele hoofdpunten van de wet (ontleend aan de memorie van toelichting 31 721, nr. 3):

De wet strekt tot wijziging van de Spoedwet en de Tracéwet teneinde de versnelde uitvoering van wegprojecten waarvan de besluitvorming vooral als gevolg van de luchtkwaliteitsproblematiek is vertraagd of is stil komen te liggen, mogelijk te maken.

De wet wil komen tot een vereenvoudiging van onderzoeken ten behoeve van besluitvorming en heeft betrekking op een aantal punten.

20.1 Vereenvoudiging van de milieueffectrapportage

Voor de projecten van de Spw en de in de bijlage bij de Tracéwet genoemde projecten is er geen wettelijke verplichting om een startnotitie op te stellen, richtlijnen te laten vaststellen, een MMA uit te werken, een advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage te vragen of een m.e.r.-evaluatie uit te voeren.

Bovendien zal ter voorbereiding van de besluitvorming ten aanzien van de spoedwetprojecten, naast inzicht in de milieugevolgen van de huidige situatie en de autonome toekomstige situatie,

volstaan kunnen worden met het inzichtelijk maken van de gevolgen van de uitvoering van de wegaanpassing die in de bijlage bij de Spoodwet is aangegeven.

20.2 Ministeriële regeling voor effectbepalingsmethoden

De Tracéwet en de Spw bieden een grondslag om bij ministeriële regeling van de MVenW en de MVRM gezamenlijk, in effectbepalingsmethoden te voorzien, aan de hand waarvan beter kan worden omgegaan met de onzekerheden waarmee effectbepaling is omgeven. (Deze ministeriële regeling is er (nog) niet gekomen).

20.3 Bevriezing van onderzoeksgegevens

Geregeld is (in artikel 15, eerste lid) dat bij vaststelling van het tracébesluit van dezelfde gegevens wordt uitgegaan als gedaan is bij het ontwerp-tracébesluit.

20.4 Geografische afbakening van het onderzoeksgebied (luchtkwaliteit)

De wet voorziet in een geografische afbakening van het gebied waarbinnen onderzoek wordt gedaan ter voorbereiding van het (ontwerp-)projectbesluit naar de effecten op de luchtkwaliteit door de toename van de verkeersintensiteit die rechtstreeks verband houdt met het wegproject. De afbakening van dit gebied was tot dusverre niet wettelijk geregeld. De grens van het onderzoeksgebied wordt bepaald door de eerstvolgende aansluiting buiten de projectgrens

20.5 Luchtkwaliteit: vooruitlopen op het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Mogelijk werd gemaakt projectbesluiten reeds definitief vast te stellen en uit te voeren indien het desbetreffende project reeds was opgenomen in het ter inzage gelegde ontwerp van het NSL. Ten aanzien van het projectbesluit zal wel voor het eerste jaar nadat de weg in gebruik is genomen aannemelijk gemaakt moeten worden dat – naar analogie van de zogenaamde tijdelijke 1% grens uit het Besluit NIBM – gedurende dat jaar ten opzichte van de situatie zonder project, geen toename optreedt van de concentraties verontreinigende stoffen in de buitenlucht, of althans geen toename van meer dan 1% van de grenswaarde van PM10 of stikstofdioxide, door de verkeersontwikkeling ten gevolge van het wegproject.

21 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2008; terugwerkende kracht)

De wet van 25 juni 2009 tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (Stb. 2009, 297) heeft in artikel 1, eerste lid, onder c, de verwijzing naar de vindplaats van de WRO geschrapt.

22 Wijziging van de Tracéwet (31 maart 2010)

De Crisis- en herstelwet (Stb. 2010, 135) trad in werking met ingang van 31 maart 2010 en bevatte enerzijds een aantal wijzigingen van de Tracéwet en anderzijds een aantal bepalingen die van toepassing waren op tracébesluiten en de zogenaamde uitvoeringsbesluiten.

22.1 De wijzigingen van de Tracéwet

In de definitiebepaling van bijkomende infrastructurele voorzieningen (artikel 1, eerste lid, onder f) werd na «werken of bouwwerken» toegevoegd: daaronder begrepen oplaadpunten bestemd voor het laden van accu's van voertuigen die een elektromotor als hoofdmotor hebben.

Bij de wetwijziging van 1 januari 2012 is de definitie van bijkomende infrastructurele voorzieningen, inclusief de Crisis- en herstelwet-toevoeging, komen te vervallen.

In artikel 12, derde lid, kwam de derde volzin, waarin stond dat het ontwerp-tracébesluit tevens ten kantore van de betrokken bestuursorganen ter inzage werd gelegd, te vervallen.

In artikel 15, eerste lid, werd voorzien van twee nieuwe volzinnen, luidende: "Indien krachtens het tiende lid toepassing wordt gegeven aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 of toepassing wordt gegeven aan het elfde lid wordt het tracébesluit vastgesteld mede in

overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Indien niet binnen drie weken na het daartoe strekkende verzoek van Onze Minister overeenstemming is bereikt tussen Onze Minister en Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit legt Onze Minister dit voor aan Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken.”

In artikel 15, zevende lid werd een volzin toegevoegd, luidende: “Indien ter uitvoering van het tracébesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist, is dat artikel niet van toepassing.”

Artikel 15, achtste lid, werd opnieuw vastgesteld vanwege het komen te vervallen van het rijksprojectbesluit (oud artikel 3.29 van de Wro): “De gemeenteraad stelt binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in de Wro overeenkomstig het tracébesluit vast. Voor zover een ontwerp van een bestemmingsplan zijn grondslag vindt in het tracébesluit kunnen zienswijzen geen betrekking hebben op dat deel van het ontwerpplan.”

Artikel 15 werd bovendien verrijkt met drie nieuwe leden (thans artikel 13, zevende tot en met negende lid). Bedoeling was om de natuurtoets te integreren in het tracébesluit.

De artikelen 20b (dagvaarding kan geschieden nadat het tracébesluit is vastgesteld) en 20c (inschrijving vonnis van onteigening kan eerst in de openbare registers worden ingeschreven nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden) kwamen te vervallen.

De vervallen artikelen zijn bij wet van 23 december 2010 tot aanpassing van de Spw, de Tracéwet, de Waterwet, en de Wro in verband met de hernieuwde invoering van koppelingen tussen de onteigeningsprocedure en planologische procedures (Stb. 2011, 10) weer teruggekeerd in de Tracéwet, thans als de artikelen 21a en 21b.

22.2 De Crisis- en herstelwetbepalingen die van belang zijn voor Tracéwetbesluiten

Afdeling 2 (Procedures) van hoofdstuk 1 (Bijzondere bepalingen voor projecten) bevat een aantal artikelen die van toepassing zijn op alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten en voor de in bijlage II bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten. In Bijlage I zijn genoemd de aanleg en wijziging van hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen. De artikelen van afdeling 2 zijn dus van toepassing op alle tracébesluiten.

Ingevolge artikel 1.3 van de Crisis- en herstelwet is de zogenoemde vergewisplicht van toepassing op alle tracébesluiten. Door artikel 1.4 kunnen onder mee niet tot de centrale overheid behorende rechtspersonen geen beroep instellen tegen een tracébesluit. Ingevolge artikel 1.6, vierde lid, van de Crisis- en herstelwet doet de bestuursrechter uitspraak binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. Appellanten kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd (artikel 1.6a).

Artikel 1.11 is alleen van toepassing op de tracébesluiten die genoemd zijn in Bijlage II en bepaalt dat het MER geen beschrijving van alternatieven behoeft te bevatten en dat een advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage niet nodig is. Het tweede lid schrijft wel voor dat *a/s* onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenomen activiteit kunnen hebben, het MER wel een schets bevat van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

23 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2010)

De wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de m.e.r.) trad in werking met ingang van 1 juli 2010 (Stb. 2010, 20).

De wijziging van de Tracéwet had slechts betrekking op de nieuwe nummering in de Wet milieubeheer (artikelen 3, derde, zesde en zevende lid, en 10b; artikel 10a werd opnieuw vastgesteld).

24 Wijziging van de Tracéwet (1 oktober 2010)

De wet van 25 maart 2010 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) trad in werking met ingang van 1 oktober 2010 (Stb. 2010, 142).

De artikelen 15 en 20 van de Tracéwet werden gewijzigd. Dat waren technische wijzigingen die nodig waren vanwege de komst van de omgevingsvergunning. Zo werd in het vierde lid van artikel 15 de bouwvergunning vervangen door de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo en werd de verwijzing naar artikel 50 van de Woningwet vervangen door die naar artikel 3.3, eerste tot en met derde lid, van de Wabo. Het projectbesluit als bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, van de Wro (artikel 15, zesde lid) maakte plaats voor de omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van een project van nationaal belang met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Bovendien werd aan het zesde lid een volzin toegevoegd, luidende: "Bij de toepassing van artikel 2.10 van die wet wordt onder bestemmingsplan of beheersverordening mede het tracébesluit begrepen." Ook de aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3, onder a, van de Wro (artikel 15, zevende lid) werd vervangen door de omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo. Artikel 20, vijfde lid, ((doorbreking van de aanhoudingsplicht) werd opnieuw vastgesteld: "Artikel 3.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is niet van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van die wet ter uitvoering van het tracébesluit."

25 Wijziging van de Tracéwet (14 januari 2011)

Artikel 20b en artikel 20c zijn komen te vervallen met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet (zie 22.1). Tijdens de behandeling van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet in de EK is door de Minister van Justitie toegezegd dat het vervallen van de zogenaamde koppelingsartikelen ongedaan zou worden gemaakt via een daartoe strekkende wet.

Dat werd de wet van 23 december 2010 tot aanpassing van de Spw, de Tracéwet, de Waterwet, en de Wro in verband met de hernieuwde invoering van koppelingen tussen de onteigeningsprocedure en planologische procedures (Stb. 2011, 10).

Omdat na inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet het voorstel tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten was ingediend (zie 27) was een samenloopbepaling nodig om de oude artikelen 20b en 20c te vernummeren tot de artikelen 21a en 21b. De samenloopbepaling was opgenomen in artikel II, tweede lid, van de wet:

"Indien het bij koninklijke boodschap van 27 april 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten (32 377) tot wet is verheven of wordt verheven, en artikel I, onderdeel F, van die wet later in werking treedt dan deze wet, worden de artikelen 20b en 20c van de Tracéwet vernummerd tot de artikelen 21a en 21b."

26 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2011)

Bij wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Tracéwet, Spw en de Wro met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure (Stb. 2011, 303) werd artikel 15b toegevoegd aan de Tracéwet. Van de wet trad alleen artikel 15b van de Tracéwet in werking (Stb. 2011, 328). De overige wetswijzigingen zijn niet in werking getreden en zullen ook niet in werking treden (zie daarover: Kamerstukken I 2010/11, 31 546, nrs. G en H). Het artikel (thans artikel 14) maakt het mogelijk om afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is. Dat kan alleen als het gaat om een wijziging van ondergeschikte aard.

27 Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2012)

De wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten trad met ingang van 1 januari 2012 in werking.

Zowel de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (zie 20) als deze wet zijn het gevolg van het op 23 mei 2008 aan de Staten-Generaal toegezonden kabinetsstandpunt (Kamerstukken II, 29 385, nr. 19) over het advies 'Sneller en beter' van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (beter bekend als de Commissie Elverding).

27.1 Definities

Met de wet werd een andere inhoud gegeven aan bestaande definities (hoofdvaarweg, hoofdweg en landelijke spoorweg) en werd het begrip startbeslissing gedefinieerd.

27.2 Hoofdstuk II

Hoofdstuk II werd opnieuw vastgesteld. In zes artikelen wordt de verkenningsfase, de fase voorafgaand aan de eigenlijke besluitvorming, beschreven.

In artikel 2 komt onder meer de inhoud van de startbeslissing aan bod. Ook is voorgeschreven (vierde lid) in welke gevallen een structuurvisie wordt vastgesteld ter voorbereiding van de besluitvorming op grond van hoofdstuk III. Artikel 3 gaat over de verkenning. De artikelen 4 tot en 7 over de structuurvisie, bedoeld in artikel 2, vierde lid.

27.3 Hoofdstuk III

Ook hoofdstuk III werd opnieuw vastgesteld en voorzien van een drietal paragrafen. Thans (voorheen in artikel 2) is in artikel 8 het toepassingsbereik van de Tracéwet uitgeschreven. In artikel 10 staat de inhoud van het tracébesluit centraal (voorheen verspreid over de wet en onder meer in de definitiebepaling van het begrip tracé). In artikel 10 (en in artikel 23) is de door de Commissie Elverding voorgestelde opleveringstoets opgenomen. Thans is artikel 12 gewijd aan de zogenoemde bevroezings- of houdbaarheidsbepaling. In artikel 13 zijn de rechtsgevolgen van een tracébesluit opgesomd.

27.4 Overige wijzigingen

Door de nieuwe nummering is een aantal artikelen vernummerd en zijn ook verwijzingen in andere wetgeving aangepast. Verder is voorzien in overgangsrecht. Het belangrijkste artikel is artikel III:

1. Indien door Onze Minister een beslissing is genomen op grond van artikel 2, tweede lid, van de Tracéwet, zoals dat artikel luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, zijn hoofdstuk II, artikel 9, eerste lid, voor zover het de termijnstelling betreft, en artikel 10, vierde lid, van de Tracéwet, zoals die luiden na de inwerkingtreding van deze wet, niet van toepassing op het desbetreffende project.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op door Onze Minister binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet aan te wijzen projecten waarvoor de in het eerste lid bedoelde beslissing nog niet is genomen maar waarvan de verkenning zich reeds in gevorderd stadium bevindt.
3. Ten aanzien van een tracébesluit waarvoor een ontwerp voor de inwerkingtreding van deze wet ter inzage is gelegd, is artikel 10, eerste lid, onderdeel f, en artikel 23 van de Tracéwet, zoals deze luiden na inwerkingtreding van deze wet, niet van toepassing.

Op grond van het tweede lid is het Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 13 december 2012, nr. IENM/BSK-2012/242707, houdende aanwijzing van projecten als bedoeld in artikel III, tweede lid, van de wet van 1 december 2011 tot wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten, vastgesteld (Stcrt. 2012, nr. 25926).

28 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2012)

De wet van 24 november 2011 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Invoeringswet geluidproductieplafonds) trad in werking met ingang van 1 juli 2012 (wet: Stb. 2012, 267; inwerkingtreddings-KB: Stb. 2012, 268).

Als gevolg van de inwerkingtreding werden enkele artikelen van de Tracéwet gewijzigd. In artikel 1, eerste lid, werden de begripsomschrijvingen geluidproductieplafond en referentiepunt ingevoegd. In artikel 9, tweede lid, werd een tweetal verwijzingen naar artikel 13 gewijzigd. De belangrijkste wijziging betrof artikel 10 (de inhoud van het tracébesluit). De wijzigingen van artikel 11 (het vervallen van het vierde en vijfde lid) en artikel 13 (wijziging van het eerste lid, het vervallen van het tweede lid) en artikel 23 (opleveringstoets), derde lid ("geluidbelasting" werd vervangen door "geluidproductie of geluidsbelasting") zijn vooral technisch van aard.

29 Wijziging van de Tracéwet (1 januari 2013)

De wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten met het oog op enige verbeteringen en vereenvoudigingen van het bestuursprocesrecht (Wet aanpassing bestuursprocesrecht) trad in werking met ingang van 1 januari 2013 (wet: Stb. 2012, 682; inwerkingtredings-KB: Stb. 2012, 684).

29.1 Wijziging van de Tracéwet

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet bestuursprocesrecht werden twee artikelen van de Tracéwet gewijzigd.

Allereerst artikel 21, tweede lid, onder c (toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht) dat rechtstreekse toegang tot de Afdeling bestuursrechtspraak noemde en de bezwaarprocedure niet van toepassing verklaarde. Onderdeel c kwam te luiden:

“[Indien voor de uitvoering van een of meer besluiten als bedoeld in artikel 20, tweede lid, toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht noodzakelijk is] geldt in plaats van artikel 4 van de Belemmeringenwet Privaatrecht dat de werking van een besluit als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, of artikel 3, tweede lid, van de Belemmeringenwet Privaatrecht opgeschort wordt totdat de termijn voor het indienen van een beroepschrift is verstreken.”

De inhoud van onderdeel c komt thans overeen met wat eerder in subonderdeel 3 van onderdeel c stond, de subonderdelen a en b zijn komen te vervallen.

Verder kwam het eerste lid van artikel 25 te vervallen, alsmede de aanduiding “2” voor het tweede lid. In het eerste lid was opgenomen dat tegen een tracébesluit of uitvoeringsbesluit rechtstreeks beroep open stond bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

29.2 Bijlagen bij de Awb

Met de inwerkingtreding van de Wet bestuursprocesrecht kreeg de Awb drie bijlagen. Voor de toepassing van de Tracéwet zijn twee bijlagen relevant. Bijlage 1: Regeling rechtstreeks beroep en Bijlage 2: Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

In Bijlage 1 zijn de besluiten opgenomen waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt. Daarin wordt verwezen naar de Belemmeringenwet Privaatrecht: “de artikelen 2, vijfde lid, en 3, tweede lid, voor zover de verplichting noodzakelijk is voor de uitvoering [...] van een of meer besluiten als bedoeld in: [...] b. artikel 21, tweede lid, van de Tracéwet [...]” (Zie 29.1 voor de wijziging van artikel 21 van de Tracéwet).

In Bijlage 2, artikel 1, zijn de besluiten genoemd waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Daar worden genoemd:

artikel 2, eerste lid (de startbeslissing);
artikel 4, eerste lid, onderdeel c (de voorkeursbeslissing); en
artikel 23, eerste lid.(de opleveringstoets).

In Bijlage 2, artikel 2, staat dat tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Behalve het al eerder genoemde artikel 21, tweede lid, van de Tracéwet (onder het kopje Belemmeringenwet Privaatrecht) wordt ook de Tracéwet genoemd. Dat betekent dat zowel tegen tracébesluiten als tegen de zogenoemde uitvoeringsbesluiten (artikel 20 van de Tracéwet) beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open staat in eerste en enige aanleg. Inhoudelijk gezien heeft de Wet aanpassing bestuursprocesrecht geen wijzigingen aangebracht. Thans is in de bijlagen bij de Awb opgenomen, hetgeen voorheen in de Tracéwet zelf was geregeld.

30 Wijziging van de Tracéwet (25 april 2013)

De wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht trad in werking met ingang van 25 april 2013 (Stb. 2013, 144; inwerkingtredings-KB: Stb. 2013, 145).

Drie artikelen van de Tracéwet werden gewijzigd. Twee (artikel 4, derde lid, en artikel 7, derde lid) vanwege de verwijzing naar een gewijzigd artikel 2.3 van de Wro. Artikel 12, eerste lid, (houdbaarheidsbepaling) werd vereenvoudigd: "Onze Minister kan zich bij de vaststelling van het tracébesluit in ieder geval baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar."

31 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2013)

De wet van 12 juni 2013 tot wijziging van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels in verband met het vaststellen van een veiligheidsnorm en het stellen van regels omtrent het gebruik van gestandaardiseerde uitrustingen en in verband met wijzigingen in het totstandkomingsproces van wegtunnels trad in werking met ingang van 1 juli 2013 (Stb. 2013, 242; inwerkingtredings-KB: Stb. 2013, 243).

Naast wijziging van een aantal artikelen van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels, waarin verwezen wordt naar artikelen uit de Tracéwet, werd ook de Tracéwet zelf gewijzigd. In artikel 10, tweede lid, kwam onderdeel d ("[Het tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg bevat, voor zover van toepassing, voorts:] de wijze waarop rekening is gehouden met de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels) te vervallen. In artikel 21, eerste lid, werd de zinsnede "De in artikel 2 bedoelde werken" vervangen door "De in artikel 8 bedoelde werken."

32 Wijziging van de Tracéwet (1 juli 2013)

De wet van 10 december 2014, inhoudende herstel van wetstechnische gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu (Reparatiewet infrastructuur en milieu 2014) trad in werking met ingang van 1 januari 2015 (Stb. 2014, 581).

De daarin opgenomen wijzigingen van de Tracéwet zagen inderdaad op het herstel van foute verwijzingen of het doorvoeren van andere wijzigingen van ondergeschikte aard (zie onder meer 28). Gewijzigd werden de artikelen 9, tweede lid, 10, tweede en derde lid, 13, vierde lid en 21, tweede lid.

33 Aanstaande wijzigingen (peildatum 1 juli 2016)

33.1 Wijziging van de Tracéwet (beoogd met ingang van 1 januari 2017)

De wet van 16 december 2015, houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming) is 19 januari 2016 gepubliceerd (Stb. 2016, 34), maar nog niet in werking getreden. In een brief van de StasEZ aan de EK en TK van 3 februari 2016 is aangegeven dat hij in goed overleg met de provincies heeft besloten om de datum van inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming te verschuiven van 1 juli 2016 naar 1 januari 2017. De inwerkingtreding is eerst aan de orde als ook de onderliggende AMvB (Besluit natuurbescherming) en de ministeriële regeling (Regeling natuurbescherming) zijn vastgesteld (Kamerstukken II 2015/16, 33 348, nr. 176 en Kamerstukken I 2015/16, 33 348, nr. V.).

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming zal het tweede lid van artikel 9 ("Indien krachtens artikel 13, zevende lid, toepassing wordt gegeven aan artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 of toepassing wordt gegeven aan artikel 13, achtste lid, wordt het tracébesluit vastgesteld mede in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Indien niet binnen drie weken na het daartoe strekkende verzoek van Onze Minister overeenstemming is bereikt tussen Onze Minister en Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit legt Onze Minister dit voor aan Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken.") komen te vervallen.

Eveneens als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming zullen het zevende tot en met negende lid van artikel 13 opnieuw worden vastgesteld.

"7. Artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming is niet van toepassing op handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft.

8. Indien handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in de Wet natuurbescherming kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor

dat gebied, wordt het tracébesluit uitsluitend vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8 van die wet.

9. Het zevende en achtste lid zijn niet van toepassing indien ten aanzien van het project of de andere handeling waarop het tracébesluit betrekking heeft, is voldaan aan artikel 2.9, eerste, tweede, derde of vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.”

33.2 Wijziging van de Tracéwet (datum niet bekend)

De wet van 13 juli 2016 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht) is nog niet in werking getreden (Stb. 2016, 290). Zodra de wet in werking treedt wordt artikel 21a van de Tracéwet gewijzigd.

Artikel 21a van de Tracéwet luidt thans: “De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan geschieden nadat het tracébesluit is vastgesteld.”

Artikel 21a van de Tracéwet komt dan als volgt te luiden: “De vordering als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet kan worden ingesteld nadat het tracébesluit is vastgesteld.”

33.3 Wijziging van de Tracéwet (datum niet bekend)

Op 29 augustus 2016 is de TK het voorstel tot wijziging van de Tracéwet, de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder in verband met de verruiming van de mogelijkheid om fouten in het geluidregister te herstellen en enkele technische verduidelijkingen toegezonden. (Kamerstukken II 2015/16, 34 525). Het voorstel ziet op wijziging van artikel 10, tweede en derde lid, van de Tracéwet.

34 Intrekking van de Tracéwet door de Omgevingswet (2019?)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt onder meer de Tracéwet ingetrokken. In de brief van 25 mei 2016 heeft de minister aangegeven dat het eerst mogelijke moment van inwerkingtreding van de stelselherziening voorjaar 2019 wordt (Kamerstukken I 2015/16, 33 118, B).

Bijlage B Jurisprudentie**Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

- ABRvS 31 januari 1997, E01.95.0275 (PKB Betuweroute).
- ABRvS 28 mei 1998, E01.96.0532 (tracébesluit Betuweroute).
- ABRvS 29 oktober 1998, E01.97.0319 (tracébesluit Kortsluitroute).
- ABRvS 5 november 1998, E01.95.0487 (tracébesluit Rijksweg 59 Rosmalen-Geffen).
- ABRvS 26 augustus 1999, E01.99.0222/P01 (verzoek om herziening PKB en tracébesluit Betuweroute).
- ABRvS 6 september 1999, E01.98.0242, E01.98.0273 en E01.98.0312 (PKB en tracébesluit HSL-Zuid, tracébesluit A16 (Moerdijk-Prinsenbeek Noord) en tracébesluit A4 (Burgerveen-Leiden)).
- ABRvS 25 oktober 1999, E01.98.0612 ((reparatie-)tracébesluit Betuweroute 1998).
- ABRvS 1 november 1999, E01.97.0522 (Partiële herziening PKB Betuweroute/tracébesluit Sophia – De Giessen – Vaanplein).
- ABRvS 29 november 1999, E01.97.0612 (Partiële herziening PKB Betuweroute/tracébesluit Pannerdensch Kanaal).
- ABRvS 9 maart 2000, E01.99.0212/E01.99.0222 (verzoek om herziening PKB en tracébesluit Betuweroute).
- ABRvS 25 juli 2000, 199900799/1 ((reparatie-)tracébesluit Betuweroute 1998-2).
- ABRvS 25 juli 2000, 199900543/1 ((reparatie-)tracébesluit Betuweroute 1998-3).
- ABRvS 24 augustus 2000, 199902655/1 ((reparatie-)tracébesluit A59-1999).
- ABRvS 22 januari 2001, E01.98.0341 (tracébesluit Rijksweg 31).
- ABRvS 22 januari 2001, E01.98.0552 (tracébesluit Rijksweg A4 Dinteloord-Bergen op Zoom).
- ABRvS 25 januari 2001, E03.98.0875/0876/0877, E03.98.0558 (hogere waarden MVROM).
- ABRvS 25 januari 2001, E03.98.1441 (hogere waarden GS Gelderland).
- ABRvS 11 juli 2001, E01.99.0025/1 (tracébesluit Rijksweg 33).
- ABRvS 7 november 2001, 200001474/1 (tracébesluit A2 Everdingen-Deil en Zaltbommel-Empel).
- ABRvS 9 januari 2002, 200100293/1 (hogere waarden Betuweroute Zevenaar).
- ABRvS 6 februari 2002, 200102783/1 (verkeersbesluit t.b.v. Betuweroute).
- ABRvS 20 februari 2002, 200103664/1 ((deels reparatie-) tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2000).
- ABRvS 3 april 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE0940 (bestemmingsplan HSL-A4).
- ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5745 ((reparatie-)tracébesluit HSL-Zuid (Aanvulling III -Princeville)).
- ABRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5762 (bestemmingsplan Echteld).
- ABRvS 11 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7467 (bestemmingsplan Breda HSL/A16).
- ABRvS 25 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7983 ((reparatie-)tracébesluit A4 Dinteloord-Bergen op Zoom 2001).
- ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8985 ((reparatie-)tracébesluit Kortsluitroute 2001).
- ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8989 ((reparatie-)tracébesluit HSL-Zuid (aanvulling Hazeldonksestraat)).
- ABRvS 20 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0859 ((reparatie-)tracébesluit Betuweroute 2001(wachtsporen Zevenaar)).
- ABRvS 15 januari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF2911 (tracébesluit A2 Rondweg Den Bosch).
- ABRvS 5 februari 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF3950 (bestemmingsplan Betuweroute, gemeente Geldermalsen).
- ABRvS 23 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7650 (tracébesluit Rijksweg 7 Zuidelijke Ringweg Groningen).
- ABRvS 7 mei 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF8319 (uitvoeringsbesluit onttrekking aan de openbaarheid - tracébesluit Betuweroute).
- ABRvS 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1700 (bouwvergunning HSL-Zuid Zoetermeer).
- ABRvS 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9032 (bestemmingsplan Betuweroute Veterplus).
- ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9396 (tracébesluit Zandmaas/Maasroute).
- ABRvS 3 september 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1772 (bestemmingsplan Betuweroute gemeente Zevenaar).
- ABRvS 24 september 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AL1521 (reparatie-)tracébesluit N33, Spijk-Eemshaven 2003).
- ABRvS 26 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN8802 (bouwvergunning fietsbrug HSL-Zuid).
- ABRvS 28 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2413 (bouwvergunningen Alkemade van onder andere trappenhuizen ter uitvoering van tracébesluit HSL-Zuid).

- ABRvS 17 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5659 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven).
- ABRvS 14 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO7521 (bestemmingsplan Zevenbergschen Hoek - Kom).
- ABRvS 23 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3458 (inzake ontheffingwegenverordening ter uitvoering van tracébesluit HSL-Zuid).
- ABRvS 21 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3643 (bestemmingsplan Rijksweg 35-36).
- ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5767 (bestemmingsplan Verbreding A2 Zaltbommel-Empel).
- ABRvS 18 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004 (inzake bovenleiding Duiven).
- ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9924 (tracébesluit HSL-Zuid (Aanvulling V)).
- ABRvS 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9925 (bouwvergunning HSL-Zuid).
- ABRvS 15 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2181 (wegaanpassingsbesluit A2 Vught - Ekkersweijer).
- ABRvS 6 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3359 (Wbr-vergunning HSL-Zuid).
- ABRvS 13 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR3794 (bouwvergunning A59).
- ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8370 (Ffw-ontheffing Hanzelijn).
- ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8375 (tracébesluit Hanzelijn).
- ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR8378 (tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle).
- ABRvS 29 december 2004, ECLI:NL:RVS:2004:4 (tracébesluit Sloelijn).
- ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0570 (schadevergoeding Betuweroute Bemmel-Zevenaar).
- ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0571 (schadevergoeding Betuweroute B3).
- ABRvS 16 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT0572 (schadevergoeding Betuweroute Pannerdensch Kanaal).
- ABRvS 3 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0427 (tracébesluit Sloelijn).
- ABRvS 24 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU1414 (tracébesluit Rijksweg 7 Sneek).
- ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6229 (bestemmingsplan gemeente Echteld (Betuweroute, handhaving)).
- ABRvS 30 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7160 (tracébesluit HSL Aanvulling VI).
- ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2136 (bestemmingsplan Rijksweg N57 en rondweg Serooskerke).
- ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2084 (Wbr-vergunning A2/A67 Randweg Eindhoven).
- ABRvS 17 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2091 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven 2005).
- ABRvS 26 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5049 (bodemsanering Wbb Lomm ter uitvoering van het tracébesluit Zandmaas/Maasroute).
- ABRvS 26 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5050 (kapvergunning Lomm ter uitvoering van het tracébesluit Zandmaas/Maasroute).
- ABRvS 6 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7594 (bestemmingsplan A2 Den Bosch).
- ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0835 (kapvergunning tracébesluit A7 Sneek).
- ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0820 (tracébesluit N31 Zurich-Harlingen).
- ABRvS 13 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4285 (Wet milieubeheer-vergunning Arcen en Velden, ter uitvoering van het tracébesluit Zandmaas/Maasroute).
- ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4137 (bouwvergunning extra vluchtdeuren Duiven, Betuweroute).
- ABRvS 6 juni 2007 ECLI:NL:RVS:2007:BA6504 (bouwvergunning geluidsschermen ter uitvoering van het tracébesluit A2, trajecten knooppunt Everdingen - knooppunt Deil en Zaltbommel - knooppunt Empel).
- ABRvS 25 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB0350 (tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden).
- ABRvS 29 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2493 (tracébesluit Omleiding Ommen N34/N36).
- ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4297 ((reparatie-)tracébesluit Zandmaas/Maasroute - Aanvulling I).
- ABRvS 23 april 2008, 200608741/1 (bestemmingsplan Spoorzone Delft).
- ABRvS 23 juli 2008, 200700908/1 (tracébesluit Omlegging van de N9 bij Schoorldam en De Stolpen).
- ABRvS 27 augustus 2008, 200704162/1 (bestemmingsplan Rijksweg N57 en rondweg Serooskerke).
- ABRvS 10 september 2008, 200800368/1 (bouwvergunningen Hanzelijn).
- ABRvS 3 december 2008, 200703693/1(tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel).
- ABRvS 11 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH2506 (onttrekking aan de openbaarheid ter uitvoering van het tracébesluit Omleiding Ommen N34/N36).

- ABRvS 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4081 (tracébesluit Weststrandweg).
- ABRvS 25 november 2009, 200900253/1 (tracébesluit A2 knooppunt Everdingen - knooppunt Deil).
- ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6693 (tracébesluit Verruiming vaargeul Westerschelde).
- ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8690 (Tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).
- ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5041 (tracébesluit A2 St. Joost-Urmond).
- ABRvS 28 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN2663 (tracébesluit A-50 Valburg-Grijsoord).
- ABRvS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7032 (tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2009, gedeelte Leiderdorp-Leiden).
- ABRvS 13 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO0229 (tracébesluit "Zandmaas/Maasroute - aanvulling III").
- ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4257 (verzoek om herziening uitspraak 24 maart 2010).
- ABRvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217 (tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden).
- ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1351 (tracébesluit Spooruitbreiding Schiphol - Amsterdam - Almere - Lelystad).
- ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2127 (bouwvergunning voor keerwand Sporen in Arnhem).
- ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:6385 (tussenuitspraak tracébesluit Sporen in Arnhem).
- ABRvS 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8773 (tracébesluit A12 Woerden-Oudenrijn).
- ABRvS 23 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8773 (schadevergoeding tracébesluit Hanzelijn).
- ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9546 (tracébesluit A12 Maarsbergen-Veenendaal).
- ABRvS 6 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0312 (tracébesluit A28 Zwolle-Meppel).
- ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2688 (tracébesluit A74).
- ABRvS 15 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7949 (tracébesluit A50 Ewijk-Valburg).
- ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0472 (tracébesluit A4 Delft-Schiedam).
- ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2376 (tracébesluit A12 Waterberg-Velperbroek).
- ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2374 (tracébesluit Sporen in Utrecht).
- ABRvS 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3247 (tracébesluit A58 Eindhoven-Oirschot).
- ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5692 (tracébesluit A50 Valburg-Grijsoord (2011)).
- ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6372 (tracébesluit Sporen in Arnhem).
- ABRvS 12 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7417 (tracébesluit N2 aansluitingen Meerenakkerweg/Heistraat en Noord-Brabantlaan).
- ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6375 (tracébesluit A2 Passage Maastricht).
- ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6357 (bestemmingsplan A2 Traverse).
- ABRvS 4 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0106 (tracébesluit wegwitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere).
- ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1836 (tracébesluit A27 Lunetten-Rijnsweerd).
- ABRvS 1 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV2477 (bestemmingsplan Aansluiting N323/A15 Echteld).
- ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5067 (tracébesluit Sporen in Den Bosch).
- ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8820 (tracébesluit A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, gedeelte Steenbergen).
- ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3654 (Ffw-ontheffing ter uitvoering van het tracébesluit N31 Haak om Leeuwarden).
- ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2013:2865 (bouwvergunning ter uitvoering van het tracébesluit A28 Zwolle-Meppel).
- ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5280 (ontvankelijkheid appellant tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
- ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5277 (Ffw-ontheffing ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
- ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5276 (omgevingsvergunning verleend voor het rooien van houtopstanden ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
- ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5275 (omgevingsvergunning verleend voor het slopen van bestaande geluidsschermen en het bouwen van nieuwe geluidsschermen en grondkeringen ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
- ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5274 (inzake omgevingsvergunning verleend voor het gedeeltelijk slopen, het plaatsen en het verhogen van bestaande geluidsschermen en het

- realiseren van grondkeringen ter uitvoering van het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
- ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6381 (tracébesluit omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen 2011).
 - ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6513 (tracébesluit N61 Hoek-Schoondijke).
 - ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7129 (tracébesluit A12 Ede-Grijsoord).
 - ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8989 (Ffw-ontheffing ter uitvoering van het tracébesluit N31 Haak om Leeuwarden).
 - ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8950 (tracébesluit Spooruitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad, maatregelen korte termijn Traject Weesp-Lelystad).
 - ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0390 (omgevingsvergunning van het college van B enW van 's-Hertogenbosch, voor het bouwen van een brug op de locatie Bruistensingel te 's-Hertogenbosch ten behoeve van de nieuwe Zuid-Willemsvaart).
 - ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2504 (tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
 - ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4384 en ECLI:NL:RVS:2012:BY4385 (schadevergoeding tracébesluit Hanzelijn).
 - ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4389, ECLI:NL:RVS:2012:BY4390, ECLI:NL:RVS:2012:BY4391, ECLI:NL:RVS:2012:BY4392, ECLI:NL:RVS:2012:BY4393 en ECLI:NL:RVS:2012:BY4394 (schadevergoeding tracébesluit A2/A67).
 - ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7330 (tracébesluit verdubbeling N33 Assen-Veendam-Zuidbroek).
 - ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7355 (tracébesluit omlegging A9 Badhoevedorp).
 - ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7990 (bestemmingsplan A4 Schiedam).
 - ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0797 (tracébesluit N31 Traverse Harlingen).
 - ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2865 (bouwvergunning plaatsen van twee geluidschermen ter uitvoering van het tracébesluit A28 Zwolle-Meppel).
 - ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1378 (tracébesluit Sporen in Arnhem 2012).
 - ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1391 (tracébesluit Sporen in Utrecht 2012 deeltracé Utrecht Centraal - Houten).
 - ABRvS 30 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1771 (tracébesluit Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere (2013)).
 - ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:686 (tussenuitspraak tracébesluit Derde Spoor Zevenaar-Duitse grens).
 - ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1426 (bestemmingsplan Parklaan (Ede) – tracébesluit wegverbreding A12 Veenendaal-Ede-Grijsoord).
 - ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1951 (startbeslissing MIRT Verkenning N65 Vught-Haaren).
 - ABRvS, 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2612 (bestemmingsplan Kanaalpark ('s-Hertogenbosch) – tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart).
 - ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2679 (tracébesluit A6/A7 knooppunt Joure).
 - ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3090 (schadevergoeding tracébesluit Omlegging Zuid-Willemsvaart Maas-Den Dungen).
 - ABRvS 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3191 (bestemmingsplan Buitengebied Berkelland (Berkelland – (ontwerp)-tracébesluit N18).
 - ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3542 (tracébesluit N18 Varsseveld- Enschede).
 - ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4147 (bestemmingsplan Rijnsweerd Maarschalkerweerd gemeente Utrecht).
 - ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4205 (tracébesluit Sporen in Arnhem 2014).
 - ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4431 (tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
 - ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:787 (tracébesluit.3e Kolk Prinses Beatrixsluis).
 - ABRvS 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:969 (tracébesluit Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere (2014)).
 - ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1080 (bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).
 - ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1086 (tracébesluit N18 Varsseveld-Enschede).
 - ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1405 (tracébesluit Derde spoor Zevenaar-Duitse grens).
 - ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1837 (tracébesluit (A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord - Knooppunt Eemnes - Aansluiting Bunschoten-Spakenburg).
 - ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2544 (tracébesluit A1 Apeldoorn-Zuid – Beekbergen).
 - ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2485 (tracébesluit A59 Drongelens Kanaal).

- ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2633 (tracébesluit A4 Vlietland – N14).
- ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938 (tussenuitspraak tracébesluit Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2).
- ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3980 (vergunning op grond van artikel 19d Nbw 1998).
- ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:342 (tracébesluit DoorStroomStation Utrecht).
- ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:404 (tracébesluit A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord - Knooppunt Eemnes - Aansluiting Bunschoten-Spakenburg).
- ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:503 (tracébesluit N35 Zwolle-Wijthmen).
- ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:716 (bestemmingsplan Buitengebied, rotonde Borculoseweg Neede 2014).
- ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:723 (saneringsplan A4 Vlietland-N14).
- ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1967 (bouwvergunning geluidsschermen ter uitvoering van tracébesluit A28 Zwolle-Meppel).
- ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2241 (tracébesluit Nieuwe Sluis Terneuzen).
- ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2413 (tracébesluit N35 Zwolle-Wijthmen).

Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- VzABRvS 20 september 1996 (voorlopige voorziening PKB Betuweroute) Bouwrecht 1997, p. 230-232.
- VzABRvS 21 april 1997, F01.97.0006 (voorlopige voorziening tracébesluit Betuweroute).
- VzABRvS 4 januari 1998, F03.97.0655 (onthefing hogere waarden in de gemeente Tiel bij de Betuweroute).
- VzABRvS 18 november 1998, F01.98.0188, F01.98.0208 en F01.98.0221 (voorlopige voorziening PKB en tracébesluit HSL-Zuid, Tracébesluit A16 Moerdijk-Prinsenbeek Noord en het tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden).
- VzABRvS 20 april 1999, F01.98.0351 (voorlopige voorziening tracébesluit A4 Dinteloord-Bergen op Zoom).
- VzABRvS 19 september 2001, 200103215/2 (voorlopige voorziening tracébesluit HSL-Zuid (aanvulling Hazeldonksestraat)).
- VzABRvS 9 december 2002, 200205557/2 (bouwvergunning fietsbrug HSL-Zuid).
- VzABRvS 4 februari 2003, 200205562/2 (bouwvergunning HSL-Zuid Zoetermeer).
- VzABRvS 15 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2023 (inzake bovenleiding Duiven).
- VzABRvS 7 september 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2598 (tracébesluit A2/A67 Randweg Eindhoven 2005).
- VzABRvS 10 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX2077 (tracébesluit HSL Aanvulling VI).
- VzABRvS 28 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY9389 (onttrekking aan openbaarheid ter uitvoering van tracébesluit A2 Rondweg Den Bosch).
- VzABRvS 3 december 2008, 200806569/2 (voorlopige voorziening onttrekking aan de openbaarheid ter uitvoering van het tracébesluit Omleiding Ommen N34/N36).
- VzABRvS 28 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4587 (voorlopige voorziening tracébesluit Verruiming vaargeul Westerschelde).
- VzABRvS 27 augustus 2009, 200904401/2/R1 (voorlopige voorziening tracébesluit A4, Burgerveen-Leiden 2009, gedeelte Leiderdorp-Leiden).
- VzABRvS 11 november 2009, 200904295/2 (voorlopige voorziening tracébesluit Sporen in Arnhem).
- VzABRvS, 13 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4421 (voorlopige voorziening tracébesluit A-50 Ewijk-Valburg).
- VzABRvS 13 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7901 (voorlopige voorziening tracébesluit A2 St. Joost-Urmond).
- VzABRvS 4 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO2911 (voorlopige voorziening tracébesluit Rijksweg A74).
- VzABRvS 15 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4814 (voorlopige voorziening tracébesluit Sporen in Arnhem).
- VzABRvS 19 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4846 (bestemmingsplan Aansluiting N323/A15 Echteld (in relatie tot tracébesluit Betuweroute)).
- VzABRvS 25 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3971 (tracébesluit A4 Dinteloord-Bergen op Zoom).
- VzABRvS 9 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7894 (tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven).
- VzABRvS 9 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3046 (tracébesluit verdubbeling N33 Assen-Veendam-Zuidbroek).

- VzABRvS 31 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2717 (voorlopige voorziening tracébesluit N18 Varsseveld - Enschede).
- VzABRvS 8 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:85 (bestemmingsplan Landelijk gebied van de raad van de gemeente Muiden).

Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- VrABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4639 (bestemmingsplan Landelijk gebied gemeente Muiden).

Rechtbank

- Rb Den Bosch 8 december 2000, ECLI:NL:RBSHE:2000:AA9231 (standpunt RW69).
- Vz Rechtbank Breda 7 november 2003, ECLI:NL:RBBRE:2003:AN7684 (Baileybrug A16).
- Rb. Zutphen 30 november 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BU7457 en ECLI:NL:RBZUT:2011:BU7459 (inzake schadevergoeding Hanzelijn).
- Rb. Zwolle-Lelystad 20 december 2011, (niet gepubliceerd op rechtspraak.nl) nr. Awb 11/330 (inzake schadevergoeding Hanzelijn).
- Rb. 's-Hertogenbosch 24 januari 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BV2168 (inzake schadevergoeding A2/A67 Randweg Eindhoven).
- Rb Noord-Nederland 16 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4393 (omgevingsvergunning voor het aanleggen van de Helperzoomtunnel Groningen).
- Rb Midden-Nederland 22 december 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:9162 (verkeersbesluit A2).

Bijlage C Literatuurlijst

Eigen publicaties van de laatste jaren, gebruikt in dit boek.

"De juridificering van de voornemenprocedure onder de Omgevingswet" in TBR 2016, nr. 4, p. 307-324.

"Het voorstel voor de Tracéwet belicht in diverse Bouwrechtpublicaties", in: Terecht bouwrecht, Over de bijdrage van het recht aan de bouw in de praktijk, Kluwer 2014, p. 177-188.

"Aanleg en wijziging van hoofdinfrastructuur op grond van de Omgevingswet: van tracébesluit naar projectbesluit", Tijdschrift voor Omgevingsrecht, oktober 2014, p. 81-95.

"Besluitvorming over de aanleg en wijziging van provinciale infrastructuur", in: Toonbeelden, Gedachten over provinciaal omgevingsrecht ter herinnering aan Toon de Gier, 2013, p. 103-111.

"Een artikel over artikel 15b van de Tracéwet", in: Goed verdedigbaar, Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht, Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.J.J. van Buuren ter gelegenheid van diens afscheid als hoogleraar bestuursrecht in het bijzonder ruimtelijk bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht, p. p. 303-314, Kluwer Deventer, 2011.

"Kroniek infrastructuur, de wetgeving; Besluitvorming over aanleg en wijziging van hoofdwegen", Milieu & Recht 2012/147.

"De betekenis van de Wabo voor de realisering van infrastructurele projecten, in: Twee jaar ervaring met de omgevingsvergunning top of flop, uitgave naar aanleiding van de gelijknamige studiedag op 6 december 2012, Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability, Europa Law Publishing 2013: p. 81 t/m 96;

"De gevolgen van het op termijn zetten van de bestuursrechter", Tijdschrift voor Omgevingsrecht, juni 2011, p. 33 t/m 35;

"Ingewikkelde wetgeving" in Tijdschrift voor Omgevingsrecht, september 2010, p. 1-2;

"De betekenis van de Crisis- en herstelwet voor besluitvorming over infrastructurele projecten" in: Crisis- en herstelwet: duurzame versnelling?, Vereniging voor Milieurecht, 2009-4, p. 51-68;

"Integrale besluitvorming" in Tijdschrift voor Omgevingsrecht, maart 2008, p. 1-2;

"Effectieve rechtspraak": in: Gelijk hebben, gelijk krijgen: 5 jaar HDJZ, publicatierreeks Hoofddirectie Juridische Zaken VenW;

"Verleden, heden en toekomst van de Tracéwet" in Bouwrecht, juli 2007, p. 553-560;

"De weg van de meeste weerstand" in: Tijdschrift voor Omgevingsrecht, maart 2007, p. 1-2;

"Tracéwet 2005" publicatierreeks Hoofddirectie Juridische Zaken VenW;

"Zorgvuldige besluitvorming bij mogelijke krepeergevallen" in: Uit de openbare dienst, juridische schetsen op V&W terrein, oktober 2004, p. 75-86.

En voorts is gebruik gemaakt van eigen teksten in:

Tekst en commentaar Tracéwet en Spoedwet wegverbreding (Lexplicatie, voorheen Schuurman&Jordens, Kluwer, diverse drukken en online-publicaties);

Losbladige Vermande, Sdu, Tracéwet en Spoedwet wegverbreding.