

NIEUWE HANDLEIDING VOOR AANPAK RIJKSWATERSTAATPROJECTEN

VERKORTE TRACÉ- WETPROCEDURE

Voor (weg)infrastructuur zijn er sinds november 2005 twee Tracéwetprocedures: een uitgebreide en een verkorte. In de verkorte procedure ontbreken de Trajectnota/MER en het Standpunt. In plaats daarvan wordt het MER opgesteld voor het OTB en de besluitvorming daarover. Te verwachten is dat er de komende jaren hoofdzakelijk projecten onder de verkorte procedure vallen. Met andere woorden: de verkorte procedure wordt de regel, de uitgebreide de uitzondering. Maar de verkorte procedure heeft twee gezichten: procesmatig vereisen 'complexe' projecten (bijvoorbeeld A2 Maastricht) een andere aanpak dan 'eenvoudige' (spitsstroken en plusstroken). Dát is een van de belangrijkste aandachtspunten in een recent verschenen Handleiding over de toepassing van de verkorte Tracéwetprocedure. De Handleiding is toegespitst op de procedure én het proces bij weginfraprojecten.

Marthe van Dongen, Jan van Belle, Rinke Berkenbosch & Willem Koetsenruijter

Bij de besluitvorming over hoofdinfrastructuur is vanaf 1994 de Tracéwet van toepassing. Sinds de meest recente wijziging, die op 30 november 2005 van kracht werd, zijn er twee procedures:

- De uitgebreide ('klassieke') Tracéwetprocedure: deze was, is en blijft van toepassing bij plannen voor geheel nieuwe hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen.
- De verkorte Tracéwetprocedure: deze geldt voortaan voor wijzigingen aan reeds bestaande hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen.

Procedurestappen

In het begin zijn de stappen in de uitgebreide en de verkorte procedure gelijk. Na een zogenoemde MIRT-Verkenning volgen een Aanvangsbeslissing en een Startnotitie, waarmee de Tracéwetprocedure van start gaat. Vanaf het vaststellen van de Richtlijnen gaan de uitgebreide en de verkorte procedure verschillend verlopen:

- De volgende stap in de uitgebreide Tracéwetprocedure is de Trajectnota/M.E.R. Dit document beschrijft de relevante alternatieven en de effecten daarvan, veelal nog zonder een keuze te maken voor een Voorkeursalternatief. Na terinzagelegging en advisering door de Commissie m.e.r. bepaalt het bevoegd gezag (de minister van Verkeer & Waterstaat, in het algemeen in samenspraak met de minister van VROM) een Standpunt. Dit Standpunt geeft aan welk alternatief de voorkeur krijgt, en waarom. Dit Voorkeursalternatief wordt gedetailleerd uitgewerkt in een Ontwerp-Tracébesluit (OTB).

- Ook in de verkorte procedure is het noodzakelijk alternatieven en effecten te onderzoeken. Het verschil is echter dat er geen aparte Trajectnota verschijnt, en evenmin een Standpunt namens het bevoegd gezag. De eerstvolgende wettelijk voorgeschreven stap na het vaststellen van de Richtlijnen is de publicatie van een OTB/MER; dus een MER met informatie over alternatieven en de milieueffecten daarvan, en een gelijktijdig verschijnend OTB dat het uitverkoren alternatief uitwerkt.

DE AUTEURS

Marthe van Dongen (015-2518458, marthe.van.dongen@rws.nl) is senior-adviseur bij het Tracé/m.e.r.-centrum (Dienst Verkeer en Scheepvaart, Rijkswaterstaat) en projectleider van de 'Handleiding Verkorte Tracéwetprocedure en m.e.r.'. Jan van Belle (0513-634328, jan.vanbelle@oranjewoud.nl) is senior-adviseur m.e.r. en heeft bij het Tracé/m.e.r.-centrum tijdelijk de rol van projectleider van de Handleiding vervuld. Rinke Berkenbosch en Willem Koetsenruijter (berkenbosch.koetsenruijter, tekstbureau voor milieu en infrastructuur, 030-6917429, www.berkenkoets.nl) hebben de genoemde Handleiding opgesteld in opdracht van het Tracé/m.e.r.-centrum.



Foto: Rijkswaterstaat

Vanaf het OTB zijn de nog resterende wettelijk voorgeschreven procedurestappen in beide procedures weer identiek. Hét verschil van de verkorte procedure ten opzichte van de uitgebreide is dus: géén aparte Trajectnota/MER, en géén Standpunt.

Werkingsfeer: 'bestaande verbindingen'

Waar ligt bij weginfrastructuur de scheidslijn die bepaalt of de uitgebreide of de verkorte Tracéwetprocedure aan de orde is? Doorslaggevend hiervoor is de tekst van artikel 2, lid 1 van de Tracéwet, hieronder geciteerd voor wegen:

Artikel 2

1. Deze wet is van toepassing op:

a. de aanleg van een hoofdweg [...]

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

1^o. de ombouw van een weg tot autosnelweg of

2^o. de uitbreiding van een weg met één of meer rijstroken, indien het uit

te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt.

Bij de situatie onder (a.) wordt de uitgebreide procedure gevolgd, terwijl voor situaties onder (b.) de verkorte procedure geldt. Het punt is nu dat de situatie onder (a.) bij weginfraprojecten in de komende tijd nauwelijks meer zal voorkomen: vrijwel alle in het MIRT opgelijnde weginfraprojecten vallen namelijk onder situatie (b.). Voor kleinschalige en bescheiden projecten – zoals spitsstroken en plusstroken – is dat ook logisch; de verkorte procedure is bij wijze van spreken uitgevonden om de procedures te stroomlijnen rond betere benutting en kleinschalige uitbreidingen van reeds bestaande infrastructuur.

De adder onder het gras is evenwel dat ook grote en complexe projecten – bijvoorbeeld Zuidas Amsterdam en A2 Maastricht – onder het regime van de

verkorte procedure zijn beland. Immers, in die gevallen gaat het eveneens om een 'bestaande verbinding', een hoofdweg die er nu al ligt; de 'aanleg van een nieuwe hoofdweg' is niet aan de orde. Ook voor bijvoorbeeld een project als A6/A9 geldt de verkorte procedure. Want ook in dat geval is sprake van een 'bestaande verbinding'. Dat er bij de A6/A9 op een gegeven moment een geheel nieuw alternatief in beeld kwam – een kortsluitroute met een ondertunnelde passage van het Naardermeer – is niet gezien als strijdig met de verkorte procedure. Een kanttekening hierbij is wel dat er in deze casus nog geen rechterlijke uitspraak ligt. Bovendien is er de mogelijkheid (om politieke redenen) toch voor de uitgebreide procedure te opteren, ook als het strikt genomen om een 'bestaande verbinding' gaat.

Eenvoudig versus complex

In de Handleiding is steeds een onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en complexe projecten. De Tracéwet zelf maakt dit onderscheid niet. Voor de formeel-juridische kant van de zaak maakt het ook niet uit of er sprake is van een eenvoudig of een complex project. Bij de toepassing in de praktijk zijn er echter essentiële verschillen, bijvoorbeeld voor de manier waarop het instrument m.e.r. wordt ingezet, en voor de aanpak en het proces. Dat lichten we hieronder toe.

Aanpak eenvoudige projecten

Bij eenvoudige projecten gaat het om plannen om de capaciteit van reeds bestaand asfalt te vergroten, bijvoorbeeld met een spitsstrook, een plusstrook of een bescheiden verbreding met slechts één extra rijstrook.

Het streven is in de komende jaren veel van dit soort eenvoudige projecten te realiseren. Denk in dit verband aan de 22 projecten die gebundeld zijn in het programma Fileplan ('ZSM-II'). Een voorbeeld is ook het project A28 Zwolle-Meppel; daarbij is de inzet de bestaande autosnelweg te verbreden



Een paar honderd meter rechts van de Maas kronkelt zich de A2 door Maastricht. Omdat het een bestaande route is, is voor de geplande aanpassing de verkorte tracéwetprocedure van toepassing.

12 met één extra rijstrook per rijrichting, waarbij extra ruimtebeslag zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Scoping

Figuur 1 geeft weer welke aanpak de Handleiding voorstelt voor eenvoudige projecten. Het advies is de planstudie zo snel mogelijk toe te spitsen op liefst één Voorkeursalternatief, met het wettelijk verplichte Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) en de autonome ontwikkeling (Referentiealternatief) daarnaast. En hooguit enkele technische uitvoeringsvarianten, maar ook niet meer dan dat.

Het verdient aanbeveling al in de Verkenningsfase het aantal alternatieven te beperken. Idealiter wordt via de Startnotitie en de Richtlijnen de keuze voor het Voorkeursalternatief geaccordeerd. Lukt dat inderdaad, dan kan daarna snel doorgepakkt worden, want bij het opstellen van het MER ligt dan niet meer het accent op het vergelijken van verschillende oplossingsrichtin-

gen. Wel moet in elk geval nog het MMA worden ontwikkeld. Het is raadzaam aan te geven of er maatregelen uit het MMA zijn opgenomen in het uiteindelijke alternatief dat in het OTB wordt uitgewerkt.

MER en OTB parallel

De praktische consequentie is dat het opstellen van het MER en het OTB parallel kunnen verlopen. Een praktische consequentie is ook dat het MER beknopt kan blijven: een omvang van zo'n 50 pagina's zal in veel gevallen toereikend zijn. Een inhoudsopgave voor een dergelijk beknopt MER, gebaseerd op praktijkervaring met de zogenoemde Spoedwetprojecten, is in de Handleiding opgenomen.

Tijdwinst?

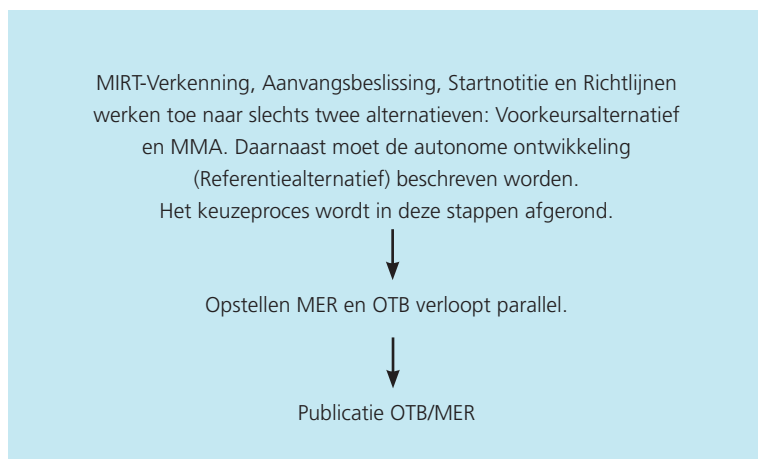
De verkorte procedure kan bij eenvoudige projecten tijdswinst opleveren. Maar een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is dat vooral tijdens de Verkenningsfase breed genoeg wordt ingestoken en dat de toespitsing op één Voorkeursalternatief zowel milieukundig als vanuit maatschappelijk oogpunt goed gemotiveerd wordt. Zo niet, dan kunnen er projectrisico's ontstaan die later tot vertraging leiden.

Vooraf voor het draagvlak in de omgeving is van belang dat al tijdens de Verkenningsfase en in de Startnotitie duidelijk wordt wat in het MER straks het Voorkeursalternatief wordt. De energie die in deze fasen gestoken wordt in onderzoek en communicatie met de omgeving, verdient zich ruimschoots terug bij de presentatie van het OTB/MER. Zijn andere alternatieven niet reeds in het voortraject zorgvuldig onderbouwd op kosten, effectiviteit en probleemoplossend vermogen, dan duiken ze onherroepelijk weer op tijdens de inspraak in latere fasen.

Aanpak complexe projecten

Tegenover de eenvoudige projecten staan de complexe projecten waarvoor de verkorte Tracéwetprocedure eveneens de leidraad is, omdat het hier

Figuur 1. Aanpak eenvoudige projecten



'VERTRAGING IS DE BELANGRIJKSTE OORZAAK VOOR NOG MEER VERTRAGING'

Bedenk dat tijdverlies een zichzelf versterkend proces is: ieder tijdverlies leidt tot weer groter tijdverlies door veranderende inzichten, veranderende regelgeving, gewijzigde onderzoeksmethoden en mogelijk veranderingen van het politieke klimaat door een nieuw aantredende regering. Het is dus van groot belang het tempo erin te houden. Een goede start is daarvoor enorm bevorderlijk.

evenzeer 'bestaande verbindingen' betreft. Wat dergelijke projecten vooral complex maakt, is dat er op voorhand verschillende alternatieven in aanmerking komen: niet alleen technische uitvoeringsvarianten, maar ook volkomen verschillende oplossingsrichtingen (verbreding, omleiding via een geheel nieuw tracé, tunnel enzovoort).

Bij complexe projecten zal het vrijwel nooit mogelijk zijn al in de Startnotatiefase één Voorkeursalternatief aan te wijzen. Toch – en dat is onvermijdelijk – moet ergens op de proceslijn tussen de Startnotitie en het OTB/MER een keuze gemaakt zijn voor een uit te werken Voorkeursalternatief. Immers, het is eenvoudigweg te riskant na de Richtlijnen een grote stilte te laten intreden en pas in het OTB/MER voor het eerst duidelijk te maken wat het Voorkeursalternatief is.

Kortom, het is bij complexe projecten noodzakelijk een degelijk keuzeproces te organiseren. Figuur 2 geeft de in de Handleiding voorgestelde aanpak weer.

Ambachtelijk schiften

Een deel van het keuzewerk is ambachtelijk onderzoek: alternatieven toetsen aan projectgebonden criteria en harde randvoorwaarden vanuit regelgeving. Een alternatief met te weinig probleemoplossend vermogen of een alternatief dat het budget ver overschrijdt (lange tunnels, wegen op palen) kan vanzelfsprekend weggeschreven worden. Hetzelfde geldt voor alternatieven die blijkens degelijk onderzoek volstrekt onhaalbaar zijn, bijvoorbeeld vanwege hun effecten voor luchtkwaliteit of strikt beschermde natuurwaarden.

Dat is in de verkorte procedure zo en dat is in de uitgebreide procedure zo. Dat neemt niet weg dat er op een gegeven moment alternatieven overblijven die niet eenduidig en 'over all' de beste score te zien geven, bijvoorbeeld omdat alternatief A qua geluid beter scoort, maar alternatief B vanuit natuuroogpunt gunstiger is. In dat soort gevallen is de keuze meer een politieke dan een ambachtelijke. Dit zijn nu typisch afwegingen die de politiek moet maken.

En hier wordt het belangrijkste verschil tussen de uitgebreide en de verkorte procedure manifest. De projectleider staat voor de taak dit keuzeproces te organiseren en een moment te kiezen om een Voorkeursalternatief naar buiten te brengen.

Transparantie

Leidend principe is te streven naar transparantie. Doordat het Standpunt ontbreekt, ontstaat immers het risico dat het keuzeproces een 'black box' wordt waarvan aan het eind onduidelijk is hoe het Voorkeursalternatief gekozen is. Vooral bij politiek gevoelige projecten is dit risico aanwezig en daar is ook het risico van draagvlakverlies in de omgeving het grootst. Die transparantie is te bereiken door een duidelijk keuzemoment te definiëren.

De uiteindelijke keuze voor een Voorkeursalternatief vergt tussentijdse consultatie en bestuurlijk overleg. In dit proces kan het nodig zijn alternatieven tussentijds bij te stellen en opnieuw onderzoek te doen. Uiteindelijk

moet op deze manier helder worden welke keuzemogelijkheden voorliggen en waar de verschillen zitten. Dan kan op bestuurlijk niveau de keuze worden gemaakt.

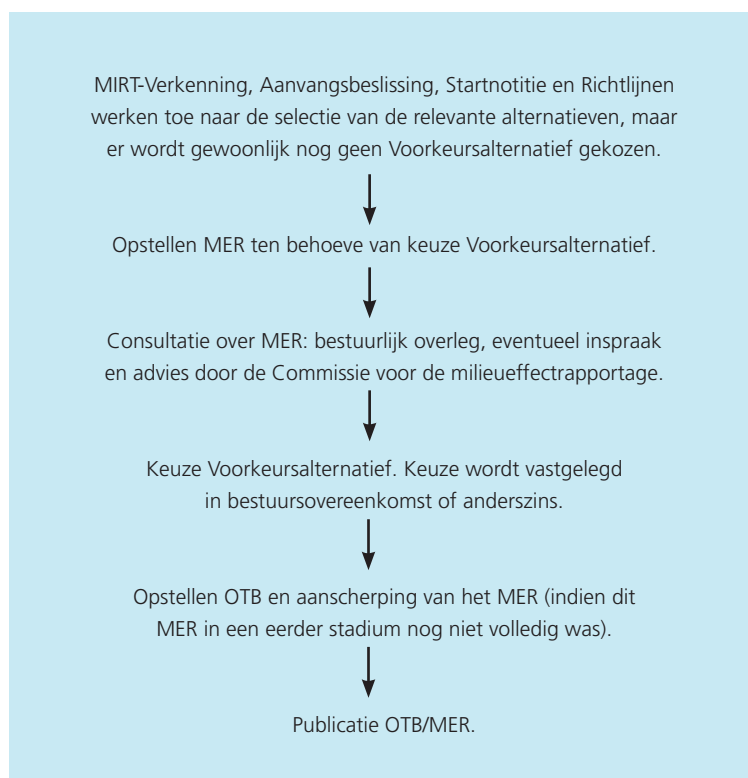
In veel gevallen valt te overwegen ten behoeve van dit keuzeproces een MER op te stellen, én dit MER ook aan inspraak en toetsing en bestuurlijk overleg te onderwerpen. Dat zorgt voor transparantie en beperkt risico's bij volgende stappen. Een dergelijk tussentijds MER kan aangeduid worden als een 'MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief'. Het is essentieel aansluitend hierop de uitkomsten van het keuzeproces vast te leggen in een convenant of bestuursovereenkomst. Dat is ook een voorwaarde om vroeg te kunnen beginnen met de aanbestedingsprocedure.

Maar let op: ook als het 'MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief' tussentijds naar buiten is gebracht, moet toch ook het uiteindelijke OTB vergezeld gaan van een gelijktijdig verschijnend definitief MER. Het tussentijdse 'MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief' vormt de basis voor het uiteindelijke MER, maar in veel gevallen zullen nog wel enige aanvullingen en verfijningen in dit uiteindelijke MER noodzakelijk zijn.

Conclusie

Hét aandachtspunt bij complexe projecten die onder de verkorte procedure vallen, is vooral het proces op een nieuwe manier te organiseren en te registreren. De verkorte procedure betekent namelijk niet alleen dat er procedurestappen verdwijnen, maar ook dat er minder houvast komt. Dat vraagt om een proces dat dit houvast terugbrengt. En bij complexe projecten betekent dit – daar kunnen we moeilijk omheen draaien – dat men binnen het stramien van de verkorte Tracéwetprocedure de aanpak van de uitgebreide Tracéwetprocedure overneemt: eerst een (mogelijk nog incompleet) MER dat objectief de relevante alternatieven en hun effecten weergeeft, daarna een tussentijdse keuze, en vervolgens een OTB en een definitief, compleet MER.

Figuur 2. Aanpak complexe projecten.





Ook voor deze plusstrook volstaat de verkorte procedure.

Aanbevelingen

1. Alternatieven: gebruik de Verkenning en de Startnotitie voor een scherpe selectie.

De MIRT-Verkenning en de Startnotitie zijn de aangewezen stappen om het aantal te onderzoeken alternatieven te beperken. Bij eenvoudige projecten is het beslist haalbaar al in de Startnotitie duidelijk te maken dat er slechts één Voorkeursalternatief aan de orde is, met hooguit technische inrichtingsvarianten, en natuurlijk het wettelijk verplichte MMA. Idealiter wordt de in de Startnotitie voorgestelde afbakening in de Richtlijnen geaccordeerd.

Bij complexe projecten blijven er na de Startnotitie gewoonlijk meer alternatieven in de race, maar ook dan loont het zo veel mogelijk opties vroeg in de procedure ‘weg te schrijven’. Het ‘wegschrijven’ van alternatieven moet overigens niet lichtzinnig opgevat worden. Degelijk vooronderzoek is vereist. En de resultaten van zulk onderzoek moeten ook zorgvuldig geboekstaafd worden.

2. Complexe projecten: publiceer een ‘MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief’ vóór het OTB/MER

Bij complexe projecten is het raadzaam ergens in de tijdspanne tussen Startnotitie en OTB/MER een document te presenteren waarin de keuze voor het Voorkeursalternatief onderbouwd wordt. Een dergelijk ‘MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief’ is niet wettelijk verplicht, maar wel heel handig – al was het maar om te voorkomen dat de uiteindelijke keuze de betrokken partijen te rauw op het dak valt. Essentieel is om de keuzes naar aanleiding van het ‘MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief’ vast te leggen, bij voorkeur in een convenant of bestuursovereenkomst. Feitelijk wordt met een dergelijke aanpak het ontbreken van een Standpunt van de minister (dat onderdeel is van de uitgebreide procedure) deels ondervangen.

3. Benut eerdere praktijkervaringen

Maak onbekommerd gebruik van de praktijkervaring die het agentschap Rijkswaterstaat in de loop der jaren heeft opgebouwd. Documentatie over eerder projecten is uitstekend toegankelijk via de site van het Inspraakpunt: www.inspraakvenw.nl. Een andere waardevolle bron is de site van de Commissie voor de milieueffectrapportage: www.commissiemer.nl. Aldaar valt te vernemen hoe documentatie over recente projecten getoetst is. ■

BIJVOORBEELD: DE A2 TE MAASTRICHT

In Maastricht loopt de A2 – een belangrijke achterlandverbinding – dwars door de buitenwijken heen; kruispunten met verkeerslichten inclusief. Hier is sprake van een knelpunt in een ‘bestaande verbinding’. Bij het ‘A2-project Maastricht’ is eind 2005 een document publiek gemaakt, een ‘MER fase 1’. Dit document presenteert feiten & cijfers als ook conclusies voor het vervolgtraject. Het document in kwestie is een voorbeeld van het type document dat in de komende tijd bij verkorte procedures over complexe projecten geregeld nodig zal zijn: een ‘MER/Keuzedocument Voorkeursalternatief’.

De boodschap – bestuurlijk afgedekt – is dat het vervolgonderzoek wordt toegespitst op ondertunneling als oplossingsrichting. Omleidingsroutes worden met kracht van argumenten ter zijde geschoven. Bij de gedetailleerde uitwerking blijven er enige variatiemogelijkheden over, maar het tussentijdse document maakt duidelijk dat in het vervolgtraject een oplossing met een tunnel hoe dan ook het uitgangspunt zal zijn. Hoe het gaat aflopen met het ‘A2-project Maastricht’ is thans nog ongewis. Maar voor de praktische gang van zaken bij complexe projecten is de A2 te Maastricht wel een inspirerend voorbeeld.

HANDLEIDING BESTELLEN?

De ‘Handleiding verkorte Tracéwetprocedure en m.e.r.’ (DVS-rapport DVS-2007-044) is te bestellen via www.tracemer.nl.