

Voor een beter Nederland

Omgevingsrecht ten dienste van verbetering van omgeving en besluitvorming

Adviesgroep Verkeer en Vervoer



Voor een beter Nederland

Omgevingsrecht ten dienste van verbetering van omgeving en besluitvorming

Adviesgroep Verkeer en Vervoer

opgemaakt door	drs. D.J.F. Bel A.M. Rouwette MSc
status	definitief AVV/2011/003
datum opmaak	2 november 2011

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Uitgangspunten	7
2.1	Algemene uitgangspunten Omgevingswet	7
2.2	uitgangspunten adviesgroep verkeer en vervoer	8
3	Ontwikkelingen verkeer en vervoer	12
3.1	Relevante ontwikkelingen voor de Omgevingswet	12
3.2	Betekenis en doorvertaling ontwikkelingen	12
4	Elverding in de omgevingswet	13
4.1	Kernpunten Elverding	13
4.2	Relevantie, betekenis en doorvertaling Omgevingswet	13
5	Uitwerking verkeer en vervoer in de omgevingswet	15
5.1	Op te lossen knelpunten in de nieuwe Omgevingwet	15

1. INLEIDING

Aanleiding

Voor de transitie naar een vereenvoudigd en gebundeld Omgevingrecht zijn door de programmadirectie 'Eenvoudig Beter' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu vijf adviesgroepen ingesteld. Deze adviesgroepen zijn gevraagd vanuit de praktijk aanbevelingen te doen en te reflecteren op voorstellen vanuit de programmadirectie Eenvoudig Beter in aanloop naar een nieuwe Omgevingswet. Aan de vijf adviesgroepen zijn enkele algemene vragen voorgelegd. Daarnaast is voor elk van de adviesgroepen een set specifieke vragen geformuleerd. De adviesgroepen is gevraagd voor eind oktober een eerste advies uit te brengen.

De adviesgroepen is gevraagd de volgende vragen te beantwoorden in een eerste advies:

1. reikwijdte: het uitgangspunt is vereenvoudiging van het omgevingsrecht voor de uitvoeringspraktijk. Welke wetgeving (op het terrein van deze adviesgroep) moet in ieder geval bij de Omgevingswet worden betrokken om dit te bereiken?
2. kenmerken van het terrein: Wat zijn belangrijke kenmerken en wat zijn de (drie) belangrijkste toekomstige ontwikkelingen (op het terrein van deze adviesgroep), waarmee bij het ontwikkelen van de Omgevingswet rekening gehouden moet worden?

Aanvullend zijn voor het thema verkeer en vervoer de volgende vragen gesteld:

3. hoe moet het advies van Elverding worden vertaald in de nieuwe Omgevingswet? Wat zijn de kernpunten, wat is de relevantie hiervan voor de Omgevingswet en wat is de betekenis voor decentrale infrastructuurprojecten en luchtvaart?
4. in welke vorm kunnen de beleidsvelden spoor, weg, water en luchtvaart binnen één wet worden geregeld? Dienen procedures geharmoniseerd te worden, hoe moet worden omgegaan met beheer en gebruik en hoe kan winst worden geboekt in de voorbereiding op de uitvoering?
5. hoe dient de bestuurlijke hiërarchie te worden vormgegeven en hoe moeten verantwoordelijkheden worden belegd?

Samenstelling adviesgroep Verkeer en Vervoer:

dr. J.C. Verdaas (vz.)

prof.dr. J. Arts

drs. M.P.W. van Biezen

ir. P.E.M. Buck

L.C. van Dijke

ing. P. van der Knaap

drs. A.P. Mesker

mr. F.J.D. Wiegerink

drs. A.P. Mesker

Secretariaat:

drs. D.J.F. Bel

A.M. Rouwette MSc.

Uitgangspunten en vervolgaanpak

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is één vertrekpunt vanuit een set gezamenlijk gedeelde uitgangspunten van belang. Door de vijf adviesgroepen is gezamenlijk een advies opgesteld voor deze algemene uitgangspunten. De adviesgroep verkeer en vervoer is daarnaast gestart met een discussie over de fundamentele uitgangspunten voor het thema verkeer en vervoer in de Omgevingswet.

De uitgangspunten vormen, na legitimatie door het Ministerie, het kader voor de vervolgaanpak van de adviesgroep verkeer en vervoer. Op basis van de uitgangspunten wordt in de vervolgfasen gewerkt aan beantwoording van de vragen van het Ministerie. Daarnaast worden de stukken die door het Ministerie worden aangeleverd door de adviesgroep scherp getoetst aan het kader van uitgangspunten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze notitie worden de algemene uitgangspunten voor de vijf adviesgroepen en de specifieke uitgangspunten voor de adviesgroep verkeer en vervoer gepresenteerd.

Hoofdstuk 3 gaat in op de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer die van belang zijn voor de ontwikkeling van de Omgevingswet. Hoofdstukken 4 en 5 gaan in op het advies van de commissie Elverding en de uitwerking van wet- en regelgeving voor verkeer en vervoer binnen de nieuwe Omgevingswet. In hoofdstuk 5 is daarnaast een aantal voorbeelden opgenomen van knelpunten in het omgevingsrecht, die in de nieuwe wetgeving moeten worden opgelost.

NB De hoofdstukken 3 tot en met 5 zijn slechts gedeeltelijk uitgewerkt. In de adviesgroep verkeer en vervoer is door de commissieleden nadrukkelijk aangegeven dat zij in deze fase eerste de uitgangspunten voor de Omgevingswet willen vaststellen en dat zij pas daarna verder willen ingaan op de onderliggende vragen. De hoofdstukken 3 tot en met 5 worden in een volgend advies verder ingevuld.

2. UITGANGSPUNTEN

Dit hoofdstuk geeft in paragraaf 2.1 het gedeelde advies van de vijf adviesgroepen voor de algemene uitgangspunten voor de Omgevingswet. In paragraaf 2.2 volgt een advies vanuit het thema verkeer en vervoer voor uitgangspunten en reikwijdte van de Omgevingswet. De uitgangspunten van de advies-groep verkeer en vervoer passen binnen de algemene uitgangspunten en overlappen deze ook deels. In paragraaf 2.2 geeft de adviesgroep haar advies over de verdere vertaling van de uitgangspunten naar het domein van infrastructuur en verkeer en vervoer.

2.1. Algemene uitgangspunten Omgevingswet

Doel omgevingsrecht

Het doel van het omgevingsrecht is een duurzame bescherming van de fysieke leefomgeving en van de mensen die in deze omgeving leven.

Aanleiding transitie naar één Omgevingswet

Aanleiding voor de transitie naar één Omgevingswet ligt in de complexiteit van het huidige omgevingsrecht en in het gebrek aan inhoudelijke samenhang. De transitie naar één nieuwe wet is gericht op vereenvoudiging en meer transparantie voor burgers en bedrijven.

Uitgangspunten voor de Omgevingswet

Vanuit deze doelstelling voor het omgevingsrecht en deze aanleiding voor de transitie naar één Omgevingswet, formuleren we de volgende wetsystematische uitgangspunten:

- a. De wet moet, conform de doelstelling van het omgevingsrecht, zijn gestoeld op een algemene zorgplicht voor de bescherming van de leefomgeving. De Omgevingswet moet in principe bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en moet leiden tot grotere transparantie en tot grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven.
- b. In de Omgevingswet moet alle (inhoudelijke) regelgeving, die te maken heeft met de fysieke leefomgeving, worden ondergebracht.
- c. Het Europees recht is uitgangspunt voor de Omgevingswet. Waar mogelijk worden de richtlijnen overgenomen zonder verdere vertaling of uitwerking. Er dient aangesloten te worden bij de terminologie van het Europese recht.
- d. Waar mogelijk wordt een programmatische aanpak gehanteerd.
- e. Integratie van toetsingskaders (zoals gezondheid, veiligheid, ecosysteem, leefbaarheid, natuur en culturele waarden) naar één afwegingskader: bij een beslissing over een project of gebied alle aspecten van de leefomgeving in samenhang afwegen.
- f. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij sprake is van een hiërarchie van bestuursorganen en waarbij per initiatief één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor afwegingen en voor samenhangende besluitvorming (conform systematiek Wro).
- g. Regels over voorbereiding van besluiten, bezwaar, (hoger) beroep, toezicht en handhaving moeten op één plek (in één wet) worden vastgelegd.

- h. Verminderen van de onderzoekslast, gegeven de enorme onzekerheidsmarges, en een regeling voor de houdbaarheid van onderzoeksuitkomsten. Alle bestaande onderzoeksverplichtingen zouden geharmoniseerd en geabstraheerd op één plek (in één wet) moeten worden opgenomen.
- i. Voorkeur voor algemene regels boven individuele toestemming volgens de ladder (voorkeursvolgorde): zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht.
- j. Ruimte bieden voor verbetering om een duurzame leefomgeving te bereiken, onder meer door experimenteeruimte en flexibele toetsingskaders (bijvoorbeeld stand still, step forward).

2.2. Uitgangspunten adviesgroep verkeer en vervoer

Deze paragraaf presenteert het advies van de adviesgroep verkeer en vervoer over uitwerking van de uitgangspunten voor de omgevingswet. De uitgangspunten zijn onderverdeeld naar drie hoofdprincipes:

- verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving;
- kwaliteit bereiken door generiek beleid;
- bestuurlijke afwegingsruimte.

2.2.1. Verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving

1. *Voor een beter NL: omgevingsrecht ten dienste van verbetering omgeving en besluitvorming*

Het doel van de overheid is om met de omgevingswetgeving te komen tot verbetering van de omgeving op de dimensies van milieu, natuur, veiligheid, gezondheid, water, cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting om het proces waarin deze belangen worden afgewogen te optimaliseren. Het omgevingsrecht moet er toe leiden dat de kwaliteit van de leefomgeving (op programmaniveau) verbetert en nieuwe ontwikkelingen in principe niet leiden tot verslechtering, maar bijdragen aan verbetering. De wet moet zijn gestoeld op een algemene zorgplicht voor de bescherming en ontwikkeling van de leefomgeving. (zie a in 2.1)

2. *EU regelgeving is uitgangspunt voor de Omgevingswet*

Europese richtlijnen worden in de Omgevingswet geïmplementeerd. Waar mogelijk worden de richtlijnen overgenomen zonder verdere vertaling of uitwerking. Hiermee wordt vrijheid aan de overheid gelaten om 'Brussel' er met een programmatische aanpak van te overtuigen dat de doelen gerealiseerd gaan worden. 'Geen kop op Europa' geldt alleen waar dit mogelijk is; in verschillende gevallen is een vertaling of uitwerking van de Europese richtlijnen noodzakelijk om specifieke Nederlandse aspecten (zoals hoogwaterveiligheid) te regelen of om verbetering van de omgeving mogelijk te maken. (zie c in 2.1)

2.2.2. Kwaliteit bereiken door generiek beleid

3. *Van projecten naar generiek beleid*

In de huidige systematiek van werken ligt de focus sterk op de projecten. Beleid krijgt vaak vorm via het realiseren van projecten (bijvoorbeeld sanering geluidhinder bij reconstructie van een weg). Het nieuwe omgevingsrecht moet dit ombuigen naar meer generiek beleid. Voor (auto-, spoor-, en vaar)wegen betekent dit bijvoorbeeld een netwerk- en programmatische benadering. Binnen dit generiek beleid moet ook ruimte voor afweging van normen komen (waarbij wel het uitgangspunt is: stand still, step forward). In de huidige systematiek van het omgevingsrecht worden immers ontwikkelingen die als zodanig een verbetering van het leefmilieu betekenen soms gestuit omdat niet aan de geldende norm wordt voldaan. Uitgangspunt moet in zo'n geval zijn dat niet de oude (slechtere)

situatie blijft voortbestaan, maar dat een verbetering, ook als die nog niet aan de gestelde norm voldoet, te verkiezen is boven het laten voortbestaan van de huidige situatie. (zie d en j in 2.1)

4. *Eén afwegingskader*

Naast de Wro zijn er diverse sectorale wetten (Tracéwet, Crisis- en herstelwet, Wet milieubeheer, Waterwet, Natuurbeschermingswet, Woningwet, et cetera) om tot besluiten over ingrepen in de omgeving te komen. Uitgangspunt bij de herziening van het omgevingsrecht is dat in één integrale aanpak (pro-cesaanpak) voor ontwikkelsituaties - waarbij het advies van de Commissie Elverding leidend is - en één integrale aanpak voor beheersituatie tot besluitvorming en uitvoering wordt gekomen. Of het nu gaat om een weg, een luchthaven, een natuurgebied of een woonwijk, in essentie moet deze nieuwe raam-wet het kader bieden waarbinnen belangen kunnen worden gewogen om te komen tot zowel de realisatie van een besluit als het beheer van een gerealiseerde situatie. (zie e in 2.1)

5. *'Nee tenzij' voor sectorale verbijzonderingen*

De complexiteit in het omgevingsrecht is mede ontstaan doordat in procesgang, begrippen en definities, onderzoeksvereisten, normatieve vereisten, et cetera, sectorale verbijzonderingen zijn geïmplementeerd. Het doel voor de omgevingswet is daarnaast om alle wetgeving met betrekking tot de (leef)omgeving samen te voegen. Sectorale verbijzonderingen worden daarom uitgesloten, tenzij onomstotelijk is aangetoond dat het hier gaat om verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen of Europese richtlijnen of het gevolg zijn van bewuste politieke keuzes, welke dan weer als zodanig bevestigd moeten worden door het kabinet. Jurisprudentie geldt niet als bron voor de nieuwe Omgevingswet, deze is immers gebaseerd op de verbijzonderingen in de oude wetgeving. Jurisprudentie moet niet tot wet- en regelgeving worden verheven. (zie e in 2.1)

6. *Beleidsmatig en dynamisch beheer*

Conform de adviezen van de commissie Elverding moet het herziene omgevingsrecht uitgaan van een omkering van perspectief: verantwoording vooraf - aannemelijk maken dat op programmaniveau aan de norm kan worden voldaan - in combinatie met ruimte voor bijsturing achteraf - reserve pakket aan maatregelen (voor programma en evt. project). Voorkomen moet worden dat er eindeloos onderzoek plaatsvindt naar een berekende, toekomstige werkelijkheid, zonder dat wordt gekeken naar het in de praktijk voldoen aan de normen. Door het voeren van generiek beleid gericht op een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, rekening houdend met geplande ontwikkelingen, kan in de praktijk worden aangetoond dat aan de normen wordt voldaan. Daarbij geldt dan dat beheer van het netwerk ook ontwikkeling is. (zie h in 2.1)

7. *Monitoring en transparante informatie*

Om overtuigend aan te tonen dat in de praktijk aan de normen wordt voldaan en ten behoeve van het dynamische beheer is het beschikbaar stellen van geautoriseerde gegevens voor de gehele omgeving van belang. Voor iedereen moet dezelfde informatie toegankelijk zijn. (zie h in 2.1)

2.2.3. Bestuurlijke afwegingsruimte

8. *De politiek beslist*

Een belangrijk doel van de herziening van het omgevingsrecht is de politiek weer de arena te laten zijn waar belangen binnen (inter)nationale kaders gewogen kunnen worden. De huidige complexiteit en cultuur van risicomijding frustreert deze ruimte. De wetgeving is gefragmenteerd, de praktijk gejuridificeerd en fijnmazig genormeerd. Dat betekent dat beredeneerd afgeweken moet kunnen worden van doelstellingen en normen vanuit een algemeen (lees: maatschappelijk en dus politiek) belang. Kortom, de politiek moet weer ruimte krijgen om afwegingen te maken en besluiten te nemen. Rollen en verantwoordelijkheden voor de verschillende partijen moeten daarbij duidelijk zijn. (zie f in 2.1)

9. *Een besluit = een besluit*

Als een besluit eenmaal is genomen (inclusief bezwaar- en beroepprocedure) staat dit niet meer ter discussie en is dit ook niet meer afhankelijk van vervolgbesluiten (zoals vergunningen), tenzij in het besluit expliciet en limitatief wordt aangegeven dat extra besluitvorming (nadere uitwerking) in het vervolgtraject noodzakelijk is. Hier hoort dan bij dat vroegtijdig alle belangenvetegenwoordigers hun belangen, kennis, ideeën en voorkeuren op tafel kunnen leggen opdat, conform de ideeën van de commissie Elverding, in een brede dialoog aan de voorkant een voorkeursbesluit wordt vastgesteld. In de uitwerkingsfase mag dit besluit niet meer stranden op details, rekenfouten of een onverwacht opduikende diersoort.

10. *Politiek draagvlak*

Het doel van de adviesgroep Verkeer en Vervoer is om te komen met realistische adviezen. De adviesgroep realiseert zich daarbij terdege dat politiek draagvlak nodig is. Voor de adviesgroep is dit richtinggevend, maar (ultimo) niet leidend.

2.2.4. Reikwijdte Omgevingswet

Doelstelling: integratie van alle wet- en regelgeving ten aanzien van aanleg en beheer van infrastructuur in de nieuwe Omgevingswet. (zie doel in 2.1)

De Omgevingswet omvat naar analogie alle wet- en regelgeving rakend aan inrichting en beheer van de fysieke ruimte. Echter, de grens wordt getrokken bij regelgeving gericht op de praktische uitvoering van de exploitatie van infrastructuur, werkvoorschriften en dergelijke. Deze blijven in sectorale wet- en/of regelgeving verankerd.

Een suggestie is om in aansluiting op de Omgevingswet te onderzoeken of de op operatie gerichte wet- en regelgeving ook in één wet of AMvB kan worden geïntegreerd.

2.2.5. Doorvertaling uitgangspunten verkeer en vervoer

In dit onderdeel wordt een eerste niet limitatieve vertaling gegeven van voornoemde uitgangspunten naar de Omgevingswet op het thema verkeer en vervoer.

Voor verkeer en vervoer betekent één en ander dat:

- het besluitvormingsproces over de aanleg en het beheer van infrastructuur voor de luchtvaart, scheepvaart, wegverkeer en railverkeer wordt geharmoniseerd;
- de Elverding-aanpak - met een brede kaderstellende verkenning, met een startbeslissing en voorkeursbeslissing, een korte planuitwerking (met een projectbesluit), realisatie en beheer met monitoring en eventueel bijsturing - hierbij het verplichte vertrekpunt moet zijn;
- er wel onderscheid wordt gemaakt naar een lichte en zware procedure (Cf. 3.4 Awb) voor eenvoudige (w.o. beheer) en complexe projecten, waarbij kan worden gedacht aan beroep in één instantie te weten de Rechtbank (eenvoudig) of de Raad van State (complex);
- een programmatische aanpak (waar dat kan) voor de eventuele nadelige gevolgen hiervan voor het milieu, onderdeel uitmaken van deze aanpak (vergelijk NSL, SWUNG, PAS);
- er na een eenmaal genomen besluit geen (uitvoerings)vergunningen meer nodig zijn tenzij in het besluit anders aangegeven (bijvoorbeeld omdat de gevolgen van een specifiek onderdeel nog niet zijn betrokken in de eerdere besluitvorming);
- de effecten in de praktijk worden gemeten en dat waar nodig via het desbetreffende programma aanvullende maatregelen worden getroffen;
- er geen sectorale verbijzonderingen voor verkeer en vervoer in de Omgevingswet staan (geen nota Mobiliteit), tenzij dit noodzakelijk is vanuit de doelstelling van de wet of EU-regelgeving;
- specifieke normen niet in de wet maar in AmvB's worden opgenomen en dat wordt gewerkt volgens de ladder (voorkeursvolgorde): zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht;
- een heldere bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (rijks- en provinciale infrastructuur).

1. In de voorfase kan eenieder die meent een belang te dienen zich melden en krijgt daarmee een plaats in de dialoog. Dat vraagt om transparantie en adequate mogelijkheid kennis te nemen van nieuwe voornemens. Wie zich in deze fase niet meldt, verliest verderop het recht om een besluit ter discussie te stellen. Dit voorkomt misbruik van wetgeving c.q. dat om de verkeerde redenen een besluit ter discussie wordt gesteld dan wel dat belanghebbenden later in het traject voordeel hebben als ze in een eerdere fase niet wijzen op een deelbelang. Wie zwijgt stemt toe.
2. De omgevingswet heeft een bredere werking dan infrastructuur, maar de adviesgroep verkeer en vervoer richt zich op de wetgeving rond (verkeer en vervoer)infrastructuur.
3. Nb. een thema als externe veiligheid leent zich mogelijk minder goed voor een dergelijke aanpak.

3. ONTWIKKELINGEN VERKEER EN VERVOER

3.1. Relevante ontwikkelingen voor de Omgevingswet

Binnen het beleidsdomein verkeer en vervoer signaleert de adviesgroep VV een aantal ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de invulling van de Omgevingswet:

1. bevolkingsgroei en -krimp: er ontstaan verschillende krimpregio's in Nederland, echter hier is nog geen sprake van afname van mobiliteit. In de toekomst verschuift naar verwachting de focus naar beheer en kleine, dynamische ontwikkeling. Dit vraagt andere kaders dan de huidige wetgeving gericht op toename en ontwikkeling;
2. containerisatie: afgelopen decennium heeft er een zeer sterke groei van containervervoer plaatsgevonden. De containerisatie brengt eisen en wensen met betrekking tot infrastructuur met zich mee en heeft bijvoorbeeld grote invloed op de ontwikkeling van Maasvlakte 2;
3. binnenvaart: er is sprake van een modal shift van goederenvervoer per as naar vervoer per schip, de Nederlandse binnenvaart heeft groeipotentie en ook short sea vervoer groeit. De groei van de binnenvaart vindt gedeeltelijk plaats door een schaalvergroting van de binnenvaartschepen. Zowel de groei in aantallen als in schaalgrootte leidt tot wensen en eisen voor de binnenvaartinfrastructuur (sluizen, vaarwegen, wacht- en ligplaatsen);
4. groei van (regionale) luchthavens: de luchtvaart groeit en er is een ontwikkeling naar van punt tot punt vliegen (in plaats van hub-and-spoke). In Nederland richt het beleid zich op een concentratie van mainport gebonden verkeer op Schiphol en gerichte ontwikkeling van luchthavens Eindhoven, Lelystad en Twente;
5. elektrisch vervoer: het aandeel elektrisch vervoer stijgt. Dit vraagt om andere normering (onder andere voor lucht- en geluid) en voorzieningen (oplaadpunten);
6. Programma Hoogfrequent Spoor (PHS): in de Randstad wordt ingezet op hoogfrequent passagiersvervoer per spoor. De ruimte voor goederenvervoer per spoor wordt hierdoor in deze regio beperkt. Dit leidt tot een herroutering van het goederenvervoer via Oost-Nederland. PHS en de intensivering van het goederenvervoer in Oost-Nederland leiden tot wensen en eisen met betrekking tot de spoorinfrastructuur;
7. DBFM contracten: er is een ontwikkeling naar DBFM contracten voor infrastructuur. Hierbij is de aannemer naast ontwerp en uitvoering van infrastructuur ook verantwoordelijk voor financiering en beheer. Deze ontwikkeling leidt tot introductie van nieuwe, particuliere beheerders van infrastructuur en een beperking van de rol van de 'traditionele' financiers en beheerders (overheid);
8. trillingen: voor het aspect trillingen ontbreekt een normenkader. De beoordeling van dit milieuaspect is subjectief, maar gaat gepaard met grote emotionele waarde. Dit geldt ook voor aspecten als gezondheid en klimaat.

3.2. Betekenis en doorvertaling ontwikkelingen

De adviesgroep heeft nog onvoldoende tijd gehad de betekenis van deze ontwikkelingen door te vertalen naar de Omgevingswet. Daarnaast wil de adviesgroep bij doorvertaling werken vanuit een vastgestelde set van uitgangspunten. De adviesgroep is voornemens dit in het vervolgtraject te betrekken, maar vraagt hiervoor ook aandacht bij de programmadirectie.

4. ELVERDING IN DE OMGEVINGSWET

4.1. Kernpunten Elverding

Het advies van de commissie Elverding (Sneller en Beter, april 2008) gaat uit van een drietal lijnen om te komen tot een betere en snellere besluitvorming. Een en ander is sindsdien uitgewerkt in de Sneller en Beter Aanpak (programmadiirectie Sneller en Beter 2008-2010). Onderstaand zijn deze samengevat:

Ambtelijke en bestuurlijke werkwijze

- minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie;
- verbetering ambtelijke voorbereiding van besluitvorming;
- voldoende budgettaire ruimte.

Verbetering van het besluitvormingsproces

- naar een richtinggevende verkenningsfase:
 - vroege start;
 - helder markeren van het begin;
 - eerdere en ruimere participatie van betrokkenen;
 - gebiedsgerichte benadering;
 - geen vrijblijvende termijnen;
 - afstemming en commitment diverse betrokken bestuursorganen;
 - afsluiten met een helder politiek besluit;
 - afweging van effecten (plan-m.e.r.) met zinvolle effectbepaling;
- naar een compacte en pragmatische planuitwerkingsfase:
 - eenvoudiger rekenen (Zinvolle Effect Bepaling);
 - werken met bandbreedtes en maatregelpakketten;
 - werken met doelvoorschriften en flexibiliteitsbepalingen;
 - duidelijke sancties op overschrijden termijnen;
 - eenmaal bezwaar en beroep;
- naar minder vergunningen in de uitvoeringsfase;
- monitoring en eventuele bijsturing (definitief bepalen van in te zetten maatregelen).

Verbeteringen in wetgeving

- oplossen juridische knelpunten;
- ont koppeling projectbesluiten en milieukwaliteitseisen / programmatische aanpak;
- relativiteitsvereiste.

In het navolgende wordt verkend wat de betekenis kan zijn van deze adviezen voor de Omgevingswet.

4.2. Relevantie, betekenis en doorvertaling voor Omgevingswet

De wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurale projecten heeft in juni 2011 zijn beslag gekregen. Daarmee zijn de belangrijke elementen van het advies van de commissie Elverding geïmplementeerd voor rijksinfrastructuur (zie kader). De adviesgroep adviseert deze uitwerking te verrijken met elementen uit andere wetten, die in de praktijk goed werken (nieuwe Wro, Waterwet, Wabo en bepaalde onderdelen van de Crisis- en herstelwet).

Het wetsvoorstel voor de nieuwe Tracéwet introduceert een startbeslissing waarbij de overheid verplicht is aan te geven hoe ze burgers, organisaties en bestuursorganen betreft bij het proces. In de zogeheten verkenningfase worden betrokkenen actief benaderd om mee te denken over de beste oplossing voor het knelpunt. De uitgebreide consultatie aan het begin van het proces vergroot de mogelijkheden om wensen van de burgers, bedrijfsleven en bestuurders mee te nemen in het ontwerp. Dat zorgt voor draagvlak en voorkomt vertraging in een later stadium. Het wetsvoorstel kent duidelijke beslismomenten waarop niet steeds teruggekomen kan worden. De wet maakt duidelijk welke informatie en middelen er per fase in het besluitvormingsproces nodig zijn om zorgvuldige keuzes te maken. Dit beperkt de onderzoeklast. In het wetsvoorstel is tenslotte een oplevertoets na afronding van het project opgenomen. Met deze toets wordt nog een keer gecontroleerd of er inderdaad aan de milieunormen wordt voldaan en of er nog extra maatregelen nodig zijn. De gewijzigde Tracéwet is een uitwerking van het advies 'Sneller en beter' van de Commissie Elverding. Minister Schultz van Haegen streeft ernaar dat het wetsvoorstel na behandeling door de Eerste Kamer begin 2012 in werking kan treden.

In paragraaf 2.2.5 zijn al diverse voorstellen opgenomen. De adviesgroep adviseert in aanvulling zowel de verkenning als de planuitwerking conform het advies van de commissie Elverding in de Omgevingswet te verankeren vanuit het principe van wederkerigheid. De overheid moet een actieve houding aannemen, door partijen aan de voorkant te betrekken en te informeren, als van burgers hetzelfde wordt verwacht (comply or complain).

De adviesgroep adviseert dit principe zo marginaal mogelijk vast te leggen, om onnodige juridisering te voorkomen. Het optioneel maken van de 'Elverding verkenning' wordt afgeraden, omdat hiermee het gevaar van willekeur ontstaat en juridische discussies over het wel of niet benodigd zijn van een verkenning (wat ook leidt tot onzekerheid hierover tot aan de rechterlijke toetsing van besluiten). Wel kan er onderscheid worden gemaakt in de Omgevingswet in de vereisten voor complexe en niet-complexe projecten. Voor niet-complexe projecten kan een lichtere procedure worden voorgeschreven dan voor de complexe projecten. Voor een dergelijke regeling moet duidelijk worden beschreven wat wordt verstaan onder 'complex' en 'niet-complex'. De adviesgroep verkeer en vervoer doet hiervoor graag een voorstel in het vervolgtraject, indien dit vanuit het Ministerie gewenst is.

Uitgangspunt: Eén op één doorvertaling van het advies van de commissie Elverding naar de nieuwe Omgevingswet.

5. UITWERKING VERKEER EN VERVOER IN DE OMGEVINGSWET

De adviesgroep wil voor verdere advisering over de uitwerking van het thema verkeer en vervoer werken vanuit een vastgestelde set van uitgangspunten. Daarom is er in dit eerste advies nog geen invulling gegeven aan de uitwerking.

Wel geeft paragraaf 5.1 een aantal voorbeelden van knelpunten die met de nieuwe Omgevingswet dienen te worden opgelost. Deze voorbeelden kunnen een aanknopingspunt vormen voor de uitwerking van het thema verkeer en vervoer in de Omgevingswet in de volgende fase.

Te beantwoorden vragen in het vervolgtraject zijn:

- In welke vorm (wetgeving, AMvB, beleidsregels, etc.) kunnen de beleidsvelden spoor, weg, water en luchtvaart binnen één wet worden geregeld?
- Dienen procedures voor nationale infrastructuur, decentrale infrastructuur en luchthavens geharmoniseerd te worden?
- Hoe moet worden omgegaan met beheer- en gebruik van infrastructuur ervan uitgaande dat de nadruk steeds meer komt te liggen op beheersvraagstukken (met speciaal aandacht voor verhouding van algemene regels en vergunningen, dynamisch beheer, rol van monitoring)?
- Hoe kan winst (tijd, geld, onderzoek) geboekt worden in de voorbereiding op de uitvoering waarbij nu nog verschillende uitvoeringsvergunningen nodig zijn, nadat het projectbesluit onherroepelijk is?

5.1. Op te lossen knelpunten in de nieuwe Omgevingswet

Deze paragraaf geeft een aantal voorbeelden van knelpunten in het omgevingsrecht op het gebied van infrastructuur, verkeer en vervoer. Deze lijst is niet limitatief, maar geeft een illustratie van de noodzaak voor aanpassing van het omgevingsrecht en de op te lossen knelpunten in de nieuwe Omgevingswet.

Op te lossen knelpunten en voorbeelden:

- geluidswetgeving: na de projecttoets zijn ontwikkelingen (groei verkeer) toegestaan, vaak tot voorbij de grens van de geluidsnorm. Zodra het volgende project zorgt voor een nieuwe toetsing van geluidsniveaus moeten binnen het betreffende project (verregaande) mitigerende maatregelen worden getroffen die feitelijk het achterstallig onderhoud betreffen (projectfocus, in plaats van netwerkbeheer);
- kapvergunning na tracébesluit: wanneer een tracébesluit is genomen, kan het project vervolgens nog stil komen te liggen door de benodigde vergunning voor het kappen van een boom midden op het tracé;
- overheden onderling: gemeenten hebben onderling een conflict over wie de bouwvergunning voor een tent over een asfaltmachine mag verlenen in verband met de te ontvangen leges. Dit levert een aanzienlijke vertraging op. De vraag is of het wel gepast is dat overheden onderling kunnen strijden;
- Wet tunnelveiligheid: de wetgeving is dusdanig ingewikkeld/veeleisend dat tunnels niet meer maakbaar/haalbaar blijken. Tevens stelt deze wet uitvoerende instanties (i.c. brandweer) in staat om de besluitvorming als het ware te gijzelen. Er moet één bevoegd bestuursorgaan zijn die besluit;

- regels rond asbestverwijdering: in het verleden geregeld via certificering van bedrijven (generiek). Asbest verwijderen was toegestaan wanneer een gecertificeerd bedrijf werd ingeschakeld. Tegenwoordig is verwijderen pas toegestaan na inspectie, plan van aanpak en vergunningprocedure (focus op projecten);
- verbetering niet mogelijk: een achterstandswijk met sterk verouderde flats langs het spoor moet worden opgeknapt. In dat kader worden de flats vervangen door nieuwe betere woningen. Echter, in deze nieuwe situatie is de geluidbelasting te hoog en kan het plan geen doorgang vinden. De verbetering van de leefkwaliteit in de hele wijk stagneert (en even hoge geluidbelasting op de slecht geïsoleerde flats blijft behouden);
- OTB/MER N11: De N11 tussen Zoeterwoude en Alphen aan den Rijn werd op 27 januari 2000 in gebruik gesteld. De weg had toen twee rijstroken per rijrichting. Deze situatie bleek strijdig met het toenmalige bestemmingsplan, waarin de weg met slechts één strook per rijrichting was vermeld. Daarop is een hernieuwde besluitvormingsprocedure doorlopen met een nieuw MER en TB. Omdat de weg feitelijk niet mocht bestaan, werden de twee binnenste rijstroken tijdelijk met oranje paaltjes gesloten voor het autoverkeer. Dit zorgde voor verwarring en onbegrip bij weggebruikers. Hierdoor ontstonden gevaarlijke situaties als gevolg van riskante inhaalmanoeuvres. De Minister van Verkeer en Waterstaat besloot daarop de onterecht aangelegde rijstroken toch in gebruik te nemen, totdat alle formele procedures opnieuw doorlopen waren;
- tijdelijke ontheffing: Bij de realisering van de nieuwe OVT Utrecht dient voor de tijdelijke winkelunits op station Utrecht CS per winkel een tijdelijke ontheffing te worden aangevraagd met een proceduuretijd van 32 weken;
- ruimte voor beheer: beheerders hebben binnen de huidige wet- en regelgeving beperkte ruimte voor keuzes in beheer. Zij hebben (vaak) niet de middelen om met beheer te sturen op verbetering;
- rol welstand: Ondanks de door Welstand Amsterdam geaccordeerde vormgevingsambitie OV SAAL keurt Welstand een ontwerp af omdat zij voor een andere architectonische uitwerking zou hebben gekozen. Het zelfde ontwerp is door spoorbouwmeester en Rijksadviseur goedgekeurd (het betreft in dit voorbeeld kruising spoor/ Rijksweg). Het plan voldoet daarmee minstens aan redelijke eisen van welstand maar zal naar alle waarschijnlijkheid toch leiden tot een geforceerde ontwerpaanpassing. Welstand zal de omgevingsvergunning anders blokkeren;
- problematiek specifiek voor verkeer en vervoer: spanning tussen uniforme kwaliteit netwerk (netwerken van nationaal belang) en specifieke decentrale eisen (gebiedsgerichte benadering) (Rijk versus decentrale overheid).

4. Voor het hoofdwegennet en hoofdspoornet lost Swung deze problematiek (gedeeltelijk) op.