

OEI in het Besluitvormingsproces

Aanvulling op de Leidraad OEI

december 2004

OEI in het Besluitvormingsproces

Aanvulling op de Leidraad OEI

december 2004

Opgesteld door:
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het
Directoraat-Generaal Personenvervoer en de
Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

In opdracht van het ministerie van Verkeer en
Waterstaat en het ministerie van Economische
Zaken. In samenwerking met de ministeries van
Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
en VROM.



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Ministerie van Economische Zaken

Inhoudsopgave

.....

1.	Aanleiding	7
2.	Toepassingsbereik OEI	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Nieuwe indeling infrastructuurprojecten	9
2.3	Verschillen ten opzichte van brief aan de Tweede Kamer uit 2000	12
3.	Mate van institutionalisering van OEI	15
4.	OEI en Trajectnota/milieueffectrapportage	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Probleembeschrijving	17
4.3	Aanbevelingen voor afstemming	18
4.3.1.	Inhoudelijke afstemming	19
4.3.2.	Procedurele afstemming	20
4.3.3.	Toepassing op concrete projecten	21
5.	Toetsing en kwaliteitsborging van OEI	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Wat toetsen ?	24
5.3	Wanneer toetsen?	24
5.4	Organisatie toetsing	25
Bijlage A	MIT-spelregelkader	27
Bijlage B	Wet- en regelgeving in relatie tot OEI	29
	Literatuurlijst	35

1.Aanleiding

Samen met het ministerie van Economische Zaken heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat eind jaren negentig het initiatief genomen tot het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). Dit heeft begin 2000 geresulteerd in de leidraad voor het opstellen van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), welke in april 2000 naar de Tweede Kamer is gestuurd. De leidraad is sindsdien toegepast bij alle speciale rijksprojecten.

Begin 2002 zijn de ervaringen met de leidraad geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat het opstellen van overzichten van effecten op basis van kosten-batenanalyse heeft bijgedragen aan een verdere transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuur. In het evaluatierapport wordt echter ook een aantal verbeterpunten genoemd. Deze zijn door de betrokken ministeries omgezet in de actieagenda OEI.

De actieagenda OEI geeft ondermeer aan dat op de volgende procesmatige thema's (meer) duidelijkheid zou moeten komen:

1. Het toepassingsbereik van OEI;
2. De mate van institutionalisering van OEI in wet- en regelgeving;
3. De positie van een OEI op basis van een kosten-batenanalyse ten opzichte van de Trajectnota / Milieueffectrapportage en het inhoudelijk en qua timing beter op elkaar afstemmen van beide instrumenten;
4. De vraag of er gebruik zal worden gemaakt van een permanente onafhankelijke toetsingscommissie.

In deze notitie wordt achtereenvolgens op bovenstaande thema's ingegaan.

2.Toepassingsbereik OEI

.....

2.1 Inleiding

Op dit moment wordt – conform de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Verkeer en Waterstaat van 20 april 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 – 2000, 26 428, nr. 21) – onderscheid gemaakt tussen drie typen transportinfrastructuur: (1) *Projecten van nationaal belang*, (2) *Overige rijksprojecten* en (3) *Overige projecten van lokaal of regionaal belang, waarmee geen projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid*. In de brief wordt tevens gemeld dat het verplicht is bij de *projecten van nationaal belang* om een (kengetallen) kosten-batenanalyse uit te voeren en daarbij gebruik te maken van de leidraad OEI. In de brief is verder bepaald dat voor de zogenaamde *overige rijksprojecten* (projecten die deel uitmaken van een indicatieve Planologische Kernbeslissing (PKB) of het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), maar die geen PKB+ procedure doorlopen) gewerkt zal worden aan een toesnijding van de leidraad OEI. Voor de *overige projecten van regionaal/lokaal belang waarmee geen projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid* geldt dat ze worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Vanwege deze decentrale verantwoordelijkheid wordt geen verplichting opgelegd om de leidraad OEI te volgen. Wel wordt dit in de brief geadviseerd.

In de praktijk blijkt de invulling van de bovenstaande indeling niet altijd even duidelijk. Zo is geen eenduidige definitie te geven van de term “nationaal belang”, is het vreemd te spreken over “overige rijksprojecten”, terwijl dit ruim 90 % à 95 % van het totaal aantal infrastructuurprojecten betreft en is het opnemen van een categorie regionale/lokale projecten (waarmee geen projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid) onlogisch omdat deze formeel geen koppeling heeft met OEI. Daarom is ervoor gekozen de indeling te actualiseren.

2.2 Nieuwe indeling infrastructuurprojecten

In de geactualiseerde indeling wordt het MIT nog meer als uitgangspunt genomen. In het MIT worden sinds 2002 zowel transportinfrastructuurprojecten als waterprojecten opgenomen. Deze projecten doorlopen allemaal een soortgelijke procedure. Voor de transportinfrastructuurprojecten wordt gebruik gemaakt van het MIT-spelregelkader en voor de waterprojecten het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). In beide procedures wordt onderscheid gemaakt tussen drie fasen (een verkenningfase, een planstudiefase en een realisatiefase) met elk enkele beslismomenten, waarop bepaald

wordt of de procedure voor het betreffende project nog wordt voortgezet. In bijlage 1 wordt het (vernieuwde) MIT-spelregelkader weergegeven.

De spelregels voor natte infrastructuurprojecten (SNIP), die van toepassing zijn op waterbeheren- en waterkerenprojecten, sluiten aan bij het in bijlage A geschetste MIT spelregelkader. Belangrijk verschil is dat de waterprojecten geen eenduidig juridisch kader kennen, zoals bijvoorbeeld de Tracéwet. Daarom wordt na de afronding van de verkenning het bestuurlijk-juridische traject vastgelegd en is in de planstudiefase een extra beslismoment ingevoerd (beslismoment 2a), waarin een variantkeuze wordt gedaan (dat te vergelijken is met de standpuntbepaling in het kader van de Tracéwet). Verder wordt de planstudiefase niet beëindigd door het nemen van een besluit tot afronding van de planstudie, maar door het verstrijken van de termijn voor bezwaar en beroep tegen het genomen projectbesluit.

Uit bijlage 1 blijkt dat het inzichtelijk maken van de effecten van infrastructuur in twee fasen speelt. Allereerst moet in de verkenningenfase (als ondersteuning voor het besluit tot het uitvoeren van een planstudie) inzicht worden geboden in de effecten van alternatieve oplossingsrichtingen voor een bepaald knelpunt. Vervolgens moet in de planstudiefase (als ondersteuning voor het nemen van een tracébesluit/projectbesluit) een overzicht worden gegeven van de effecten van verschillende alternatieven/varianten van een infrastructuurproject.

Behalve dat het MIT als uitgangspunt voor de geactualiseerde indeling wordt gehanteerd, *wordt ook onderscheid gemaakt tussen MIT-projecten/waterprojecten met een reguliere of speciale rijksverantwoordelijkheid en MIT-projecten/waterprojecten met een decentrale verantwoordelijkheid*. Al met al leidt dit tot de volgende geactualiseerde indeling:

1. *Speciale rijksprojecten (megaprojecten)*

Speciale rijksprojecten zijn die rijksprojecten, die zijn opgenomen in het MIT en die de MIT-spelregels of de spelregels voor natte infrastructuurprojecten moeten volgen, maar waarvoor een uitgebreidere onderzoeksbehoefte bestaat vanwege speciale belangen. Deze categorie projecten komt feitelijk overeen met de “oude” projecten van nationaal belang. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om zeer complexe projecten of projecten met een groot/spoedeisend maatschappelijk belang of financieel belang. Van specifieke belangen is in ieder geval sprake als voor een infrastructuurproject de PKB+ procedure of de rijksprojectenprocedure (conform Wet op de Ruimtelijke Ordening) van toepassing wordt verklaard door het kabinet. Daarnaast kan het kabinet op eigen initiatief of op advies van de uitvoerder van een project bepalen dat er sprake is van een speciaal rijksproject. Dit kan zowel bij het begin van de verkenningenfase als bij de overgang van een project van de verkenningenfase naar de planstudiefase.

Als het kabinet besloten heeft dat er sprake is van een speciaal rijksproject, dan is het *verplicht* voor dit project tijdens de verkenning een “kengetallen” OEI op te stellen (ter ondersteuning van het besluit tot overgang van verkenning naar planstudie) en in de planstudiefase een uitgebreid OEI (ter ondersteuning van het Tracébesluit/projectbesluit)¹. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van de leidraad OEI.

Als *voorbeelden* van deze categorie projecten kunnen de Zuiderzeelijn en de HSL-Oost worden genoemd.

2. *Reguliere rijksprojecten*

Reguliere rijksprojecten zijn alle infrastructuurprojecten onder verantwoordelijkheid van het rijk, die in het MIT zijn opgenomen, exclusief de speciale rijksprojecten. Het gaat hierbij zowel om transportinfrastructuurprojecten (inclusief gebiedsgerichte investeringen zoals de nieuwe sleutelprojecten) als om de waterprojecten, die sinds enkele jaren in het MIT worden opgenomen. Voor al deze projecten moeten de MIT-spelregels of de spelregels voor waterprojecten (SNIP) worden gevolgd. Deze nieuwe categorie bestaat daarmee feitelijk uit de “oude” overige rijksprojecten, aangevuld met de waterprojecten.

Voor de *transportinfrastructuurprojecten* is het verplicht om een vereenvoudigd OEI op te stellen in de verkenningfase van het MIT, zoals ook gemeld bij brief aan de Tweede Kamer over actualisatie van het MIT-spelregelkader (d.d. 30 juni 2004). Voor de planstudiefase zal in 2005 worden bekeken of een dergelijke OEI-verplichting kan worden opgelegd.

Voor de *waterprojecten* geldt ook het principe van een zakelijke en transparante presentatie van kosten en baten. Een verplichting om een OEI op te stellen voor deze projecten is op dit moment nog niet vastgelegd. De vraag of dit moet gebeuren wordt meegenomen bij de evaluatie van SNIP.

Als *voorbeelden* van de categorie reguliere rijksprojecten kunnen de A27 Breda – Utrecht, het Burgemeester Delenkanaal en de Goederenverbinding Rotterdam – Antwerpen (VERA) worden genoemd.

3. *Regionale/lokale projecten groter dan € 112,5/€ 225 miljoen*

Bij regionale/lokale projecten gaat het om infrastructuur, die gelegen is binnen een provincie, samenwerkingsverband of gemeente en die in *beheer* is bij een provincie, gemeente of waterschap (conform *Wet en Besluit Infrastructuurfonds*). Binnen deze categorie projecten kan onderscheid worden gemaakt tussen

¹ Door de (K)KBA te koppelen aan MIT/SNIP-beslismomenten kan worden voorkomen dat een KKBA automatisch uitgroeit tot een KBA.

projecten boven en onder de GDU-grens. Per 1 januari 2004 is die GDU-grens vastgesteld op € 112,5 miljoen (voor alle provincies en de kaderwetgebieden Twente, Knooppunt Arnhem – Nijmegen, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en Bestuur Regio Utrecht) respectievelijk € 225 miljoen (voor de kaderwetgebieden Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden). De projecten, die boven deze grens vallen², kunnen worden opgenomen in het MIT (de besluitvorming start in de verkenningfase bij het besluit tot het uitvoeren van een planstudie) en eventueel kan voor deze projecten een projectsubsidie worden gegeven.

Om überhaupt opgenomen te kunnen worden in het MIT moet voor deze projecten in ieder geval een vereenvoudigd OEI worden opgesteld.³

Als *voorbeelden* van deze categorie projecten gelden de N201 en de Noord-Zuidlijn.

De bovenstaande indeling van infrastructuurprojecten gaat uit van koppeling aan de MIT-spelregels en de spelregels voor waterprojecten (SNIP). Daarnaast wordt nog een laatste categorie projecten onderscheiden, die daarbuiten valt:

4. *Projecten, die zijn gerelateerd aan infrastructuur, maar die niet zijn/worden opgenomen in het MIT*

In deze categorie gaat het om zaken als bedrijventerreinen, strategisch ruimtelijke investeringsprojecten (bijvoorbeeld de Deltametropool) en investeringen in luchtvaart. Voor deze projecten wordt aanbevolen een OEI op basis van een (K)KBA op te stellen.

2.3 Verschillen ten opzichte van brief aan de Tweede Kamer uit 2000⁴

Het voorstel voor de geactualiseerde indeling van projecten heeft een aantal voordelen. Dit zijn tevens de verschillen ten opzichte van de brief aan de Tweede Kamer uit 2000, waarin de “oude” categorisering van infrastructuurprojecten was opgenomen. Het gaat om de volgende verschillen:

² Voor vaarwegen geldt deze GDU-grens niet. Sommige regionale vaarwegen zijn opgenomen in het nationale vaarwegenprogramma, en worden volledig door Verkeer en Waterstaat gefinancierd. Voor die projecten moet hoe dan ook een vereenvoudigd OEI worden opgesteld.

³ Voor alle overige regionale/lokale projecten (die onder de GDU-grens vallen) kan gebruik worden gemaakt van de OEI-systematiek, maar dit is niet verplicht. Wel wordt decentrale overheden geadviseerd dit te doen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26428, nr. 21

-
- Strakkere koppeling tussen OEI en MIT-spelregels/SNIP;
 - Toepassingsbereik OEI wordt mogelijk uitgebreid met waterprojecten, afhankelijk van de evaluatie van SNIP;
 - Toepassingsbereik OEI wordt mogelijk uitgebreid met projecten die niet onder het MIT-spelregelkader/SNIP vallen, maar die wel gerelateerd zijn aan infrastructuur. De voorstellen in dit kader sluiten aan bij de gegroeide praktijk om voor dit soort projecten een OEI op basis van (K)KBA op te stellen;
 - Flexibiliteit, ook om gedurende de procedure tussen categorieën te wisselen. Zo kan een regulier project in de verkenningfase uitgroeien tot een speciaal project in de planstudiefase en andersom;
 - Helderheid over categorie regionale/lokale projecten.

Samengevat: Categorisering projecten

1. Speciale rijksprojecten

Verplichting om een OEI op te stellen op basis van een (K)KBA.

2. Reguliere rijksprojecten

A. Transportinfrastructuurprojecten

Verplichting om in de verkenningfase een vereenvoudigd OEI op te stellen. Voor de planstudiefase zal in 2005 worden bekeken of een dergelijke OEI-verplichting kan worden opgelegd.

B. Waterprojecten (SNIP)

Op dit moment geen verplichting om een vereenvoudigd OEI op te stellen voor deze projecten. De vraag of dit moet gebeuren wordt meegenomen bij de evaluatie van SNIP.

3. Regionale/lokale projecten groter dan € 112,5/€ 225 miljoen

Verplichting om in de verkenningfase een vereenvoudigd OEI op te stellen.

4. Projecten, die zijn gerelateerd aan infrastructuur, maar die niet zijn/worden opgenomen in het MIT/SNIP

Het wordt aanbevolen een OEI op te stellen op basis van een (K)KBA.

3. Mate van institutionalisering van OEI

In de besluitvorming rond infrastructurele projecten is het verplicht bepaalde procedures te volgen en bepaalde toetsen uit te voeren (voor een overzicht, zie bijlage B). Het kan hierbij gaan om wettelijke verplichtingen, om interne werkwijzen, maar ook om het uitvoeren van kabinetsbesluiten. In de laatste categorie valt de verplichting voor *speciale rijksprojecten* om OEI op basis van een (kengetallen) kosten-batenanalyse op te stellen en de verplichting voor *reguliere rijksprojecten* en *regionale/lokale projecten groter dan € 112,5 / € 225 miljoen* om in de verkenningfase een vereenvoudigd OEI op te stellen.

Met het uitvoeren van een kosten-batenanalyse en het opstellen van een overzicht van effecten van infrastructuur wordt getracht op een transparante en zakelijke wijze informatie te geven, die dient ter onderbouwing en ondersteuning van de besluitvorming. OEI geeft daarbij geen pasklaar antwoord op de vraag of een project wel of niet uitgevoerd moet worden. In de actieagenda OEI wordt de vraag gesteld of een OEI niet juridisch moet worden ondersteund om deze functie te kunnen waarmaken, bijvoorbeeld via een speciale OEI-wet.

De functie van een OEI (inzichtelijk maken van effecten en ondersteuning van de besluitvorming) en het feit dat bij de besluitvorming over een bepaald project sprake is van politieke speelruimte, impliceert in elk geval dat het niet wenselijk is om wettelijk te bepalen dat de uitkomsten van een OEI bindend zijn voor de besluitvorming. Mogelijkheid zou wel kunnen zijn om het gebruik van een OEI wettelijk te verankeren, maar ook daar kleven bezwaren aan.

Allereerst leidt wettelijke verankering van het gebruik van een OEI mogelijk tot een minder grote flexibiliteit van het instrument, bijvoorbeeld omdat bij kleine (inhoudelijke) wijzigingen in het gebruik van OEI wettelijke aanpassingen nodig zijn. De vraag of wettelijke verankering daadwerkelijk leidt tot minder flexibiliteit hangt primair af van de invulling van een eventuele wet. Zo kent volgens VROM de m.e.r. – ondanks de wettelijke verankering – een grote mate van flexibiliteit. Ten tweede past wettelijke verankering niet in het huidige politieke klimaat van deregulering (bijvoorbeeld in het kader van het Programma Andere Overheid). Zo is het niet zinnig om allerlei niet strikt noodzakelijke wetgevingstrajecten op te starten. Slimmer is het om aan te sluiten bij de huidige (aanpassingen in) wet- en regelgeving.

Op basis van deze overwegingen wordt geconcludeerd dat ook in de toekomst uitgegaan wordt van de huidige status van een OEI en de leidraad OEI. Een OEI dient ter ondersteuning van de besluitvorming en daarvoor is geen aparte OEI-wet voor nodig. Dit houdt niet in dat geen afstemming met bestaande procedures en toetsen moet plaatsvinden.

Juist in die afstemming zijn mogelijk efficiencyvoordelen te behalen. In bijlage 2 wordt een beschrijving gegeven van de relaties van OEI met andere wet- en regelgeving. Twee onderwerpen daaruit krijgen in deze notitie nadere aandacht. Zo is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de relatie tussen OEI en het MIT-spelregelkader/SNIP. In het volgende hoofdstuk zal de relatie tussen OEI en de Tracéwet/m.e.r. aan bod komen.

Samengevat: Institutionalisering

- *OEI niet wettelijk verankeren*
- *Wel aansluiten bij bestaande en nieuwe wet- en regelgeving;*
- *Vooraf aansluiting zoeken bij MIT-spelregelkader en Tracé/m.e.r.-procedure.*

4.OEI en Trajectnota/milieueffectrapportage

4.1 Inleiding

In de actieagenda OEI wordt als verbeterpunt genoemd dat de positie van een OEI ten opzichte van een Trajectnota/Milieueffectrapportage (m.e.r.) verhelderd kan worden en dat beide instrumenten beter op elkaar zouden kunnen worden afgestemd, zowel inhoudelijk als qua timing. In dit hoofdstuk worden enkele aanbevelingen gedaan hoe deze verbeteringen gerealiseerd kunnen worden.

De aanbevelingen hebben alleen betrekking op de planstudiefase van het MIT, omdat alleen in die fase een m.e.r. opgesteld hoeft te worden. Bovendien beperken de aanbevelingen zich tot de speciale rijksprojecten, waarvoor in de planstudiefase een OEI op basis van een uitgebreide kosten-batenanalyse (KBA) moet worden opgesteld⁵.

4.2 Probleembeschrijving

Zowel een OEI op basis van een KBA als een Trajectnota/m.e.r. geven in de planstudiefase van het MIT een overzicht van effecten van verschillende alternatieven van een bepaald infrastructuurproject. Een OEI doet dit door een uitspraak te doen over de effecten van die alternatieven voor de nationale welvaart, waarbij inzicht wordt geboden in (in)directe effecten, verdelingseffecten, investeringskosten, beheer- en onderhoudskosten, maar ook in bijvoorbeeld natuur- en milieueffecten. De kosten en baten van een projectalternatief worden verkregen door het waar mogelijk monetariseren van de berekende effecten en deze te presenteren ten opzichte van een nulalternatief (dat uitgaat van de best mogelijke alternatieve besteding van de projectmiddelen). Bij het uitvoeren van de KBA wordt gebruik gemaakt van de leidraad OEI, die een inhoudelijk kader geeft voor de (wijze van) bepaling van de kosten en baten. Een OEI heeft primair een functie bij het optimaliseren van projectvarianten en bij de ondersteuning van politieke besluitvorming over een project.

Een *m.e.r.* beschrijft van de verschillende alternatieven primair de natuur- en milieueffecten, maar geeft tevens een beeld van het probleemoplossend vermogen en de investeringskosten van die alternatieven. De alternatieven worden afgezet tegen een referentiesituatie, waarin het project niet uitgevoerd zou worden (en de middelen niet op een andere wijze worden aangewend). Vervolgens

⁵ Of de gegeven voorschriften ook van toepassing moeten/kunnen worden verklaard op reguliere rijksprojecten en/of regionale/lokale projecten groter dan € 112,5 / € 225 miljoen wordt nader gezien in de actie *OEI bij MIT planstudies*.

worden per alternatief de (fysieke) effecten in absolute zin gepresenteerd. Dit hele proces is procedureel vastgelegd in de *Wet milieubeheer* en gaat uit van het door het bevoegde gezag opstellen van een startnotitie en richtlijnen, van inspraak op de startnotitie (voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek) en van onafhankelijke toetsing door de Commissie m.e.r.. Een m.e.r. heeft naast ondersteuning van de politieke besluitvorming over een project ook een communicatiefunctie richting de burger.

Zoals uit het bovenstaande blijkt verschillen OEI (op basis van KBA) en de Trajectnota/m.e.r. qua karakter van elkaar. Dit heeft ondermeer te maken met het feit dat kosten-batenanalyse als toegepaste welvaartstheorie een wetenschappelijke evaluatiemethode is. In de internationale literatuur is vastgelegd hoe een probleem geformuleerd moet worden, welke effecten in beschouwing moeten worden genomen, hoe die effecten gekwantificeerd moeten worden en welke conclusies men uit de evaluatie mag trekken. In de leidraad OEI zijn deze beginselen nader geconcretiseerd. Omdat toepassing van deze leidraad voor speciale rijksprojecten verplicht is, bestaat er op dat punt weinig ruimte om daarvan af te wijken.

Idealiter wordt gezocht naar een goede afstemming tussen OEI en m.e.r. zodat beide instrumenten tot een herleidbaar oordeel over de bestudeerde projectalternatieven leiden⁶. Maar door een verschil in fase, organisatie, betrokken personen, uitgangspunten en detailniveau blijft een herleidbaar oordeel in de praktijk vaak uit, waardoor het voor betrokkenen (besluitvormers, burgers) moeilijk is om te beoordelen wat nu precies de effecten van een bepaald alternatief zijn.

4.3 Aanbevelingen voor afstemming

De afstemming tussen OEI (op basis van een KBA) en de Trajectnota/m.e.r. kan inhoudelijk verbeterd worden⁷. Er zal echter ook bekeken moeten worden in hoeverre OEI en de Trajectnota/m.e.r. procedureel op elkaar afgestemd kunnen worden. *Voor beide onderdelen (inhoudelijke en procedurele afstemming) wordt daarvoor een aantal aanbevelingen gegeven, die voor alle speciale rijksprojecten gelden. De projectleider is verantwoordelijk voor het realiseren van beide studies en voor de afstemming daartussen.*

⁶ Dit betekent overigens niet dat de resultaten van de studies per definitie vergelijkbaar zijn.

⁷ Deze afstemming is alleen van belang wanneer voor een infrastructuurproject zowel een OEI als een m.e.r. moet worden opgesteld. Wanneer een OEI moet worden opgesteld, staat beschreven in hoofdstuk 3. Het toepassingsbereik van een m.e.r. staat beschreven in de Wet/Besluit milieubeheer.

4.3.1. Inhoudelijke afstemming

Op dit moment hanteren OEI en de Trajectnota/m.e.r. verschillende inhoudelijke uitgangspunten in hun analyse. *Een eerste stap in een betere afstemming is deze uitgangspunten zoveel mogelijk gelijk te schakelen. Van belang daarbij is dat beide analyses gebruik gaan maken van dezelfde informatie en gegevens. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de projectleider.* Meer concreet worden aan de projectleider de volgende aanbevelingen tot afstemming gedaan⁸:

1. *In een OEI (op basis van een KBA) en de Trajectnota/m.e.r. dienen dezelfde alternatieven onderzocht te worden.*
2. *In de praktijk zullen het nulalternatief in het kader van OEI en m.e.r. dicht bij elkaar liggen. In dat geval moeten bij beide alternatieven concessies worden gedaan, zodat een gelijk en gezamenlijk nulalternatief ontstaat. Is dit echter niet te realiseren, dan dienen bij voorkeur beide alternatieven over en weer bestudeerd te worden.*
3. *Indien er twee verschillende nulalternatieven zijn dient in de Trajectnota/m.e.r. het OEI-nulalternatief (= alternatieve aanwending van de projectmiddelen) als extra project meegenomen te worden. In een OEI dient aan het m.e.r.-nulalternatief (= niet investeren alternatief) aandacht te worden geschonken.*
4. *Indien relevant dienen OEI (op basis van KBA) en Trajectnota/m.e.r. uit te gaan van dezelfde studiefocus.*
Als regionale effecten een belangrijke rol spelen bij een project, dienen deze zowel in een OEI als een m.e.r. aandacht te krijgen. Als uitgangspunt voor de afbakening van de regionale effecten geldt het studie/effectgebied van de Trajectnota/m.e.r..
5. *In een OEI (op basis van een KBA) en Trajectnota/m.e.r. dient te worden uitgegaan van dezelfde ijkjaren en van hetzelfde jaar van aanleg van een bepaald project.*
6. *Er dient zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van dezelfde effectenonderzoeken, die input leveren voor een OEI (op basis van een KBA) en de Trajectnota/m.e.r..*
Het is niet wenselijk om voor OEI en Trajectnota/m.e.r. gebruik te maken van afzonderlijke deelstudies. Het is van belang zoveel mogelijk te putten uit één en dezelfde studie en als dat niet mogelijk is, duidelijke afspraken te maken hoe daarmee wordt omgegaan.

⁸ Daarbij moet worden opgemerkt dat de aanbevelingen (inhoudelijk) invloed hebben op de presentatie van de gegevens in de OEI-tabel. De afspraken over de presentatie van die tabel moeten daarbij in het oog worden gehouden.

4.3.2. Procedurele afstemming

Het is niet in het belang van een OEI (op basis van een KBA) en een Trajectnota/m.e.r. dat de procedurele afstemming tussen beide volledig wordt vastgelegd via een vaststaand keurslijf. Dit komt met name de *flexibiliteit* van een OEI niet ten goede en doet vermoedelijk onvoldoende recht aan projectspecifieke eigenschappen (*maatwerk*). Zo zal er voldoende ruimte moeten blijven bestaan om gedurende de uitvoering van de analyses nieuwe projectvarianten te ontwikkelen (zoals is gebeurd bij de studie naar de Maasvlakte).

Toch is het wenselijk om een bepaalde mate van procedurele afstemming tussen OEI en Tracénota/m.e.r. te hebben, bijvoorbeeld om de efficiency van beide processen te verbeteren. *Er wordt daarom geadviseerd om de processen rond OEI en de Trajectnota/m.e.r. qua timing beter op elkaar af te stemmen. Het initiatief voor die afstemming ligt bij de projectleider.* Hieronder worden enkele suggesties gedaan hoe die afstemming eruit kan zien:

1. *Er kan een gezamenlijke startnotitie voor OEI (op basis van een KBA) en de Trajectnota/m.e.r. worden opgesteld, die is gebaseerd op de uitkomsten van de onderzoeken uit de verkenningfase (bijvoorbeeld de Verkenning nieuwe stijl). Deze gezamenlijke startnotitie doet tevens dienst als startnotitie conform de m.e.r.-verplichting.*

De startnotitie, die wordt opgesteld door de initiatiefnemer van een project, is in dit geval een soort plan van aanpak voor de OEI en de Trajectnota/m.e.r., waarin:

- Aan verschillende betrokkenen informatie wordt gegeven over het hoe, wat, waar en waarom van een bepaald project;
- Het project en de te onderzoeken alternatieven en effecten worden ingekaderd.

2. *Er kan gezien worden in hoe verre de richtlijnen die het bevoegd gezag opstelt voor de Trajectnota/m.e.r. ook van nut kunnen zijn voor een OEI (op basis van een KBA)*

Het opstellen van richtlijnen is een verplicht onderdeel in het kader van m.e.r.. Beoogd wordt aan te geven wat er in de Trajectnota/m.e.r. exact wordt onderzocht en hoe. Als leidraad voor de formulering daarbij gelden de volgende drie vragen⁹: (1) Welke informatie is nodig voor de besluitvorming, (2) Wat is vereist vanuit wet- en regelgeving en (3) Wat voor informatie is gewenst met betrekking tot projectspecifieke eigenschappen? Het bevoegde gezag bepaalt hoe de richtlijnen eruit komen te zien. Bij het maken

⁹ Het kabinet vindt het hierbij nodig dat slechts die informatie/detaillering zal worden vergaard/aangebracht die nodig is om te komen tot zorgvuldige besluitvorming, waarbij uiteraard voldaan wordt aan wettelijke eisen (conform de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer inzake de bespoediging van procedures voor de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur, vergaderjaar 2003 – 2004, 29 385, nr. 1).

van een koppeling met OEI blijven overigens de uitgangspunten van de leidraad OEI van toepassing.

3. *Overige suggesties voor procedurele afstemming*

Naast de bovenstaande suggesties kan ook op andere punten in de m.e.r.-procedure afstemming tussen OEI en de Trajectnota/m.e.r. worden geregeld. Zo kan er gezamenlijk consultatie van belanghebbenden plaatsvinden op de gezamenlijke startnotitie (voorafgaand aan de daadwerkelijke analyses). Het bevoegd gezag (voor Tracé/m.e.r.-studies zijn dit de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM) bepaalt daarbij zelf wat het met eventuele reacties wil doen. Voordeel van deze constructie is dat in een vroegtijdig stadium met externe partners van gedachten gewisseld kan worden over het uit te voeren onderzoek en project. Nadeel zou kunnen zijn dat door de wettelijke inspraaktermijnen rond de m.e.r. op korte termijn vertraging ontstaat bij het uitvoeren van een OEI. Verder kunnen ook beide rapporten nadat de analyses zijn afgerond, gezamenlijk ter inzage worden gelegd.

4.3.3. Toepassing op concrete projecten

De komende maanden zal een eerste ervaring worden opgedaan met de voorstellen voor procedurele en inhoudelijke afstemming tussen OEI en de Trajectnota/m.e.r.. Bij de planstudie naar de wegbereikbaarheid Schiphol – Almere (Noordvleugel) zullen de voorstellen namelijk grotendeels worden toegepast.

Samengevat: Afstemming OEI (op basis van KBA) en Trajectnota/m.e.r.

- *De voorstellen zijn alleen van toepassing op de speciale rijksprojecten en spelen alleen een rol in de planstudiefase van het MIT/SNIP;*
- *Primair wordt ingezet op inhoudelijke afstemming. Deze ligt in het gebruik van dezelfde alternatieven, studiefocus, ijkjaren en effectenstudies;*
- *Er wordt gestreefd naar een gelijk nulalternatief voor OEI en voor de Trajectnota/m.e.r.. Is dit niet mogelijk, dan dient in een Trajectnota/m.e.r. het OEI-nulalternatief als extra project meegenomen te worden en dient in een OEI aandacht besteed te worden aan het m.e.r.-nulalternatief;*
- *Daarnaast wordt geadviseerd om ook de timing van beide analyses op elkaar af te stemmen. Er wordt geen verplichting opgelegd hoe dit moet gebeuren. Wel worden daarvoor enkele suggesties gedaan;*
- *De projectleider is verantwoordelijk voor het totstandkomen van beide studies en voor de (inhoudelijke en procedurele) afstemming daartussen;*
- *Met de planstudie Schiphol – Almere (Noordvleugel) zal een eerste ervaring worden opgedaan met de gedane voorstellen.*

5.Toetsing en kwaliteitsborging van OEI

.....

5.1 Inleiding

Voor speciale rijksprojecten is het verplicht om een OEI op basis van een (K)KBA op te stellen. Tevens is het – in lijn met de brief over OEI aan de Tweede Kamer van 2000 – verplicht om de uitkomsten van een (K)KBA voor deze grote projecten te toetsen. Dit omdat een bijdrage zou kunnen worden geleverd aan de *(wetenschappelijke) kwaliteit* van de uitgevoerde kosten-batenanalyse en aan de *acceptatie* van de resultaten in het politieke besluitvormingsproces. Het kabinet achtte het in 2000 wenselijk dat voor de toetsing per project een *onafhankelijke* commissie van deskundigen zou worden ingesteld door de verantwoordelijke projectminister. De rol van het CPB moet daarbij zuiver zijn: óf het uitvoeren van de (K)KBA, óf het optreden als onafhankelijk toetser.

Inmiddels is met het toetsen van (K)KBA's enkele jaren ervaring opgedaan. Het blijkt dat de meeste toetsingen georganiseerd worden via afzonderlijke ad-hoc toetsingscommissies, vaak bestaande uit een aantal wetenschappers. Juist het feit dat dergelijke commissies maar tijdelijk en voor een specifiek project worden ingesteld, leidt in de actieagenda OEI tot de vraag of een permanente (onafhankelijke) toetsingscommissie, die bij alle grote projecten (*speciale rijksprojecten*) de inhoudelijke kwaliteit van analyses toetst de continuïteit ten goede zou kunnen komen, de consistentie van de beoordeling zou kunnen bevorderen en een grotere impact zou kunnen hebben.

In het vervolg van deze notitie wordt *onafhankelijke toetsing nog steeds als uitgangspunt* genomen, om dezelfde redenen als het kabinet in 2000 aangaf. De vervolgvraag is of vanuit de aspecten van kwaliteitsborging, continuïteit en/of consistentie een permanente commissie moet worden ingesteld. Deze vraag is in het kader van deze notitie breder opgevat. Zo is ook gekeken naar de mogelijke rol van een permanent (onafhankelijk) secretariaat. Bovendien is niet alleen gekeken naar de organisatievorm, maar ook naar de elementen die getoetst zouden kunnen worden en op welk moment dat zou kunnen gebeuren.

In de komende paragrafen wordt aangegeven hoe bij *speciale rijksprojecten* omgegaan zal worden met toetsing van een OEI. *De aanbevelingen die worden gedaan geven daarbij een algemeen kader, dat in principe gevolgd dient te worden, maar waar wel gemotiveerd van afgeweken kan worden.*

5.2 Wat toetsen ?

Op basis van in het verleden uitgevoerde toetsingen kan worden geconcludeerd dat doorgaans een groot aantal inhoudelijke onderwerpen bij de toetsing aan de orde komt. De toetsingen gingen ondermeer in op:

- Algehele kwaliteit van de analyse;
- Werken conform de leidraad;
- De vraag of de gekozen alternatieven realistisch en volledig zijn (of dat bepaalde belangrijke alternatieven over het hoofd zijn gezien);
- Realiteitsgehalte van de gekozen toekomstscenario's;
- Geloofwaardigheid van de gehanteerde uitgangspunten en aannamen, waaronder het nulalternatief;
- Effectbepaling, waaronder meegenomen posten, gebruikte methoden, orde grootte van het effect, gehanteerde kengetallen, verhouding tussen directe en indirecte effecten;
- Financiële aspecten, zoals de gebruikte discontovoet.

Bij de toetsing is het van belang dat niet alleen naar het proces wordt gekeken (zijn alle relevante aspecten onderzocht, is de leidraad OEI toegepast), maar dat ook de inhoudelijke kwaliteit wordt onderzocht en dat waar nodig indicaties worden gegeven van de mate waarin de omvang van de kosten en effecten volgens de toetsers afwijkt van wat in de KBA wordt gepresenteerd. In overleg met de opdrachtgever kunnen in het uiterste geval ook deelonderzoeken over worden gedaan.

In het kader van OEI blijft de verplichting bestaan om een toetsing uit te voeren bij speciale rijksprojecten. Het gaat hierbij, conform de brief aan de Tweede Kamer van 2000, niet alleen om een procesmatige toetsing maar ook om een inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van de analyse. De rol van het CPB bij deze categorie projecten is óf uitvoerder van de kosten-batenanalyse óf toetser.

5.3 Wanneer toetsen?

Bij de tot dusverre uitgevoerde toetsingen door het Centraal Planbureau (CPB) of ad hoc commissies van deskundigen lag het zwaartepunt bij de toetsing achteraf, dus na afronding van een OEI. Het voordeel van dit achteraf toetsen is dat er sprake is van een duidelijke rolverdeling tussen de toetsingscommissie en de uitvoerder/opdrachtgever van de (K)KBA en dat de toetsingscommissie een onafhankelijk oordeel kan vellen, zonder aan mogelijk eerdere uitspraken tijdens de uitvoering van een (K)KBA gebonden te worden. Belangrijkste nadeel van het achteraf toetsen is dat de toetsing niet meer gebruikt kan worden ter verbetering van de (K)KBA. Daardoor heeft het een beperkte toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de besluitvorming.

De toevoegde waarde van een toetsing op de kwaliteit van de besluitvorming wordt belangrijk gevonden. *Daarom wordt het*

noodzakelijk geacht dat een toetsingscommissie¹⁰ zich eerder in het proces van totstandkoming van een OEI uitspreekt dan nu het geval is. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 1. Voordat een OEI wordt opgesteld wordt een toetsingscommissie samengesteld en/of wordt het CPB benaderd. De verantwoordelijk projectminister benoemt de voorzitter van de toetsingscommissie.*
- 2. De toetsingscommissie adviseert vooraf over uitgangspunten voor de studies die worden uitgevoerd ten behoeve van een OEI en indien gewenst ook tussentijds over de eerste resultaten van de deelstudies.*
- 3. Analooog aan het advies van de Commissie m.e.r. op de m.e.r.-onderzoeken, wordt door de projectleider aan de toetsingscommissie OEI gevraagd een advies te geven over elementen in de uit te voeren studies voor OEI, bijvoorbeeld over de gekozen alternatieven en de te onderzoeken effecten. Daarnaast kan gevraagd worden aan te geven waar zich mogelijke knelpunten kunnen voordoen bij het opstellen van de analyse, zodat hieraan extra aandacht kan worden besteed.*
- 4. Nadat alle deelstudies zijn verwerkt in een OEI wordt de toetsingscommissie door de projectleider gevraagd een eindoordeel te geven over de kwaliteit van de uitgevoerde analyse en over de vraag of gewerkt is volgens de leidraad OEI. Het detailniveau en de criteria, waarop dit gebeurt, worden (zoveel mogelijk) vastgelegd tussen projectleider en toetsingscommissie. De projectleider ziet er op toe dat er voldoende tijd is voor het uitvoeren van deze toets.*
- 5. De projectleider dient voorafgaand aan besluitvorming over het project inzichtelijk te maken wat met de resultaten van de toetsing door de toetsingscommissie is gebeurd.*

5.4 Organisatie toetsing

Bij de organisatie van toetsing blijft het principe van onafhankelijkheid centraal staan. Dit heeft de volgende consequenties voor de organisatie van de toetsingscommissie:

- 1. De bestaande ad-hoc toetsingscommissies blijven bestaan.*
Voor een permanente toetsingscommissie wordt niet gekozen, gezien de verwachting dat de komende jaren maar een beperkt aantal OEI's opgesteld hoeft te worden. Het opzetten van een volledig nieuwe organisatie past daar, ook vanwege het huidige politieke klimaat, niet bij. Daarnaast is het de vraag of er in een

¹⁰ Hierbij geldt – in lijn met de brief aan de Tweede Kamer in 2000 – dat er sprake is van een toetsing door het CPB (al dan niet in combinatie met een toetsingscommissie), als het CPB geen uitvoerder van de KBA is.

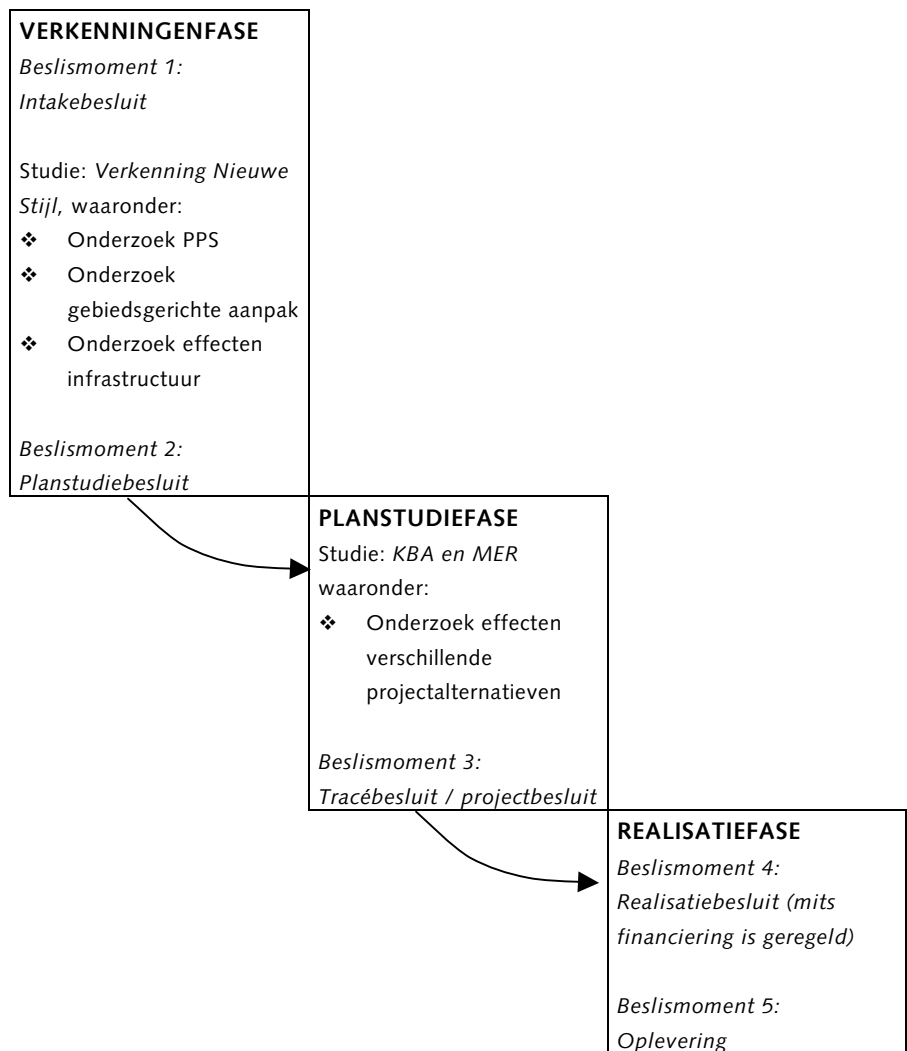
permanente toetsingscommissie voldoende kennis georganiseerd kan worden om de toetsingen uit te voeren. De projecten hebben immers een weinig eenduidig karakter.

2. *De ad-hoc toetsingscommissie OEI wordt ondersteund door een ad hoc secretariaat, dat wordt ingesteld door de onafhankelijk voorzitter van de toetsingscommissie OEI.*
3. *Als OEI op basis van (K)KBA en de Trajectnota/m.e.r. in verregaande mate procedureel op elkaar worden afgestemd, dient de projectleider te zorgen voor een goede koppeling tussen de Commissie m.e.r. en de toetsingscommissie OEI.*

Bij deze organisatievorm is het overigens aanbevelenswaardig om aandacht te schenken aan kennisborging. Dit onderwerp kan eventueel nader uitgewerkt worden.

Samengevat: Toetsing en kwaliteitsborging OEI

- *Onafhankelijkheid van de toetsing blijft het uitgangspunt;*
- *De huidige praktijk van ad-hoc toetsingscommissies en ad hoc secretariaten wordt voortgezet;*
- *Zoals ook nu gebruikelijk is het CPB bij de speciale rijksprojecten óf als uitvoerder van een KBA betrokken óf als toetser (al dan niet in combinatie met een toetsingscommissie);*
- *De verantwoordelijk projectminister benoemt de voorzitter van de toetsingscommissie;*
- *De toetsingscommissie wordt niet alleen achteraf betrokken maar ook vooraf en indien gewenst ook tussentijds;*
- *De toetsing achteraf richt zich op de kwaliteit van de uitgevoerde analyse en de vraag of de leidraad OEI is gevolgd. Het detailniveau en de criteria, waarop dit gebeurt, worden (zoveel mogelijk) vastgelegd tussen projectleider en toetsingscommissie;*
- *De projectleider is verantwoordelijk voor het regelen van de verschillende vormen van toetsing.*



1. Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) inclusief PKB

In de WRO is geregeld hoe de verschillende ruimtelijke plannen van gemeenten, provincies en rijk tot stand komen en gewijzigd worden. Op rijksniveau kan een ruimtelijk plan de status van planologische kernbeslissing (PKB) krijgen. Een PKB is grotendeels indicatief van karakter. Lagere overheden moeten er bij het vaststellen het wijzigen van hun plannen (streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen) rekening mee houden. Sommige onderdelen van de PKB zijn echter wel bindend. Beleid wordt in zulke gevallen weergegeven als een zogenaamde concrete beleidsbeslissing.

Naast de bovenstaande reguliere PKB kan ook een PKB worden opgesteld voor *projecten van nationaal belang* (artikel 39 WRO). Deze zogenaamde PKB⁺ bevat één of meer (dwingende) concrete beleidsbeslissingen.

Voor een project of een cluster van projecten van nationaal belang kan bepaald worden dat voor de besluitvorming erover de zogenaamde rijksprojectenregeling van toepassing is. Dit kan uitsluitend worden bepaald bij wet (bijvoorbeeld de Tracéwet), in een PKB of – als spoedeisende maatschappelijke belangen dit vergen – via een ministerieel besluit (na overleg in de ministerraad). De WRO geeft aan dat er sprake is van een project van nationaal belang als het project een bovenlokale ruimtelijke dimensie heeft of bovenlokale ruimtelijke effecten. (artikel 39a WRO).

Herziening WRO

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel rond de herziening van de WRO wordt vooralsnog uitgegaan van het feit dat rijk, provincies en gemeenten straks een zogenaamde *structuurvisie* opstellen. Dit is een strategische visie op de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. De structuurvisie zou in de plaats moeten komen van de bestaande ruimtelijke plannen (PKB, streekplannen, structuurplannen). De structuurvisies zijn richtinggevend voor (het opstellen) van bestemmingsplannen. Deze worden in principe door gemeenten opgesteld. Het voorstel is rijk en ook provincies drie bevoegdheden te geven om hierop (rechtstreeks) invloed uit te oefenen:

1. Zelf (onderdelen van) een bestemmingsplan vaststellen of wijzigen als er sprake is van **nationale** of provinciale belangen¹¹. Algemeen beeld is in

¹¹ Bij dergelijke belangen kan het volgens de MvT gaan om het vastleggen van een locatie voor een bepaalde ruimtelijke activiteit, het vastleggen van eisen die aan het gebruik van gronden en bouwwerken in een specifiek gebied moeten worden gesteld, of aan het weren van ongewenste functies of ongewenst gebruik van gronden of bouwwerken in die gebieden. Daarnaast kunnen provincies of het rijk gebruik maken van deze bevoegdheid als zij een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling onwenselijk vinden of bepaalde gebieden (bijvoorbeeld in de ecologische hoofdstructuur) in het algemeen willen beschermen (conserveringsdoel). Ook kan de bevoegdheid worden aangewend wanneer zij een activiteit of een project van een zodanig belang achten, dat de desbetreffende overheidsinstantie van het begin af aan de besluitvorming over het "hoe, waarom en

ieder geval dat de voorgestelde bevoegdheid inhoudelijk op één lijn staat met de in de Tracéwet opgenomen mogelijkheid tot het nemen van tracébesluiten en met de in de rijksprojectenprocedure (WRO) opgenomen mogelijkheid tot het nemen van een rijksprojectenbesluit (zie hieronder);

2. Het stellen van algemene of specifieke eisen aan de planologische besluiten van lagere overheden (via een AMvB of een provinciale verordening);
3. Het geven van een (getrapte) aanwijzing aan de gemeente om binnen een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste één jaar een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

De hierboven beschreven bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan door het rijk of provincies (= mogelijk toekomstige situatie) sluit inhoudelijk aan bij de rijksprojectenprocedure (= huidige situatie).

Koppeling met OEI

Zodra het kabinet artikel 39 (PKB+) of artikel 39a (rijksprojectenprocedure) van de huidige WRO van toepassing verklaart op een bepaald infrastructuurproject, is er sprake van een specifiek rijksproject. In dat geval zal in de besluitvorming rekening gehouden moeten worden met de in de WRO opgenomen bepalingen. Deze staan niet op gespannen voet met het in de notitie geschetste besluitvormingskader rond de MIT/SNIP-spelregels.

2. Tracé/m.e.r.-procedure

Niet voor elk infrastructureel project hoeft de *tracéwetprocedure* te worden doorlopen. De reikwijdte van de Tracéwet staat in art. 2 beschreven; het betreft de aanleg en wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen of hoofdvaarwegen. De tracéwetprocedure verloopt in grote lijnen als volgt. Om te beginnen wordt een beslissing om het besluitvormingsproces van de Tracéwet aan te vangen genomen door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van VROM (art. 2a). Zodra een project de tracéwetprocedure moet doorlopen, is ook het opstellen van een milieueffectrapportage (m.e.r.) verplicht¹². De hoofddoelstelling van de m.e.r.-regeling is, om het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk ernstige nadelige milieugevolgen. Dit wordt gerealiseerd langs twee wegen. Enerzijds het op systematische wijze

waar” daarvan in eigen hand wil houden. Denkbaar is tenslotte dat een provincie of het Rijk de bevoegdheid hanteert wanneer de besluitvorming is vastgelopen over een project met een provinciaal dan wel nationaal belang dat in eerste instantie aan het gemeentelijk niveau overgelaten.

¹² De m.e.r.-verplichting gaat breder dan alleen infrastructuurprojecten. Zo geeft de Europese m.e.r.-richtlijn voorwaarden en minimumeisen voor de nationale wetgeving. De projecten die als m.e.r.-plichtig moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving, staan in de bijlagen bij de richtlijn genoemd. In bijlage 1 van de richtlijn staan de projecten die altijd belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben en die in de nationale wetgeving in ieder geval m.e.r.-plichtig moeten zijn. Bijlage 2 van de richtlijn benoemt de projecten die beoordelingsplichtig zijn. De werkingsfeer van de Nederlandse m.e.r. is vastgelegd in twee lijsten als bijlagen bij het Besluit m.e.r. 1994.

verzamelen van informatie over de te verwachten milieueffecten van een ingreep. Het resultaat hiervan is het milieueffectrapport (MER). Anderzijds het op een, met waarborgen omgeven, wijze in de besluitvorming inbrengen van die informatie. Dit is de milieueffectrapportage (m.e.r.) als proces. De m.e.r. is daarbij in alle gevallen gekoppeld aan een moederbesluit, zoals een vergunning op basis van de Wet milieubeheer of een besluit op basis van de Tracéwet (tracébesluit).

Nadat een beslissing door het bevoegd gezag is genomen wordt de gecombineerde tracé/m.e.r.-procedure voortgezet in de planstudiefase met een verplichte *startnotitie*, waarin de resultaten van de daaraan voorafgegane (niet wettelijk voorgeschreven) verkenningfase worden ingebracht. Vervolgens vindt inspraak en advies plaats en worden richtlijnen opgesteld voor de m.e.r. (art. 7.26 Wm). Daarna wordt een *trajectnota* opgesteld – zie art. 4 voor onderdelen trajectnota – en vindt *inspraak* en *advisering* over deze nota plaats. Aan de hand daarvan bepaalt de Minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met de Minister van VROM een *standpunt* over een voorkeurstracé (art. 9 en 10). Vervolgens wordt een ontwerp tracébesluit (OTB) genomen, waarin beschreven staat wat er gaat gebeuren (zie art. 11-14a voor procedure vaststellen OTB). Op basis van de inspraak en reacties wordt tenslotte een definitief *tracébesluit* genomen (art. 15).

Herziening Tracéwet en evaluatie m.e.r.-regeling

In december 2003 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur. Een groot deel van dit kabinetsstandpunt gaat over de evaluatie van de Tracéwet waarin geconcludeerd werd dat de Tracéwet voldoet, maar op kleine punten zou kunnen worden aangepast. Zo is het kabinet voornemens om een verkorte procedure in te voeren voor aanpassingen van de bestaande hoofdinfrastructuur (conform Spoedwet wegverbreding). De huidige uitgebreide tracéprocedure is dan alleen van toepassing op “echte” aanlegprojecten. Behalve deze mogelijke aanpassingen is het vooral zaak de interne werkwijze bij de overheid te verbeteren. Ook de m.e.r.-regeling wordt op dit moment geëvalueerd. Hierover is nog geen overeenstemming, maar algemene beeld is dat de regelgeving versoepeld zal worden.

Koppeling met OEI

De koppeling tussen OEI en Trajectnota/m.e.r. is beschreven in deze aanvulling. Daarbij is vooralsnog alleen gekeken naar de relatie tussen beide instrumenten voor speciale rijksprojecten. Mogelijk kunnen de gegeven voorschriften ook van toepassing worden verklaard op de reguliere rijksprojecten. Deze vraag loopt mee in het kader van de actie “OEI bij MIT”.

3. Actualisatie MIT spelregelkader

Het MIT kent een duidelijk kader dat de basis vormt voor de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten, het zogeheten MIT-spelregelkader. Enkele ontwikkelingen, zoals de voorgenomen decentralisatie GDU, de introductie van een gestandaardiseerd effectenoverzicht voor infrastructuur, de toevoeging van de natte infrastructuurprojecten aan het MIT (SNIP ofwel waterbeheren- en waterkerenprojecten) en de inzichten uit de Verkenning Nieuwe Stijl, waarover de Kamer in 2002 is geïnformeerd, geven aanleiding voor een actualisatie van

dit kader. De hoofddeling van het spelregelkader, drie fasen (verkenningen-, planstudie- en realisatiefase) met elk één of twee politieke beslismomenten, blijft gehandhaafd. Bij elk beslismoment wordt afgewogen of de MIT-procedure voor het betreffende project wordt voortgezet. Hieruit vloeit voort dat relevante informatie over oplossingsrichtingen én de juiste verdeling van verantwoordelijkheden in een vroeg stadium worden aangereikt, zodat de politieke besluitvorming over het vervolg zo gericht mogelijk kan plaatsvinden. De actualisatie biedt tevens gelegenheid om de zakelijkheid en transparantie in afwegingen rondom infrastructurele knelpunten verder te vergroten, zodat slagvaardiger gewerkt kan worden. Ook zal gestreefd worden naar een vroegtijdige benadering van de markt (PPS) en wordt er in het spelregelkader aandacht besteed aan beheer en onderhoud. Het geactualiseerde spelregelkader is op 30 juni 2004 verstuurd aan de Tweede Kamer. Het voornemen is dat, na vaststelling van het spelregelkader, nieuwe projecten met ingang van 2005 de geactualiseerde spelregels doorlopen.

Koppeling met OEI

In het geactualiseerde spelregelkader zal worden opgenomen, dat zowel in de verkenningfase (ter ondersteuning van het besluit om over te gaan naar de planstudie) als in de planstudiefase (ter ondersteuning van het te nemen tracébesluit/projectbesluit) inzicht geboden zal moeten worden in de effecten van een bepaald project/een bepaald alternatief. Hierbij zal voor de speciale rijksprojecten dan gebruik gemaakt moeten worden van de leidraad OEI.

4. Strategische Milieubeoordeling (SMB)

Op 21 juli 2004 dient de EG-richtlijn voor het uitvoeren van een Strategische Milieubeoordeling (SMB) van bepaalde plannen en programma's te zijn geïmplementeerd in de lidstaten. Deze richtlijn verplicht overheden een milieubeoordeling uit te voeren van haar plannen en programma's, die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. De werking van de richtlijn is beperkt tot:

- Die plannen en programma's, die wettelijk of bestuursrechtelijk voorgeschreven zijn en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten die onder de m.e.r.-richtlijn vallen. In deze opzet wordt de SMB ingezet voor specifieke strategische beleidskaders en zo nodig gevolgd door m.e.r.'s voor concrete projecten;
- Wettelijke of bestuursrechtelijke plannen, waarvoor een passende beoordeling uit hoofde van de Vogel/Habitatrichtlijn nodig is.

De SMB leidt tot een aanpassing van de Wet milieubeheer en een aanpassing van het Besluit m.e.r. 1994. Er komt waarschijnlijk een kolom bij en er zal duidelijkheid worden verschaft voor welk plan een SMB nodig is en voor welk plan/besluit een m.e.r.. Het wetsvoorstel gaat nu pas naar de Raad van State, waardoor de inwerkingtreding pas vanaf 1 januari 2006 wordt voorzien.

Koppeling met OEI

Bij het bepalen van de koppeling tussen een SMB en OEI moet onderscheid worden gemaakt tussen programma's en concrete infrastructuurprojecten. Voor programma's speelt de afstemming OEI en SMB alleen als voor die programma's (zoals Deltametropool of de Nota Mobiliteit) een OEI wordt uitgevoerd. Voor concrete infrastructuurprojecten is er op dit moment geen directe koppeling tussen OEI en SMB te verwachten.

5. Vogel- en Habitatrichtlijn

In 1992 is door de Raad van de Europese Unie de *Habitatrichtlijn* vastgesteld. Deze richtlijn heeft als doel de biologische diversiteit in de Europese Unie in stand te houden. De Habitatrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het grondgebied van de Europese Unie. De Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om beschermde habitats, soorten en hun leefgebieden in stand te houden of te herstellen. Daarvoor worden gebieden aangewezen waar deze soorten en habitats voorkomen. Hiervoor geldt een *speciaal beschermingsregime*. Daarnaast voorziet de Habitatrichtlijn in een landelijke bescherming van soorten. Dit onderdeel is opgenomen in de Nederlandse Flora- en faunawet.

De *Vogelrichtlijn* heeft tot doel alle in het wild levende vogelsoorten en de daarvoor aangewezen gebieden te beschermen. In Nederland zijn 79 gebieden aangewezen als speciale beschermingszone, dat wil zeggen gebieden die een ecologische samenhang vertonen waardoor ze zijn te begrenzen. De Vogelrichtlijn heeft niet alleen betrekking op de hier verblijvende beschermde vogelsoorten, maar ook op trekvogels, met name watervogels.

Koppeling met OEI

In het kader van OEI zal in ieder geval aandacht besteed moeten worden aan de vraag of een bepaald project ligt in een gebied dat valt onder de Vogel- en Habitatrichtlijn.

6. Watertoets

De Watertoets is op te vatten als een set van spelregels voor het zorgvuldig en vroegtijdig meenemen van water in de afweging en besluitvorming van *ruimtelijke plannen en besluiten*. Ruimtelijke plannen en besluiten kunnen leiden tot wateroverlast, een achteruitgaande waterkwaliteit, verdroging van natuurgebieden, enzovoort. De watertoets heeft als doel deze negatieve effecten te voorkomen en mogelijke kansen voor het watersysteem te benutten (via vroegtijdige betrokkenheid van waterbeheerders in procedure, geven van een wateradvies en het maken van een waterparagraaf in ruimtelijke plannen/besluiten).

De Watertoets is van toepassing op twee categorieën ruimtelijke plannen en besluiten:

1. Per 1 november 2003 is de Watertoets – conform Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Bro) – verplicht voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale en gemeentelijke structuurplannen, bestemmingsplannen en vrijstellingen op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In de toelichting van de genoemde plannen dient - in een waterparagraaf - een beschrijving te worden opgenomen van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding;
2. In het kader van Nationaal Bestuursakkoord Water hebben rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onder meer afgesproken dat de Watertoets ook wordt toegepast bij waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten die niet vallen onder de wettelijke verankering in de Bro. Dat betekent dat ook voor andere wettelijke plannen en besluiten

(bijvoorbeeld in het kader van de *Tracéwet*, *Reconstructiewet*, *Landinrichtingswet* of *Ontgrondingenwet*), maar ook voor niet-wettelijke plannen zoals structuurvisies en gebiedsvisies, een Watertoets moet worden uitgevoerd.

Koppeling met OEI

De Watertoets speelt bij concrete infrastructuurprojecten zowel in de verkenningen- als de planstudiefase. Er ligt een duidelijke relatie met de tracé/m.e.r.-procedure. Over de afstemming tussen beide trajecten is in 2003 een werkwijzer opgesteld door DWW. Deze werkwijzer gaat ervan uit dat het proces van de Watertoets gekoppeld wordt aan de tracé/m.e.r.-procedure. Dit betekent:

- *Het wateradvies van de waterbeheerder wordt gekoppeld aan de officiële wettelijke inspraak- en adviesmomenten van de tracé/m.e.r.-procedure;*
- *Het bevoegd gezag stelt een waterparagraaf op bij de richtlijnen, het standpunt en het tracébesluit;*
- *Bij het overleg met derden wisselt de initiatiefnemer informatie en ontwerprichtlijnen uit met de waterbeheerder(s);*
- *Tijdens de verkenningfase van het MIT dient bij voorkeur reeds overleg met derden zoals waterbeheerder plaats te vinden.*

7. Mobiliteitstoets en milieutoets op wetgeving

De *Mobiliteitstoets* geeft verschillende instrumenten en maatregelen om verkeer- en vervoeraspecten tijdig in het ruimtelijke ordeningsproces te integreren. De *Mobiliteitstoets* (die niet verplicht is) is gestructureerd naar 3 invalshoeken: bedrijventerreinen, woonlocaties en voorzieningen. Bij elk van deze invalshoeken wordt zoveel mogelijk aandacht geschonken aan zowel de personenverkeer- en vervoeraspecten als aan het goederenverkeer- en vervoer.

De *Milieutoets* is een milieubeoordelingssysteem voor nieuwe wetgeving. De toets is een intern instrument van de rijksoverheid. De milieutoets moet milieugevolgen van beleidsvoornemens op rijksniveau inzichtelijk maken. In de praktijk wordt de toets achteraf uitgevoerd, waardoor informatie pas in een laat stadium wordt ingebracht en niet bij de afweging en besluitvorming. Inmiddels is op basis van de evaluatie een milieutoets nieuwe stijl ontwikkeld, waarbij de milieueffecten veel eerder in het besluitvormingsproces in beeld worden gebracht. Gezien het interne karakter van de milieutoets, bestaat weinig overlap met de m.e.r..

Koppeling met OEI

Zowel de Mobiliteitstoets als de Milieutoets hebben geen koppeling met OEI. Het gaat hierbij om toetsen, die te vergelijken zijn met toetsen ten aanzien van administratieve lasten, effecten op het bedrijfsleven, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Literatuurlijst

-
- BCI (2002) 'Evaluatie OEEI-leidraad. Buck Consultants International, Den Haag.
 - Buck Consultants International, *Toetsingscommissie OEI. Adviesnota*, Den Haag, april 2004
 - Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Tracé/m.e.r.-centrum, *Notitie Aansluiting en afstemming MKBA/OEI en m.e.r.*, Delft, maart 2004