

Vergaderjaar 2021–2022

36 189

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en intrekking van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in verband met het vaststellen van een wettelijke grondslag ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 augustus 2022 en het nader rapport d.d. 8 september 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 2022, nr. 2022001141, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 augustus 2022, nr. W17.22.0087/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van opmerkingen en de Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 30 mei 2022, no. 2022001141, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en intrekking van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in verband met het vaststellen van een wettelijke grondslag ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936, met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiebepaling in de Wegenverkeerswet 1994 ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG² (hierna: de richtlijn) en de recente wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936³. De delegatiebepaling maakt het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen in verband met de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de reikwijdte van de delegatiebepaling en het verstrijken van de uiterste implementatiedatum. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Reikwijdte van de delegatiebepaling

a. Aan te wijzen wegen

De voorgestelde delegatiebepaling voorziet erin dat bij of krachtens amvb nadere regels worden gesteld in verband met de verkeersveiligheid van weginfrastructuur⁴. Die regels hebben in elk geval betrekking op de aan te wijzen wegen⁵. De voorgestelde bepaling voorziet niet in criteria op basis waarvan wegen worden aangewezen waarop de nader vast te stellen regels van toepassing zijn. Evenmin wordt in de memorie van toelichting uiteengezet welke soorten wegen zullen worden aangewezen.

De reikwijdte van een regeling is gelet op het primaat van de wetgever één van de hoofdelementen die in de wet behoort te worden geregeld.⁶ Nu bij of krachtens amvb de wegen worden aangewezen waarop de nadere regels van toepassing zijn, wordt de precieze reikwijdte van die regels niet door de wetgever maar door de gedelegeerde regelgever bepaald. Voor zover het niet mogelijk is om bij wet te bepalen op welke wegen de nadere regels van toepassing zijn, dient de bevoegdheid van de gedelegeerde regelgever om wegen bij of krachtens amvb aan te wijzen ten minste nader te worden begrensd⁷. Die begrenzing is voorts nodig om te verzekeren dat ten minste de wegen waarop richtlijn 2008/96/EG van toepassing is worden aangewezen (zie ook punt 1b).

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Naar aanleiding van het advies is de bevoegdheid om wegen bij of krachtens amvb aan te wijzen nader begrensd. In het wetsvoorstel is alsnog tot uitdrukking gebracht dat voor de aan te wijzen wegen (al dan niet in ontwerp- of aanlegfase) geldt dat dat ten minste de wegen betreft waarop richtlijn 2008/96/EG van toepassing is. Daarnaast is naar aanleiding van het advies in de memorie van toelichting nader uiteengezet dat gelet daarop bij amvb in ieder geval de volgende wegen zullen worden aangewezen:

² Richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU 2008, L 319).

³ Richtlijn (EU) 2019/1936 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 tot wijziging van Richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PbEU 2019, L 305).

⁴ Artikel I, artikel a4c, eerste lid.

⁵ Artikel I, artikel a4c, tweede lid.

⁶ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

- a. wegen die deel uitmaken van het Nederlandse deel van het wegen-net, genoemd in bijlage I bij verordening (EU) 1315/2013⁸;
- b. autosnelwegen, als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV);
- c. autowegen, als bedoeld in het RVV;
- d. wegen die zich buiten de bebouwde kom bevinden, geen toegangen naar aanliggende percelen omvatten en met financiering van de Europese Unie worden gerealiseerd, met uitzondering van wegen die niet openstaan voor het openbaar verkeer met motorvoertuigen en wegen die slechts openstaan voor het openbaar verkeer met motorvoertuigen voor zover het bestemmingsverkeer betreft;

b. Toepassingsgebied richtlijn 2008/96/EG

De Afdeling constateert daarnaast dat de nader te bepalen reikwijdte van de delegatiebepaling door het gebruik van het begrip «wegen» ruimer is dan het toepassingsgebied van de richtlijn.⁹ De richtlijn is van toepassing op wegen die deel uitmaken van het trans-Europese wegennet, op autosnelwegen en op andere hoofdwegen.¹⁰ Door het gebruik van het begrip «wegen» in de delegatiebepaling kunnen nadere regels worden gesteld die betrekking hebben op alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen in Nederland.¹¹ Hierover wordt in de adviezen van verschillende wegbeheerders opgemerkt dat in de delegatiebepaling het toepassingsgebied onevenredig wordt verruimd.¹² In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom is gekozen voor een ruimer toepassingsgebied dan dat van de richtlijn.

Hoewel de Afdeling ziet dat de richtlijn ruimte biedt voor het verruimen van het toepassingsgebied, acht zij het noodzakelijk dat in de toelichting gemotiveerd wordt waarom hiervoor wordt gekozen.¹³ Dat is te meer van belang nu volgens de toelichting het wetsvoorstel zuivere implementatie betreft en dat er geen andere regels zijn opgenomen dan voor de implementatie van de richtlijn op wetsniveau nodig is.¹⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting de keuze voor een ruimer toepassingsgebied te motiveren.

Naar aanleiding van het advies is de toelichting aangevuld. Daarin is tot uitdrukking gebracht waarom gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die de richtlijn biedt voor het verruimen van het toepassingsgebied. Verkeersveiligheid is op alle Nederlandse wegen van belang. Overheden in hun rol als wegbeheerder hebben in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 afgesproken te streven naar nul verkeersslachtoffers in 2050.¹⁵ De verkeersveiligheidsprocedures uit de richtlijn kunnen – ook op wegen anders dan het toepassingsgebied – ondersteunend zijn aan de verkeersveilige weginrichting.

⁸ Verordening EU nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PbEU 2013, L 348).

⁹ Zie artikel 1 van de richtlijn.

¹⁰ Zie artikel 1, tweede lid van de richtlijn. Ingevolge het derde lid is de richtlijn ook van toepassing wegen en weginfrastructuurprojecten die door de Europese Unie worden gefinancierd.

¹¹ Zie artikel 1, eerste lid, sub b, van de Wegenverkeerswet.

¹² Zie adviezen van het Interprovinciaal overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag.

¹³ Zie artikel 1, vierde lid, van de richtlijn.

¹⁴ Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 398, nr. 639.

In de amvb zal een bepaling worden opgenomen die de wegbeheerder de bevoegdheid geeft om de richtlijn ook op andere wegen toe te passen. De wegbeheerder wordt geacht de wegen en het wegennet binnen zijn beheergebied het beste te kennen. De wegbeheerder kan daarom beoordelen of het wenselijk is om een weg aan het toepassingsgebied toe te voegen en daarmee de verkeersveiligheid op de toegevoegde wegen te vergroten.

2. Verstrijken van de uiterste implementatiedatum

Het feit dat de uiterste implementatiedatum van 17 december 2021 niet wordt gehaald, levert geen problemen op voor de praktijk, aldus de memorie van toelichting.¹⁶ De toelichting bevat geen nadere motivering van deze stelling.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting te motiveren waarom het niet halen van de uiterste implementatiedatum geen problemen oplevert voor de praktijk en daarbij tevens in te gaan op wat de wijziging van richtlijn 2008/96/EG door richtlijn (EU) 2019/1936 inhoudt voor de praktijk.

Naar aanleiding van het advies is in de toelichting nader uiteengezet wat de wijziging van de richtlijn inhoudt voor de praktijk. In de toelichting is tot uitdrukking gebracht dat de belangrijkste wijziging is dat het toepassingsgebied van de richtlijn wordt uitgebreid. Deze uitbreiding houdt in dat er naast TEN-T wegen – die in Nederland in beheer zijn bij Rijkswaterstaat – nu ook wegen die in het beheer zijn bij een andere wegbeheerder onder het toepassingsgebied kunnen vallen.

Tegelijk geldt dat de richtlijn in belangrijke mate aansluit bij de bestaande praktijk in Nederland. De richtlijn schrijft namelijk voor dat beheerders van bepaalde wegen bij het ontwerp, de aanleg en in de gebruiksfase ervan procedures uitvoeren ten behoeve van de verkeersveiligheid. Het systematisch aandacht besteden aan verkeersveiligheid tijdens het ontwerpproces van weginfrastructuurprojecten alsmede het monitoren en verbeteren van de verkeersveiligheid van het wegennet, zijn activiteiten die wegbeheerders al structureel uitvoeren.

Daar komt bij dat het kader van de implementatie reeds gewerkt is aan een nadere doorvertaling van de richtlijn naar de praktische toepassing van de verkeersveiligheidsinstrumenten in de operationele werkprocessen en procedures bij de wegbeheerders van wegen die binnen het toepassingsgebied vallen. Op basis hiervan is een handreiking («Raamwerk RISM-II») opgesteld met daarin procesbeschrijvingen en methodieken die wegbeheerders een werkwijze bieden waarmee zij op correcte wijze invulling kunnen geven aan de verplichtingen uit de richtlijn. Deze handreiking geeft wegbeheerders vooruitlopend op de wettelijke implementatie al de handvatten om aan de slag te gaan met de instrumenten die de richtlijn biedt om de verkeersveiligheid te verbeteren.

Verder stelt de richtlijn aangescherpte eisen aan de opleiding en de ervaring van de personen die een verkeersveiligheidsaudit en een gerichte verkeersveiligheidsinspectie uitvoeren. In Nederland zijn echter reeds voldoende gekwalificeerde personen om deze procedures uit te voeren, zodat ook dit in de praktijk geen problemen oplevert.

¹⁶ Paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting ook anderszins te actualiseren. In de memorie van toelichting is toegevoegd dat de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure tegen de Nederlandse regering is gestart voor het niet-tijdig implementeren van de richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers