

Vergaderjaar 2000–2001

27 482

Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 juni 2000 en het nader rapport d.d. 1 november 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 februari 2000, no. 00.000845, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet).

Het wetsvoorstel strekt tot het zetten van een belangrijke stap in de richting van een algehele herziening van de spoorwegwetgeving en vormt een vervolgstap in het proces, begin jaren negentig gestart, dat moet voeren naar nieuwe verhoudingen in het spoorvervoer. Het is de bedoeling dat de nieuwe Spoorwegwet de regels bevat inzake de spoorinfrastructuur; de aanleg, het beheer en het gebruik. In het kader van de Wet personenvervoer 2000 zal de toewijzing van concessies voor railvervoer worden geregeld. Ingevolge het voorliggende wetsvoorstel geschiedt de aanleg van spoorwegen door de Minister van Verkeer en Waterstaat. De verantwoordelijkheid voor het beheer, de regeling van het gebruik, het verkeer en het capaciteitsmanagement alsmede het veiligheidstoezicht wordt bij verschillende zelfstandige bestuursorganen gelegd. Voor een eerste periode zijn dit de huidige NS-onderdelen, de zogenoemde taakorganisaties (Railinfrabeheer B.V., Railned B.V. en Verkeersleiding B.V.). Zij worden losgemaakt uit het NS-concern. Er wordt een ontwikkeling ingezet naar een nieuwe opzet van de organisatie van de taken en werkzaamheden, die voortvloeien uit de verantwoordelijkheden van de overheid.

De Raad van State neemt aan dat er goede gronden zijn om tot een algehele vernieuwing van de spoorwegwetgeving over te gaan. Een integrale en duidelijke presentatie van doel, strekking en uitgangspunten van het optreden van de wetgever op dit terrein en van de door hem gemaakte keuzen mag echter niet ontbreken in de memorie van toelichting. Internationale verplichtingen kunnen in dat verband als rechtvaardiging voor bepaalde voorstellen worden aangevoerd, maar dan moet het geldende verplichtingen betreffen. Het verwijzen naar ontwerp teksten vooruitlopend op vaststelling of goedkeuring kan in het kader van implementatie soms acceptabel zijn, doch dan dient de inhoud daarvan wel kenbaar te zijn. Het wetsvoorstel schiet naar de mening van de Raad op deze punten tekort. Meer in het bijzonder worden enkele fundamentele elementen, zoals de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

eigendomsverhouding en de verhouding tot de uitvoeringsorganisaties, onvoldoende toegelicht of geregeld. De Raad meent dan ook dat het voorstel niet moet worden ingediend, dan nadat dit is bijgesteld.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 februari 2000, nr. 00.000845, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 juni 2000, W09.00.0060/V, bied ik U hierbij aan.

1. Algemeen

Het gaat bij het voorliggend wetsvoorstel om een belangrijke vervolgstap in de richting van een algehele herziening van de spoorwegwetgeving. Het wetsvoorstel regelt als uitvloeisel van EG-regelgeving en in samenhang met het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein, een ontvlechting van beheer en exploitatie van de spoorweginfrastructuur enerzijds en het daarop verrichte vervoer anderzijds. Hierbij moet uiteraard rekening worden gehouden met een historisch gegroeide situatie en met reeds eerder gezette wettelijke stappen.¹ Een integrale en duidelijke uiteenzetting van doel, strekking en uitgangspunten van het optreden van de wetgever op dit terrein en van de door hem gemaakte keuzen ontbreekt echter in de memorie van toelichting. De Raad vindt dit, zeker waar het gaat om een zeer fundamenteel voorstel als het onderhavige, een ernstige tekortkoming. Ook de huidige opzet en architectuur van het wetsvoorstel bieden in dit opzicht onvoldoende duidelijkheid of houvast. Het voorstel is te veel een aaneenrijgen van onderdelen die aan de orde moeten komen alsmede een opeenstapeling van taken, bevoegdheden en «instrumenten». In de toelichting en de considerans wordt te zeer geleund op eerdere beleidsdocumenten (onder andere de beleidsnota De derde eeuw spoor), te zeer worden kennis en inzicht in de spoorwegbeleidsmaterie voorondersteld. De Raad adviseert in het licht van het voorgaande de memorie van toelichting opnieuw te bezien. Het college geeft daarbij in overweging ook de beschouwing over het Europese en internationale kader te wijzigen. Nu wordt ter verantwoording van gemaakte keuzen verwezen naar doel en teksten van nog niet gepubliceerde ontwerp-richtlijnen of nog goed te keuren verdragen. Zo wordt in paragraaf 3.3 verwezen naar voorstellen waarover in de Transportraad een politiek akkoord zou zijn bereikt, maar die nog niet zijn uitgewerkt, vastgesteld of gepubliceerd. In paragraaf 3.4 wordt gesteld dat aandacht is geschonken aan wijziging van het COTIF-verdrag dat nog ter goedkeuring aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd. Indien de regering ter verantwoording van gemaakte keuzen wil verwijzen naar nog vast te stellen of goed te keuren internationale besluiten – hetgeen in een implementatiefase niet ongebruikelijk is – dan zal echter in ieder geval de tekst van de bepalingen waarop de regering zich beroept kenbaar moeten zijn. Daarnaast zal in de memorie van toelichting niet kunnen worden volstaan met het schetsen van de kern van de desbetreffende bepalingen, maar zal voldoende concreet moeten worden aangegeven wat die bepalingen inhouden. De Raad gaat er overigens van uit dat, als nadien sprake zal zijn van een zodanig fundamentele wijziging van de verwachte internationale bepalingen (in het kader van vaststelling of goedkeuring) dat zulks noopt tot significante wijzigingen van het wetsvoorstel, dit voorstel andermaal aan hem zal worden voorgelegd.

1. Overeenkomstig het advies van de raad is de memorie van toelichting herzien; daarin zijn doel, strekking en uitgangspunten van de voorgestelde wet verduidelijkt. De beschouwing over het Europese en internationale kader is voorts herzien. De door de raad bedoelde ontwerp-richtlijnen zijn inmiddels op 28 maart 2000 door de Raad van de Europese Unie vastgesteld in de vorm van een gemeenschappelijk standpunt en zijn ook gepubliceerd. Ook het door de raad bedoelde nieuwe COTIF-verdrag is inmiddels in het Tractatenblad geplaatst. Een beknopte analyse van de gevolgen van het nieuwe COTIF-verdrag voor de spoorwegwetgeving en de implementatie van dat verdrag zijn in de memorie van toelichting opgenomen. De samenhang van de verschillende in het wetsvoorstel geregelde onderwerpen is voorts verduidelijkt. In punt 2a van dit rapport zal hierop nader worden ingegaan. Voorts is de samenhang van de bepalingen inzake interoperabiliteit met de bepalingen inzake infrastructuur en spoorvoertuigen verduidelijkt door de bepalingen inzake interoperabiliteit te integreren met de bepalingen inzake infrastructuur

¹ Onder andere de wet van 11 juni 1998, houdende wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn nr. 95/18/EG en richtlijn nr. 95/19/EG (Stb. 374).

en die inzake spoorvoertuigen. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan het in de oorspronkelijke memorie van toelichting aangekondigde voornemen tot integratie; aan dat voornemen is uitvoering gegeven nu het Europese regelgeving inzake de interoperabiliteit van conventioneel spoor reeds in het stadium van vaststelling verkeert (tweede lezing door het Europees Parlement).

2. Verhouding concessie- en spoorwegwetgeving

Blijkens de aanhef van de toelichting moet het voorliggend voorstel in samenhang met het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein gezien worden. Laatstbedoeld voorstel voorziet in een concessiesysteem voor het openbaar personenvervoer per trein inclusief het hogesnelheidsvervoer. Voor het goederenverkeer zullen geen concessies worden uitgegeven, zodat vervoerders die voldoen aan de eisen van het voorliggend voorstel binnen de beschikbare capaciteit toegang hebben tot het spoorwegnet en daarop kunnen concurreren. Het voorliggend voorstel bedoelt derhalve alle voorzieningen, eisen, taken en bevoegdheden te regelen die nodig zijn opdat spoorvervoer mogelijk en veilig zijn. De aanwijzing van wie personenvervoer mag verrichten, geschiedt vervolgens op basis van de Concessiewet. In het licht van die opzet heeft de Raad de volgende opmerkingen.

a. Gegeven deze opzet behoeft de verhouding tussen het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein en het voorliggend voorstel nadere aandacht en toelichting. De Raad adviseert om alsnog een beschouwing daarover in de memorie van toelichting op te nemen. In dat verband ware in te gaan op de implicatie van een concessie voor de toepassing van de verplichtingen en voorwaarden die in voorliggende regeling vervat zijn. Ook omgekeerd zijn er vragen. Wat zijn de implicaties van overtreding van de regels van de Spoorwegwet voor de concessie. Kan vervoer waartoe de concessiehouder verplicht is ingevolge de Concessiewet geweigerd of verboden worden ingevolge de voorliggende wettelijke regeling?

b. De houder van een concessie zal in het kader van de verdeling van capaciteit op grond van de artikelen 38 en volgende een aanvraag om toewijzing van capaciteit moeten indienen. De vraag rijst dan wat de functie is van een capaciteitstoewijzing naast de concessie en wat de waarde van een concessie is indien daarmee geen capaciteit wordt verkregen. Omgekeerd rijst de vraag of met betrekking tot het goederenvervoer de capaciteitstoewijzing niet de functie krijgt van concessie. In de memorie van toelichting dient te worden ingegaan op deze verschillende aspecten van de toewijzing van capaciteit en de verhouding tot concessies.

c. De gelijkens tussen de capaciteitstoewijzing en concessies ingevolge de Concessiewet wordt in het bijzonder sterk wanneer Railned ingevolge artikel 40 ertoe over kan gaan capaciteit te veilen indien bij het goederenvervoer gebruikers in hetzelfde marktsegment diensten willen uitvoeren op dezelfde infrastructuur. Dit vormt een uitzondering op de regel dat Railned tot in laatste instantie – dus ook bij onverenigbare aanvragen – belast is met de verdeling van capaciteit. Blijkens de memorie van toelichting wordt momenteel nog onderzocht of een verdeling op commerciële basis kan bijdragen aan een efficiënte verdeling van de capaciteit van het goederenvervoer. De Raad adviseert om in afwachting van afronding van dit onderzoek en gelet op de tegen het veilen van capaciteit naar voren gebrachte bezwaren, dit artikel vooralsnog niet in werking te laten treden.

d. Wat het goederenvervoer betreft is het de bedoeling dat binnen de grenzen van de voorgestelde regeling vrij verkeer en concurrentie plaatsvinden. Dat houdt in dat de voorliggende regeling moet voorzien in drie daarvoor fundamentele kenmerken, de aanwijzing van knooppunten (stations), de interoperabiliteit van het materiaal en de verkeersregels op het spoornet. De aanwijzing van stations is wezenlijk omdat daarmee bepaald wordt over welke trajecten vervoersdiensten kunnen worden aangeboden; interoperabiliteit en standaardisatie zijn nodig omdat anders de concurrentie bepaald zal worden door technische beperkingen; de verkeersregels zijn nodig om een geordend verloop van het verkeer mogelijk te maken. Op deze drie punten bevat het voorstel echter geen of slechts zeer summiere bepalingen. De aanwijzing van

stations wordt niet geregeld, alleen de mogelijkheid om daaraan eisen en regels te stellen (artikel 13). Indien de aanwijzing van stations gezien wordt als daad van beheer, behoeft zulks uitdrukkelijke vermelding in de toelichting. Onduidelijk is of eisen in het belang van de interoperabiliteit en standaardisatie op grond van de artikelen 23 tot 25 gesteld kunnen worden; de tekst en de toelichting spreken slechts van de veiligheid. Wat de regeling van het verkeer betreft, biedt ten slotte alleen artikel 50, eerste lid, een basis voor dergelijke regels. Het betekent dat niet-naleving daarvan slechts met relatief lichte straffen bestreden kan worden. Betwijfeld moet worden of dit voldoende is. In het kader van concurrentie staan dergelijke regels doorgaans onder druk, terwijl het wel de regels betreft die bepalend zijn voor de veiligheid en orde van het spoorwegverkeer. De Raad adviseert deze aspecten nader te bezien en de voorgestelde regeling, alsmede de toelichting daarop in het licht daarvan aan te passen.

2a. Overeenkomstig het advies van de raad is in de memorie van toelichting ingegaan op de positie van de houder van een concessie voor personenvervoer per trein. Voor wat betreft de relevantie van de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest kan worden opgemerkt dat deze documenten zijn gerelateerd aan het gebruik van de spoorweg. Om die reden is het oorspronkelijk in het wetsvoorstel neergelegde verbod om zonder bedrijfsvergunning over hoofdspoorwegen te rijden geschrapt (waarbij wel de verzekeringsplicht als een afzonderlijke, permanente eis is opgenomen). Voor het daadwerkelijk rijden over hoofdspoorwegen is immers toegewezen capaciteit nodig; voor de toewijzing van capaciteit aan een spoorwegonderneming en voor het gebruik maken van delen van de hoofdspoorweg waar geen capaciteitstoe wijzing plaatsvindt is in het gewijzigde wetsvoorstel een geldige bedrijfsvergunning en een geldig veiligheidsattest vereist. Voor een afzonderlijk, zelfstandig, verbod te rijden zonder bedrijfsvergunning of veiligheidsattest is aldus geen reden meer. Die zelfstandige verbodsbepalingen – oorspronkelijk neergelegd in de artikelen 14 en 19 – zijn derhalve geschrapt.

2b. De concessie, verleend op grond van de Wet personenvervoer 2000, zoals die wet zal komen te luiden na inwerkingtreding van de voorgestelde Concessiewet personenvervoer per trein behelst een exploitatierecht en een exploitatieplicht met betrekking tot bepaalde vervoersdiensten. De houder van een concessie heeft tevens voor de duur van de concessie een recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit. Op de relatie tussen concessie en capaciteitstoe wijzing is, mede naar aanleiding van het advies van de raad over dat wetsvoorstel, uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein (Kamerstukken II 1999/2000, 27 216, nr. 3, blz. 21 e.v.). Op deze plaats kan daarnaar worden verwezen.

2c. Anders dan de raad veronderstelt, is aan capaciteitstoe wijzing geen exclusiviteit met betrekking tot bepaalde vervoersdiensten verbonden; hooguit is er sprake van een exclusiviteit tot het gebruik van bepaalde spoorweginfrastructuur op een bepaald tijdstip («tijdpad»): het recht om de trein om 9:05 uur in station A te laten vertrekken en om 9:25 uur in station B te laten aankomen. Het door de raad bedoelde onderzoek is inmiddels afgerond (de studies ToeRGoed en CapGoed). De memorie van toelichting is in verband daarmee geactualiseerd. Het instrument van de veiling past minder goed bij de gedachte dat door middel van wettelijke regels de maatschappelijk meest gewenste verdeling van de schaarse capaciteit wordt bepaald. Hoewel het goed denkbaar is een veiling toe te passen bij verdelingsvraagstukken waarbij het publieke belang slechts indirect aanwezig is, is de grondslag voor een veiling van capaciteit uit het wetsvoorstel geschrapt. Mede afhankelijk van de ervaringen met publiekrechtelijk gereguleerde capaciteitstoe wijzing de komende jaren, zal in de toekomst opnieuw worden bezien of veiling een goede manier kan zijn voor de verdeling van capaciteit. Alsdan zal nieuwe regelgeving ter zake kunnen worden voorbereid.

2d. In het wetsvoorstel zijn stations gedefinieerd; zij behoeven niet krachtens de wet te worden aangewezen. Stations zijn overigens gebouwen die bestemd zijn voor personenvervoer en die daarnaast ook faciliteiten voor goederenvervoer kunnen hebben. Stationsgebouwen maken – in tegenstelling tot de

perrons – geen deel uit van de hoofdspoorweginfrastructuur die door de Spoorwegbeheersorganisatie wordt beheerd. Daarnaast zijn voor goederenvervoerders vooral laad- en losplaatsen van groot belang. Naar aanleiding van het advies van de raad is in het wetsvoorstel dan ook een regeling opgenomen om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van laad- en losplaatsen te verzekeren. Die regeling (oorspronkelijk artikel 13, thans genummerd 24) verwijst naar feitelijk aanwezige, aan de hoofdspoorweg gelegen, laad- en losplaatsen. De laad- en losplaatsen vallen aldus onder de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen ter zake van de beschikbaarheid voor spoorwegondernemingen. Voor wat de opmerkingen van de raad betreft over de veiligheid van en de orde binnen het spoorwegverkeer, zij verwezen naar het hierna onder punt 4b gestelde.

3. Eigendom of publiekrecht

Ingevolge het wetsvoorstel wordt Railinfrabeheer B.V. te Utrecht belast met het beheer van hoofdspoorwegen en – indirect – met de aanleg van nieuwe hoofdspoorwegen. Op zichzelf heeft de Raad begrip daarvoor. Er is nu eenmaal een bestaande situatie.

Het wetsvoorstel geeft geen uitsluitsel over de vraag uit welken hoofde Railinfrabeheer in dezen opereert: als eigenaar of publieke autoriteit. Een bepaling als artikel 6 suggereert dat Railinfrabeheer als eigenaar bepaalt wie wordt toegelaten op het net. Een suggestie die wordt versterkt door een bepaling als die van artikel 63, derde lid, aanhef en onder c, ingevolge welke Railinfrabeheer op verzoek van de minister gronden verwerft voor de aanleg van hoofdspoorwegen. Indien Railinfrabeheer inderdaad als eigenaar van de spoorweginfrastructuur kan worden beschouwd, dan zou enerzijds moeten worden beargumenteerd waarom taken, bevoegdheden en regels dan publiekrechtelijk moeten worden geregeld. Anderzijds rijst de vraag of Railinfrabeheer als eigenaar ook anderen dan concessiehouders op het net mag toelaten; verboden is dat nergens. Meer in het algemeen gaat het om de vraag wie de taak onderscheidenlijk de bevoegdheid heeft om de mogelijkheden van het spoornet te exploiteren. Wie beslist over het gebruik van het spoornet en samenhangende voorzieningen als communicatienetwerk? Indien Railinfrabeheer, een particuliere onderneming, als eigenaar moet worden beschouwd van het spoornet, dan is het niet onbelangrijk te weten op welke wijze de zeggenschaps- en aandeelhoudersverhoudingen zijn geregeld; zeker nu uit het wetsvoorstel voortvloeit dat Railinfrabeheer op kosten van de staat eigendom verwerft. In het verlengde daarvan ligt de vraag of het bedrijf failliet kan gaan of op andere wijze kan worden beëindigd en wat op dat moment geschiedt met de spoorweginfrastructuur. Het antwoord op die vragen is niet onbelangrijk in verband met de onteigening van gronden ten behoeve van de aanleg van spoorwegen.

Naar de mening van de Raad dient de eigendom van het spoornet ondubbelzinnig geregeld te zijn en bij de staat te liggen. Het beheer hoeft dan niet per se publiekrechtelijk geregeld te worden. Het kan overgelaten worden aan een beheersovereenkomst tussen de minister en de betrokken onderneming. In geen geval mag ervan worden uitgegaan dat het begrip onderhoud en beheer ook de exploitatie omvat en mitsdien ware artikel 6 te heroverwegen. De thans voorgestelde bepaling veronderstelt een bevoegdheid die er niet is; zij suggereert een uitleg van het begrip beheer die exploitatie omvat, en zij houdt ten slotte in dat de beheerder van de infrastructuur een zelfstandige taak heeft bij de handhaving van de wettelijke bepalingen naast andere daartoe aangewezen instanties. Indien bedoeld is om met artikel 6 de vrije toegang tot de spoorweginfrastructuur te regelen, ware te bezien op welke wijze dit beginsel duidelijker onder woorden gebracht kan worden. Artikel 63, derde lid, aanhef en onder c, dient eveneens aangepast te worden, in die zin dat Railinfrabeheer gevraagd kan worden te bemiddelen bij het verwerven, maar dat het verwerven door de staat geschiedt. De Raad adviseert in te gaan op de bestaande eigendomsverhoudingen en op veranderingen daarin als gevolg van het voorstel.

3. De aanleg en het beheer van (hoofd)spoorwegen, inclusief het capaciteitsmanagement en het toezicht op de veiligheid, berust volgens het wetsvoorstel bij de overheid. Dit is een belangrijke stap in de reorganisatie van het spoorbedrijf. Hiermee komt daadwerkelijk een einde aan het geïntegreerde spoorbedrijf dat van oudsher in ons land heeft bestaan. De in het wetsvoorstel aan

de Spoorwegbeheersorganisatie – een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) – opgedragen taken en bevoegdheden markeren de overheidsverantwoordelijkheid voor de infrastructuur en de veiligheid van het verkeer. De overheid handelt in haar hoedanigheid van aanlegger of beheerder van de infrastructuur (waaronder de functie van capaciteitsverdeler) of als toezichthouder op de veiligheid van het verkeer niet op gelijke voet met een particulier (bedrijf). Een publiekrechtelijke regeling van de verhouding tussen de overheid en derden is dan ook het meest aangewezen, ook al is de overheid eigenaar of anderszins rechthebbende ten aanzien van de infrastructuur. Overigens sluit een publiekrechtelijke regeling van het beheer van spoorwegen goed aan bij de bestaande wetgeving ten aanzien van andere infrastructuur: ook bij wegen en vaarwegen is het beheer immers publiekrechtelijk van aard. Eigendom of bezit van wegen of vaarwegen zijn niet de grondslag voor het beheer.

Het vorenstaande neemt overigens niet weg dat het de bedoeling is dat na de invoering van de voorgestelde wet slechts spoorwegen als hoofdspoorwegen worden aangewezen, indien de overheid eigenaar of anderszins rechthebbende is ten aanzien van de desbetreffende spoorweg. Het aanwijzen van «particuliere spoorwegen» als hoofdspoorwegen ontnemt de particuliere rechthebbende immers vrijwel alle zeggenschap over de desbetreffende spoorweg. Aldus zou aanwijzing als hoofdspoorweg in feite neerkomen op een vorm van onteigening. Aanwijzing van een hoofdspoorweg tegen de wil van de rechthebbende zou weliswaar niet zonder meer kunnen worden gekwalificeerd als een inbreuk op artikel 14 van de Grondwet, maar niet ondenkbaar is dat onder omstandigheden de aanwijzing van een particuliere spoorweg als hoofdspoorweg op gespannen voet zou kunnen komen te staan met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder in die gevallen waarin na een zodanige aanwijzing tegen de wil van de rechthebbende, deze zijn rechten in het geheel niet meer kan uitoefenen. De opvatting van de raad, dat de eigendom van het spoornet ondubbelzinnig dient te worden geregeld, kan derhalve in algemene zin worden onderschreven. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de beschouwingen van de raad in zoverre aangepast dat spoorwegen slechts als hoofdspoorwegen worden aangemerkt, indien de overheid rechthebbende is ten aanzien van de desbetreffende spoorweg (artikel 2).

Bij de invoering van de voorgestelde wet geldt als gevolg van de historische gegroeide situatie overigens een genuanceerde benadering. Daarbij is ook van belang of NS Railinfrabeheer b.v. of NS Railinfratrust b.v. eigenaar is dan wel of het Rijk de (meeste) kosten van de aanleg voor zijn rekening heeft genomen en NS Railinfrabeheer b.v. de spoorweg thans beheert op kosten van de rijksoverheid. In die gevallen is geen sprake van een particuliere eigenaar van wie de eigendom of het bezit wordt beperkt of aangetast door de aanwijzing als hoofdspoorweg. Ook voorafgaand aan de aanwijzing was er immers sprake van een publieke bestemming en beheer door een door de Staat bekostigde instantie. In het overgangsrecht (artikel 142) is een specifieke regeling opgenomen over de aanwijzing van hoofdspoorwegen in het kader van de invoering van de voorgestelde wet.

Voor wat betreft de vraag of het beheer ook de exploitatie omvat, kan worden opgemerkt dat het beheer juist wel de mogelijkheid tot exploitatie openlaat. In de eerste plaats is het heffen van de gebruiksvergoeding door de beheerder reeds als een vorm van exploitatie van de spoorweg aan te merken. Andere daden van beheer kunnen ook als zodanig worden bestempeld. Naar aanleiding van de opmerking van de raad over het oorspronkelijke artikel 6 (thans artikel 25) is het artikel herzien en verplaatst. Bij het artikel ging het erom dat aan spoorwegondernemingen op gelijke voet, zonder discriminatie, een toegangsrecht zou worden verleend (uiteraard onverminderd de toepasselijke wettelijke voorschriften, zoals de eis van een concessie voor openbaar personenvervoer per trein). Met de gewijzigde formulering en de plaatsing van het artikel in hoofdstuk 3 wordt op een duidelijke wijze aangegeven dat spoorwegondernemingen overeenkomstig de toepasselijke wettelijke voorschriften toegang hebben tot hoofdspoorwegen.

4. Organisatie van de uitvoering

a. Weliswaar is volgens de toelichting de regeling van de publieke verantwoordelijkheid voor de hoofdspoorweginfrastructuur een centraal uitgangspunt van het wetsvoorstel en wordt deze verantwoordelijkheid in opdracht van de overheid uitgeoefend door aan te wijzen organisaties, maar de voorgestelde regeling houdt in dat de wetgever de verantwoordelijkheid vrijwel geheel bij drie privaatrechtelijke organisaties (vennootschappen) legt, ten aanzien waarvan de wet slechts bepaalt dat ze te Utrecht gevestigd zijn. Uit de toelichting blijkt dat het hier drie bestaande onderdelen van het NS-concern betreft die verzelfstandigd zullen worden. In de toelichting wordt gesteld dat nog een discussie gevoerd moet worden over «een adequate en verantwoorde positionering van deze organisaties binnen de overheidsfeer» en dat de voorgestelde regeling slechts een overgangsfiguur is. Niettemin wordt een dus kennelijk niet echt adequate en verantwoorde situatie thans zonder voorbehoud voorgesteld. Daarbij worden de organisaties belast met vergaande overheidsbevoegdheden. Het provisorisch karakter van de regeling komt slechts tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 109, dat bepaalt dat de organisaties per 1 januari 2005 worden ontheven van hun taken. De voorgestelde regeling wordt gemotiveerd met het argument dat thans ook particuliere organisaties belast zijn met deze taken, dat het een tijdelijke regeling betreft en dat alle voor de uitvoering wezenlijke beslissingen (aantal, positie, taken) alsnog genomen moeten worden na discussie en nadat ervaring is opgedaan met de nu voorgestelde structuur. Een dergelijke motivering vormt evenwel in de ogen van de Raad geen adequate en toereikende rechtvaardiging voor wat per saldo een vrij fundamentele afwijking vormt van de gangbare wijze waarop in Nederland overheidsverantwoordelijkheid en uitvoering van publieke taken zijn georganiseerd. Het gaat om overheidstaken zoals het verlenen van vergunningen en de ontheffing van regels die strafrechtelijk worden gehandhaafd, het toepassen van bestuursdwang en het geven van aanwijzingen (artikel 49) die op straffe van boete moeten worden opgevolgd. De Raad heeft dan ook aanmerkelijke bezwaren tegen deze opzet en regeling van de uitvoering. In een wetsvoorstel met een dergelijk fundamenteel karakter zouden ten minste de contouren geschetst moeten worden van de definitieve organisatie-opzet per 2005. Daarbij zou tevens duidelijk gemaakt moeten worden vanuit welke doelstellingen en ter behartiging van welke belangen door welke instantie(s) welke taken en functies op uitvoeringsgebied uitgeoefend zullen (moeten) worden. Met andere woorden, in ieder geval dient een zo concreet mogelijk geraamte van het toekomstige regime per 2005 thans reeds in de wet opgenomen te worden. De voorkeur van het college zou daarbij uitgaan naar een systeem met één uitvoeringsinstantie, omdat aldus naar mag worden aangenomen het minst sprake zal zijn van problemen op het gebied van bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling, afstemming en coördinatie. Daarbij is niet op voorhand uitgesloten dat deze ene instantie een zelfstandig bestuursorgaan is. Als evenwel de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan wordt gemaakt, zou in de toelichting ook moeten worden uiteengezet dat een dergelijk figuur volledig in overeenstemming is met richtlijn 91/440/EEG, in het bijzonder de bepalingen over «bestuurlijke onafhankelijkheid».

Het voorgaande betekent uitdrukkelijk niet dat de Raad geen oog of begrip heeft voor het feit dat de regering rekening moet houden met een historisch gegroeide (en deels ook al wettelijk geregelde) situatie en met de daarbij horende «gevoelige» punten (onder andere ten opzichte van de NS). Het betekent wel dat de Raad vindt dat een overgangsfiguur zoals thans voorgesteld, zeker nu deze «qua positionering niet volledig adequaat en verantwoord» lijkt te zijn, hooguit en ook expliciet als overgangsregime een plaats in de wet zou dienen te krijgen in het perspectief van een echt deugdelijke regeling.

b. Ook bij een regime met drie uitvoeringsorganisaties tijdens een overgangsregime dient een aantal zaken duidelijk(er) geregeld te zijn. Het risico van een opzet met drie organisaties is namelijk dat bij de uitoefening van taken enerzijds «gaten» vallen waarbij niemand verantwoordelijk is, bijvoorbeeld de vraag of beheer ook de exploitatie van de infrastructuur inhoudt, alsook de aanwijzing waar stations zullen komen; beide aspecten die bepalend zullen zijn voor het functioneren van het net. Anderzijds kunnen overlappings in bevoegdheden ontstaan (bijvoorbeeld op het punt van de veiligheid, dat

expliciet of impliciet onderdeel uitmaakt van de taak van ieder van de organisaties) waarbij onduidelijk is hoe daaruit resulterende conflicten van bevoegdheid en regels moeten worden opgelost. Juist omdat de veiligheid van het spoorwegverkeer in het geding is, dienen deze risico's op voorhand onder ogen gezien te worden en niet pas te worden geconstateerd in het kader van een onderzoek naar aanleiding van een spoorwegongeval. Wie belast is met de concrete uitvoering van deze taken, wie optreedt namens de organisatie en op welke wijze kan worden ingegrepen indien als gevolg van taakverwaarlozing de veiligheid van het verkeer in het geding is, mag met andere woorden niet in het ongewisse blijven. De Raad adviseert de regeling op dit punt nader te bezien.

c. In de toelichting ware tevens aandacht te besteden aan het volgende punt. Op grond van artikel 68, tweede lid, kan de minister in voorkomende gevallen de uitvoeringsorganisaties aanwijzingen geven over de wijze waarop zij de hun toegekende taken in bepaalde gevallen uitvoeren. De formulering beoogt een terughoudend gebruik te bewerkstelligen. Het betreft hier evenwel bijzondere aanwijzingen, waarvan het gebruik in aanwijzing 124I, onder 6, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) wordt ontraden. Achtergrond daarvan is onder meer dat de minister op deze wijze alsnog met iedere beslissing van de uitvoerende organisaties in rechte geassocieerd kan worden. Hem kan immers worden verzocht van zijn bevoegdheid gebruik te maken waarop dan vervolgens tegen een weigering in beroep kan worden gegaan. Indien er in dit geval dringende redenen zijn om van aanwijzing 124I, onder 6, Ar af te wijken, ware zulks in de memorie van toelichting aan te geven.

d. Blijkens de artikelsgewijze toelichting (De uitvoeringsorganisaties, Algemeen) kunnen de uitvoeringsorganisaties in beginsel geen commerciële marktactiviteiten verrichten. Dit impliceert dat deze mogelijkheid niet geheel wordt uitgesloten. Dit wordt bevestigd door het bepaalde in artikel 66, tweede lid, onder c. Op grond van dit artikelonderdeel bevat het jaarlijks door de uitvoeringsorganisaties aan de minister te zenden werkprogramma een omschrijving van de wijze waarop in samenwerking met derden marktactiviteiten worden ontwikkeld. Nergens wordt aangegeven om welke marktactiviteiten het zou kunnen gaan.

De Raad meent dat het ongewenst is dat marktactiviteiten worden vermengd met regulerende taken en bevoegdheden. Moeilijk valt ook in te zien dat communautaire regels enerzijds tot bestuurlijke onafhankelijkheid nopen, maar anderzijds commerciële activiteiten met marktpartijen zouden gedogen. De Raad adviseert dan ook de mogelijkheid uit te sluiten.

4a. Overeenkomstig het advies van de raad is het tijdelijke karakter van de regeling van de uitvoeringsorganisatie expliciet tot uitdrukking gebracht in de tekst van het wetsvoorstel. De regeling ten aanzien van de taakorganisaties NS Railinfrabeheer b.v., Railned b.v. en NS Verkeersleiding b.v. is als interimregeling opgenomen in de overgangsbepalingen van het wetsvoorstel. Het formele eindbeeld van de uitvoeringsorganisatie is thans in het wetsvoorstel opgenomen. Op grond van overwegingen ten aanzien van de samenhang van de verschillende taken van de taakorganisaties, is in het wetsvoorstel gekozen voor uitvoering van deze taken door één uitvoeringsinstelling, de Spoorwegbeheersorganisatie, uiteraard onverminderd de mogelijkheid om binnen deze organisatie de verschillende taken organisatorisch gescheiden – in functionele afdelingen, regiokantoren en dergelijke – uit te doen voeren. Daarnaast is de mogelijkheid van gedeeltelijke uitbesteding van de feitelijke beheerstaken opengelaten. Het eindbeeld ten aanzien van de uitvoering is aldus op wetsniveau wel geheel vastgelegd, maar op uitvoeringsniveau nog niet volledig uitgekristalliseerd. Om die reden, in samenhang met het gegeven dat een formele fusie van de taakorganisaties tot één organisatie nogal wat voorbereiding vereist, is ervoor gekozen de oprichting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie uit te stellen tot 1 januari 2005 (de oorspronkelijke datum waarop het «organisatorische eindbeeld» zou ingaan). In de tussenliggende periode zal de praktische vormgeving van de uitvoeringsinstelling worden voorbereid. Ook dan zal worden bezien op welke wijze de rechtspositie van het personeel dient nader te worden geregeld.

4b. De beschouwingen van de raad over de risico's voor de veiligheid van het verkeer hebben de regering ertoe geleid in het wetsvoorstel een algemeen geldend verbod neer te leggen zich zodanig te gedragen dat gevaar op de spoorweg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de spoorweg wordt gehinderd of kan worden gehinderd (artikel 3). Voor wat de risico's van conflicten tussen de drie taakorganisaties betreft, kan worden opgemerkt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat erop zal toezien dat de taakorganisaties gedurende de overgangperiode, tot aan de datum van oprichting van de Spoorwegbeheersorganisatie per 1 januari 2005, hun taken naar behoren verrichten, waar nodig in onderlinge afstemming. Dit was reeds in het aan de raad voorgelegde wetsvoorstel voorzien.

4c. Tijdens de interimperiode, tot aan de oprichting van de Spoorwegbeheersorganisatie, is het, vooral in verband met de historische verbondenheid van de taakorganisaties met het NS-conceern, nodig de bevoegdheid te hebben om ook in concrete gevallen de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de taakorganisaties te waarborgen door het geven van bindende aanwijzingen in concrete gevallen (thans artikel 135; oorspronkelijk artikel 73). De bevoegdheid om ook bindende aanwijzingen te geven ter voorkoming of opheffing van «andere incidentele, ernstige tekortkomingen in hun taakvervulling» is evenwel naar aanleiding van het advies van de raad geschrapt.

4d. De tijdelijke uitvoeringsorganisaties verrichten thans in zeer beperkte mate werkzaamheden (tegen betaling) in opdracht van derden. Voor zover het daarbij gaat om activiteiten die niet tot de overheidstaak moeten worden gerekend, zullen zij die activiteiten zo spoedig mogelijk moeten beperken of beëindigen. De regering is van oordeel dat bij de definitieve positionering van de spoorweguitvoeringsorganisatie per (uiterlijk) 1 januari 2005 de ruimte voor het verrichten van marktactiviteiten moet worden geregeld. Bovendien wordt thans gewerkt aan de voorbereiding van algemene regels ter zake (wetsvoorstel markt en overheid). In dat kader zullen ook de bedoelde werkzaamheden van de tijdelijke uitvoeringsorganisaties worden gezien. De gevolgen van een ongeclausuleerd verbod, zoals door de raad voorgesteld, zijn in overigens op dit moment niet goed te overzien. Wel acht de regering het wenselijk om ter bevordering van openheid ter zake met het oog op publieke verantwoording en ministeriële controle, te bepalen dat ter zake van deze activiteiten een gescheiden boekhouding wordt gevoerd en dat daarover afzonderlijk bij de jaarrekening een verantwoording wordt gevoegd. Ook het werken tegen tarieven die de concurrentie niet vervalsen is noodzakelijk. Deze en andere regels, die zijn ontleend aan de regels die ten aanzien van werken voor derden gelden voor de uitvoeringsinstellingen op het terrein van de sociale zekerheid, zijn toegevoegd aan hoofdstuk 9.

Regulering en juridisering

5. *In de memorie van toelichting (paragraaf 1.6) wordt gesteld dat het wetsvoorstel tot doel heeft de bestaande wetgeving te moderniseren. In dat verband zou de wet «de toekenning van bevoegdheden aan de verschillende bestuursorganen bevatten en de hoofdlijnen van de materiële normstelling voor spoorwegondernemingen». De uitwerking van de materiële normstelling inzake de capaciteitsverdeling van spoorweginfrastructuur, het verkeer over de spoorwegen, de toelating van spoorvoertuigen, is echter overgelaten aan lagere wetgevers (algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling en aan beleidsregels vanwege de minister en de uitvoeringsorganisaties). In een later stadium zal worden gezien of er aanleiding is om de meer bestendige ontwikkelingen op het gebied van de voorschriften inzake capaciteits-toewijzing, het verkeer en de toelating van materieel, op het niveau van de formele wet te regelen, aldus de memorie van toelichting. Hoewel deze redenering niet geheel onbegrijpelijk is gegeven de situatie dat ook nu veel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of zelfs geheel niet publiekrechtelijk is geregeld, plaatst de Raad toch de volgende kanttekeningen bij deze benadering van wetgeving.*

a. De toelichting stelt in paragraaf 1.5 weliswaar dat het voorliggend voorstel de bevoegdheden van de bestuursorganen bevat, maar zoals eerder al is vastgesteld zijn de hoofdlijnen van materiële normstelling nogal beperkt. Op vrijwel het gehele terrein van de wetgeving kunnen bij of krachtens algemene

maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Daarin kan veelal weer worden afgeweken van wat de wet zelf aan normstelling kent. Als voorbeelden noemt de Raad de artikelen 2, 3, 5, 10, 13, 18, 23, 25, 33, 41, 42 en 50. In deze opzet wordt het legaliteitsbeginsel naar de letter gerespecteerd, maar dit verliest iedere functie wanneer bevoegdheden tot wetgeving zo massaal worden gedelegeerd dat in wezen de gehele wetgeving op nadere regels berust. Dit bergt ook risico's in zich voor de toepassing en handhaving, omdat de rechtsbasis, onderlinge rangorde en bevoegdheid tot handhaving (bestuursdwang) onduidelijk zijn.

De Raad onderkent dat de invoering van een geliberaliseerd systeem niet eenvoudig is, maar juist dan is het van belang dat oriëntatie geboden wordt ten aanzien van het kader, de lijnen van ontwikkeling en de fundamentele normen, terwijl de toelichting de verantwoording moet bevatten van de keuzen die daarbij gemaakt worden.

b. In het geval van de capaciteitstoewijzing voorziet artikel 38, derde lid, in de bevoegdheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. De memorie van toelichting (paragraaf 6.2) bevat vervolgens een aantal fundamentele uitbreidingen. Zo blijkt daaruit dat het de bedoeling is dat de capaciteit per dienstregelingsjaar wordt toegewezen. Er kan echter een regeling getroffen worden voor het sluiten van meerjarige kaderovereenkomsten tussen vervoerder en de capaciteitstoewijzer, zij het dat instemming van de minister als voorwaarde kan worden gesteld. Voorts wordt in de toelichting (paragrafen 6.4 en 6.5) aangegeven welke uitgangspunten de regering zal hanteren voor de capaciteitsverdeling tussen goederenvervoer en personenvervoer en tussen de verschillende soorten personenvervoer. Naar de mening van de Raad betreft het hier centrale elementen van een zodanige betekenis dat zij in de formele wet zelf zouden moeten worden opgenomen. Het gaat om waarborgen voor een optimale benutting van de aanwezige capaciteit en een eerlijke verdeling daarvan. De mogelijkheid van overeenkomsten terzake van de verdeling van capaciteit bergt bovendien het gevaar in zich dat daarmee buiten hun medeweten om aan de belangen van derden afbreuk kan worden gedaan.

c. Ingevolge artikel 42 is de houder van de capaciteit een vergoeding voor de toewijzing verschuldigd en ingevolge artikel 47 is hij een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur verschuldigd. Deze vergoedingen zijn aan te merken als heffingen in de zin van artikel 104 van de Grondwet. Evenals thans in de artikelen 30 en 31 van de Spoorwegwet dienen de grondslagen voor de vergoedingen in de wet te worden opgenomen. Daaraan kan niet afdoen dat nieuwe communautaire regels met betrekking tot de berekeningscriteria worden verwacht.

De Raad adviseert de bepalingen in deze zin aan te vullen.

5a. De opvatting van de raad, dat door de ruime mogelijkheden voor delegatie in wezen de gehele wetgeving op nadere regels berust, wordt niet gedeeld. In de huidige Spoorwegwet is dat in feite wel het geval. Een groot aantal (inmiddels verouderde) regels zijn vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur; nog veel meer voorschriften zijn vastgesteld in privaatrechtelijke vorm, bij voorbeeld in de vorm van zogenoemde «normbladen» of andere interne documenten van de taakorganisaties van de NS. Ook andere regelingen, zoals de erkenning van spoorwegondernemingen, berusten niet op een wettelijke grondslag. Het aan de raad voorgelegde wetsvoorstel bevatte, naast de toekenning van bevoegdheden aan de uitvoeringsorganisaties, de hoofdlijnen van de materiële normstelling voor spoorwegondernemingen. Voorschriften die meer op het uitvoeringsniveau liggen en voorschriften met een hoog technisch gehalte waren gedelegeerd.

Naar aanleiding van het advies van de raad zijn de verschillende delegatiebepalingen in dit opzicht nader geanalyseerd en in aanzienlijke mate beperkt; het wetsvoorstel is daarbij evenredig uitgebreid: een aantal bepalingen die in de oorspronkelijke opzet bij algemene maatregel van bestuur zouden worden vastgesteld, zijn thans geheel of gedeeltelijk in het wetsvoorstel opgenomen. Aldus is een verschuiving bewerkstelligd van het oorspronkelijk voorgestelde niveau van de algemene maatregel van bestuur naar dat van de formele wet. In artikel 24 (oorspronkelijk artikel 13) betreffende de stations is zelfs de

mogelijkheid van nadere regelgeving geheel geschrapt door een nadere precisering van de desbetreffende bepaling. Voor zover in het aldus uitgebreide wetsvoorstel toch nog wordt gedelegeerd, wordt daarmee tegemoet gekomen aan de wens om de wetgeving tijdig af te kunnen stemmen op de technische vooruitgang, internationale en communautaire voorschriften, alsmede gewijzigde maatschappelijke behoeften en gewijzigde politieke inzichten. Door deze aanpassing (uitbreiding) van het wetsvoorstel is naar de mening van de regering het voorstel in overeenstemming gebracht met de opvattingen van de raad ten aanzien van de delegatie van regelgevende bevoegdheid. De omvang van het wetsvoorstel is hierdoor evenwel fors toegenomen. Deze feitelijke uitbreiding is echter overwegend technisch van aard. De desbetreffende bepalingen zijn overigens in nauw overleg met de taakorganisaties voorbereid. Door deze uitbreiding van de op het niveau van de formele wet vast te stellen regels zal de voorgestelde wet overigens in de toekomst vaker moeten worden gewijzigd als gevolg van ontwikkelingen op technische gebied of met het oog op de uitvoering van nieuwe Europese of internationale regelgeving.

5b. Het wetsvoorstel is aangevuld met bepalingen over meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit. Daarbij is geheel aangesloten bij de desbetreffende bepalingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein. Voorts is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen (artikel 81) betreffende het aangaan van overeenkomsten naar burgerlijk recht met spoorwegondernemingen. Deze overeenkomsten kunnen (bijvoorbeeld) niet betrekking hebben op capaciteitstoeewijzing, aangezien dat onderwerp ingevolge het wetsvoorstel (uitputtend) wettelijk wordt geregeld.

5c. De door de raad bedoelde artikelen zijn overeenkomstig zijn advies aangepast.

6. Artikel 88 maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen inzake aanleg, beheer, toegankelijkheid en gebruik van bijzondere of lokale spoorwegen (dat wil zeggen vooral tram, metro en light rail). Daarbij kunnen bepalingen van de hoofdstukken inzake aanleg en beheer, bedrijfsvergunning, veiligheidsattest, gebruik, bestuursdwang en strafbaarstelling geheel of gedeeltelijk van toepassing dan wel van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Het gaat daarbij kortom om de centrale regelingen van de voorgestelde wetgeving.

De Raad heeft tegen deze aanpak bezwaar. Het uitbreiden van de werkingsfeer van de formele wet door middel van gedelegeerde wetgeving staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Bovendien gaat het hier om een uitbreiding die niet aan enige voorwaarde is gebonden. Indien het nodig is (of wordt) om de werkingsfeer uit te breiden dan dient dat te geschieden via (wijziging van) de formele wet.

6. Overeenkomstig het advies van de raad is de bedoelde mogelijkheid van uitbreiding van de werkingsfeer van de voorgestelde wet bij algemene maatregel van bestuur geschrapt. Het antwoord op de vraag of het aanvaardbaar is dat de werkingsfeer van een wet wordt uitgebreid bij algemene maatregel van bestuur, wordt daarbij wel in het midden gelaten. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de strekking van artikel 2, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000. Naar aanleiding van het advies van de raad is de in het artikel opgenomen bevoegdheid om regels te stellen ten aanzien van bijzondere en lokale spoorwegen nader begrensd door in het wetsvoorstel zowel het doel van de te stellen regels op te nemen als de te regelen onderwerpen te vermelden. Het artikel is aldus beperkt naar doelstelling en te regelen onderwerpen.

De voornemens van de regering ten aanzien van de uitvoering van deze bepaling zijn overigens niet gewijzigd; deze waren immers reeds bescheiden.

7. Handhaving

In verband met de handhaving van de voorgestelde regeling wijst de Raad op het volgende.

a. Het wetsvoorstel kent een aantal vergunningen of daarmee min of meer gelijk te stellen instrumenten, zoals de bedrijfsvergunning (artikel 14), het veiligheidsattest (artikel 19) en de capaciteitstoewijzing (artikel 38). Op grond van de artikelen 16, 24 en 44 kunnen de desbetreffende beschikkingen onder nader in deze artikelen genoemde voorwaarden worden geschorst dan wel ingetrokken. Voor het geval dat er voor het personenvervoer slechts één of enkele concessionarissen zullen zijn rijst de vraag naar de praktische effectiviteit van deze wijze van handhaving. Zo is de situatie dat de Nederlandse Spoorwegen gedwongen wordt haar activiteiten te staken, zonder dat vaststaat dat het personenvervoer door een ander kan worden overgenomen, minder goed voorstelbaar. De Raad adviseert in de toelichting alsnog aandacht te besteden aan de praktische waarde van bedoelde artikelen in dat geval.

b. Om dezelfde redenen dient ook aan de praktische betekenis van de bevoegdheden in geval van taakverwaarlozing door één van de uitvoerende organisaties nader aandacht te worden besteed (artikel 76). Dat een andere organisatie met de taak kan worden belast is minder waarschijnlijk omdat er weinig andere organisaties zullen zijn die over de benodigde expertise beschikken. In de toelichting ware op de mogelijkheden van optreden in geval van taakverwaarlozing in te gaan. Het is niet uitgesloten dat sommige maatregelen die in dat verband getroffen worden, besluiten zijn waartegen beroep kan worden ingesteld, gegeven dat het zelfstandige organisaties zijn. Indien dit het geval is, ware in de memorie van toelichting meer in het algemeen in te gaan op de praktische waarde van de bevoegdheid in het functioneren van de uitvoeringsorganisaties in te grijpen door middel van aanwijzingen, indien daarover vervolgens wellicht jaren in rechte gestreden moet worden.

c. Terecht wordt in paragraaf 5.4 van de toelichting gewezen op een groot aantal maatregelen en voorzieningen die thans binnen het NS-concern van toepassing zijn en die getransformeerd moeten worden tot regelingen op basis van de voorgestelde wet. Anders gezegd: interne bedrijfsvoorschriften die door het bedrijf zelf waren voorgeschreven en door het bedrijf zelf werden gecontroleerd en gehandhaafd, worden nu getransformeerd tot juridisch bindende regels op de naleving waarvan moet worden toegezien door het bij de wet aangewezen bevoegde gezag. Dit zal in veel gevallen de minister zijn. Het valt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan deze uitbreiding van de taken van het ministerie. Mede gezien het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over dit onderwerp adviseert de Raad om dit aspect alsnog in de beschouwingen te betrekken.

7a. De intrekking van een bedrijfsvergunning of een veiligheidsattest brengt mee dat de betrokken onder-neming niet meer bevoegd is over de (desbetreffende) hoofdspoorwegen te rijden. Reeds toegewezen capaciteit dient te worden ingetrokken. Het zelfstandig strafbaar zijn van het rijden zonder geldige bedrijfsvergunning of veiligheidsattest naast de strafbaarstelling van rijden zonder toegewezen capaciteit, is daarom minder logisch. In het wetsvoorstel is, zoals in punt 2a aangegeven, naar aanleiding van het advies van de raad het vereiste van de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest gekoppeld aan het toewijzen, schorsen en intrekken van capaciteit. Door aldus in het wetsvoorstel een rechtstreeks verband te leggen tussen het hebben van een geldige bedrijfsvergunning en een geldig veiligheidsattest en de toewijzing van capaciteit, kon het als zelfstandig strafbaar feit aanmerken van het gebruikmaken van hoofdspoorwegen zonder bedrijfsvergunning of veiligheidsattest worden gemist. Het gebruik van capaciteit, dus het daadwerkelijk met een spoorvoertuig rijden of stilstaan op een hoofdspoorweg, is echter slechts toelaatbaar, indien de betrokken spoorwegonderneming beschikt over een geldige bedrijfsvergunning en een geldig veiligheidsattest. Handhaving van de voorgestelde wet is dan ook noodzakelijk indien de spoorwegonderneming toch de capaciteit gebruikt, ondanks intrekking of schorsing van de bedrijfsvergunning of het veiligheidsattest en de daaropvolgende intrekking van toegewezen capaciteit. Bij een spoorwegonderneming die een maatschappelijk belangrijke functie heeft, is het minder goed denkbaar dat bij overtreding het gehele bedrijf wordt stilgelegd. Sanctionering van reeds gepleegde overtredingen via strafrechtelijke handhaving heeft daarnaast ook mogelijke nadelen. Om die reden mag worden verwacht dat passend bestuurlijk optreden waar-

schijnlijk effectiever zal kunnen zijn dan traditioneel strafrechtelijk optreden en toepassing van bestuursdwang. Mede op basis van een ter zake ingewonnen advies van het college van procureurs-generaal is gezocht naar nadere mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving van de verschillende verbodsbe- paling. Dit heeft geleid tot aanvulling van het wetsvoorstel met de moge- lijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete op basis van het inmiddels vastgestelde kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau» (Kamer- stukken II 1999/2000, nr. 67) ten aanzien van een beperkt aantal in het wetsvoorstel strafbaar gestelde gedragingen. Overeenkomstig het kabinets- standpunt is daarbij de in het voorontwerp voor de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht opgenomen regeling als uitgangspunt gekozen. Hiermee wordt tevens voldaan aan het door het college van procureurs-generaal op 23 maart 2000 aan de Minister van Justitie over het onderhavige wetsvoorstel uitgebrachte advies om de strafrechtelijke handhaving van de in het wets- voorstel opgenomen ge- en verboden te toetsen aan het uitgangspunt dat de bepalingen die niet liggen op het terrein van de vier nieuw te vormen bijzon- dere opsporingsdiensten, in eerste instantie bestuurlijk worden gehandhaafd. Het wetsvoorstel biedt daarmee de mogelijkheid van een oplopende schaal van reacties op niet-naleving van de wettelijke voorschriften. Voor wat betreft de effectiviteit van de bestuurlijke boete mag ervan worden uitgegaan dat binnen een commercieel bedrijf een zodanig financieel nadeel niet zonder gevolgen zal blijven.

7b. De maatregelen bij taakverwaarlozing zullen maatwerk moeten zijn voor de in het concrete geval bestaande situatie. Daarbij is het bij voorbeeld denkbaar dat slechts de verwaarloosde taak of taken tijdelijk worden uitgevoerd door het ministerie of een daaronder ressorterende dienst of door een ingehuurde organisatie. Het is – in zoverre kan de opmerking van de raad ter zake worden onderschreven – inderdaad minder waarschijnlijk dat het gehele takenpakket bij taakverwaarlozing door een andere organisatie zal worden uitgevoerd. Voor wat betreft het «in rechte strijden» over algemene regels die de minister heeft gesteld over de uitvoering van de taak van de uitvoeringsorganisatie, kan er van worden uitgegaan dat de Spoorwegbeheersorganisatie – een overheids- instelling! – niet tegen de voor haar krachtens de wet vastgestelde regels zal gaan procederen. De Spoorwegbeheersorganisatie zal zich in elk geval aan de toepasselijke wettelijke voorschriften dienen te houden, waaronder algemene aanwijzingen van de minister, krachtens het wetsvoorstel vastgelegd in een ministeriële regeling. Het niet-naleven van die voorschriften is grond voor ontslag van de betrokken bestuurders of – in voorkomende gevallen – toepassing van de taak-verwaarlozingsregeling.

7c. De invoering van de voorgestelde wet behelst een zeer omvangrijke wetge- vingsoperatie. Aan de wetgeving die nodig is in het kader van de invoering van de voorgestelde wet wordt thans dan ook met prioriteit gewerkt. Daarbij vindt een intensieve samenwerking plaats tussen het ministerie en de taakorgani- saties. Na de invoering van de voorgestelde wetgeving, zal uiteraard het nodige «onderhoud» aan de regelgeving moeten plaatsvinden. Ook dat zal in overleg met de taakorganisaties plaatsvinden. Van een substantiële nieuwe taak is hierbij overigens geen sprake. De taakorganisaties zullen daarbij vooral een rol als toetser van de uitvoerbaarheid van de voorgenomen regelgeving hebben. Voor wat betreft de aansturing van de taakorganisaties door de minister is wel sprake van intensivering van de activiteiten van het ministerie. Ook bestaat er behoefte de aansturing vanuit het ministerie te structureren en overigens te verbeteren. In het kader van de thans in voorbereiding zijnde uitplaatsing (en ontvlechting) van de taakorganisaties zal dit ook nadere aandacht krijgen.

8. Algemene wet bestuursrecht

Toetsing van de voorgestelde regeling aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. Blijkens de artikelsgewijze toelichting op artikel 15 van het wetsvoorstel wordt, anders dan in artikel 29a van de huidige Spoorwegwet het geval is, ten aanzien van het verlenen van de bedrijfsvergunning geen beslistermijn genoemd. Verwezen wordt naar de redelijke termijn van 8 weken als bedoeld in artikel 4:13 Awb. Volgens de toelichting wordt hiermee voldaan aan de in de

richtlijn opgenomen termijn van 13 weken. Op zichzelf is dit juist en acceptabel. Echter voorkomen dient te worden dat de redelijke termijn met toepassing van artikel 4:14 Awb – dit artikel geeft de bevoegdheid tot verlenging van de termijn voor het geval de beschikking niet binnen 8 weken kan worden gegeven – wordt verlengd tot boven de in de richtlijn opgenomen termijn van 13 weken. Teneinde iedere onduidelijkheid te voorkomen, adviseert de Raad de maximale beslistermijn van 13 weken in de wet zelf op te nemen.

b. Artikel 36 van het wetsvoorstel regelt de capaciteitsverklaring. Het betreft de verklaring inzake de beschikbare capaciteit van de hoofdspoorwegen. De (concrete) toewijzing van capaciteit op hoofdspoorwegen aan spoorwegaondernemingen vindt plaats op grond van de artikelen 38 en volgende van het wetsvoorstel. Het spreekt voor zich dat het bij de toewijzing van capaciteit aan een individuele onderneming gaat om een voor bezwaar en voor beroep vatbaar besluit.

Als het gaat om de capaciteitsverklaring biedt het wetsvoorstel op dit punt onvoldoende duidelijkheid. Het komt de Raad niet gewenst voor dat niet slechts tegen de toewijzing van capaciteit maar ook tegen de capaciteitsverklaring bezwaar en beroep mogelijk is. Teneinde dit buiten twijfel te stellen adviseert de Raad om capaciteitsverklaringen op de negatieve lijst van artikel 8:5 Awb te zetten.

c. Op grond van artikel 43 van het wetsvoorstel behandelt Verkeersleiding de zogenoemde «last-minuteboekingen». Het gaat hier om aanvragen om capaciteit die later dan een dag tevoren zijn ingediend en door Railned niet meer kunnen worden behandeld. Blijkens de artikelsgewijze toelichting gaat de regering ervan uit dat in de krachtens artikel 38 te stellen regels een bijzonder, vereenvoudigd regime zal gelden. Zo zal een beslissing van Verkeersleiding vormvrij zijn en is een schriftelijke aanvraag of een besluit niet nodig. Ingevolge de Awb is voor de toegang tot de rechter echter een schriftelijke beslissing nodig. Uit een oogpunt van rechtsbescherming adviseert de Raad om in de wet alsnog een regeling op te nemen dat een mondelinge beslissing als hier bedoeld op verzoek van een belanghebbende achteraf op schrift wordt gesteld. Aldus wordt de toegang tot de rechter verzekerd.

d. Artikel 80 van het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang. Op grond van artikel 5:23 Awb is Afdeling 5.3 van deze wet niet van toepassing indien wordt opgetreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde. De artikelen 43 en 45, eerste lid, aanhef en onder a, waarnaar onder meer wordt verwezen in artikel 80, spreken van/impliceren een optreden in het belang van de openbare orde. De Raad adviseert deze inconsistentie te verhelpen.

8a. Het advies van de raad om de uit de richtlijn voortvloeiende maximale beslistermijn voor het verlenen van de bedrijfsvergunning in de wet op te nemen, is opgevolgd. Artikel 26 van het wetsvoorstel (oorspronkelijk artikel 15) is in deze zin aangepast.

8b. Het advies van de raad om de capaciteitsverklaring op de negatieve lijst van artikel 8:5 AWB te zetten wordt opgevolgd. In het wetsvoorstel is een daartoe strekkend artikel 120 opgenomen. Met het oog op aansluiting bij de terminologie van de desbetreffende Europese regelgeving is de aanduiding van deze verklaring overigens gewijzigd in: netverklaring.

8c. De suggestie van de raad om in het wetsvoorstel op te nemen dat op verzoek van de belanghebbende een besluit tot het toewijzen van last-minute-capaciteit achteraf op schrift wordt gesteld, wordt overgenomen. Artikel 63 van het wetsvoorstel (oorspronkelijk artikel 43) is in deze zin aangepast.

8d. De regering deelt de zienswijze van de raad, dat hier sprake is van inconsistentie, niet. Artikel 5:23 van de Algemene wet bestuursrecht spreekt van «optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde», hetgeen volgens de parlementaire geschiedenis beperkt moet worden opgevat. Dit artikel beoogt te bewerkstelligen dat in geval van acute openbare ordeverstoringen, formele waarborgen zoals het op schrift stellen van een besluit tot toepassing van bestuursdwang, achterwege kunnen blijven. In het geval de

Spoorwegbeheersorganisatie op basis van artikel 65, eerste lid, onderdeel a, een besluit tot capaciteitstoewijziging zou intrekken en ter effectuering daarvan bestuursdwang zou willen toepassen, zijn er in theorie twee mogelijkheden: of de Spoorwegbeheersorganisatie treedt op ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde, in welk geval de regeling van bestuursdwang in de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, of het optreden van de Spoorwegbeheersorganisatie kan niet aangemerkt worden als onmiddellijke handhaving van de openbare orde, in welk geval alle regels inzake bestuursdwang moeten worden nageleefd. Het is niet mogelijk tevoren aan te geven of de ene of de andere situatie zich zal voordoen.

9. Artikelsgewijs

De verboden van de artikelen 14 en 19 zijn niet op de persoon gericht, hoewel de verboden gericht zijn tot ondernemingen om «te doen rijden» door hun personeel. Aangezien het voor de handhaving van de regeling centrale bepalingen betreft, adviseert de Raad om de formulering te verduidelijken.

9. Naar aanleiding van het advies van de raad kan worden opgemerkt dat op grond van een (nadere) analyse van de handhaving van de voorgestelde wet het oorspronkelijke artikel 14 (verbod om zonder vergunning te rijden) is geschrapt (verwezen zij naar punt 7a van dit rapport). Ten slotte zij opgemerkt dat het oorspronkelijke artikel 19, houdende een verbod om zonder veiligheidsattest of proefattest met een spoorvoertuig over hoofdspoorwegen te rijden – anders dan de raad veronderstelt – niet slechts was gericht op ondernemingen. De bepaling richtte zich ook tot de incidentele gebruiker van de hoofdspoorweg.

10. Artikel 35, derde lid, verbiedt om degene die overeenkomstig een toegewezen capaciteit van de hoofdspoorweg gebruik wil maken, in dat gebruik opzettelijk te hinderen. Blijkens de toelichting is de strekking dat vervoerders elkaar niet mogen dwarszitten en hinderen op het spoor. Onduidelijk is wat de waarde is van deze bepaling. Door de toevoeging opzettelijk wordt het bewijs vrijwel onmogelijk en daarmee dreigt de bepaling een beperkend effect te krijgen. Zonder de toevoeging «opzettelijk» wordt de bepaling in hoge mate onbepaald; de precisering «elkaar dwarszitten» in de toelichting verduidelijkt in dat opzicht weinig. Om hinder te voorkomen zijn nu juist de eerder in dit advies genoemde verkeersregels nodig. Het bepaalde in artikel 35, derde lid, kan die functie niet overnemen, terwijl de bepaling als aanvulling meer verwarring dan duidelijkheid schept.

De Raad adviseert de bepaling te schrappen. In elk geval moet de bepaling in overeenstemming worden gebracht met de toelichting; de bepaling richt zich tot eenieder en niet alleen tot vervoerders, zoals de toelichting stelt, terwijl in de toelichting niet over het opzetvereiste wordt gerept. Bovendien ware dan duidelijk te maken hoe deze bepaling zonder strafbaarstelling kan worden gehandhaafd.

10. Het advies van de raad is aanleiding geweest op in het wetsvoorstel een algemene bepaling op te nemen op grond waarvan het onder meer verboden is zich zodanig te gedragen dat het verkeer op de spoorweg wordt gehinderd of kan worden gehinderd. Deze verbodsbepaling (artikel 3) is in redactioneel opzicht identiek artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 (welk artikel weer is ontleend aan het voordien geldende artikel 25 van de Wegenverkeerswet). Aldus is het opzetvereiste (overeenkomstig het advies van de raad) niet meer in het wetsvoorstel opgenomen.

11. Artikel 48 van het wetsvoorstel bevat een verbodsbepaling die niet geldt indien Verkeersleiding vooraf toestemming geeft om de toegewezen capaciteit te gebruiken. Kort gezegd moet het sein op groen staan om te mogen rijden. Op beveiligd spoor wordt deze toestemming in de regel gegeven door middel van seingeving en op spoor dat niet met seinen is beveiligd mondeling, aldus de toelichting. De vraag rijst of in dit laatste geval (mondelinge toestemming) bij eventueel strafrechtelijk optreden geen bewijsproblemen optreden. In de memorie van toelichting ware aan deze kwestie aandacht te besteden.

11. Mede naar aanleiding van deze opmerking van de raad is artikel 67 (oorspronkelijk artikel 48) opnieuw gezien en vervangen door twee nieuwe

artikelen. Daarbij is het begrip toestemming niet meer gebruikt. De nieuwe artikelen bevatten in plaats daarvan een regeling van de seinen, het middel waarmee in de praktijk het spoorverkeer wordt geregeld (zie artikel 67), en voorts een regeling van het buiten gebruik nemen (buitendienststelling) van hoofdspoorwegen bij uitvoering van werkzaamheden (zie artikel 68). Verwezen zij naar de aangepaste toelichting bij deze artikelen, waar ook wordt ingegaan op het door de raad aan de orde gestelde kwestie.

12. In paragraaf 8 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op «aansprakelijkheidsvraagstukken». Opgemerkt wordt dat het niet nodig is om een regeling in het wetsvoorstel op te nemen van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de uitvoeringsorganisaties (of de staat) onderling of ten opzichte van derden en dat dit soort kwesties overgelaten kan worden aan de regeling van de artikelen 6:162 en 6:174 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Gelet op de nieuwe verhoudingen in het spoorvervoer, waarbij eigendom, beheer en exploitatie in verschillende handen komen, zijn deze beschouwingen wel erg oppervlakkig. Zo rijst de vraag of de spoorweg onder het begrip «openbare weg» valt. Zo niet dan rust de aansprakelijkheid op de bezitter van de spoorweg. Verder kan gedacht worden aan de aansprakelijkheid van de verkeersleiding. Ook de regeling van onderlinge juridische verhoudingen tussen de verschillende «participanten» op het spoor (staat, de uitvoeringsorganisaties en spoorvervoerders) is van belang in verband met regresacties. Niet duidelijk is wat in dit opzicht nader bij wet moet worden geregeld en wat in concessies of met de spoorvervoerders te sluiten contracten zal en kan worden geregeld. Op zichzelf is best te verdedigen dat de Spoorwegwet niet de juiste plaats is om de civielrechtelijke aansprakelijkheid te regelen, maar dan kan de toelichting zich beperken tot de opmerking dat deze materie zal worden geregeld in het kader van de voorgenomen aanvulling van Boek 8 BW en dat bij die gelegenheid zal worden ingegaan op alle aspecten van de civielrechtelijke aansprakelijkheid met betrekking tot het spoorvervoer. Gelet op de complexiteit en het belang van de problematiek adviseert de Raad om daar hetzij bij dit wetsvoorstel hetzij in het kader van de aangekondigde aanpassing van het BW (nader) op in te gaan.

12. In de memorie van toelichting is gesteld dat nader onderzoek en beraad zal plaatsvinden inzake de contractuele en wettelijke aansprakelijkheid en dat hierbij betrokken wordt de aanvulling van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en de desbetreffende regeling in het COTIF-verdrag. Vooropgesteld wordt dat de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet niet het aangewezen kader lijkt om in het algemeen de civielrechtelijke aansprakelijkheid tussen de diverse actoren op het terrein van de spoorwegen, te weten de overheid, de uitvoeringsorganisaties en de spoorwegondernemingen, te regelen. Daarvoor is dan ook niet gekozen in het wetsvoorstel. De opmerkingen in de memorie van toelichting dienden in dat licht gezien veeleer worden beschouwd als «bespiegelingen», vooruitlopend op een eventuele herziening van de wettelijke regeling ter zake. In het overleg met mijn ambtgenoot van Justitie zullen de verschillende aspecten van de civiele aansprakelijkheid in het spoorvervoer worden betrokken. Met het oog daarop wordt inmiddels een extern (wetenschappelijk) onderzoek verricht. De regering zal de Staten-Generaal ter zake nader berichten. Daarmee zal tevens uitvoering worden gegeven aan de ter zake gedane toezegging naar aanleiding van de motie-Hindriks inzake het opstellen van een overzicht van de gevolgen van het vervallen van artikel 108 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (zie: Kamerstukken II 1999/2000, 26 456, nr. 64 en Handelingen II 1999/2000, blz. 4669).

13. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een enkel punt te actualiseren en redactioneel te verbeteren. Tevens is het advies van de Algemene Rekenkamer over het wetsvoorstel bij de memorie van toelichting gevoegd. Voorts is in de memorie van toelichting nadere aandacht geschonken aan de wijze van implementatie van de in de transportraad van 28 maart 2000 vastgestelde gemeenschappelijke standpunten ter zake van de spoorweginfrastructuur. Ten slotte is het wetsvoorstel op enkele, overwegend wetstechnische punten aangepast. Vermelding verdienen de volgende punten:

- a. Naar aanleiding van ambtelijke vragen van de kant van de Europese Commissie, gesteld naar aanleiding van de notificatie van het wetsvoorstel, is

voor de definitie van het begrip «spoorwegonderneming» mede rechtstreeks verwezen naar richtlijn 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG L 143), teneinde zeker te stellen dat de reikwijdte van hoofdstuk 3 van de Spoorwegwet in elk geval de reikwijdte van die richtlijn beslaat en voorts – door de dynamische verwijzing in artikel 108 van het wetsvoorstel – ook te voldoen aan de thans in procedure zijnde wijziging van die richtlijn, waarbij de definitie van spoorwegonderneming wordt verruimd.

b. In artikel 82 (oorspronkelijk genummerd 68) werd in het aan de raad voorgelegde tekst van het wetsvoorstel de grondslag geboden voor «algemene aanwijzingen» ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties, in de vorm van beleidsregels van de minister. Dit is vervangen door de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De reden hiervan is gelegen in het voornemen om deze grondslag te gebruiken voor de implementatie van Europese richtlijnen op het gebied van de taakvervulling van spoorweginfrastructuurbeheerders. Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG (recentelijk: arrest van 22 april 1999, Commissie–Verenigd Koninkrijk, zaak C 340/96) vloeit voort dat implementatie in beginsel moet geschieden door vaststelling van zowel voor overheid als burgers dwingende en afdwingbare bepalingen van nationaal recht. Implementatie via «administratieve maatregelen», zoals plannen, circulaires en beleidsregels is dan onvoldoende. Implementatie door vaststelling van een beleidsregel kan onvoldoende zijn, aangezien ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht van een beleidsregel kan worden afgeweken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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 Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos