



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een 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

Nader Rapport

8 september 2022

IENW/BSK-2022/200598

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

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.

Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiebepaling in de Wegenverkeerswet 1994 ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG (hierna: de richtlijn) en de recente wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936. 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 weginfrastructuur. Die regels hebben in elk geval betrekking op de aan te wijzen wegen. 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. 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 begrensd. 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 begreep. 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:

- wegen die deel uitmaken van het Nederlandse deel van het wegennet, genoemd in bijlage I bij verordening (EU) 1315/2013¹;
- autosnelwegen, als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV);
- autowegen, als bedoeld in het RVV;
- 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. De richtlijn is van toepassing op wegen die deel uitmaken van het trans-Europese wegennet, op autosnelwegen en op andere hoofdwegen. 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. Hierover wordt in de adviezen van verschillende wegbeheerders opgemerkt dat in de delegatiebepaling het toepassingsgebied onevenredig wordt verruimd. 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. 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.

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 2050.² De verkeersveiligheidsprocedures uit de richtlijn kunnen – ook op wegen anders dan het toepassingsgebied – ondersteunend zijn aan de verkeersveilige weginrichting.

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. Verstriken 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. 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

¹ 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-Europese vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PbEU 2013, L 348).

² Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29 398, nr. 639.



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 in 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.

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.*



Advies Raad van State

No. W17.22.0087/IV

's-Gravenhage, 17 augustus 2022

Aan de Koning

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.

Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiebepaling in de Wegenverkeerswet 1994 ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG¹ (hierna: de richtlijn) en de recente wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936.² 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 weginfrastructuur.³ Die regels hebben in elk geval betrekking op de aan te wijzen wegen.⁴ 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.⁵ 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 begrensd.⁶ 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.

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.⁷ De richtlijn is van toepassing op wegen die deel uitmaken van het trans-Europese wegennet, op autosnelwegen en op andere hoofdwegen.⁸ 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.⁹ Hierover wordt in de adviezen van verschillende wegbeheerders opgemerkt dat

¹ 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).

² 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).

³ Artikel I, artikel a4c, eerste lid.

⁴ Artikel I, artikel a4c, tweede lid.

⁵ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ Zie artikel 1 van de richtlijn.

⁸ 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.

⁹ Zie artikel 1, eerste lid, sub b, van de Wegenverkeerswet.



in de delegatiebepaling het toepassingsgebied onevenredig wordt verruimd.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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

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.¹³ 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.

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.*

¹⁰ Zie adviezen van het Interprovinciaal overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam – Den Haag.

¹¹ Zie artikel 1, vierde lid, van de richtlijn.

¹² Paragraaf 1 van de memorie van toelichting.

¹³ Paragraaf 6 van de memorie van toelichting.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet ... houdende 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

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in verband met een noodzakelijke wettelijke grondslag ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936, de Wegenverkeerswet 1994 te wijzigen en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken in te trekken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wegenverkeerswet 1994 wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 4 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk a1A. Verkeersveiligheidsbeleid

Artikel a4a

[Gereserveerd]

Artikel a4b

[Gereserveerd]

Artikel a4c

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden in verband met de verkeersveiligheid van weginfrastructuur nadere regels gesteld.
2. Deze regels hebben in elk geval betrekking op:
 - a. de aan te wijzen in gebruik zijnde wegen en wegen in de ontwerp- of aanlegfase;
 - b. de door een beheerder van een in onderdeel a bedoelde weg uit te voeren procedures om de verkeersveiligheid te borgen;
 - c. de kennis en ervaring die wordt verlangd van degenen die betrokken zijn bij procedures als bedoeld in onderdeel b;
 - d. het door een beheerder van een weg op te stellen verslag na elk dodelijk ongeval op een in onderdeel a bedoelde in gebruik zijnde weg.

ARTIKEL II

Hoofdstuk 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur worden ingetrokken.

ARTIKEL III

Art 2.33 van de Invoeringswet Omgevingswet komt te luiden:

Artikel 2.33

De Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt ingetrokken.

ARTIKEL IV

Indien deze wet gelijktijdig of later in werking treedt dan artikel 2.33 van de Invoeringswet Omgevingswet vervalt artikel II en komt artikel III als volgt te luiden:



ARTIKEL III

Art 2.33 van de Invoeringswet Omgevingswet komt te luiden:

Artikel 2.33

De Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur worden ingetrokken.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot het opnemen van een delegatiebepaling in de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994) ten behoeve van de hernieuwde implementatie van de richtlijn 2008/96/EG¹ en de recente wijziging van die richtlijn door richtlijn (EU) 2019/1936.² Deze delegatiebepaling maakt het mogelijk om de (gewijzigde) richtlijn te implementeren bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (amvb).

Richtlijn 2008/96/EG (ook wel: de richtlijn) schrijft voor dat beheerders van een weg bij het ontwerp, de aanleg en in de gebruiksfase ervan procedures uitvoeren ten behoeve van de verkeersveiligheid. Daarmee sluit de richtlijn aan bij de bestaande praktijk van wegbeheerders in Nederland. 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 alle wegbeheerders al structureel uitvoeren.

Daarnaast wordt voorgesteld om de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) in te trekken. Tot op heden is richtlijn 2008/96/EG geïmplementeerd in hoofdstuk 2 van de Wbr en de op artikel 11c, eerste en tweede lid, 11d, tweede lid en 11e van die wet gebaseerde Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur. Omdat de overige artikelen van de Wbr als gevolg van de inwerkingtreding van artikel 2.33 van de Invoeringswet Omgevingswet naar het zich nu laat aanzien met ingang van 1 juli 2022 vervallen, wordt er voor gekozen deze richtlijn in de Wvw 1994 te implementeren, zodat de gehele Wbr kan worden ingetrokken.

Het wetsvoorstel betreft zuivere implementatie; in het voorstel zijn geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie van de (gewijzigde) richtlijn op wetsniveau noodzakelijk zijn.

De implementatie van de (gewijzigde) richtlijn had uiterlijk op 17 december 2021 moeten zijn gerealiseerd. In punt 6 van deze toelichting wordt ingegaan op de inwerkingtreding.

De transponeringstabel in verband met de implementatie van de richtlijn zal als bijlage bij de toelichting bij de nieuwe amvb worden gevoegd.

2. Achtergrond, strekking, doel (gewijzigde) richtlijn en wijze van implementatie

2.1 Richtlijn 2008/96/EG

Op 19 november 2008 is richtlijn 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur vastgesteld.

Doel van de richtlijn is garanderen dat het ontwerp en beheer van de weginfrastructuur bijdraagt aan de verbetering van de verkeersveiligheid op de wegen en leidt tot een daling van het aantal verkeersdoden en -gewonden op het Trans-Europees Transportnetwerk van de Europese Unie (de zogenoemde 'TEN-T wegen'). Dit zijn wegen die onder beheer zijn van het Rijk. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) – in de praktijk Rijkswaterstaat (RWS) – is verantwoordelijk voor de kwaliteit en het onderhoud van deze wegen.

De richtlijn schrijft voor dat in alle stadia van besluitvorming rond weginfrastructuur verkeersveiligheidseisen worden meegenomen. Daartoe voorziet de richtlijn in verschillende verkeersveiligheidsprocedures die lidstaten moeten verrichten met betrekking tot TEN-T wegen. Hierbij gaat het zowel om wegen in de ontwerp- of aanlegfase als wegen die reeds in gebruik zijn.

De richtlijn is tot op heden geïmplementeerd in hoofdstuk 2 van de Wbr, omdat die wet betrekking heeft op het beheer van rijkswegen. De meer concrete invulling van de procedures waarin de richtlijn voorziet, is geregeld in de Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid weginfrastructuur (hierna: Uitvoeringsregeling).

¹ 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).

² 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).

2.2. Wijzigingsrichtlijn (EU) 2019/1936

De wijziging van richtlijn 2008/96/EG houdt verband met het feit dat de Europese Unie (hierna: de EU) de doelstellingen met betrekking tot de vermindering van het aantal verkeersongevallen heeft aangescherpt sinds de vaststelling van de richtlijn in 2008. In 2010 heeft de Europese Commissie verklaard dat de EU de strategische doelstelling heeft om het aantal verkeersdoden tegen 2050 terug te brengen tot nagenoeg nul ('Vision Zero').³ Hoewel de richtlijn een positief effect heeft op de verkeersveiligheid, blijkt dat de daling van het aantal verkeersdoden de afgelopen jaren is gestopt. Daarom heeft de Europese Raad in 2017 goedkeuring gegeven aan een nieuw tussentijds doel om het aantal ernstige verkeersletsels tegen 2030 te halveren ten opzichte van 2020.

Volgens de EU zijn voor het behalen van deze doelstellingen meer inspanningen nodig. Met het oog hierop is richtlijn (EU) 2019/1936 vastgesteld. De belangrijkste wijzigingen zijn de uitbreiding van het toepassingsgebied van richtlijn 2008/96/EG, de introductie van nieuwe procedures – de verkeersveiligheidsbeoordeling en de gerichte verkeerveiligheidsinspectie – en de invoering van een zogenoemde 'follow-up' van procedures voor in gebruik zijnde wegen.

De uitbreiding van het toepassingsgebied houdt in dat er naast TEN-T wegen – die als gezegd in Nederland in beheer zijn bij het Rijk – nu ook wegen die in het beheer zijn bij een andere wegbeheerder onder het toepassingsbereik kunnen vallen. Dit zijn wegen die vallen onder een van de drie andere soorten publieke wegbeheerders – de provincies voor provinciale wegen, de gemeentes voor gemeentelijke wegen en de waterschappen voor waterschapswegen – en wegen onder beheer bij andere, veelal private wegbeheerders.

2.3. Wettelijke grondslag in Wvw 1994

Voorgesteld wordt om in een formele wet een delegatiebepaling op te nemen zodat de implementatie van de (gewijzigde) richtlijn 2008/96/EG bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld. De richtlijn en de bijbehorende bijlagen geven zelf al een gedetailleerde invulling van de procedures die beheerders van een weg moeten uitvoeren ten behoeve van de verkeersveiligheid, waardoor vrijwel geen beleidsvrijheid meer bestaat. Daarnaast maakt dit het mogelijk om implementatie van toekomstige wijzigingen van de richtlijn te versnellen. Onder 3.1 wordt toegelicht waarom de uiterste datum voor implementatie van de (gewijzigde) richtlijn niet is gehaald.

In verband hiermee is een afweging gemaakt in welke wet een dergelijke delegatiebepaling het meest passend zou zijn: de Planwet verkeer en vervoer, de Wbr, de Wegenwet of de Wvw 1994.

Implementatie via de Planwet verkeer en vervoer ligt niet voor de hand. Deze wet richt zich met name op de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen op het gebied van het verkeer en vervoer.⁴ In dat kader is in die wet vastgelegd hoe het nationale plan, het provinciale plan en het gemeentelijk beleid voor verkeer en vervoer tot stand moeten komen en welke hoofdzaken deze plannen en dit beleid moeten bevatten. Verkeersveiligheid is een onderdeel van verkeers- en vervoersbeleid. In zoverre is er overlap tussen de Planwet verkeer en vervoer en de richtlijn. De richtlijn heeft echter specifiek tot doel te garanderen dat het ontwerp en beheer van wegen bijdraagt aan de verbetering van veiligheid op de wegen en tot een daling van het aantal doden en gewonden op wegen leidt. Daartoe worden in de richtlijn procedures vastgesteld met betrekking tot verkeersveiligheidseffectbeoordelingen, verkeersveiligheidsaudits, verkeersveiligheidsinspecties en veiligheidsbeoordelingen van weginfrastructuurprojecten. De reikwijdte en inhoud van de Planwet verkeer en vervoer en de richtlijn sluiten dus onvoldoende op elkaar aan.

De uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn en het feit dat de Wbr, met uitzondering van hoofdstuk 2, op 1 juli 2022 komt te vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt dat het niet logisch is om de delegatiebepaling op te nemen in de Wbr.⁵

Ook aansluiting bij de Wegenwet ligt niet voor de hand. De Wegenwet ziet uitsluitend op openbare wegen, waarmee in de Wegenwet bedoeld wordt dat er voor de rechthebbende een plicht is om verkeer op de weg te dulden.⁶ Dit terwijl de richtlijn zich richt op weginfrastructuur in brede zin. De Wvw 1994 sluit van alle bestaande wetten het dichtst aan bij de strekking van richtlijn 2008/96/EG. Deze wet strekt uitdrukkelijk tot het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van

³ Europese Commissie, Naar een Europese verkeersveiligheidsruimte – Strategische beleidsoriëntaties inzake de verkeersveiligheid voor de periode 2011-2020, COM(2010)389 def. 20 juli 2010.

⁴ Kamerstukken II 1996/97, 25 337, nr. 3, p. 6.

⁵ Zie artikel 2.33 Invoeringswet Omgevingswet.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 29 892, nr. 17-b1 (adviesrapport 'Oude waarden, nieuwe wegen' van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving).

weggebruikers en passagiers en het waarborgen van de bruikbaarheid van de weg. Anders dan de Wegenwet is de Wvw 1994 van toepassing op alle wegen die openstaan voor het openbaar verkeer.⁷ Dit betekent dat de Wvw 1994 niet alleen van toepassing is op openbare wegen maar ook op zogenaamde eigen wegen die al dan niet via een gedoogconstructie voor het openbaar verkeer openstaan, zoals bijvoorbeeld de wegen op luchthavens en paden in opengestelde natuurgebieden en landgoederen.

Gelet op het voorgaande wordt daarom voorgesteld de noodzakelijke delegatiebepaling voor de implementatie van de richtlijn in de Wvw 1994 op te nemen. Verdere implementatie van deze richtlijn kan dan gebeuren bij of krachtens een op die bepaling gebaseerde algemene maatregel van bestuur.

3. Relatie tot andere beleidsontwikkelingen

3.1 Verkeersongevallenregistratie

Al tientallen jaren worden door de Minister van IenW (in casu RWS) gegevens met betrekking tot verkeersongevallen en -incidenten die op het Nederlandse wegennet plaatsvinden geregistreerd en verwerkt in de verkeersongevallenregistratie. Het gaat hierbij onder andere om gegevens die worden genoemd in bijlage IV bij richtlijn 2008/96/EG. Deze gegevens worden daarna beschikbaar gesteld door middel van verschillende producten van het zogenaamde Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland (BRON). Verkeersongevallen leiden tot veel ongewenste maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld immateriële kosten zoals leed en verlies aan kwaliteit van leven, letsels met bijgevolg medische kosten en productieverlies en materiële schade waaronder ook file- en afhandelingskosten. De informatie die via BRON kan worden verkregen, vormt de basis voor het verkeersveiligheidsbeleid van overheden, waaronder de ministeries van IenW en Justitie en Veiligheid als ook RWS als wegbeheerder van de rijkswegen en andere overheden, zoals provincies, gemeenten, waterschappen en de politie voor hun verkeersveiligheidsbeleid. Daarnaast is een deel van de informatie ook beschikbaar in de vorm van open data voor vrije nieuwsgaring.

In de registratie wordt informatie verzameld die van politie, Koninklijke Marechaussee (KMAR) en andere partijen is verkregen over de omstandigheden waaronder een ongeval heeft plaatsgevonden (zoals aard en locatie van het ongeval, de weg- en weersituatie) en over de bij het ongeval betrokken personen, slachtoffers en voertuigen. Ook worden bijzondere persoonsgegevens over de gezondheid geregistreerd, zoals informatie over de ernst van het letsel bij verkeersslachtoffers en of er wellicht sprake was van alcoholgebruik door een bestuurder of van gebruik van andere middelen die de rijvaardigheid kunnen beïnvloeden (zie bijlage IV van richtlijn 2008/96/EU). Het gaat hierbij met name om indirect identificeerbare (bijzondere) persoonsgegevens.

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁸ en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (Uitvoeringswet AVG) die sinds 25 mei 2018 van toepassing zijn, stellen eisen aan de verwerking van persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens over de gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Deze mogen alleen verwerkt worden als hiervoor een wettelijke basis bestaat. Aangezien de door de AVG verlangde wettelijke basis op dit moment ontbreekt, wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om in de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994) de benodigde wettelijke basis op te nemen voor de verwerking van persoonsgegevens in de verkeersongevallenregistratie en het beschikbaar stellen van deze gegevens door middel van de verschillende producten van BRON.

De gegevens die via de verkeersongevallenregistratie worden verkregen en via BRON-producten beschikbaar worden gesteld, kunnen van nut zijn voor wegbeheerders bij de uitvoering van de taken die voor hen voortvloeien uit de (gewijzigde) richtlijn. De richtlijn verplicht bijvoorbeeld om van elk dodelijk verkeersongeval een verslag uit te brengen.

Gelet op de samenhang tussen de richtlijn en de verkeersongevallenregistratie, is in een eerder stadium in de voorbereiding van dit wetsvoorstel ervoor gekozen om deze onderwerpen in één wetsvoorstel te bundelen. Nadien is echter gebleken dat voor het opstellen van wetgeving voor de verkeersongevallenregistratie nader onderzoek nodig is om exact vast te stellen welke (en op welke wijze) persoonsgegevens worden verwerkt. Dit is noodzakelijk om een juridisch sluitende grondslag te kunnen creëren waarmee aan alle eisen van de AVG wordt voldaan. Concreet betekent dit dat de

⁷ Overeenkomstig de definitie van 'weg' uit de Verdragen van Wenen inzake het wegverkeer en inzake verkeerstekens (*Trb.* 1974, 35 en 36, en 174 en 175).

⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).



voorbereiding van het wetsvoorstel meer tijd vergt dan aanvankelijk werd verwacht, althans waar het de verkeersongevallenregistratie betreft.

Voor de richtlijn geldt dat deze uiterlijk op 17 december 2021 moet zijn omgezet in het nationale recht. Hoewel deze termijn niet gehaald zal worden, is van belang dit proces van implementatie zoveel mogelijk te bespoedigen om zo verdere vertraging te voorkomen. Om deze reden is ervoor gekozen voor de implementatie van de richtlijn het onderhavige, separate wetsvoorstel in te dienen.

Bij het voorgaande wordt opgemerkt dat (een wettelijke basis voor) de verkeersongevallenregistratie zoals hiervoor beschreven geen voorwaarde vormt voor implementatie van de richtlijn. Als gezegd, kunnen de gegevens uit deze registratie de wegbeheerders van nut zijn bij de uitvoering van de taken die de richtlijn voorschrijft. De richtlijn eist echter niet dat er de wegbeheerder de beschikking heeft over al deze gegevens.

Gelet op het bovenstaande, wordt met dit wetsvoorstel een wettelijke basis voorgesteld ten behoeve van de implementatie van de richtlijn. Daarvoor wordt voorgesteld om een nieuw hoofdstuk aan de Wvv 1994 toe te voegen. Daarmee wordt ook vooruitgelopen op de vaststelling van de wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de verkeersongevallenregistratie. In dit hoofdstuk wordt de delegatiebepaling opgenomen maar ook ruimte gereserveerd voor de benodigde regels met betrekking tot de registratie.

3.2 Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV)

De taken en procedures die de richtlijn voorschrijft sluiten aan bij de in het nationaal verkeersveiligheidsbeleid geformuleerde ambitie van nul verkeersslachtoffers in 2050 en de risicogestuurde aanpak om verkeersslachtoffers te voorkomen.⁹

De richtlijn sluit aan op twee hoofdthema's binnen het SPV: Veilige infrastructuur en kwetsbare verkeersdeelnemers. Daarnaast maakt de richtlijn het voor wegbeheerders mogelijk om (samen) meer inspanningen te leveren om risico's in kaart te brengen en maatregelen te nemen om die risico's te verkleinen.

4. Gevolgen van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de bestuurslasten, administratieve lasten of regeldruk van burgers.

Het nieuw voorgestelde artikel vormt de wettelijke basis voor de implementatie van de richtlijn. De feitelijke implementatie zal plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb). De gevolgen van deze implementatie zullen in de toelichting bij de nieuwe amvb worden opgenomen.

5. Advies en consultatie

Zoals hiervoor is opgemerkt, maakte dit voorstel eerder deel uit van een breder wetsvoorstel dat – naast een delegatiebepaling voor de implementatie van de richtlijn – voorzag in de benodigde wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens in de verkeersongevallenregistratie en het beschikbaar stellen van deze gegevens door middel van de verschillende producten van het BRON.

Laatstgenoemde wetsvoorstel is op 3 december 2020 ter formele advisering aangeboden aan de Autoriteit persoonsgegevens (AP), het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen, de Vervoerregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam – Den Haag (MRDH) alsmede aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

Daarnaast heeft over het wetsvoorstel in de periode 1 december 2020 tot 1 februari 2021 internetconsultatie plaatsgevonden.

Na de consultatiefase is geconstateerd dat ten behoeve van de verkeersongevallenregistratie een nadere analyse nodig is om exact vast te stellen welke en op welke wijze persoonsgegevens worden verwerkt. Om te voorkomen dat de implementatie van de richtlijn hierdoor verdere vertraging oploopt, is ervoor gekozen om ten behoeve van de implementatie het onderhavige, separate wetsvoorstel in te dienen.

⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat e.a., Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030, december 2018.



Hieronder worden de adviezen en reacties besproken, voor zover deze betrekking hebben op de onderdelen waarin dit wetsvoorstel voorziet.

5.1 Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

De AP heeft op 22 juli 2021 haar advies uitgebracht maar gaat hierin niet in op de onderdelen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft.

Om die reden wordt verdere bespreking van dit advies hier achterwege gelaten.

5.2 Reactie IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Vervoerregio Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam – Den Haag

Uit de uitvragen reacties blijkt dat de IPO, VNG, Vervoerregio Amsterdam en MRDH het voorstel steunen maar nog wel een enkele opmerking hebben.

IPO, VNG, Vervoerregio Amsterdam en MRDH hebben bezwaren tegen de voorgestelde tekst van de delegatiebepaling in artikel a4c (voorheen b4a) van de Wvw 1994. Deze lijkt verder te gaan dan de tekst van de te implementeren RISM II (richtlijn 2008/96/EG) doordat erin was opgenomen dat bij of krachtens amvb nadere regels kunnen worden gesteld over het verkeersveiligheidsbeleid, terwijl de richtlijn uitsluitend regels bevat over beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur en in die zin een beperktere reikwijdte heeft. In reactie daarop is de tekst van het artikel en de daarbij behorende toelichting aangepast. Uitgangspunt is immers lastenluwe implementatie van deze richtlijn.

Van de Unie van Waterschappen is geen reactie ontvangen.

De hierboven genoemde reacties zullen bij het indienen van dit wetsvoorstel op de wetgevingskalender worden geplaatst.

5.3 Reactie ATR

De ATR heeft dit dossier niet geselecteerd voor een formeel advies. Dit gelet op de analyse van de ATR dat er geen regeldrukeffecten voor bedrijven en burgers aan de orde zijn als gevolg van het voorstel.

5.4 Reacties internetconsultatie

In het kader van de internetconsultatie zijn reacties ontvangen van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) en Veiligheid NL. Daarnaast zijn twee anonieme reacties ontvangen. Geen van de reacties gaat in op de onderdelen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft.

6. Inwerkingtreding

Voorgesteld wordt dit wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen datum in werking te laten treden. De uiterste implementatiedatum van de wijziging van richtlijn 2008/96/EG door richtlijn (EU) 2019/1936 is 17 december 2021. Deze datum blijkt niet haalbaar. Gestreefd wordt deze wet en het op het voorgestelde artikel c4a van de Wvw 1994 gebaseerde besluit en ministeriële regeling zo snel mogelijk nadien in werking te laten treden. Dat de uiterste implementatiedatum niet gehaald wordt, levert geen problemen op voor de praktijk.

Omdat het hier uitvoering van EU-wetgeving betreft, kan van de voor een wet gebruikelijke inwerking-tredingsdatum worden afgeweken alsmede van de daarvoor vastgestelde publicatiedatum.¹⁰

In verband met het intrekken van de Wbr (artikelen II, III en IV) wordt aansluiting gezocht bij de inwerkingtreding van de Invoeringswet Omgevingswet, waarbij die wet, met uitzondering van hoofdstuk 2, wordt ingetrokken.

Artikelsgewijs deel

Artikel I (wijziging van de Wvw 1994)

Voorgesteld wordt een nieuw hoofdstuk a1A aan de Wvw 1994 toe te voegen. De artikelen van dit nieuwe hoofdstuk vormen de basis voor het verkeersveiligheidsbeleid. Het verkeersveiligheidsbeleid geeft onder andere invulling aan de wettelijke verplichtingen op grond van de Wvw 1994. Om deze

¹⁰ Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel d, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, biedt deze mogelijkheid.



reden is ervoor gekozen dit hoofdstuk direct na de algemene bepalingen van hoofdstuk I in te voegen.

Artikelen a4a en a4b

Deze artikelen worden gereserveerd voor regels in verband met het vaststellen van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van gegevens die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden geregistreerd en verwerkt in de verkeersongevallenregistratie. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal binnen afzienbare tijd in procedure worden genomen. Een aanzienlijk deel van de gegevens die in de verkeersongevallenregistratie is opgenomen, vormt de basis voor het verkeersveiligheidsbeleid van wegbeheerders.

Artikel a4c

Dit nieuwe voorgestelde artikel vormt de wettelijke basis voor de implementatie van richtlijn 2008/96/EG en de recente wijziging van die richtlijn via richtlijn (EU) 2019/1936. De implementatie zal hoofdzakelijk plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) op basis van dit artikel van de Wvw 1994.

Het voorgestelde eerste lid regelt dat bij of krachtens amvb nadere regels worden gesteld in verband met de verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

Het tweede lid voorziet erin, zoals wordt verlangd in de richtlijn, dat deze regels in elk geval betrekking hebben op de daartoe aan te wijzen in gebruik zijnde wegen en aangewezen wegen in de ontwerp- of aanlegfase, op de procedures die moeten worden uitgevoerd op die wegen, op de kennis en ervaring die wordt verlangd van degenen die zijn betrokken bij deze procedures en het door een wegbeheerder op te stellen verslag na een dodelijk ongeval op een in gebruik zijnde weg.

De noodzakelijke implementatietabel ten behoeve van richtlijn 2008/96/EG zal als bijlage bij de toelichting bij de nieuwe amvb worden gevoegd.

Artikelen II, III en IV (intrekken Wet beheer rijkswaterstaatswerken)

Na de inwerkingtreding van het nieuw voorgestelde artikel a4c van de Wvw 1994 en het op dat artikel te baseren besluit, zal richtlijn 2008/96/EG, niet langer zijn geïmplementeerd in hoofdstuk 2 van de Wbr en de op artikel 11c, eerste en tweede lid, 11d, tweede lid en 11e van die wet gebaseerde Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur. Hoofdstuk 2 van die wet en de genoemde regeling kunnen daarom met ingang van de inwerkingtreding van deze wet worden ingetrokken. Omdat de overige artikelen van de Wbr als gevolg van de inwerkingtreding van artikel 2.33 van de Invoeringswet Omgevingswet naar het zich nu laat aanzien met ingang van 1 juli 2022 vervallen, kan de gehele Wbr uiteindelijk worden ingetrokken. Artikel III voorziet daarin. Indien deze wet gelijktijdig of later in werking treedt dan artikel 2.33 van de Invoeringswet Omgevingswet, regelt artikel IV alsnog de intrekking van de Wbr en de genoemde regeling op een later moment.

Artikel V (inwerkingtreding)

Zie punt 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,