

Vergaderjaar 2010–2011

32 862

Wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 april en het nader rapport d.d. 16 augustus 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2011, no.11.000652, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M), bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen in verband met de totstandkoming van een basisnet en de wijziging van de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht (Wet basisnet), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt risicosturing door de Minister van I&M op bepaalde vervoerstrajecten mogelijk te maken. Daartoe krijgt de Minister van I&M bevoegdheden tot aanwijzing van het basisnet, dat wil zeggen de aanwijzing van de transportroutes voor vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water of spoor, en van de daarbij behorende plaatsen met risicoplafonds en referentiepunten. Tevens wijzigt het voorstel de routeringsbevoegdheden van de Minister van I&M en de gemeenteraad. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over delegatie aan de Minister van I&M, de mogelijkheden van bezwaar en beroep en de saneringsregeling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 maart 2011, nr. 11.000652, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 april 2011, nr. W14.11.0075/IV bied ik U hierbij aan.

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 het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over delegatie

aan de Minister van I&M, de mogelijkheden van bezwaar en beroep en de saneringsregeling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister van I&M

De hoofdelementen van het basisnet, dat wil zeggen de aanwijzing van de wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede de aanwijzing van de plaatsen waar de risicoplafonds gelden en de vaststelling van de referentiepunten, worden geregeld bij ministeriële regeling.¹

Bij ministeriële regeling worden eveneens regels gesteld met betrekking tot de gegevens die de Minister van I&M nodig acht voor de onderzoeken, die hij ingevolge artikel 15, eerste en tweede lid, moet verrichten. De minister kan daarin regels stellen met betrekking tot het verkrijgen van de gegevens van de beheerders van wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen.²

De Afdeling merkt op dat van delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een minister moet beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.³

a. Hoofdelementen basisnet

De keuze voor regeling van de hoofdelementen van het basisnet bij ministeriële regeling is volgens de memorie van toelichting onder meer gelegen in de verschillende elementen waaruit de aanwijzing van risicoplafonds bestaan: de referentiepunten en de afstanden die vanaf die referentiepunten moeten worden gemeten. De vaststelling van deze elementen is volgens de regering van gedetailleerde en technische aard. Deze elementen behoeven bovendien regelmatige wijziging als gevolg van wijzigingen in de infrastructuur.⁴ Over de verruiming of verkleining van risicoplafonds zal volgens de regering verantwoording worden afgelegd aan de Tweede Kamer door middel van regelmatige verslaglegging.⁵

¹ Zie artikel 12, eerste lid, en artikel 14, eerste, tweede en derde lid.

² Zie artikel 16, eerste, tweede en derde lid.

³ Zie Aanwijzingen 22 en 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.).

⁴ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 8 Artikelsgewijze toelichting, toelichting bij artikel 14 en 16.

⁵ Zie artikel 17, derde lid, onderdeel c.

⁶ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 2 Het basisnet in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, paragraaf 2.4 Het beheer van het basisnet.

⁷ In het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) (waarin ook gewerkt wordt met risicoplafonds en referentiepunten) is voor een gemengde opzet gekozen: inrichtingen worden deels in het Bevi zelf aangewezen en deels bij ministeriële regeling. Bij het Bevi is voor het laatste eerder aanleiding dan bij het basisnet, omdat inrichtingen regelmatig wijzigen in tegenstelling tot de infrastructuur van weg, water en spoor behorende tot het basisnet.

De Afdeling is niet op voorhand overtuigd van de noodzaak van delegatie aan de Minister. De hoofdelementen van het basisnet zijn wellicht gedetailleerd van aard, maar deze elementen zijn van essentieel belang voor de werking van het basisnet en kunnen niet worden aangemerkt als slechts technische details. De elementen bakenen immers voor provincies en gemeenten de precieze grenzen af voor het door hen te voeren veiligheids- en ruimtelijke beleid langs de transportroutes. Voorts kunnen deze elementen grote gevolgen hebben voor de eigenaren, gebruikers of bewoners van kwetsbare objecten gelegen langs de transportroutes. De Afdeling merkt verder op dat spoedige wijziging van deze elementen niet snel vereist zal zijn, omdat – zoals ook in de toelichting wordt vermeld – «robuustheid» een uitgangspunt is van het basisnet. Wijzigingen in het basisnet zijn in beginsel niet aan de orde, hooguit voor de aanleg van nieuwe infrastructuur.⁶ De Afdeling merkt op dat wijzigingen in binnenwateren en hoofdspoorwegen niet snel plaatsvinden. Wijzigingen in rijkswegen vergen in Nederland doorgaans ook enige tijd.⁷ De Afdeling merkt tevens op dat de parlementaire betrokkenheid weliswaar wordt gegarandeerd door regelmatige verantwoording over de

toepassing van deze bevoegdheden aan de Tweede Kamer, maar die verslaglegging vindt uitsluitend achteraf plaats. De Afdeling wijst ten slotte op het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol. In de eerstgenoemde algemene maatregel van bestuur (amvb) zijn in de bijlagen gedetailleerde kaarten opgenomen, die ruimtelijke beperkingen met zich brengen voor omliggende gemeenten. In het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol is gedetailleerde informatie opgenomen over de grenswaarden voor het externe veiligheidsrisico, de geluidbelasting en de uitstoot van stoffen. In de bijlagen zijn kaarten opgenomen, waarin de luchtverkeerwegen zijn geschetst evenals de locaties voor de handhavingspunten en de afhandlingsplaatsen.¹

De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande de hoofdelementen van het basisnet minimaal te regelen op het niveau van een amvb en het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

b. Gegevensverstrekking

Voor delegatie aan de minister van de regels voor gegevensverstrekking is volgens de memorie van toelichting ook gekozen gelet op de gedetailleerde aard en het technische karakter van de onderzoekselementen.²

De Afdeling merkt op dat artikel 117 van de Provinciewet (Provw) en artikel 119 van de Gemeentewet (Gemw) regels geven voor de verstrekking van systematische informatie door provincies en gemeenten aan het Rijk.³ Op grond van artikel 117, derde lid, van de Provw en artikel 119, derde lid, van de Gemw worden uitsluitend bij (amvb) nadere regels gesteld over de verstrekking van informatie en de inwinning daarvan. Ingevolge het vierde lid van deze artikelen dient in de betreffende amvb tevens te worden aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatie-verstrekking worden gecompenseerd.

De gegevens, bedoeld in artikel 16, dienen verstrekt te worden door de beheerder van de aangewezen weg, het binnenwater of de hoofdspoorweg.⁴ Afhankelijk van de ligging daarvan kan ook een provincie of een gemeente de betreffende beheerder zijn en aldus verplicht worden tot gegevensverstrekking. De ministeriële regeling zoals voorgesteld in artikel 16, eerste en derde lid, is geen amvb en derhalve onvoldoende grondslag voor het geven van nadere regels over de gegevensverstrekking door provincies en gemeenten.

De Afdeling adviseert de grondslag voor het geven van regels in artikel 16, eerste en derde lid, te wijzigen. De Afdeling adviseert tevens in de memorie van toelichting in te gaan op de financiële gevolgen van de gegevensverstrekking.

1. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister van I&M

a. Hoofdelementen basisnet

De Afdeling merkt terecht op dat de vaststelling van risicoplafonds een grenzenstellend effect zal hebben voor het door provincies en gemeenten te voeren ruimtelijke beleid. Het ruimtelijk effect is dan ook één van de drie elementen die bij de totstandkoming van risicoplafonds wordt betrokken en dit effect is onderdeel geweest van verschillende gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Ook uit de opgenomen doelbepaling (thans artikel 12) volgt uitdrukkelijk dat de vaststelling van risicoplafonds dient te worden gebaseerd op een afweging tussen die ruimtelijke belangen, het belang van het vervoer van gevaarlijke stoffen en het belang van een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau. Hoewel de uitgangspunten waarop deze afweging wordt gebaseerd per modaliteit gelijk-luidend zijn, hangt de hoogte van de vast te stellen risicoplafonds af van

¹ Het Luchthavenindelingbesluit Schiphol en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol zijn opgenomen op de zogeheten negatieve lijst van de Algemene wet bestuursrecht (onderdeel D). De plaatsing op de negatieve lijst vond plaats bij (6^e) nota van wijziging, die niet voor advies is voorgelegd aan de Raad van State (Kamerstukken II 2001/02, 27 603, nr. 61, blz. 2). Zie hierna ook punt 2.

² Memorie van toelichting, Hoofdstuk 8 Artikelsgewijze toelichting, toelichting bij artikel 16.

³ Onder systematische informatie wordt onder meer verstaan: feitelijke gegevens, plannen, beleidsvoornemens en opinies.

⁴ Zie artikel 15, vierde lid.

locatiespecifieke omstandigheden. Bij de vaststelling van een plafond voor infrastructuur, die is gelegen in een stadskern zal de afweging anders luiden dan in geval het risicoplafond wordt vastgesteld voor infrastructuur in minder dichtbevolkt gebied. Maar ook daar kunnen specifieke voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen van invloed zijn op de afweging als bedoeld in artikel 12. Het doel van het basisnet, een duurzaam evenwicht tussen bovenvermelde belangen, noopt dan ook tot maatwerk. Een generieke rechtsregel, vergelijkbaar met de vaststelling van de hoogte van geluidproductieplafonds, is dan ook niet eenduidig te formuleren.

In elk geval alle rijkswegen en hoofdspoorwegen zullen in het basisnet worden opgenomen. Maatwerk zal dan ook met zich brengen dat voor een groot aantal aparte onderdelen van het wegennet een risicoplafond wordt vastgesteld. Anders dan bij een luchthaven als Schiphol kan bij het basisnet niet worden volstaan met één gedetailleerde kaart. Om een eenduidige doorwerking in het ruimtelijk beleid te borgen, zou een omvangrijk aantal zeer gedetailleerde kaarten nodig zijn.

De vaststelling van risicoplafonds zal – zoals thans wordt voorzien – plaatsvinden door middel van tabellen waarbij per wegvak of baanvak een afstand wordt vermeld. Door deze afstand te meten vanaf aan te wijzen referentiepunten, wordt de ligging van het risicoplafond per weg- of baanvak bepaald. De Afdeling merkt terecht op dat het uitgangspunt is dat deze risicoplafonds robuust worden vastgesteld. Daarmee wordt bedoeld dat de omvang van deze risicoplafonds – de voor het vervoer van gevaarlijke stoffen beschikbare risicoruimte – in principe niet wordt verhoogd of verlaagd. Deze robuustheid laat evenwel onverlet dat als gevolg van bijvoorbeeld aanpassingen aan de infrastructuur wegvakken of referentiepunten kunnen verschuiven en als gevolg daarvan de voormelde tabellen op onderdelen moet worden aangepast. Per jaar vinden gemiddeld 15 aanpassingen van de rijksinfrastructuur plaats. Het is niet onwaarschijnlijk dat verschillende van deze projecten evenzeer een wijziging in de voormelde elementen van de vaststelling van de risicoplafonds met zich zullen brengen. Vaststelling van deze elementen op het niveau van een amvb, zal dan jaarlijks tot een even zoveel aanpassingen van de amvb moeten leiden. Terwijl de aldus noodzakelijke aanpassing slechts technisch van aard zal zijn en niet van invloed is op de norm: de hoogte van het risicoplafond.

Daarbij is voorts van belang dat de genoemde elementen niet los van elkaar kunnen worden gezien, maar gezamenlijk de vaststelling van de risicoplafonds met zich brengen. Een onderscheid maken in elementen die op het niveau van een amvb worden vastgesteld en elementen die bij regeling worden vastgesteld, komt de overzichtelijkheid en kenbaarheid van de basisnet-regelgeving niet ten goede.

Voor zover de Afdeling opmerkt dat de parlementaire betrokkenheid uitsluitend achteraf plaatsvindt, wordt gewezen op artikel 18 van het voorstel. In die gevallen waarin aanpassing van de elementen niet slechts van technische aard is, maar zal leiden tot een verhoging of verkleining van de voor het vervoer van gevaarlijke stoffen beschikbare risicoruimte, kan deze aanpassing niet eerder plaatsvinden dan nadat een voornemen daartoe aan de Tweede Kamer is gemeld. Aldus is uitdrukkelijk parlementaire betrokkenheid vooraf beoogd voor die situaties die niet of niet louter een technische aanpassing betreffen maar betrekking hebben op de omvang van het toegestane maximale risico.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

b. Gegevensverstrekking

De in artikel 15, vierde lid, verwoorde plicht voor infrabeheerders om desgevraagd gegevens te verstrekken, is opgenomen voor die situaties dat niet zonder hun medewerking kan worden beschikt over de gegevens die noodzakelijk zijn voor het onderzoek naar de stand van zaken van het basisnet. De Afdeling merkt terecht op dat het – naast bijvoorbeeld havenbedrijven – ook gemeenten en provincies kan betreffen, voor zover in basisnet infrastructuur wordt opgenomen die in hun beheer is. Het zal in die zin slechts een beperkt aantal wegen betreffen. Ten aanzien van deze wegen is medewerking niet altijd noodzakelijk om over de voor het onderzoek noodzakelijke gegevens te beschikken. Zo kan ook bij de zogeheten omleidingsroutes bij tunnels waarschijnlijk worden volstaan met de daar aanwezige verkeersmanagementsystemen om ook inzicht te verkrijgen in de stromen over de omleidingsroutes. Daar waar toch medewerking van de decentrale infrabeheerders noodzakelijk is, zal dit zoveel mogelijk in overleg plaatsvinden. Dat van de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling – die als wettelijke grondslag in de zin van artikel 117 van de Provinciewet onderscheidenlijk artikel 119 van de Gemeentewet is aan te merken – ten aanzien van gemeenten en provincies gebruik zal worden gemaakt is dus gering. Bovendien zal het daarbij slechts kunnen gaan om gegevens waar zij reeds over beschikken, zodat de eventuele extra gemaakte kosten gering zijn. Dit wordt in de memorie van toelichting verder verduidelijkt.

Voor zover de Afdeling Advisering de noodzaak van het stellen van regels op het niveau van een AMvB baseert op het derde lid van zowel artikel 117 van de Provinciewet als artikel 119 van de Gemeentewet, is van belang dat deze artikelleden beogen een grondslag te bieden voor het stellen van regels inzake verstrekking en inwinning van gegevens in algemene zin. Het betreft aldus een AMvB op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze kan niet op mijn voordracht worden opgesteld.

In het verlengde van het advies is overigens artikel 16 aangepast en het derde lid geschrapt. Abusievelijk werd met die bepaling de indruk gewekt dat – naast het vierde lid van artikel 15 – ook bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke gegevens van welke betrokkene gevraagd kunnen worden.

2. Mogelijkheden voor bezwaar en beroep

Artikel III wijzigt de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de zogenoemde negatieve lijst. Op deze lijst staan besluiten waartegen geen beroep en dus evenmin bezwaar mogelijk is. Op grond van de voorgestelde wijziging is geen bezwaar en beroep mogelijk tegen:

- de aanwijzing van wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren, bedoeld in artikel 12, eerste lid,*
- de aanwijzing van de plaatsen waar risicoplafonds gelden, bedoeld in artikel 14, eerste en tweede lid, en*
- de vaststelling van referentiepunten, bedoeld in artikel 14, derde lid.*

Als redenen hiervoor vermeldt de memorie van toelichting het wegnemen van onduidelijkheid over het karakter van de besluiten tot aanwijzing en vaststelling, zodat er ook geen onduidelijkheid is over de bezwaar- en beroepsmogelijkheden.¹

Daarnaast wijst de regering op de integraliteit van het systeem van het basisnet, dat wil zeggen dat de beschikbare risicoruimte voor het vervoer over de ene route verband kan houden met de beschikbare ruimte op een andere route. Door de vernietiging van een deel van de route door de rechter zou het hele basisnet weer ter discussie kunnen komen te staan.

¹ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 6 Rechtsbescherming, Paragraaf 6.1 Bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

Dit laatste wil de regering vermijden.¹

De Afdeling merkt op dat de aanwijzing van wegen, hoofdspoorwegen, binnenwateren en risicoplafonds alsmede de vaststelling van referentiepunten bij ministeriële regeling geschiedt. Ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb is geen beroep (en dus ook geen bezwaar) mogelijk tegen algemeen verbindende voorschriften.² De Afdeling verstaat de toelichting op dit punt aldus, dat de plaatsing op de zgn. negatieve lijst van de Awb bedoeld is om zeker te stellen dat eventuele elementen van de ministeriële regeling die als concretiserend besluit van algemene strekking dan wel als een beschikking aangemerkt zouden kunnen worden, niet appellabel zijn. Nu de hoofdstructuur van ons bestuursprocesrecht, zoals deze in de Awb is neergelegd, is dat tegen dergelijke besluiten wel beroep kan worden ingesteld, dient plaatsing op de negatieve lijst in beginsel uitzondering³ te zijn en derhalve draagkrachtig te worden gemotiveerd. Het enkele argument van de integraliteit van het basisnet vindt de Afdeling niet op voorhand doorslaggevend. Binnen het stelsel van de ruimtelijke ordening wordt wel vaker een afweging gemaakt tussen de bestemming of functie van de ene zone ten opzichte van die van een andere zone in besluiten die bij de bestuursrechter in de regel wel appellabel zijn.⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Mogelijkheden voor bezwaar en beroep

Ten aanzien van dit punt is paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering aangescherpt.

3. Saneringsregeling

Volgens de memorie van toelichting zullen de gevolgen, van de invoering van het basisnet, voor de ruimtelijke ordening worden geregeld in het (in voorbereiding zijnde) Besluit transportroutes externe veiligheid.⁵ In dit besluit zal worden bepaald, dat geen kwetsbare objecten zijn toegestaan binnen de aan het vervoer gegunde risicoruimte, dat wil zeggen de ruimte tussen het referentiepunt en de plaats van de plaatsgebonden-risicoplafonds. Volgens de regering is een saneringsregeling in voorbereiding voor die gevallen waarin bestaande of voorgenomen kwetsbare objecten in een dergelijke veiligheidszone zijn gesitueerd. In de regeling zal zoveel mogelijk aan de belangen van de betrokken bewoners, gebruikers en/of eigenaren tegemoet worden komen.⁶

De Afdeling merkt op dat de saneringsregeling niet in het voorstel is opgenomen. Onduidelijk is of de saneringsregeling in het in voorbereiding zijnde ontwerpbesluit transportroutes externe veiligheid zal worden opgenomen.⁷ In andere regelingen wordt daar op wetsniveau of op het niveau van een amvb in voorzien.⁸

Gezien de grote belangen die met een sanering gemoeid zijn, acht de Afdeling het wenselijk dat een saneringsregeling minimaal op het niveau van een amvb wordt getroffen.

De Afdeling adviseert de saneringsregeling minimaal op het niveau van een amvb te treffen.

3. Saneringsregeling

De Afdeling merkt terecht op dat met een regeling ten behoeve van bestaande of in planologische zin toegelaten objecten waarvan de bestemming nog niet is verwezenlijkt en die zich in de veiligheidszone bevinden grote belangen zijn gemoeid. Aangezien dit aspect voortvloeit uit de ruimtelijke beperkingen die in het Besluit transportroutes externe

¹ Ibidem.

² Een ministeriële regeling is een algemeen verbindend voorschrift.

³ Daarbij dient te worden bedacht dat een dergelijke plaatsing op de negatieve lijst met zich brengt dat appellanten niettemin een terughoudende toetsing van zo'n besluit door de bestuursrechter kunnen laten plaatsvinden in een beroepsprocedure tegen andere besluiten, zoals bestemmingsplannen bij wege van exceptieve toetsing. Voorts brengt die plaatsing met zich, dat een rechtmatigheidsoordeel over zo'n besluit door de burgerlijke rechter op grond van onrechtmatige overheidsdaad juist mogelijk wordt, terwijl dat bij de beoordeling van bestuursbesluiten niet voor de hand ligt.

⁴ Dat geldt bijvoorbeeld voor bestemmingsplannen, tracébesluiten en besluiten tot vaststelling van geluidzones op basis van de Wet geluidhinder.

⁵ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 1 Inleiding, paragraaf 1.2 De verankering van een nieuw systeem: het basisnet.

⁶ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 6 Rechtsbescherming, Paragraaf 6.2 Saneringsregeling.

⁷ In de eerste proeve van deze amvb, openbaar gemaakt in november 2008, is een dergelijke saneringsregeling niet opgenomen.

⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 89 en 90 van de Wet geluidhinder juncto de artikelen 3.5 tot en met 3.9 van het Besluit geluidhinder en de artikelen 17 tot en met 19 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

veiligheid zullen worden voorzien, ligt het meer voor de hand om via die AMvB de belangen te borgen. Daarom zullen de consequenties voor de bestaande en voorgenomen objecten als hiervoor bedoeld, bij die AMvB nader worden uitgewerkt. Daarbij zal ook aan de mogelijke kosten aandacht worden besteed.

4. Overige opmerkingen

a. Onderzoeksplicht en monitoring

In artikel 15 wordt een onderzoeksplicht opgelegd aan de Minister van I&M. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding dient de minister onderzocht te hebben of door het vervoer van gevaarlijke stoffen een of meer risicoplafonds worden overschreden of binnen 10 jaar dreigen te worden overschreden.¹ Vervolgens dient vijf jaar na afronding van het eerste onderzoek en vervolgens ten minste elke vijf jaar onderzoek te worden verricht naar overschrijdingen of dreigende overschrijdingen van de risicoplafonds.²

In het bestuurlijke advies van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is voorgesteld in de wet of in de toelichting op nemen dat bepaalde knelpunten langs de weg en het water bij voorkeur jaarlijks worden gemonitord.³

Volgens de memorie van toelichting kan de Minister van I&M zelf bepalen welke frequentie van monitoring van de infrastructuur hij noodzakelijk vindt.⁴

De Afdeling merkt op dat artikel 15, eerste lid, door de zinsnede «binnen twee jaar na inwerkingtreding» de mogelijkheid biedt voor jaarlijkse monitoring. De zinsnede «vijf jaar na afronding van het (eerste) onderzoek» in artikel 15, tweede lid, lijkt die frequentie voor het tweede onderzoek evenwel uit te sluiten.

De Afdeling adviseert artikel 15, tweede lid, aan te passen.

b. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. Hun adviezen dienen te worden meegezonden aan de Raad van State.⁵

De Afdeling constateert dat er met alle betrokken partijen en met het IPO en de VNG op ambtelijk niveau intensief overleg is gevoerd over de verschillende onderdelen van het basisnet.⁶ Het wetsvoorstel is als zodanig evenwel niet ter advisering voorgelegd aan het IPO en de VNG. Het bestuurlijke advies van het IPO en de VNG is pas hangende de procedure bij de Afdeling aangevraagd en eerst onlangs door de Afdeling ontvangen. De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk van de provincies en gemeenten, zoals ook in de toelichting wordt bevestigd.⁷ Gelet op de afspraken neergelegd in de Code is het van belang dat het IPO en de VNG bestuurlijk advies uitbrengen over het wetsvoorstel.⁸ De Afdeling adviseert voorstellen van wet en algemene maatregel van bestuur voorafgaand aan de advisering door de Afdeling voor te leggen aan het IPO en de VNG en de adviezen tegelijkertijd met die voorstellen mee te zenden, zodat de Afdeling daarvan tijdig kennis kan nemen.

¹ Zie artikel 15, eerste lid.

² Zie artikel 15, tweede lid.

³ Zie adviespunt 1 van het advies van 19 april 2011, nr. MIL 04591/2011.

⁴ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 8 Artikelsgewijze toelichting, toelichting bij artikel 15.

⁵ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV «Afspraken Interbestuurlijke Verhoudingen», in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 «Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden», Den Haag, 2004, blz. 28, 29 en 40, 41.

⁶ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 7 Effecten, uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel, Paragraaf 7.5 Overleg en consultatie.

⁷ Memorie van toelichting, Hoofdstuk 7 Effecten, uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel, Paragraaf 7.4 Effecten voor decentrale overheden.

⁸ Ambtelijk advies is niet gelijk aan een bestuurlijk advies. Net zomin als rijksambtenaren in een interdepartementaal overleg hun minister kunnen binden, kunnen medewerkers van het IPO en de VNG hun bestuur binden.

4. Overige opmerkingen

a. Onderzoeksplicht en monitoring

De achtergrond van het tweede lid is dat met een regelmaat van in elk geval vijf jaren onderzocht is in hoeverre de risicoplafonds worden overschreden. Ten behoeve van dit onderzoek zal monitoring van het werkelijk vervoer plaatsvinden. Aldus vormt monitoring een element van het in het tweede lid genoemde onderzoek. Dit element kan – en zal in een aantal gevallen ook – vaker plaatsvinden dan de genoemde cyclus van vijf jaar.

Met het tweede lid is bedoeld te duiden dat in elk geval elke vijf jaar goed onderzoeksbeeld ontstaat aangaande de risicoplafonds. Elke vijf jaar moet dus sprake zijn van een afgerond onderzoek. Dat betekent dat al die activiteiten moeten zijn ondernomen die voor een dergelijk zorgvuldig onderzoek noodzakelijk zijn. Hetgeen betekent dat het hele netwerk in die vijf jaren in elk geval één keer moet zijn gemonitord. Indien er ten behoeve van een goed onderzoeksbeeld de noodzaak bestaat om vaker te monitoren, zal dat moeten plaatsvinden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is geconstateerd dat het tweede lid in de huidige bewoordingen de indruk wekt dat de onderzoekshandelingen als zodanig slechts eens in de vijf jaar plaatsvinden. Bedoeld is te bewerkstelligen dat in elk geval elke vijf jaar voldoende informatie wordt verzameld om te kunnen beoordelen of risicoplafonds worden of dreigen te worden overschreden. Het tweede lid is daarom ter verduidelijking aangepast.

b. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Het alsnog ontvangen bestuurlijk advies komt grotendeels overeen met hetgeen bij de voorbereiding ambtelijk is ingebracht. Deze opmerkingen zijn reeds toen meegenomen in de totstandkoming van het wetsvoorstel en verwerkt in de memorie van toelichting. Daar waar het advies een aanvulling betreft, is daarop in paragraaf 7.5 van de memorie van toelichting nader in gegaan. Het betreft met name de bevoegdheidsverdeling inzake het routeren.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen, met uitzondering van de opmerking over het samenvoegen van het negende en tiende lid van artikel 24. Hoewel een samenvoeging juridisch efficiënt zal zijn, zal het mogelijk tot onduidelijkheid en verwarring kunnen leiden. Daarbij is overwogen dat deze leden op twee afzonderlijke bevoegdheden betrekking hebben, die niet noodzakelijkerwijs tegelijkertijd toegepast worden.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de toelichting te actualiseren dan wel redactioneel te verduidelijken. In het wetsvoorstel is de doelbepaling geplaatst vóór de bevoegdheid tot aanwijzing van het basisnet, om te benadrukken dat ook bij gebruikmaking van die bevoegdheid het doel van het basisnet in acht moet worden genomen. Voorts is aan artikel 20 een lid toegevoegd om te expliciteren dat de routeringsbevoegdheid ook op tijdvensters betrekking kan hebben. In de toelichting zijn met name paragraaf 3.1 en de artikelsge wijze toelichting aangepast in verband met een herbezinning inzake basisnet Water. Voorts is de passage over privacy-regelgeving na ambtelijk overleg met het College Bescherming persoonsgegevens geschrapt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 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 Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.11.0075/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het opschrift de zinsnede «en de wijziging van de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht» schrappen en na «Wet vervoer gevaarlijke stoffen» invoegen: en enige andere wetten (Ar. 107, tweede lid).
- In de considerans de zinsnede «regels op te nemen met betrekking tot het stellen van grenzen aan de risico's en om de reeds bestaande routeringsbevoegdheden te herzien» vervangen door: de routeringsbevoegdheden te herzien en regels op te nemen voor risicobegrenzing.
- In het voorgestelde artikel 13 voor de zinsnede «dit hoofdstuk» invoegen: de bevoegdheden genoemd in.
- In het voorgestelde artikel 16, eerste lid, voor het woord «regeling» invoegen: ministeriële (Ar. 30, eerste lid).
- In het voorgestelde artikel 24, tweede lid, de zinsnede «binnen die gemeente» schrappen (is dubbelop met de zinsnede «op zijn grondgebied»).
- In het voorgestelde artikel 25, negende lid, voor de zinsnede «het provinciaal netwerk» invoegen: het basisnet, bedoeld in artikel 12, en.
- Het voorgestelde artikel 25, tiende lid, schrappen (i.v.m. vorige kanttekening).
- In het voorgestelde artikel 27, zevende lid, wordt de zinsnede «kan Onze Minister regels stellen» vervangen door: kunnen regels worden gesteld (alleen de regering kan bij amvb regels stellen).
- In het voorgestelde artikel 28 de zinsnede «in het eerste lid van artikel 24 bedoelde gevaarlijke stoffen» vervangen door: gevaarlijke stoffen, bedoeld in artikel 24, eerste lid, (Ar. 82, tweede lid).
- In het voorgestelde artikel 28 na het woord «andere» invoegen: wegen.
- In de voorgestelde artikelen 27, derde en vijfde lid, 28, 29, eerste, tweede en derde lid, en artikel II de zinsnede «het bepaalde in» telkens schrappen (Ar. 52 plus toelichting).
- In het voorgestelde artikel 29 consequent kiezen voor hetzij het college van burgemeester en wethouders hetzij burgemeester en wethouders.
- In de artikelen 28 en 29, eerste lid, «het bepaalde in» schrappen (Ar. 52).
- Artikel 50 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) in overeenstemming brengen met het voorgestelde artikel III (artikel 50 Wvgs maakt beroep mogelijk tegen besluiten, die door artikel III op de negatieve lijst van de Awb worden geplaatst).
- In het voorstel een samenloopbepaling opnemen voor de in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wet revitalisering generiek toezicht voorgestelde wijzigingen in de Wvgs (op grond van deze nota van wijziging vervallen de artikelen 17 en 19 van de Wvgs).