

Vergaderjaar 2013–2014

33 904

Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 27 maart 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 juli 2013, no. 13.001364, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt de Spoorwegwet om het vergunningenregime ter bescherming van de hoofdspoorweg te vereenvoudigen en regels te stellen voor bijzondere spoorwegen. Daarnaast wijzigt het voorstel de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) om de bevoegdheid tot het geven van een verblijfsverbod toe te kennen aan bijzondere opsporingsambtenaren. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het verblijfsverbod, delegatie, evaluatie en het waarborgen van de externe veiligheid. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de tweede

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

tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juli 2013, nr. 13.001364, 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 7 augustus 2013, nr. W14.13.0190/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Verblijfsverbod

In artikel 98 van de Wp2000 wordt een nieuw tweede lid ingevoegd² op grond waarvan de in artikel 89 van de Wp2000 bedoelde ambtenaren en personen bevoegd zijn aan degene die zich bevindt in of in de onmiddellijke nabijheid van het station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie, en in strijd handelt met de artikelen 72, 73 of krachtens artikel 74 van de Wp2000 gestelde regels, zo nodig met behulp van de sterke arm, toegang tot een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie, te ontfangen. Ingevolge artikel 72 is het een ieder verboden zich in een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidingssysteem voortbewogen voertuig dan wel in of in de onmiddellijke nabijheid van het station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften zodanig te gedragen dat orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt of kan worden verstoord. Ingevolge artikel 73 is een ieder verplicht de aanwijzingen betreffende de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang op te volgen die door of vanwege de vervoerder duidelijk kenbaar zijn gemaakt. In artikel 52 van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) is nader omschreven wat onder «verstoring van orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang» moet worden verstaan:

- gedragingen waardoor de bediening en het gebruik van voorzieningen of van een vervoermiddel dan wel de taakuitoefening van het personeel van de vervoerder worden verhinderd of belemmerd,*
- misbruik maken van voorzieningen dan wel gebruik maken van voorzieningen of van een vervoermiddel op een tijdstip waarop deze niet voor gebruik beschikbaar zijn dan wel op een andere wijze dan waarvoor deze bestemd zijn,*
- uit een vervoermiddel werpen van stoffen of van voorwerpen,*
- zich in kennelijke staat van dronkenschap of onder kennelijke invloed van verdovende middelen bevinden,*
- afsteken van vuurwerk, of op zodanige wijze geluid voortbrengen dat anderen daarvan hinder ondervinden,*
- uitoefenen van beroep of bedrijf of het aanbieden van diensten,*
- tentoonstellen van voorwerpen, maken van reclame of propaganda, verspreiden van drukwerken, bedelen of houden van inzamelingen,*
- meenemen in een vervoermiddel van dieren, stoffen of voorwerpen, die hinder, gevaar, verontreiniging of beschadiging veroorzaken of kunnen veroorzaken,*
- roken in een vervoermiddel, station of halte, of gedeelten daarvan, ten aanzien waarvan de vervoerder heeft aangegeven dat roken niet is toegestaan,*
- zich bevinden op een station of halte op een tijdstip dat deze kenbaar gesloten is of op een gedeelte van een station of halte dat kenbaar daartoe niet toegankelijk is,*

² Zie artikel II, onderdeel B.

- zich op een station of halte begeven langs een andere dan de daarvoor bestemde weg,
- op een andere wijze hinder, gevaar, verontreiniging of beschadiging veroorzaken of kunnen veroorzaken.

De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

a. Verhouding tot het recht zich vrijelijk te bewegen

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verhouding van het verblijfsverbod tot het recht zich vrijelijk te verplaatsen,³ zoals dat gegarandeerd wordt in artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (Vierde Protocol EVRM) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).⁴ De ontzegging van de toegang tot het station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie houdt immers een beperking van dat recht in.⁵ Een dergelijke beperking zal door de rechter worden getoetst aan de beperkingsgronden, zoals opgenomen in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol EVRM en artikel 12, derde lid, van het IVBPR.⁶ Onderdeel van die rechterlijke toets zal per geval zijn, of het gekozen middel een doel dient dat genoemd wordt in die beperkingsgronden, of het middel proportioneel is aan het te dienen belang en of er geen minder vergaande middelen voorhanden zijn.

In het kader van de tweede proportionaliteitstoets zal door de rechter onder meer acht worden geslagen op de tijdsduur van het verblijfsverbod (1°), de gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd (2°), en de verhouding tussen de gedragingen en de reikwijdte van het verblijfsverbod (3°).

De Afdeling adviseert alsnog in de toelichting in te gaan op de verhouding van het verblijfsverbod tot het recht zich vrijelijk te verplaatsen.

b. Duur van het verblijfsverbod

Over de tijdsduur van het verblijfsverbod kunnen ingevolge art 98 derde lid (nieuw) van de Wp2000 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels worden gesteld. Ook is in de toelichting vermeld dat een verblijfsverbod voor een bepaalde tijd kan worden opgelegd. Nu een verblijfsverbod door iedere bijzondere opsporingsambtenaar kan worden opgelegd voor een grote variëteit aan gedragingen (zie ook onder punt c) en een overtreding van het verblijfsverbod een strafbaar feit oplevert, acht de Afdeling het noodzakelijk dat de maximale duur van het verblijfsverbod, eventueel met een langere duur in geval van recidive, in de wet wordt vastgelegd.

³ Zie in dit verband ook Aanwijzing 18 van de Aanwijzingen voor regelgeving (Ar).

⁴ Ingevolge artikel 2, eerste lid van het Vierde Protocol EVRM, heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Ingevolge artikel 12, eerste lid, van het IVBPR, heeft een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.

⁵ ABRS 15 december 2010, nr. 201000287/1/H3, LJN BO7344, AB 2011/237, r.o. 2.11.2.

⁶ Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol EVRM, mag de uitoefening van dit recht aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ingevolge artikel 12, derde lid, IVBPR kunnen deze rechten aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.

De Afdeling adviseert in de Wp2000 de maximale duur van het verblijfsverbod op te nemen.

c. Gedragingen en reikwijdte verblijfsverbod

Omtrent de gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd worden in de toelichting «overlast als gevolg van bedelpraktijken en drugshandel» genoemd. Uit de combinatie van de artikelen 72 en 73 van de Wp2000 en artikel 52 van de Bp2000 blijkt echter dat het aantal gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd groot is en uiteenlopend qua zwaarte. Het gaat niet alleen om de genoemde voorbeelden, maar ook om bijvoorbeeld folderen voor een politieke partij of roken op een niet daarvoor bestemde plaats.

Daarnaast kan het verblijfsverbod een station, halteplaats of een andere bij het openbaar vervoer behorende voorziening of locatie betreffen. Tot die laatste behoren bijvoorbeeld tunnels, perrons, liften en trappen. Dat betekent dus ook de daaraan grenzende winkelruimten. In de toelichting wordt wel ingegaan op de verhouding tussen deze reikwijdte en het doel van het verblijfsverbod, maar niet op de reikwijdte van de locaties in relatie tot de gedragingen waarvoor het verblijfsverbod kan worden opgelegd.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat een verblijfsverbod voor een halteplaats naar verwachting vaak weinig effectief zal kunnen zijn en niet eenvoudig handhaafbaar, aangezien een halteplaats maar een kleine enclave is in de openbare ruimte dan wel geheel in de openbare ruimte is gesitueerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan.

1. Verblijfsverbod

a. Verblijfsverbod en verhouding tot het recht zich vrijelijk te bewegen

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert alsnog in de toelichting in te gaan op de verhouding van het verblijfsverbod tot het recht zich vrijelijk te verplaatsen.

Ik ben van oordeel dat het verblijfsverbod wordt geregeld met respect voor het recht zich vrijelijk te bewegen zoals dat wordt gegarandeerd in artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Aan het advies om alsnog in de toelichting in te gaan op de verhouding van het verblijfsverbod en het recht zich vrijelijk te verplaatsen is gevolg gegeven.

Ingegaan is op het feit dat het opleggen van een verblijfsverbod weliswaar een beperking van het recht zich vrijelijk te bevinden op de in het verblijfsverbod omschreven openbaar vervoer voorzieningen betekent doch dat het gaat om een in het verblijfsverbod omschreven periode en in het verblijfsverbod beschreven openbaar vervoervoorzieningen. Structurele of ernstige overlast die de sociale veiligheid van de reizigers in het gedrang brengt, rechtvaardigt een beperking in de bewegingsvrijheid voor een overlastveroorzaker. Primaire doel van deze wetswijziging is er voor te zorgen dat mensen zich veilig kunnen voelen in de bij het openbaar vervoer behorende voorzieningen. Een opgelegd verblijfsverbod wordt, met het oog op de proportionaliteit, beperkt in tijd en plaats en beperkt zich tot het gebied waar de overlast heeft plaatsgevonden. Het strekt zich daarmee in beginsel niet uit tot de omgeving van de woning van betrokkene.

De gedragingen waarvoor een verblijfsverbod kan worden opgelegd omvatten structurele en ernstige overlast. In relatie tot die structurele en

ernstige overlast is het verdedigbaar dat een geringe beperking van de vrijheid van bewegen aan een overlastveroorzaker wordt opgelegd.

b. Duur van het verblijfsverbod

Ik onderschrijf niet de noodzaak een maximale duur van een verblijfsverbod in de wet op te nemen. Ook voor het reisverbod is in de wet geen maximumduur opgenomen. Een verblijfsverbod wordt in een concrete casus uiteraard wel voor een bepaalde duur opgelegd. Deze duur hangt in veel gevallen samen met de aard van andere overtredingen. Een verblijfsverbod wegens agressiviteit of vernieling heeft een andere oorzaak dan bijvoorbeeld een verblijfsverbod naar aanleiding van een mishandeling. Hierbij komt nog dat als iemand bijvoorbeeld tevens strafrechtelijk is veroordeeld wegens de mishandeling, een additioneel verblijfsverbod niet altijd proportioneel is, tenzij in de duur van het verbod rekening wordt gehouden met het feit dat (deels) reeds sanctionering heeft plaatsgevonden, ook al zou dat verblijfsverbod op zichzelf binnen een maximumduur vallen, die bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

Bij het bovenstaande dient in ogenschouw te worden genomen dat het op voorhand vastleggen van een maximum duur geen logische stap is in de context van het openbaar vervoer. Een verblijfsverbod zal in de praktijk door de bijzondere opsporingsambtenaren van de vervoerder in samenwerking met de politie worden opgelegd. In sommige gevallen zullen door vervoerders in samenspraak met de politie richtlijnen over de duur van een verblijfsverbod ontwikkeld kunnen worden, in relatie tot de zwaarte van de overtreding.

Ik sluit overigens geenszins uit dat het naar aanleiding van bijvoorbeeld ontwikkelingen in de jurisprudentie of de praktijk in een later stadium zinvol is om deze praktijk of jurisprudentie in nadere regelgeving vast te leggen. Ik geef dan ook in zoverre gevolg aan het advies van de Afdeling dat in de memorie van toelichting nadere verheldering is aangebracht voor de keuze om vooralsnog geen maximum duur in de wet op te nemen, doch ervoor te kiezen dit eventueel bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

c. Gedragingen en reikwijdte verblijfsverbod

Uit de combinatie van artikel 72 en 73 van de Wet personenvervoer 2000 en artikel 52 van het Besluit personenvervoer 2000 blijkt dat voor een groot aantal gedragingen proces-verbaal kan worden opgemaakt door de bijzondere opsporingsambtenaar en dat betekent ook dat voor deze gedragingen een verblijfsverbod zou kunnen worden opgelegd. Het gaat bij het opleggen van het verblijfsverbod vooral om de (sociale) veiligheid van reizigers, die zich in een bij het openbaar vervoer behorende voorziening, zoals o.a. stations, bevinden.

Het zal om veelvuldige en ernstige overlast moeten gaan. Indien de overlast de sociale veiligheid raakt, zal een verblijfsverbod een maatregel zijn die er voor zorgt dat deze overlast niet wordt herhaald. Aan de situatie van haltes die in de openbare ruimte liggen, is in de memorie van toelichting nadere aandacht besteed. Overlast op haltes kan het beste worden aangepakt door afspraken tussen vervoerders van alle partijen in de keten vervoerders, politie, OM en gemeente en politie.

2. Delegatie

a. Concreet en terughoudend delegeren

De Afdeling merkt op dat van delegatie 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 bovendien 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.⁷ Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.⁸ De Afdeling is van oordeel dat aan deze vereisten niet in alle gevallen wordt voldaan:

1°. Artikel 36, eerste, negende en tiende lid,⁹ en artikel 54a¹⁰

Ingevolge deze artikelleden kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over het bepaalde in deze leden.

2°. Artikel 8, vierde en zevende lid,¹¹ artikel 9, zesde lid,¹² artikel 22, vierde lid¹³

Ingevolge deze artikelleden kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de uitvoering van deze leden.

De Afdeling acht de omschrijving in bovengenoemde artikelen dermate onbepaald dat hiervan geen enkele begrenzing uitgaat naar de bevoegdheid van de Minister. Op deze wijze kan de regelgevende bevoegdheid ook niet getoetst worden aan de hierboven genoemde voorwaarden voor delegatie aan een Minister.

De Afdeling adviseert de delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan de Minister te toetsen aan de voorwaarden voor subdelegatie. Indien de toets positief uitvalt, adviseert de Afdeling de bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.¹⁴

b. Overgangsregeling

Op grond van het voorgestelde artikel 19, zevende lid,¹⁵ kunnen bij ministeriële regeling over de uitvoering van dat artikel nadere regels worden gesteld, waaronder regels in verband met de invoering of het vervallen van regels als bedoeld in het vijfde lid. Volgens de toelichting biedt dit artikellid de grondslag voor het kunnen voorzien in passend overgangsrecht voor situaties waarin voor betrokkenen op enig moment een omschakeling aan de orde is van de huidige vergunningplicht naar algemene regels. Gelet op het belang van maatwerk, dat wil zeggen het vaststellen van verschillend overgangsrecht voor de verschillende categorieën van situaties, is volgens de toelichting afgezien van fixatie van «ruw» overgangsrecht in de wet zelf.¹⁶ De Afdeling merkt op dat reeds in de bevoegdheid tot vaststelling van een ministeriële regeling in het voorgestelde vijfde lid van artikel 19, de bevoegdheid verdisconteerd

⁷ Zie aanwijzing 26 Ar.

⁸ Zie aanwijzing 25 Ar.

⁹ Zie artikel I, onderdeel R, onder 2, 3 en 4.

¹⁰ Zie artikel I, onderdeel Y.

¹¹ Zie artikel I, onderdeel B.

¹² Zie artikel I, onderdeel C.

¹³ Zie artikel I, onderdeel M.

¹⁴ Voor de begrenzing van de regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt (zoals bijvoorbeeld wel is gebeurd in de voorgestelde artikelen 19, vijfde en zesde lid, 50, vierde lid, 51c, derde lid, en 94, eerste lid).

¹⁵ Zie artikel I, onderdeel K.

¹⁶ Memorie van toelichting, Deel II Artikelsgewijs, toelichting bij artikel I, onderdeel K.

is om een overgangsregeling te treffen voor de inwerkingtreding en het toepasselijk laten zijn van de daarin opgestelde regels.

De Afdeling adviseert op grond van het vorenstaande het voorgestelde zevende lid van artikel 19 te schrappen.

c. Derogeren van wettelijke bepalingen

Op grond van het voorgestelde artikel 94, derde lid,¹⁷ zijn de artikelen 1 tot en met 4, 67 tot en met 93, en 97 van de Spoorwegwet van toepassing op bijzondere spoorwegen, tenzij bij of krachtens amvb anders is bepaald.

Volgens de toelichting noodzaakt de grote mate van diversiteit binnen de bijzondere spoorwegen tot verbijzondering van regels voor de verschillende soorten van bijzonder spoor en het spoorverkeer daarop.¹⁸

De Afdeling merkt op dat afwijking van wettelijke bepalingen – wegens het primaat van de wetgever – slechts in uitzonderingssituaties mogelijk is, bijvoorbeeld in het kader van een (tijdelijk) experiment of een spoedige implementatie van EU-regelgeving.¹⁹ Afwijking geschiedt in beginsel op het «naast-lagere niveau».²⁰ Het naast-lagere niveau zou in dit geval alleen een amvb zijn.

De Afdeling adviseert de afwijking van de wettelijke bepalingen voor bijzondere spoorwegen alleen op het niveau van een amvb mogelijk te maken. Zij adviseert de woorden «of krachtens» te schrappen.

2. Delegatie

a. Concreet en terughoudend delegeren

De Afdeling adviseert voorts om in een aantal artikelen opgenomen delegatiemogelijkheden nader te toetsen aan de voorwaarden voor subdelegatie en ook nog eens na te gaan of die delegatiemogelijkheid mogelijk nader kan worden begrensd. Achtereenvolgens is dit toegelicht per artikellid.

1°. Voor wat betreft de onderwerpen in artikel 36, eerste, negende en tiende lid van de Spoorwegwet is het volgende overwogen. Het eerste lid is zodanig aangepast dat de delegatie wordt beperkt tot nadere regels over het soort spoorvoertuigen waarvoor de ontheffing kan gelden en in welke gevallen. Het tiende lid is eveneens meer geclausuleerd en nader toegelicht in de memorie van toelichting. Het gaat onder andere om de omschrijving van spoorvoertuigen, bijvoorbeeld «lightrail» voertuigen waarmee op beschreven hoofdspoorwegen gereden mag worden en om regels met het oog op het veilig gebruik van die voertuigen op die hoofdspoorwegen. In artikel 54a is dit eveneens ingekaderd. Die ministeriële regeling beperkt zich nu tot op welke hoofdspoorwegen en voor welke spoorvoertuigen de in dat artikel bedoelde ontheffing of vrijstelling mogelijk is.

De delegatiegrondslag in het negende lid van artikel 36 Spoorwegwet blijkt bij nader inzien niet nodig.

2°. Ministeriële regelingen op grond van artikel 8, vierde lid, en artikel 9, zesde lid, blijken bij nader inzien niet nodig.

Voor artikel 8, zevende lid, van de Spoorwegwet is de delegatiegrondslag in lijn met het advies van de Afdeling meer begrensd tot de omschrijving van hoofdspoorwegen waar bijvoorbeeld met «lightrail» voertuigen mag worden gereden en om regels met het oog op het veilig gebruik van die hoofdspoorwegen met die voertuigen. Dit is nader toegelicht in de memorie van toelichting.

¹⁷ Zie artikel I, onderdeel II.

¹⁸ Memorie van toelichting, § 4.1 Aanleiding en inhoud.

¹⁹ Zie in dit verband aanwijzing 334 van de Aanwijzingen voor regelgeving (Ar.).

²⁰ Zie in dit verband de toelichting bij Ar. 10a inzake experimenteerbepalingen.

De onderwerpen waarop de delegatie, bedoeld in artikel 22, vierde lid, betrekking kan hebben, zijn al nauwkeurig in artikel 22 van de Spoorwegwet zelf vermeld. Deze onderwerpen zijn nauw gerelateerd aan de bescherming van de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze afbakening zou bij nadere overweging inderdaad duidelijker in artikel 22, vierde lid, kunnen worden vastgelegd. Dit heeft er toe geleid dat artikel 22, vierde lid, zodanig is aangepast dat toepassing van de delegatiemogelijkheid uitdrukkelijk is begrensd tot «het belang van de bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan». Deze «afgrenzing» loopt daarmee parallel aan het in het artikel 19 te beschermen belang, zoals vastgelegd in artikel 19, eerste lid (daar waar het hoofdspoorwegen betreft), zodat daarmee ook sprake is van onderlinge consistentie.»

b. Overgangsregeling

De Afdeling acht het voorgestelde artikel 19, zevende lid, overbodig omdat de Afdeling van mening is dat de voorgestelde overgangsrechtelijke regels al kunnen worden meegenomen in de delegatiemogelijkheid van artikel 19, vijfde lid. Ik acht het echter van belang dat over de bevoegdheid om de voorgestelde regels te kunnen vaststellen geen enkel misverstand mag bestaan en wil dit buiten elke twijfel stellen, daarbij ook verwijzend naar het belang van voorkoming van onnodige procedures en aspecten van rechtszekerheid. De regels kunnen naar mijn oordeel mogelijk ook verder gaan dan zuiver overgangsrecht of naar zijn aard ook andere regels betreffen dan zuiver overgangsrecht. Het zal om diverse voorzieningen kunnen gaan die de invoering van het nieuwe stelsel raken, zoals de inwerkingtreding en het al dan niet toepasselijk zijn van bepaalde regels in bepaalde situaties. Om die reden geef ik de voorkeur aan handhaving van het zevende lid, waarbij wel de redactie is aangepast zoals aangereikt door de Afdeling. De memorie van toelichting is in lijn met het voorgaande aangepast.

c. Derogeren van wettelijke bepalingen

De Afdeling adviseert de woorden «of krachtens» te schrappen uit het voorgestelde derde lid van artikel 94 van de wet, opdat afwijken van de wet niet mogelijk is bij ministeriële regeling, maar slechts bij algemene maatregel van bestuur. Dit advies wordt overgenomen. De door de Afdeling benadrukte uitzonderlijkheid heeft tot een nadere beschouwing geleid van de noodzaak tot afwijken bij algemene maatregel van bestuur. Overwogen is de grondslag in de wet tot het toepassingsbereik daarvan te beperken. Op dit moment is er reden om aan te nemen dat de wet en het Besluit bijzondere spoorwegen niet voor alle categorieën bijzonder spoor onverkort moet gaan gelden, maar dat een beperkte set regels voor bepaalde categorieën wel wenselijk kan zijn, al dan niet op termijn. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn hiertoe aangepast.

3. Evaluatie

Volgens de toelichting zal de werking van het nieuwe artikel 19 periodiek worden geëvalueerd.²¹ In het voorstel noch in de Spoorwegwet²² is een evaluatiebepaling opgenomen.

De Afdeling adviseert in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen.

²¹ Memorie van toelichting, § 3.5 Aspecten van uitvoering, handhaving en evaluatie.

²² Artikel 126 van de Spoorwegwet verplichtte tot eenmalige evaluatie van de Spoorwegwet in het jaar 2006.

3. Evaluatie

Het advies om in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen, neem ik niet over. Het type evaluatie waarvan sprake is in de wet betreft een voortdurend monitoren aan de hand van praktijkervaringen. Het gaat meer om een «vinger aan de pols houden» met het oog op vlotte bijsturing. Voor zover nodig zal daarbij de uitvoeringsregelgeving worden beoordeeld, mede in het licht van het overgaan van het omgevingsregime in de nieuwe Omgevingswet. Een door de Afdeling voorgestelde wetsevaluatie voert daarmee veel verder dan het type evaluatie zoals bedoeld in de memorie van toelichting. De verwachting is ook niet dat de evaluaties tot aanpassing op het niveau van de wet zullen leiden. De passage over evaluatie is daarom uit de memorie van toelichting verwijderd.

4. Waarborgen externe veiligheid

De voorgestelde wijziging van artikel 19, eerste lid, aanhef, van de Spoorwegwet²³ strekt ertoe het toetsingskader dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen – voor gebruik van de hoofdspoorweg en de daarnaast gelegen gronden – gehanteerd wordt te verduidelijken. Volgens de toelichting stelt dit toetsingskader buiten twijfel dat artikel 19 geen betrekking heeft op niet specifiek benoemde en verwijderde belangen, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de «externe veiligheid». Deze verwijderde belangen worden behartigd door de overige van toepassing zijnde wetgeving, zoals de Wet milieubeheer.²⁴

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteedt aan activiteiten, die ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) geen vergunningplichtige activiteit is in de zin van de Wet milieubeheer, zoals het afkoppelen van een locomotief, omrijden en vervolgens weer aankoppelen aan dezelfde trein (met eventueel gevaarlijke stoffen aan boord) ten behoeve van vertrek in de tegenovergestelde richting op spooremlacements, het zogeheten kopmaken.²⁵ Uit bovengenoemd citaat uit de toelichting blijkt dat deze activiteit ook niet vergunningplichtig is op basis van de Spoorwegwet.

De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft weliswaar aan de Tweede Kamer laten weten in overleg te zijn met de betrokken partijen om de praktische gevolgen van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak in beeld te brengen,²⁶ maar bij de Afdeling bestaat de indruk dat de toets van dit zogeheten kopmaken op gevaar voor de externe veiligheid nog steeds niet is geregeld, ook al dateert de genoemde jurisprudentie uit 2004. Gelet op de belangen van omwonenden van dergelijke emplacements, zowel burgers als bedrijven, acht de Afdeling dit wel wenselijk.

De Afdeling adviseert in toelichting te verduidelijken hoe gewaarborgd is dat bij het zogeheten kopmaken voldaan wordt aan de gestelde vereisten voor externe veiligheid.

²³ Zie artikel I, onderdeel K.

²⁴ Memorie van toelichting, § 3.2 Verduidelijking van het belang dat de vergunning op grond van artikel 19 van de Spoorwegwet beoogt te dienen.

²⁵ Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 juni 2004, nr. 200401619/1, 15 februari 2006, nr. 200503272/1 en 27 juni 2012, nr. 201101874/1/A4.

²⁶ Brief van 11 juni 2012, nr. DGMI/BSK-2012/109343.

4. Waarborgen externe veiligheid

Ik volg het advies van de Afdeling om in de toelichting te verduidelijken hoe gewaarborgd is dat bij het zogeheten kopmaken voldaan wordt aan de gestelde eisen van kopmaken niet op. Artikel 19 van de Spoorwegwet heeft hierop geen betrekking. Wel kan ik het volgende hierover melden. De beheersing van de risico's vanwege het doorgaand vervoer van gevaarlijke stoffen over transportroutes die onderdeel zijn van het basisnet wordt geregeld in en op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zoals gewijzigd bij de Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en enige andere wetten in verband met de totstandkoming van een basisnet (Wet basisnet) (Stb. 2013, 307), die naar verwachting op 1 juli 2014 in werking treedt. Op dit moment wordt onderzocht of en zo ja, op welke wijze de risico's van het kopmaken, voor zover het gaat om treinbewegingen waarvan de risico's niet gereguleerd kunnen worden door de omgevingsvergunning voor het emplacement, verdisconteerd zouden moeten worden in de risicoplafonds van het basisnet. Voor de risico's van treinbewegingen die wel voor regulering door de omgevingsvergunning in aanmerking komen, wordt bezien of deze door algemene regels vervangen kunnen worden. Deze herschikking vraagt de nodige tijd. Zolang de risico's van het kopmaken nog niet zijn verdisconteerd in de risicoplafonds moet interim-beleid worden opgesteld. Daarin zal gemeenten alsook ProRail worden gevraagd rekening te houden met de risicocontouren zoals die thans zijn opgenomen in de omgevingsvergunning voor het emplacement, teneinde te waarborgen dat de risicogrenzen die in de omgevingsvergunning zijn vastgelegd worden gerespecteerd. Het interim-beleid kan door gemeenten worden gehanteerd om bij het nemen van ruimtelijk relevante besluiten invulling te geven aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Er is thans overleg gaande met de betrokken partijen met het oog op het formuleren van interim-beleid.

5. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. Redactionele bijlage

De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, behalve dat in de Locaalspoor- en Tramwegwet de verwijzing naar de Spoorwegwet (het betreft de Spoorwegwet 1875) niet is aangepast, aangezien deze wet vervalt op het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel II, van de wet.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een tweetal zaken te regelen. Het betreft ten eerste het opnemen van een grondslag in artikel 91 voor het kunnen vaststellen van tarieven, indien de bevoegdheid van een bestuursorgaan niet of niet uitsluitend voortvloeit uit de wet, maar op grond van een Europese verordening. Ten tweede is een omissie hersteld, ten gevolge van een foutieve wijzigingsopdracht in de Wet lokaal spoor. De in artikel 52 van die wet bedoelde opdracht, wordt alsnog in het voorstel tot wijziging van de Spoorwegwet doorgevoerd.

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 waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.13.0190/IV

- Onverminderd de opmerking in punt 2b van dit advies, adviseert de Afdeling de in artikel I, onderdeel K, voorgestelde zevende lid van artikel 19, de zinsnede «de invoering of het vervangen van regels» te vervangen door: de inwerkingtreding en het toepasselijk zijn van regels.
- In de in artikel I, onderdeel O, voorgestelde wijziging van artikel 26, onderdeel 2, de zinsnede «reizigers met een functiebeperking» vervangen door: gehandicapte personen en personen met beperkte mobiliteit (zie artikel 21, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1371/2007).
- In artikel II mist de Afdeling de aanpassing van artikel 19, vierde lid, en 19a, eerste lid, van de Wp2000 aan de wijzigingen door dit voorstel in de Spoorwegwet.
- In artikel III wordt de Algemene wet bestuursrecht aangepast aan de wijzigingen in de Spoorwegwet door dit voorstel. De Afdeling mist hier aanpassingen van andere wetten. De Afdeling wijst in dit verband op artikel 10, eerste en tweede lid, van de Locaalspoor- en Tramwegwet (waarin verwezen wordt naar het reeds vervallen artikel 10 van de Spoorwegwet), artikel 27, eerste lid, van de Wegenwet (zie wijziging artikel I, onderdeel O) en artikel 1 van de Wet economische delicten (opsomming artikelen Spoorwegwet en Wp2000 in onderdeel 4°).