

Vergaderjaar 2022–2023

36 189

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 maart 2023

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van 7 februari 2023 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel (Kamerstukken II 2022–2023, 36 189, nr. A). De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben nog een aantal vragen. Graag gaat de regering hierna in op de vragen die in het verslag zijn gesteld en hoopt dat met onderstaande reactie de vragen afdoende zijn beantwoord.

Proces en gekozen wijze van implementatie

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering wat de reden is dat het niet gelukt is om de implementatiedeadline te halen.

De hoofdreden waarom het niet gelukt is om de (gewijzigde) richtlijn tijdig te implementeren, is dat aanvankelijk ervoor is gekozen om in het wetsvoorstel ook een wettelijke basis op te nemen voor de verwerking van persoonsgegevens in de verkeersongevallenregistratie. Later is gebleken dat het voorbereiden van wetgeving over dat onderwerp meer tijd en onderzoek vergt dan vooraf was ingeschat.

In de verkeersongevallenregistratie worden gegevens verzameld over de omstandigheden waaronder een ongeval heeft plaatsgevonden. Deze gegevens kunnen van nut zijn voor wegbeheerders bij de uitvoering van de taken die voor hen voortvloeien uit de richtlijn. De richtlijn verplicht bijvoorbeeld om van elk dodelijk verkeersongeval een verslag uit te brengen. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming stellen echter eisen aan de verwerking van persoonsgegevens. Momenteel ontbreekt de door de AVG verlangde wettelijke basis.

Vanwege de samenhang tussen de richtlijn en de verkeersongevallenregistratie, is in een eerder stadium in de voorbereiding van dit wetsvoorstel ervoor gekozen deze onderwerpen in één wetsvoorstel te bundelen.

Nadien is echter geconstateerd 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. De opgelopen vertraging omtrent de verkeersongevallenregistratie heeft geleid tot dusdanige vertraging bij de implementatie dat de deadline niet is gehaald. Om verdere vertraging te voorkomen is ervoor gekozen het voorliggende, separate wetsvoorstel in te dienen voor implementatie van de richtlijn.

Voor een uitgebreider antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van de Memorie van Toelichting.

De leden willen weten of het niet halen van deze deadline een reden is geweest om met dit wetsvoorstel de implementatie van de richtlijn over te hevelen naar een algemene maatregel van bestuur (AMvB) of dat er inhoudelijke argumenten waren. De leden vragen de regering om bij het antwoord de voorlichting van de Raad van State aan de Tweede Kamer van 9 november 2022 inzake voorhangprocedures bij algemene maatregelen van bestuur betrekken.

Het klopt dat de uiterste implementatiedatum niet is gehaald. Dit is echter geen reden geweest voor de keuze om de (gewijzigde) richtlijn niet geheel op wetsniveau te implementeren.

Bij de implementatie van de richtlijn zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving (Avr) als kader gebruikt; deze aanwijzingen moeten in acht worden genomen bij de voorbereiding en vaststelling van regelgeving.

Uit de Avr volgt dat bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling moet bevatten.¹ In lijn met de Avr is ervoor gekozen om in het wetsvoorstel de hoofdelementen op te nemen; het wetsvoorstel bevat regels over de reikwijdte en structurele elementen van de regeling en de bevoegdheidsverdeling.

Voor het overige is de keuze gemaakt om de richtlijn op een lager niveau te implementeren. Het gaat dan met name om regels over hoe de wegbeheerder uitvoering moet geven aan de verkeersveiligheidsinstrumenten die de richtlijn voorschrijft. Eén van de redenen voor die keuze is dat de richtlijn en de bijlagen al een gedetailleerde invulling geven aan die instrumenten. Nederland is als lidstaat verplicht om de richtlijn volledig en nauwkeurig te implementeren.

Daarnaast schrijft de Avr voor dat bindende EU-rechtshandelingen zoals richtlijnen zuiver worden geïmplementeerd.² Dit houdt in dat geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn en betekent onder meer dat vermeden moet worden om in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid mee te nemen. Hierdoor bestaat er bij de implementatie van de onderhavige richtlijn nauwelijks ruimte voor de Nederlandse wetgever voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzes.

Verder leent de richtlijn zich vanwege haar sterk technische karakter niet goed voor regeling bij wet en acht de regering het vanuit het oogpunt van toegankelijke regelgeving beter om de materiële elementen niet in de wet op te nemen, maar om op een lager niveau een (zoveel mogelijk) integrale materiële regeling tot stand te brengen. Deze keuze maakt het ook

¹ Avr, aanwijzing 2.19.

² Avr, aanwijzing 9.4.

mogelijk om eventuele toekomstige wijzigingen van de richtlijn sneller te implementeren.

Om bovenstaande redenen acht de regering het toelaatbaar om de implementatie van de richtlijn deels bij wet en deels op lager niveau te regelen.

Overigens merkt de regering op dat de oorspronkelijke richtlijn ook momenteel deels op wetsniveau en deels in een ministeriële regeling is geïmplementeerd. Op wetsniveau zijn hoofdzakelijk de reikwijdte, structurele elementen en bevoegdheidsverdeling geregeld en de meer concrete invulling is op lager niveau geregeld. De gekozen wijze van implementatie van de nu aan de orde zijnde wijziging sluit, kortom, nauw aan bij hoe de richtlijn tot op heden is geïmplementeerd in het Nederlandse recht.

Tot slot vragen de leden om in het antwoord de voorlichting van de Raad van State aan de Tweede Kamer van 9 november 2022 te betrekken.³ De Raad van State besteedt in deze voorlichting onder meer aandacht aan het primaat van de wetgever. Hierover geeft de Raad van State het volgende aan:

«Daarbij gaat het erom dat de voornaamste onderdelen van een regeling in een wet in formele zin behoren te worden neergelegd en dus níet worden gedelegeerd aan de regering of een Minister, omdat parlementaire betrokkenheid ontbreekt als die organen algemeen verbindende voorschriften vaststellen. (...) Het primaat van de wetgever gaat niet over de vraag welke zaken een grondslag in de wet horen te hebben, maar welke zaken in de wet zélf geregeld moeten worden. Tot de hiervoor genoemde voornaamste onderdelen behoren in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling en de voornaamste duurzame normen zoals de bevoegdheidsverdeling.»

De regering is van mening dat zij recht doet aan het primaat van de wetgever en de uitleg die de Raad van State daaraan geeft. Het wetsvoorstel regelt de zaken die in de wet geregeld moeten worden en aan de keuze om de richtlijn deels op lager niveau te implementeren ligt een deugdelijke onderbouwing ten grondslag.

Verder geeft de Raad van State in de voorlichting aan dat het parlement in beginsel niet betrokken is bij de vaststelling van gedelegeerde regelgeving (zoals een AMvB). Dit sluit aan bij de Avr, waarin staat dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan.⁴

Aangezien de AMvB uitsluitend strekt tot uitvoering van bindende besluiten van de EU is, gelet op artikel 1:8 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht, afgezien van het voorleggen van een ontwerp van dit besluit aan het parlement (voorhang), zoals bedoeld in artikel 2b van de Wvw 1994.

Gelet op het bovenstaande, meent de regering bij de implementatie van deze richtlijn duidelijke keuzes te hebben gemaakt over wat het op welk niveau regelt en waarom het heeft afgezien van voorhang van de AMvB. De regering ziet geen bijzondere reden waarom het parlement bij de AMvB betrokken moet worden.

³ *Kamerstukken II 2022/23*, 35 957, nr. 14.

⁴ Avr, aanwijzing 2.35.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA constateren dat er een wet wordt ingetrokken terwijl het aangekondigde alternatief, de AMvB, nog niet beschikbaar is. De leden vragen of de regering kan aangeven hoe in zo'n geval het parlement kan oordelen over de inhoud van de regels, dan wel of het gekozen juridische alternatief het juiste is?

Begrijpt de regering de vraag goed, dan veronderstellen de leden dat de AMvB het juridische alternatief is voor de wet die met dit wetsvoorstel wordt ingetrokken. Dat is echter niet het geval.

Tot op heden is de richtlijn geïmplementeerd in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) en een ministeriële regeling (Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid weginfrastructuur). In de Wbr zijn de reikwijdte en structurele elementen van de regeling vastgelegd en de meer concrete invulling is op lager niveau geregeld.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet onder meer in de intrekking van de Wbr en het opnemen van een wettelijke grondslag in de Wegenverkeerswet 1994 die het mogelijk maakt om de richtlijn om de implementatie op lager niveau te regelen. Net als de Wbr nu bevat die wettelijke grondslag in hoofdlijnen de reikwijdte en structurele elementen van de regeling. In feite komt die wettelijke grondslag (en niet de AMvB) dus in de plaats van de in te trekken wet.

Overigens wijst de regering erop dat de AMvB beschikbaar is. Op 21 november 2022 is het ontwerpbesluit aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State en sindsdien is het raadpleegbaar in de wetgevingskalender.⁵ Bij advies van 15 februari 2023 heeft de Raad van State laten weten geen opmerkingen te hebben over het ontwerpbesluit en geadviseerd het besluit te nemen.

Het ontwerpbesluit en het advies van de Raad van State zijn bijgevoegd.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA willen weten of er al een concept voor deze AMvB beschikbaar en op welke termijn na eventuele aanvaarding van het wetsvoorstel de regering verwacht de AMvB definitief vast te kunnen stellen?

Zie het antwoord op de vorige vraag.

De regering verwacht de AMvB in het tweede kwartaal van 2023 definitief vast te stellen, gelijktijdig met de afronding van het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen dat er bij het implementeren van de gewijzigde richtlijn weinig beleidsruimte over zou zijn gebleven, omdat de richtlijn nu erg gedetailleerd is. Daarom zou implementeren bij gedelegeerde wetgeving het geëigende middel zijn volgens de memorie van toelichting. De leden willen weten of deze motivering niet voorbijgaat aan het feit dat het belangrijk is om een debat te kunnen voeren over de vraag of de gekozen implementatie voldoende uitvoerbaar en geïnstrumenteerd is en over de vraag of het niet beter is om de richtlijn meer dan minimaal uit te voeren.

Zoals in het antwoord op een eerdere vraag is aangegeven, zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving (Avr) als kader toegepast bij het opstellen van het wetsvoorstel. In de Avr staat dat bij de keuze welke elementen in de wet zelf geregeld moeten worden en voor welke elementen delegatie is toegestaan, het primaat van de wetgever als richtsnoer dient. Daarbij is aangegeven dat dit primaat niet betekent dat

⁵ Wetgevingskalender.overheid.nl. KetenID: WGG011901.

het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Lang niet alle onderdelen van een regeling zijn namelijk van die betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt.⁶

In de voorbereiding is onderzocht welke elementen van de richtlijn op wetsniveau geregeld moeten worden en welke elementen op lager niveau geregeld kunnen worden. Er is voor gekozen om de hoofdelementen van de richtlijn in de wet op te nemen en de richtlijn voor het overige op een lager niveau te implementeren. Voor de redenen voor deze keuze verwijst de regering naar het eerdergenoemde antwoord.

Voor de volledigheid merkt de regering op dat niet is beoogd om slechts een zo minimaal mogelijke uitvoering van de richtlijn mogelijk te maken. Dat zou niet in het belang van de verkeersveiligheid zijn. De AMvB biedt de ruimte aan wegbeheerders om meer te doen dan dat de richtlijn voorschrijft. Zo staat het de wegbeheerder vrij om de verschillende verkeersveiligheidsinstrumenten uit de richtlijn vaker en op meer wegen toe te passen dan waartoe de richtlijn verplicht.

De leden vragen de regering om aan te geven wat er voor de uitvoering van de beoogde AMvB nodig is en te onderbouwen of in geval van de aangekondigde AMvB dit het geval is.

Er zijn verschillende aspecten van belang voor de uitvoering van de AMvB.

Een belangrijk aspect is dat wegbeheerders over voldoende kennis dienen te beschikken om de verkeersveiligheidsinstrumenten uit de richtlijn toe te kunnen passen. Daarom is ervoor gekozen om wegbeheerders al in een vroeg stadium van de voorbereiding te betrekken bij de implementatie. Er is een startbijeenkomst gehouden, waarbij wegbeheerders zijn voorgelicht over de inhoud van de richtlijn. Vervolgens is voor elk onderdeel van de richtlijn een werkgroep gevormd. Doel van deze werkgroepen was om reeds opgedane kennis over de richtlijn te delen en om ondersteuning te bieden bij de implementatie van de richtlijn in de operationele werkprocessen.

Daarnaast is in samenwerking met de wegbeheerders een handreiking opgesteld ter ondersteuning van wegbeheerders bij de praktische toepassing van de verkeersveiligheidsinstrumenten.⁷

Een ander aspect dat voor de uitvoerbaarheid van belang is dat er voldoende (gekwalficeerde) personen beschikbaar zijn om de verkeersveiligheidsinstrumenten uit te voeren. In dit kader wordt onder meer gewerkt aan een nieuwe opleiding voor verkeersveiligheidsauditors en bijzondere verkeersveiligheidsinspecteurs. Op basis van het huidige aantal gekwalficeerde verkeersveiligheidsauditors en deskundigen op het gebied van wegontwerp, verkeerstechniek en ongevalsanalyse is de verwachting dat het aantal auditeurs en inspecteurs voldoende zal zijn om de procedures uit te voeren die de komende jaren benodigd zullen zijn.

Voor een uitgebreidere toelichting op deze en andere uitvoeringsaspecten, wordt verwezen naar punten 4, 5 en 6 van de Nota van Toelichting bij de ontwerp-AMvB.

⁶ Avr, aanwijzing 2.19.

⁷ RISM-II (Road Infrastructure Safety Management) – CROW (Raamwerk RISM-II).

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen dat gekozen wordt voor het middel van de AMvB zodat tijdige implementatie van toekomstige richtlijnen sneller kan plaatsvinden. De leden wijzen erop dat het wetsvoorstel pas (ruim) na het verstrijken van de implementatiedeadline ingediend bij de Tweede Kamer. De leden vragen de regering om aan te geven waarom zij de uitvoering van de richtlijn in het vervolg liever bij AMvB wil regelen.

De regering stelt voorop dat vraag de suggestie wekt dat de richtlijn tot nu toe volledig op wetsniveau zou zijn geïmplementeerd. Dat is niet zo; momenteel is de richtlijn deels in de wet en deels op lager niveau geïmplementeerd.

Voor zover de leden willen weten wat de redenen zijn voor de keuze om de richtlijn deels op wetsniveau en deels op lager niveau te implementeren, verwijst de regering naar het antwoord op de tweede vraag.

De leden willen weten waarom het uitsluiten van parlementaire betrokkenheid bij de implementatie van deze richtlijn nu en in de toekomst nodig is om de implementatiedeadline te halen en hoe dit dossier zich onderscheidt van andere dossiers waar dit wel haalbaar is. De leden vragen de regering om te reflecteren op de afweging die zij hierin gemaakt heeft tussen het belang dat wet- en regelgeving democratisch gelegitimeerd is en het belang van tijdige implementatie van EU-richtlijnen.

Het wetsvoorstel voorziet onder meer in een wettelijke grondslag die het mogelijk maakt om de implementatie op lager niveau te regelen. Dit betekent dat als de richtlijn in de toekomst wijzigt en die wijziging binnen de reikwijdte van de wettelijke grondslag blijft, er voor de implementatie geen wetswijziging nodig is. Implementatie kan daardoor sneller plaatsvinden. De regering beweert echter niet dat de wettelijke grondslag nodig is om de implementatiedeadline bij volgende wijzigingen wel te halen.

Verder geldt dat er naast het belang van tijdige implementatie meer redenen ten grondslag liggen aan de keuze om de richtlijn deels op lager niveau te implementeren. Voor deze redenen verwijst de regering naar het antwoord op de tweede vraag.

De regering heeft het onderhavige wetsvoorstel ter overweging aangeboden aan het parlement en zodoende kan het parlement zich uitspreken over de voorgestelde wettelijke grondslag. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang dat wet- en regelgeving democratisch gelegitimeerd is.

Ten overvloede merkt de regering op dat het wetsvoorstel parlementaire betrokkenheid in de toekomst niet uitsluit. Het kan zijn dat de richtlijn in de toekomst zodanig wijzigt dat de voorgestelde wettelijke grondslag geen afdoende basis meer biedt voor implementatie op lager niveau. In dat geval is voor implementatie een wetswijziging nodig en zal het parlement sowieso moeten worden betrokken.

Inhoudelijk

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen dat de regering voornemens om slechts de minimale eisen uit de richtlijn aan te houden bij de implementatie. De leden willen weten waarom voor deze lijn gekozen wordt, gezien het grote maatschappelijke belang van de verkeersveiligheid van onze weginfrastructuur.

Zoals in het antwoord op een eerdere vraag is aangegeven, schrijft de Avr voor dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Deze «zuivere» implementatie betekent onder meer dat vermeden moet worden om in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid mee te nemen. Daarom is ervoor gekozen bij de implementatie de minimale eisen uit de richtlijn aan te houden.

Dit doet niet af aan het feit dat de regering zich bewust is van het grote maatschappelijke belang van de verkeersveiligheid van de weginfrastructuur. Implementatie van deze richtlijn vormt dan ook slechts een deel van het nationale verkeersveiligheidsbeleid. Verder valt te denken aan onder meer het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 – het gezamenlijke verkeersveiligheidsplan van de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen – en het Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid.

Zoals eerder opgemerkt, is met de gekozen wijze van implementatie ook niet beoogd slechts een zo minimaal mogelijke uitvoering van de richtlijn mogelijk te maken. De AMvB biedt de ruimte aan wegbeheerders om meer te doen dan wat de richtlijn voorschrijft. Zo is de wegbeheerder bevoegd de verplichtingen van de richtlijn op meer wegen toe te passen dan (uitsluitend) de wegen waarvoor de richtlijn geldt en staat het de wegbeheerder vrij om de verkeersveiligheidsinstrumenten uit de richtlijn vaker toe te passen op de wegen binnen het eigen beheergebied dan waartoe de richtlijn verplicht.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoe de regering concreet vorm wil geven aan de implementatie van de richtlijn op grond van de voorgestelde delegatiebepaling.

De insteek van de regering is zuivere implementatie; in de gedelegeerde regelgeving worden geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Daarnaast is ervoor gekozen om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de richtlijn.

Voor de concrete uitwerking verwijst de regering graag naar de bijgevoegde ontwerp-AMvB.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen dat de regering de gevolgen van de trage implementatie van de richtlijn nuanceert. Volgens de regering zou de bestaande praktijk al in grote mate aansluiten op de richtlijn. De leden vragen de regering om aan te geven in hoeverre de huidige praktijk al in overeenstemming is met de richtlijn, en op welke punten niet.

In 2008 is de richtlijn vastgesteld. Aanvankelijk was de richtlijn alleen van toepassing op wegen die in Nederland in beheer zijn van het Rijk. Als beheerder van de rijkswegen heeft Rijkswaterstaat (RWS) zodoende al ruime ervaring opgedaan met de verkeersveiligheidsinstrumenten uit de richtlijn.

In 2019 is de richtlijn gewijzigd. De belangrijkste wijziging is de uitbreiding van het toepassingsgebied. Als gevolg hiervan moeten nu ook een aantal provincies en gemeenten de instrumenten uit de richtlijn toepassen.⁸ Voor

⁸ De Minister van Infrastructuur en Waterstaat – in de praktijk Rijkswaterstaat – beheert momenteel 82% van de wegen waarop de (gewijzigde) richtlijn van toepassing is. De overige 18% is in beheer van provincies en gemeenten.

deze wegbeheerders zijn die instrumenten nieuw. Tegelijk sluiten deze instrumenten inhoudelijk wel aan bij bestaande processen uit het SPV 2030.

Daarnaast zijn het systematisch aandacht besteden aan verkeersveiligheid tijdens het ontwerpproces van weginfrastructuurprojecten en het monitoren en verbeteren van de verkeersveiligheid van het wegennet, activiteiten die wegbeheerders al structureel uitvoeren. Hierbij maken de wegbeheerders gebruik van de laatste kennis en inzichten op het gebied van verkeersveiligheid, passen zij zoveel als mogelijk de vigerende ontwerprichtlijnen voor wegen toe en hanteren zij de gebruikelijke methoden voor verkeersveiligheidsanalyses en wegininspecties. Een groot deel van de procedures die de richtlijn voorschrijft komt overeen met de wijze waarop wegbeheerders al uitvoering geven aan hun taak om de verkeersveiligheid op hun wegen te borgen. Belemmeringen bij de uitvoering van de instrumenten uit richtlijn worden dan ook niet voorzien.

Voor een uitvoeriger antwoord op de vraag in hoeverre de bestaande praktijk al in overeenstemming is met de richtlijn, verwijst de regering naar de ontwerp-AMvB.

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