

Vergaderjaar 2020–2021

35 664

Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Verzamelwet IenW 2020)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 augustus 2020 en het nader rapport d.d. 1 december 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 juni 2020, no. 1010001268, 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 24 augustus, nr. W17.20.0205/IV bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer ingediend wordt.

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursieve tekst aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 2020, no. 2020001268, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Verzamelwet IenW 2020), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de harmonisatie van benoemingstermijnen van leden van zelfstandige bestuursorganen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In verband daarmee is aanpassing wenselijk

van de toelichting. Ook adviseert zij het doel van de grondslag voor een ministeriële regeling inzake het toezicht van de Minister op het zelfstandig bestuursorgaan Airport Coordination Netherlands te verduidelijken en de grondslag voor een informatiestatuut en periodieke rapportageplicht dragend te motiveren. Indien die motivering niet kan worden gegeven, adviseert zij van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.

1. Harmonisatie benoemingstermijnen

Het wetsvoorstel harmoniseert de maximale benoemingsduur van leden van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat voor benoemingstermijnen geen uniforme regeling; evenmin is er thans van rijkswege een gemeenschappelijke standaard.¹ De benoemingsduur varieert nu en kent in sommige gevallen geen maximum. Voorgesteld wordt te regelen dat een bestuurslid maximaal tweemaal voor een periode van maximaal vier jaar zitting kan hebben in een bestuur. In bijzondere situaties kan een bestuurslid na herbenoeming nog eenmaal worden herbenoemd voor een periode van twee jaar.

a. In de toelichting wordt opgemerkt dat de bestaande verschillen in de termijnen voor benoeming en herbenoeming historisch zo zijn gegroeid, maar dat deze verschillen niet goed vallen uit te leggen. In dat verband wordt ook gewezen op het belang van regelmatige vervanging van de bestuursleden van zbo's. Daarom wil de regering dit harmoniseren. Dit doet de vraag rijzen wat de inhoudelijke argumenten zijn voor de harmonisatie tot één standaardregeling en voor de beperking ervan tot het beleidsterrein van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit klemmt des te meer daar er in de Kaderwet zbo's voor gekozen is om de keuze inzake benoemingstermijnen vrij te laten. Op de verhouding met de Kaderwet zbo's en de daarin gemaakte keuzen wordt in het geheel niet ingegaan.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

b. Volgens de toelichting hebben enkele zbo's aangegeven in de aan te passen benoemingstermijnen een beperking te zien. Voor de regering weegt echter het belang van regelmatige vervanging van de bestuursleden van zbo's zwaarder, aldus de toelichting. Niet toegelicht wordt of er zich in deze gevallen geen omstandigheden voordoen die aanleiding kunnen geven tot afwijking van de gekozen standaardregeling.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden, in elk geval voor de zbo's voor wie de gevolgen van de voorgestelde aanpassingen het grootst zijn, en daarbij in te gaan op eventuele bezwaren die door betrokken zbo's naar voren zijn gebracht.

Eén van de doelstellingen van de Kaderwet was het bevorderen van eenheid met betrekking tot het recht inzake zbo's. Daarbij zijn destijds echter niet alle onderwerpen betreffende organisatie en aansturing van zbo's in de Kaderwet geharmoniseerd. Bij de totstandkoming van de Kaderwet is voorzien dat in bijzondere wetgeving aanvullende regels of van de Kaderwet afwijkende regels zouden worden opgenomen.² In de Kaderwet is een algemene regeling getroffen voor benoeming en ontslag

¹ Wel heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen, verenigd in de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, zelf het initiatief genomen tot een Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners, dat is uitgewerkt in de Handreikingen operationalisering principes Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners de Handreikingen is opgenomen dat benoeming maximaal tweemaal voor vier jaar kan plaatsvinden, maar dat herbenoeming daarna nog mogelijk is na een positieve beoordeling op basis van een formele evaluatie (paragraaf 3.4.1 van de Handreikingen). Overigens is evenwel in de Code opgenomen dat een formele evaluatie ook de basis is voor een herbenoeming na een eerste termijn (paragraaf 3.4 van de Code).

² Kamerstukken II, 2000/01 27 426, nr. 3, blz. 5 en 6.

van bestuursleden, maar is niets opgenomen over de benoemingstermijnen. Dit omdat destijds afgebakende benoemingstermijnen sporadisch voorkwamen en de verschillende bestuursfuncties bij zbo's qua aard en omvang sterk uiteenliepen.

De regering heeft nu de wens de benoemingstermijnen van verschillende zbo's op het beleidsterrein van lenW af te bakenen en te harmoniseren. Dit sluit aan bij een breder streven van de Minister van lenW om het beleid ten aanzien van zbo's op het beleidsterrein van lenW waar mogelijk gelijk te trekken. Door afgebakende benoemingstermijnen wordt bovendien voorkomen dat een bestuurder van een zbo te lang blijft zitten en zich teveel vereenzelvigd met het zbo. Een regelmatige vervanging van bestuursleden houdt de bestuursleden en de organisatie scherp. Hoewel de betreffende zbo's in de omvang en aard van hun taken van elkaar verschillen, meent de regering dat deze verschillen niet van dien aard zijn dat zij noodzaken tot een verschillende benadering met betrekking tot de benoemingstermijnen van bestuursleden.

De toelichting is in het licht van het bovenstaande aangevuld, waarbij tevens nader is ingegaan op de consultatiereactie van een tweetal zbo's.

2. Ministeriële regeling inzake toezicht op ACNL door Minister

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag in de Wet luchtvaart op grond waarvan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat regels kan stellen over de uitoefening van het diens toezicht op het zbo Airport Coordination Netherlands (ACNL). Daarnaast wordt erin voorzien dat de Minister een informatiestatuut kan vaststellen en dat de Minister de directie kan opdragen een periodieke rapportage uit te brengen.³ Blijkens de toelichting wordt beoogd hiermee de Minister in te staat te stellen de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van de wettelijke taken van de ACNL te verifiëren.⁴

De Afdeling wijst erop dat hoofdstuk 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen reeds de informatievoorziening, sturing en toezicht ter zake van zbo's regelt. In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding van de voorgestelde regeling in de Wet luchtvaart tot de bevoegdheden van de Minister op grond van de Kaderwet zbo's.

In het bijzonder rijst de vraag over het nut en de noodzaak van de grondslag voor een informatiestatuut en een rapportageplicht⁵ in het licht van artikel 20 van de Kaderwet zbo's. Dat artikel regelt immers dat een zbo desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen aan de Minister verstrekt en dat de Minister inzage kan vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Ter uitoefening van deze bevoegdheden kan de Minister reeds een informatiestatuut vaststellen of verzoeken om periodieke rapportages.

Over de voorgestelde grondslag voor een ministeriële regeling over de uitoefening van het toezicht merkt de Afdeling verder nog het volgende op. De toelichting lijkt ervan uit te gaan dat een regeling vooral zal zien op de praktische aspecten van de uitoefening van het toezicht.⁶ Voor zover evenwel beoogd wordt om taken en bevoegdheden in het kader van het

³ Artikel VI, onderdeel F, van het wetsvoorstel dat artikel 8a.70 invoegt in de Wet luchtvaart.

⁴ Artikelsgewijze toelichting bij artikel VI, onderdeel F.

⁵ Zie het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 8a.70 Wet luchtvaart.

⁶ Artikelsgewijze toelichting bij artikel VI, onderdeel F.

toezicht op ACNL te regelen, is het ongewenst dat dat bij ministeriële regeling geschiedt.⁷

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting het doel van de ministeriële regeling te verduidelijken en het nut en de noodzaak van de grondslag voor een informatiestatuut en een rapportageplicht dragend te motiveren, dan wel dit onderdeel van het wetsvoorstel te schrappen.

Naar aanleiding van dit advies is de grondslag voor de ministeriële regeling alsmede de toelichting daarbij aangepast. Het uitgangspunt van de Minister van IenW is om het beleid inzake informatievoorziening, sturing en toezicht voor alle onder IenW ressorterende zbo's zoveel mogelijk gelijk vorm te geven. In dat kader worden bij ministeriële regeling regels gesteld met betrekking tot bijvoorbeeld de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en de toepassing van artikel 32 Kaderwet. Het is daarnaast niet noodzakelijk om een afzonderlijk informatiestatuut op te stellen of te kunnen opdragen tot afzonderlijke periodieke rapportages. De grondslag is bovendien niet bedoeld en zal ook niet worden gebruikt voor het toedelen van nieuwe toezichtbevoegdheden.

3. Overige aanvullingen op het wetsvoorstel

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal wijzigingsvoorstellen toe te voegen, een aantal reeds opgenomen onderdelen aan te passen en enkele redactionele aanpassingen door te voeren.

Ten eerste zijn overgangsrechtelijke bepalingen toegevoegd aan de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet en zijn enkele technische verbeteringen in die wetten aangebracht.

Ten tweede worden een aantal bepalingen in de Spoorwegwet aangepast. In artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt de begripsomschrijving van «houder» vervangen. De artikelverwijzing is aangepast. Er wordt niet meer verwezen naar artikel 37, tweede lid, maar naar artikel 26aa, eerste lid, van de Spoorwegwet. In de definitie van het begrip *houder* is bedoeld te verwijzen naar het nationaal voertuigregister. Tot de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket stond in artikel 37, tweede lid, van de Spoorwegwet het nationaal voertuigregister beschreven, daarna was dat artikel 26aa, eerste lid, van de Spoorwegwet. Daarnaast wordt het ingevoegde artikel 33a van de Spoorwegwet aangepast. Het voorgestelde artikel 33a Spoorwegwet gaat over beoordelingsinstanties die worden aangemeld bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie in de ERA-database ERADIS, opdat de beoordelingsinstanties hun activiteiten in de hele Unie kunnen uitvoeren (eerste en tweede lid). Met de toevoeging van «Europees» in het eerste lid, wordt aangesloten bij de terminologie in de Spoorwegwet. Met de toevoeging van «een besluit tot» wordt aangesloten bij een vergelijkbare bepaling (art. 26u, eerste lid, Spoorwegwet). Met de toevoeging van een derde lid wordt aangesloten bij vergelijkbare bepalingen over conformiteitsbeoordelingsinstanties (artikelen 26u, vierde lid, en 26v, tweede lid, Spoorwegwet). Met de toevoeging van een vijfde lid wordt aangesloten bij vergelijkbare bepalingen over conformiteitsbeoordelingsinstanties (artikelen 26u, zevende lid en 26v, vierde lid, Spoorwegwet). Artikel 37 Spoorwegwet vervalt. Artikel 37 Spoorwegwet vereist dat de entiteit naast de certificering, door Onze Minister is erkend als een met het onderhoud belaste entiteit, voordat het onderhoud en herstel van spoorvoertuigen uitvoert.

⁷ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

Dit erkenningsvereiste vloeit niet voort uit de Spoorwegveiligheidsrichtlijn of uit daarop rustende bepalingen, maar is een nationaal vereiste, ontstaan in een tijd waarin certificering van bepaalde entiteiten -de entiteiten die onderhoud verrichtten aan spoorvoertuigen, bestemd voor personenvervoer- op vrijwillige basis geschiedde en men toch bepaalde eisen aan die entiteiten wenste te stellen. Met de invoering van verplichte certificering per 16 juni 2020, kan het Nederlands erkenningsvereiste vervallen.

Als laatste is er een samenloopbepaling toegevoegd, die noodzakelijk is geworden in verband met de samenloop van wijzigingen die volgen uit de Invoeringswet Omgevingswet en de Wet milieubeheer. Daarnaast is bij nader inzien gebleken dat kan worden volstaan met bestuursrechtelijke handhaving door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van de bepalingen betreffende EU-Milieukeur (artikel 18.2b van de Wet milieubeheer).

Als gevolg van alle bovengenoemde aanpassingen in het wetsvoorstel vindt een herschikking van een aantal artikelen en onderdelen plaats.

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, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga