

No. W17.23.00203/IV

's-Gravenhage, 14 december 2023

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2023, no.2023001678, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. De modernisering betreft vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Daarbij wordt gekozen voor een wet op hoofdlijnen, die in lagere regelgeving verder zal worden uitgewerkt. Het doel van deze wettelijke structuur is het vereenvoudigen van de implementatie van nieuwe Europese regelgeving en het vergroten van het gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers. Het voorstel bevat verder beperkt nieuwe eisen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de keuze voor een gemoderniseerde Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit bij de Europese richtlijnen die hierin (opnieuw) worden geïmplementeerd. Zij merkt wel op dat de gekozen structuur een aantal vragen oproept over de systematiek van wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving. Het primaat van de wetgever brengt mee dat de belangrijkste regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, uit de wet in formele zin moeten blijken. De uitwerking daarvan kan op een lager niveau worden geregeld. Dit uitgangspunt komt ook de uitvoeringspraktijk ten goede. Het voorstel en de toelichting geven hiervan onvoldoende blijk.

AAN DE KONING

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de vereiste onafhankelijkheid van de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) en de voorgenomen positionering van de NVi binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. *Achtergrond*

De Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor vormen het huidige wettelijke kader van de spoorregelgeving. De Spoorwegwet dateert van 2005 en voorzag toen in een algehele herziening van de toenmalige formele wetgeving inzake spoorwegen. Daarbij werden bestaande specifieke wetten over spoorwegen ingetrokken en vervangen door een nieuwe Spoorwegwet. De Wet lokaal spoor kwam in 2013 tot stand en introduceerde één geharmoniseerde wettelijke regeling voor de verschillende lokale en regionale spoorwegen. In lagere regelgeving wordt nadere invulling en uitwerking gegeven aan dit wettelijk kader.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. Volgens de toelichting betreft de modernisering vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Het is niet de bedoeling om het huidige gebruik van spoorwegen te wijzigen of de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden aan te passen.¹ Wel worden op onderdelen beperkte beleidswijzigingen voorgesteld om het stelsel toekomstbestendiger te maken.

De toelichting geeft een aantal redenen voor een modernisering van de spoorregelgeving.² Bij de totstandkoming van de Spoorwegwet waren de Europeesrechtelijke kaders nog in ontwikkeling. Implementatie van sindsdien verschenen richtlijnen heeft geleid tot een lappendeken aan regelgeving. Dit komt mede door de nationaalrechtelijke ordening naar verantwoordelijkheid voor een spoorweg, die niet aansluit bij de Europese systematiek. Ook de – soms gedetailleerde – inhoud van de Spoorwegwet staat aan een voorspoedige implementatie van nieuwe Europese regels in de weg. Tegen deze achtergrond adviseerde de Afdeling eerder om de spoorwegwet te herschrijven.³

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 januari 2016 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (W14.15.0443/IV), Kamerstukken II

Het doel van deze modernisering is het zoveel mogelijk toekomstbestendig maken van de spoorregelgeving. Dit betekent, aldus de toelichting, dat het stelsel “voldoende flexibel is om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid binnen de EU-kaders te faciliteren”. Concreet moeten Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze geïmplementeerd zijn (of kunnen worden), waarbij het streven is “om Europese richtlijnen zo veel mogelijk één-op-één te implementeren”. Het stelsel moet verder qua systeem, indeling en bewoording aansluiten op de Europese regelgeving en de keuzeruimte binnen deze Europese kaders benutten.⁴

b. *Inhoud*

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten wordt een nieuwe Spoorwegwet voorgesteld. Het wetsvoorstel bevat vooral algemene kaders, die in lagere regelgeving – in principe één algemene maatregel van bestuur (amvb) en één ministeriële regeling – zullen worden uitgewerkt.⁵ Deze gelaagde structuur moet niet alleen het gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers vergroten, maar ook de implementatie van nieuwe Europese regelgeving vereenvoudigen. Het wetsvoorstel is geordend aan de hand van de verschillende Europese richtlijnen,⁶ waarna hoofdstukken over ProRail en het toezicht en de handhaving volgen. In de hoofdstukken over Europeesrechtelijk gereguleerde onderwerpen gaat de implementatie ook vooraf aan meer nationaal georiënteerde bepalingen.

Hoewel het voorstel maar beperkt nieuwe eisen stelt, is sprake van enkele belangrijke wijzigingen. Zo wordt de koppeling tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het spoor en het toepasselijke juridische kader losgelaten. In plaats daarvan zullen de (nieuwe) gebruiksfuncties van spoorwegen het toepasselijke juridische kader bepalen. Zo geldt voor de gebruiksfuncties A (spoor met hoofdzakelijk personenvervoer), B (spoor met hoofdzakelijk goederenvervoer) en C (zowel personen- als goederenvervoer) dat het Unierecht

2015/16, 34474, nr. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1-3.3.

⁶ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (hierna: sera-richtlijn). Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L 2016, 138) (hierna: interoperabiliteitsrichtlijn). Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138) (hierna: spoorwegveiligheidsrichtlijn). Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51) (hierna: machinistenrichtlijn).

volledig van toepassing is,⁷ terwijl voor gebruiksfuncties E en F (lokale netten) geldt dat het Unierecht grotendeels niet van toepassing is, zodat meer ruimte is voor het stellen van nationale regels. In het wetsvoorstel wordt per paragraaf bepaald voor welke gebruiksfuncties de daar gestelde regels van toepassing zijn.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor spoorwegen wordt afzonderlijk toegewezen en ziet vooral op de ontwikkeling, de toegang en het beheer van de spoorweginfrastructuur. Daarnaast voorziet het voorstel in de aanwijzing van een Nationale Veiligheidsinstantie. Verder wordt, onder andere, het bezit van een veiligheidsbeheersysteem breder verplicht gesteld en de veiligheidscultuur op het spoor nader uitgewerkt ('just culture').

In de consultatieversie van het wetsvoorstel (voorjaar 2021) was een artikel opgenomen met nadere regels voor overwegen. De toelichting vermeldt dat dit artikel uit het wetsvoorstel is geschrapt en dat de verdergaande regulering van overwegen in een separaat wetsvoorstel is ondergebracht, dat een eigen planning kent.⁸ Over dat wetsvoorstel heeft de Afdeling op 16 maart 2022 advies uitgebracht.⁹ De toelichting vermeldt niets over de voortgang van dit traject.

Overigens gaat het onderhavige wetsvoorstel (nog) uit van de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Op 4 oktober 2023 heeft de Afdeling een advies uitgebracht over een nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet publiekrechtelijk omvorming ProRail, die dit wetsvoorstel aldus wijzigt dat ProRail een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt.¹⁰ Voor de goede orde merkt de Afdeling op dat het in de rede ligt de uitkomsten van dat wetstraject bij dit wetsvoorstel te betrekken.

2. Wettelijke structuur en niveau van regelgeving

Zoals hiervóór opgemerkt, worden in het wetsvoorstel de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen samengevoegd.¹¹ Daarbij vindt tegelijkertijd een herschikking plaats van het niveau waarop bepalingen worden neergelegd. De voorgestelde wet op hoofdlijnen gaat over alle spoorwegen in Nederland en bevat kaders en randvoorwaarden voor, onder

⁷ Tenzij het Unierecht bepaalt dat bij bepaalde soorten gebruik van het spoor de Europese regels niet gelden of de lidstaat bij bepaalde soorten gebruik de Europese regels kan 'uitzetten'.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2 en 14.4.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid (W17.21.0371/VI).

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 oktober 2023 over de nota van wijziging bij de wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail) (W17.23.00201/IV).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

andere, de indeling van spoorwegen naar gebruik, de aanwijzing van de bevoegde gezagen voor de verschillende spoorwegen en de verplichtingen waaraan de actoren binnen het spoorsysteem moeten voldoen. Deze constructie maakt het mogelijk om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau – dat van amvb of een ministeriële regeling – en daarmee op flexibele wijze te implementeren.¹²

a. *Primaat van de wetgever*

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om te voorzien in een nieuw wettelijk stelsel van spoorregelgeving dat niet alleen overkoepelend is, maar ook overzichtelijk en voldoende flexibel om toekomstbestendig te zijn. Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt zij ook de keuze voor een Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit bij de richtlijnen die hierin worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel is in dit specifieke geval gestructureerd als een kaderwet. Hierdoor wordt de implementatie van (ontwikkelingen in) de Europese spoorregelgeving vereenvoudigd.

Vanwege het uitgangspunt om in de wet alleen de hoofdlijnen van het stelsel te regelen, heeft de regering ervoor gekozen om bepalingen die momenteel in de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor of op besluitniveau zijn geregeld, in het nieuwe stelsel op een lager niveau te regelen.¹³ Dit roept vragen op over de systematiek van wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving.

De Afdeling wijst erop dat ook bij een kaderwetstructuur het primaat van de wetgever in acht moet worden genomen. Dit houdt in dat de wetgever zelf de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen moet maken.¹⁴ Bij een verdeling van regelgeving over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau moet de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevatten.¹⁵ Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient daarnaast zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en is, in het geval van delegatie aan een minister, slechts in bepaalde gevallen geoorloofd.¹⁶

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

¹³ Zo heeft de minister nu op grond van artikel 26x van de Spoorwegwet de bevoegdheid een aanwijzing van een aangemelde of aangewezen instantie te wijzigen, te schorsen, of in te trekken. Deze bevoegdheid komt niet terug in artikel 4.20 van het wetsvoorstel. In het zevende lid vindt delegatie aan de minister plaats. Of waar nu het Besluit spoorwegpersoneel 2011 regels stelt over de aanvraag tot verlening, wijziging of verlenging van een machinistenvergunning, delegeert artikel 5.3 van het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het stellen van regels hierover rechtstreeks aan de minister.

¹⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35300-VI, BD, punt 3.a.

¹⁵ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Zie aanwijzingen 2.23 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau van nationale regelgeving te implementeren is op zichzelf genomen begrijpelijk en voor zover deze Europese regelgeving geen beleidsinhoudelijke ruimte laat, in lijn met het wetgevingsbeleid.¹⁷

Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel om nationale keuzes die lidstaten binnen de kaders van Europese regelgeving kunnen maken, niet op wetsniveau, maar in lagere regelgeving te maken, roept echter vragen op.¹⁸ Het primaat van de wetgever brengt met zich dat deze keuzes op het niveau van de wet (zullen) moeten worden gemaakt, indien het gaat om een hoofdelement van de regeling. Het maken van dergelijke keuzes op het niveau van een amvb volstaat dan niet.

De Afdeling merkt op dat bij iedere beleidsinhoudelijke keuze moet worden beoordeeld of sprake is van een hoofdelement van de regeling en deze keuze dus op het niveau van de wet moet worden gemaakt. Alleen wanneer een beleidskeuze niet raakt aan de hoofdelementen van de regeling kan deze op het niveau van een amvb worden geregeld. Tegen deze achtergrond geeft de Afdeling een aantal voorbeelden van onderdelen die naar haar oordeel niet op het juiste niveau van regelgeving worden geregeld. Dit betreft (i) keuzes in lagere regelgeving in plaats van in de wet en (ii) keuzes in een ministeriële regeling in plaats van in een amvb.

¹⁷ Zie ook aanwijzing 9.8 en 2.24, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 3.4, 13.3.

i. Keuzes op wetsniveau

Accreditatie of erkenning

Uit de interoperabiliteitsrichtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn volgt dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie moet zijn geaccrediteerd of erkend.¹⁹ In het wetsvoorstel worden beide mogelijkheden als een keuze opgenomen in de betreffende bepalingen.²⁰ Uit de toelichting blijkt dat al vast staat dat in lagere regelgeving de keuze voor accreditatie zal worden gemaakt.²¹ Dit komt overeen met de huidige situatie en deze keuze sluit aan bij de voorkeur van de Europese Commissie voor accreditatie,²² die door de European Rail Agency (ERA) en een meerderheid van de lidstaten wordt onderschreven. Volgens de toelichting is de keuze op wetsniveau opengelaten uit het oogpunt van 'zuivere implementatie'.

De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt van 'zuivere implementatie' als zodanig geen reden is om een keuzemogelijkheid op grond van Europese regelgeving niet op wetsniveau in te vullen. De al vaststaande keuze voor accreditatie op lager niveau zal daarnaast, mede gelet op de voorkeur hiervoor op Europees niveau, een duurzame keuze zijn. De flexibiliteit van lagere regelgeving is in dit verband dus geen relevante factor.²³ In dit verband acht de Afdeling het daarom wenselijk de keuze voor accreditatie op wetsniveau te maken. Dit geeft bovendien de betrokken partijen de meeste duidelijkheid.²⁴

Vergunningstelsel

In reactie op een opmerking in de uitvoeringstoets van de ILT vermeldt de toelichting dat het wetsvoorstel in het kader van de meer nationaal geregelde gebruiksfuncties grondslagen bevat voor nationaal te stellen eisen in lagere regelgeving. In dat verband wordt gesproken van de mogelijke introductie van een vergunningverleningsstelsel.²⁵ De Afdeling merkt op dat (de grondslag voor) een dergelijk stelsel in de wet moet worden geregeld.²⁶ Ook moet in dat geval de toelichting ingaan op de verenigbaarheid van een vergunningstelsel met het Unierecht. Het wetsvoorstel en de toelichting voorzien hierin echter niet.

ii. Keuzes op amvb-niveau

¹⁹ Zie de artikelen 27 en 36 van de interoperabiliteitsrichtlijn en de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 op grond van artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

²⁰ Zie de voorgestelde artikelen 3.11 en 4.20.

²¹ Memorie van toelichting, paragrafen 6.4, 8.1.1 en 9.2.5.

²² Zie overweging 15 van de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013.

²³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 14.2.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de HUF-toets van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de consultatiereactie van de Raad voor Accreditatie.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2. Meer nationaal geregelde gebruiksfuncties betreffen de gebruiksfuncties E, F, G en H.

²⁶ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ten aanzien van een tweetal vergunningplichten wordt alleen voorzien in nadere uitwerking van de vergunningplicht bij ministeriële regeling. Dit betreft de spoorwegondernemingsvergunning uit de sera-richtlijn²⁷ en de machinistenvergunning uit de Machinistenrichtlijn.²⁸ Beide vergunningplichten worden onder de huidige Spoorwegwet nader uitgewerkt in een amvb en op enkele onderdelen aanvullend in een ministeriële regeling.²⁹

De Afdeling merkt op dat nadere regels ten aanzien van de machinistenvergunning nationale keuzes zullen bevatten, zoals de voorgenomen lagere minimumleeftijd voor het verkrijgen van een vergunning.³⁰ Daarnaast zijn enkele eisen voor het verkrijgen van deze vergunning geformuleerd als minimeisen, wat ook keuzes door de lidstaat mogelijk maakt.³¹ Wat de spoorwegondernemingsvergunning betreft, vermeldt de artikelsgewijze toelichting dat nauw wordt aangesloten bij hoofdstuk III van de sera-richtlijn, maar wordt niet duidelijk in hoeverre sprake is van nationale keuzes.³² Als sprake is van nationale keuzes bij de uitwerking van beide vergunningplichten is het wenselijk deze keuzes op het niveau van een amvb te maken.

b. *Conclusie*

Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt de Afdeling dat in dit specifieke geval is gekozen voor een kaderwetstructuur. Zij merkt echter op dat het primaat van de wetgever ook bij een dergelijke structuur in acht moet worden genomen. Dit brengt mee dat de belangrijkste regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, in de wet in formele zin moeten worden geregeld. De uitwerking daarvan kan wel op een lager niveau worden geregeld.

Het voorstel en de toelichting geven van dit uitgangspunt onvoldoende blijk, zoals blijkt uit de voorbeelden die worden gegeven. Daarbij merkt de Afdeling op dat het opnemen van de belangrijkste regels en (nationale) beleidskeuzes in de wet ook de uitvoeringspraktijk ten goede komt.³³ In dat verband is ook van belang dat de inhoud van de lagere regelgeving tijdig bekend wordt.

²⁷ Voorgesteld artikel 2.21, in het bijzonder het zesde lid.

²⁸ Voorgestelde artikelen 5.2, 5.3 en 5.4.

²⁹ Zie het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en het Besluit Spoorwegpersoneel 2011.

³⁰ De machinistenrichtlijn hanteert een minimumleeftijd van 20 jaar. Volgens het Besluit spoorwegpersoneel 2011 stelt Nederland een minimumleeftijd van 18 jaar. Deze leeftijdsgrens zal worden gehandhaafd. Zie het voorgestelde artikel 5.3 en de artikelsgewijze toelichting daarop.

³¹ Zie bijvoorbeeld artikel 11 van de machinistenrichtlijn.

³² Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 2.21.

³³ Dit blijkt ook uit de verschillende consultatiereacties en uitvoeringstoetsen, in het bijzonder die van de ILT, ProRail en DOVA.

De Afdeling adviseert in dit licht het voorstel en de toelichting aan te passen.

3. Nationale Veiligheidsinstantie

Het wetsvoorstel regelt in het voorgestelde artikel 1.11 dat de minister een dienst van zijn ministerie kan aanwijzen als de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi). Daarbij wordt verwezen naar de definitiebepaling in artikel 3, onderdeel 7, onder a, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

De verplichting om een NVi aan te wijzen vloeit voort uit artikel 16, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Ingevolge deze bepaling moet de NVi wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk zijn van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. De NVi moet dus ook onafhankelijk zijn van de concessieverlener voor het personenvervoer per trein, zijnde de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De toelichting spreekt de verwachting uit dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal worden aangewezen als de NVi. De ILT ressorteert onder de secretaris-generaal van het ministerie van IenW.³⁴ In de toelichting wordt onderkend dat het hoofd van de NVi een ondergeschikte is van de minister.³⁵

De spoorwegveiligheidsrichtlijn staat toe dat de NVi een afdeling binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie is, mits de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting ingaat op de waarborgen die voor deze onafhankelijkheid getroffen zullen worden bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij adviseert de Afdeling in te gaan op de Aanwijzingen voor de rijksinspecties, welke uitgangspunten biedt voor een onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, en de aangekondigde wet op de Rijksinspecties.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat het nodig is dat de toelichting verduidelijkt op welke wijze de NVi zal worden ingebed in de ILT en of bijvoorbeeld een scheiding zal worden aangebracht tussen de taken die de NVi uitoefent en de taken die ambtenaren van de ILT op (andere) aanwijzing van de minister uitoefenen.³⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de waarborgen van de onafhankelijkheid van de NVi en op de positionering van de NVi binnen de ILT.

³⁴ Artikel 22, tweede lid, van het Organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.1.2.

³⁶ Zie voorgesteld artikel 7.3 en de memorie van toelichting, paragraaf 12.1.

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,