

**Eenheid en verscheidenheid in regelgeving
van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

Bouwstenen voor een departementbreed wetgevingsbeleid?

Prof.dr. Ph. Eijlander, Dr. W. Voermans

Onderzoeksschool voor Wetgevingsvraagstukken
Katholieke Universiteit Brabant
december 2001

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Aard en inhoud van het onderzoek: de doorlichting	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	1
1.2 Doel en aanpak van het onderzoek	1
1.3 Het analysekader.....	3
1.4 De opzet van het rapport.....	4
1.5 Looptijd van het onderzoek	4
Hoofdstuk 2 Technische voorschriften in V&W-regelgeving	5
2.1 Regelingen met technische voorschriften.....	5
2.2 Oogmerk van regelingen.....	5
2.3 Gedragsnormen.....	6
2.4 De bevoegdheidsnormen in de regeling	8
2.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht.....	9
2.6 Stelsel van uitvoering toezicht en handhaving	10
2.7 Stelsel van rechtsbescherming.....	12
2.8 Stelsel van invoering en overgangsrecht	12
Hoofdstuk 3 Milieuvoorschriften in V&W-regelingen	13
3.1 Milieuregels in V&W-regelingen	13
3.2 Oogmerk van de normering in V&W-milieuregelingen.....	13
3.3 Gedragsnormen in milieuregelingen.....	14
3.4 De bevoegdheidsnormen in de regeling.....	17
3.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht.....	21
3.6 Stelsels van uitvoering toezicht en handhaving.....	23
3.7 Stelsel van rechtsbescherming	25
3.8 Stelsels van invoering en overgangsrecht	25
3.9 Verdere opvallende elementen.....	25
Hoofdstuk 4 Economische ordening en V&W-regelgeving	27
4.1 Economische ordening en V&W-regelingen	27
4.2 Oogmerk van de normering	28
4.2.1 Mogelijk maken van marktwerking	28
4.2.2 Scheppen van voorwaarden voor eerlijke mededinging	29
4.2.3 Basisregels voor dienstverlening	29
4.2.4 Toezicht als afgeleid oogmerk.....	30
4.3 Gedragsnormen in economische ordeningsregelingen	30
4.3.1 Ordeningsrelateerde gedragsregels	30
4.3.2 Blote gedragsregels.....	31
4.3.3 Basisvergunning- of basisconcessieregels.....	31
4.4 De bevoegdheidsnormen in economische ordeningsregelingen.....	32
4.4.1 Concessies en vergunningen.....	32
4.4.2 Concessie- en vergunningvoorschriften	34
4.4.3 EG-verklaringen, goedkeuringscertificaten en erkenningen	35
4.4.4 Ontheffingen	36
4.4.5 Delegatie van regels over vergunning- of concessievoorschriften	36
4.4.6 Overige delegatievraagstukken.....	36
4.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht.....	37
4.6 Stelsel van toezicht, uitvoering en handhaving	37

4.7	Stelsel van rechtsbescherming.....	39
4.8	Stelsel van invoering en overgangsrecht	39

Hoofdstuk 5 Besluitvorming over de infrastructuur 41

5.1	Besluitvorming over de infrastructuur en V&W-regelingen	41
5.2	Oogmerk van de normering	42
5.3	Gedragsnormen in infra-regelingen	43
5.4	Bevoegdheidsnormen in infra-regelingen.....	43
5.4.1	Modellen en regelingen.....	44
5.4.1.a	Het model van de ingebedde regeling.....	44
5.4.1.b	Het model van de aanvullende regeling.....	46
5.4.1.c	Het model "overrule".....	47
5.4.2	Bevoegdheidsnormen in de Belemmeringenwet privaatrecht	48
5.4.3	Bevoegdheidsnormen in de Telecommunicatiewet	48
5.4.4	Bevoegdheidsnormen in de Belemmeringenwet verordeningen	49
5.5	Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht.....	49
5.6	Stelsels van uitvoering en handhaving in infra-regelingen.....	50
5.7	Stelsels van rechtsbescherming.....	51
5.8	Stelsels van invoering en overgangsrecht.....	51

Hoofdstuk 6 Resultaten en bevindingen..... 53

6.1	Inleiding.....	53
6.2	Algemene bevindingen	53
6.3	Bevindingen op het vlak van het oogmerk van de regeling.....	55
6.4	Bevindingen gedragsnormen	55
6.5	Bevindingen bevoegdheidsnormen.....	57
6.5.1	Vergunningen, concessies en ontheffingen.....	57
6.6	Bevindingen, uitvoeringen en handhaving (inclusief het toezicht)	58
6.7	Bevindingen internationale en communautaire dimensie	59
6.8	Bevindingen rechtsbescherming	59
6.9	Bevindingen overgangsrecht.....	60
6.10	Overige bevindingen en opvallende elementen	60
6.10.1	Structurering en indeling.....	60
6.10.2	Aanhef considerans.....	61
6.10.3	De begripsbepaling	61
6.10.4	De reikwijdtebepaling	64
6.10.5	Citeertitel.....	64
6.10.6	Inwerkingtredingsbepaling	64

Aard en inhoud van het onderzoek: de doorlichting

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn in de afgelopen jaren wezenlijke veranderingen doorgevoerd. Een van die veranderingen is dat op het gebied van de juridische werkzaamheden een eerste fase van concentratie is doorgevoerd, hetgeen geleid heeft tot de vorming van CDJZ. CDJZ verricht de wetgevende taken voor de directoraten-generaal Personenvervoer en Rijkswaterstaat en overstijgende wetgeving. De overige directoraten-generaal beschikken nog over een eigen wetgevingsdirectie. Die concentratie betekent uiteraard nog niet dat daarmee alle wetten ook precies op dezelfde leest geschoeid zijn. Daar waar de achterliggende beleidsconcepten en situaties op de beleidsgebieden verschillen, zullen er ook van elkaar afwijkende regelingen zijn. Wel is het zaak om ongerechtvaardigde verschillen in de wetgeving te voorkomen; om zoveel als mogelijk *eenheid in verscheidenheid* te scheppen. Aldus kan een samenhangend, departementbreed wetgevingsbeleid ontstaan.

Het onderzoek 'Doorlichting Regelgeving Verkeer en Waterstaat', waarvan hier verslag wordt gedaan, beoogt meer zicht te geven op de overeenkomsten en verschillen tussen de wetgevingsgebieden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op grond van een analyse van de voornaamste regelingen op de verschillende beleidsterreinen van het ministerie en de verklaring van de gevonden verschilpunten kan beter een oordeel worden gevormd over de noodzaak tot (verdere) afstemming van die regelingen. Het gaat er immers om ongerechtvaardigde verschillen in de regelgeving te voorkomen en zoveel mogelijk *consistentie en eenheid in verscheidenheid* te bereiken. Uiteindelijk kan, mede met behulp van deze resultaten, wellicht een algemeen wetgevingsbeleid voor Verkeer en Waterstaat worden ontwikkeld.

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek

Het onderzoek had en heeft als doel om nader zicht te krijgen op de overeenkomsten en verschillen tussen de regelingen en/of wetsfamilies binnen Verkeer en Waterstaat om vervolgens een eerste aanzet kunnen geven voor de ontwikkeling van een departementbreed wetgevingsbeleid.

Om dat doel te kunnen bereiken is gekozen voor een onderzoeks-aanpak waarbij aan de hand van een thematisch opgezette analyse van een doorsnee van de bestaande V&W-regelgeving een beeld wordt gegeven van de belangrijkste punten van overeenkomst en verschil. Waar mogelijk is getracht voor de gevonden verschillen en overeenkomsten verklaringen te geven. De bedoeling van het onderzoek is om op basis van de analyses aandachtspunten te formuleren voor de verdere ontwikkeling van een samenhangend, departementbreed wetgevingsbeleid. De onderzoeksresultaten kunnen bovendien worden benut in het kader van het kennismangement op wetgevingsgebied.

Het doorlichtingsproject kende vier fasen. In die fasen werden verschillende regelingen afkomstig van Verkeer en Waterstaat vanuit verschillende invalshoeken bekeken. Achtereenvolgens ging het daarbij het om regelingen die technische voorschriften bevatten (fase 1), milieuregelingen (fase 2), economische ordeningsregelingen (fase 3), en regelingen

op het vlak van de besluitvorming over de infrastructuur (fase 4). Bij ieder deelonderzoek werden een zes- tot achtal regelingen onderzocht. Deze regelingen zijn in nauw overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever gekozen om een zo breed en representatief mogelijk overzicht te krijgen.

Het ging daarbij om de volgende regelingen:

Fase 1 Regelingen met technische voorschriften

1. de Wegenverkeerswet 1994
2. het Voertuigreglement
3. de Schepenwet
4. het schepenbesluit
5. de Binnenschepenwet
6. het Binnenschepenbesluit
7. de Luchtvaartwet
8. de Wet luchtvaart
9. de Regeling Toezicht Luchtvaart
10. de Telecommunicatiewet
11. het Besluit randapparaten en radioapparaten
12. de Wet vervoer gevaarlijke stoffen
13. het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen

Fase 2 Milieuregelingen

1. de Wegenverkeerswet 1994
2. de Wet verontreiniging oppervlaktewateren
3. de Wet vervoer gevaarlijke stoffen
4. de Wet voorkoming verontreiniging schepen
5. het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart
6. de Wet verontreiniging zeewater
7. de Ontgrondingenwet
8. de Luchtvaartwet
9. het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart

Fase 3 Economische ordeningsregelingen

1. de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA) mede in relatie tot de Telecommunicatiewet, en de Postwet
2. de Wet personenvervoer 2000
3. het wetsvoorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein (wijziging van de Wet personenvervoer 2000) mede in relatie tot het wetsvoorstel voor de nieuwe Spoorwegwet, en
4. (de tweede nota van wijziging bij) het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol

N.B. Inmiddels heeft het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol weer wijziging ondergaan. Veel van de wijzigingselementen die de tweede nota van wijziging aanbracht, zijn daardoor weer achterhaald. De tweede nota van wijziging geeft dus een tijdsgebonden en geen actueel beeld

van de stand van zaken in dit wetgevingsproject.

Fase 4 Regelingen op het vlak van de besluitvorming over de infrastructuur

1. de Tracéwet
2. de Wet op de waterkering
3. de Wet procedures vijfde baan Schiphol
4. de Telecommunicatiewet
5. de Belemmeringenwet privaatrecht
6. de Belemmeringenwet Verordeningen

1.3 Het analysekader

De regelingen betrokken in de doorlichting werden steeds aan de hand van een analysekader met vaste aandachtspunten bekeken. Het ging daarbij om de volgende aandachtspunten:

- het *oogmerk* van de normering
Met welk oogmerk zijn de technische voorschriften opgenomen? Gaat het (primair) om de veiligheid, het milieu, de arbeidsomstandigheden of om de bevordering van mededinging of de ordening van de markt of wellicht om een combinatie van deze motieven?
- de *gedragsnormen* in de regeling
Wat zijn de centrale gedragsnormen in de regeling? Welk aangrijppingspunt is gekozen voor de normering van het gedrag (bijvoorbeeld de toelating op de relevante markt of het permanente gebruik)? Tot wie richt de norm zich? Gaat het om verboden, geboden en in hoeverre zijn vrijstellingen en ontheffingen mogelijk? Is gekozen voor een stelsel van algemene regels, een vergunningstelsel of een erkenningsregeling?
- de *bevoegdheidsnormen* in de regeling
Wie neemt welke besluiten? Hoe zit het met de verdeling van regelgevende, bestuurlijke, toezichts- en handhavingsbevoegdheden? Is sprake van discretionaire of meer gebonden delegatie van bevoegdheden? Wordt gebruik gemaakt van of verwezen naar private normen? Gebeurt dat statisch of dynamisch?
- de betekenis en doorwerking van *internationaal en communautair recht*
Zijn er (specifieke) internationale of communautaire regels die de inhoud van de regeling (mede) bepalen? In hoeverre is sprake van vrije of gebonden implementatie? Wordt er statisch of dynamisch verwezen naar richtlijnen of verdragen?
- stelsel van *uitvoering, toezicht en handhaving* (in aansluiting op de bevoegdheidsnormen)
Hoe is de uitvoering geregeld? (centraal/decentraal, zelfstandig bestuursorgaan/ verantwoordelijkheid minister, publiek/privaat). Hoe is het toezicht op de naleving van de voorschriften geregeld? Hoe is het bestuurlijk toezicht geregeld? Welke toezichthoudende bevoegdheden zijn er? Welke sancties kunnen worden opgelegd en door welk orgaan? (strafrecht, economisch strafrecht, bestuursrecht, privaatrecht, tuchtrecht).

- stelsel van *rechtsbescherming*
Zijn er bijzondere voorzieningen getroffen (afwijkend van of in aanvulling op het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht) op het vlak van de rechtsbescherming?
- stelsel van *invoering en overgangsrecht*
Zijn er bijzondere voorzieningen getroffen ten behoeve van de invoering van de regeling en de verhouding tot het (toen) bestaande recht?

1.4 De opzet van het rapport

In de volgende hoofdstukken van het rapport komen in de achtereenvolgende hoofdstukken eerst de analyses zoals die in de verschillende fasen van het onderzoek werden uitgevoerd aan de orde. De hoofdstukken 2 tot en met 5 berichten achtereenvolgens over de bevindingen over de doorlichtingen van de regelingen die technische voorschriften bevatten (hoofdstuk 2), milieuregelingen (hoofdstuk 3), economische ordeningsregelingen (hoofdstuk 4), en regelingen op het vlak van de besluitvorming over de infrastructuur (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 komen vervolgens de *algemene bevindingen en de conclusies uit het onderzoek aan de orde*. Die aanbevelingen en conclusies zijn niet zodanig dat ze direct als basis voor het formuleren van concreet beleid kunnen dienen. Het ontwikkelen van beleid op basis van de conclusies en analyses van dit onderzoek voor het V&W-wetgevingsbeleid is, zo werd ook bij het aangaan van het onderzoek afgesproken, overgelaten aan het ministerie van V&W zelf.

1.5 Looptijd van het onderzoek

Het onderzoek is gestart in oktober 2000 en is voltooid in november 2001. De binnen de verschillende onderzoeksfasen te beschouwen wettelijke regelingen zijn in overleg met de opdrachtgever gekozen.

Technische voorschriften in V&W-regelgeving

2.1 Regelingen met technische voorschriften

In het wetgevingsdomein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn tal van regelingen met technische voorschriften. Het begrip technische voorschriften vatten we voor dit (deel)onderzoek ruim op. In hoofdzaak gaat het om technische voorschriften die worden gesteld aan de productie en het gebruik van voertuigen en apparatuur. Maar ook de regels die zich richten op de gebruikers daarvan maken deel uit van dit (deel)onderzoek. In de praktijk gaat het immers vooral om de adequate regulering van het gebruik van voertuigen en apparaten in het maatschappelijk verkeer. De kwaliteit van het product en de hoedanigheid van de gebruiker dienen dan in samenhang te worden gezien.

De regelingen met technische voorschriften vallen uiteen in vijf grote wetgevingsterreinen. Het betreft de wegenverkeerswetgeving, de scheepvaartwetgeving, de luchtvaartwetgeving, de wetgeving inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen en de telecommunicatiewetgeving. In de doorlichting zijn de belangrijkste regelingen op deze vijf beleidsterreinen geanalyseerd. Het gaat om de volgende regelingen:

- a. De Wegenverkeerswet 1994 en het Voertuigreglement (Besluit van 16 juni 1994 ter uitvoering van de Wegenverkeerswet 1994);
- b. De Schepenwet (van 1909) en het schepenbesluit (Besluit van 5 augustus 1965 ter uitvoering van de schepenwet) en de Binnenschepenwet (van 1981) en het Binnenschepenbesluit (Besluit van 16 juli 1987 ter uitvoering van de Binnenschepenwet);
- c. De Luchtvaartwet (van 1958), de Wet luchtvaart (van 1992) en de Regeling Toezicht Luchtvaart (Besluit van 29 januari 1959);
- d. De Telecommunicatiewet (van 1998) en het Besluit randapparaten en radioapparaten (Besluit van 28 maart 2000);
- e. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen (van 1995) en het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (Besluit van 5 juni 1996).

2.2 Oogmerk van regelingen

Het opleggen van technische voorschriften bij de productie, het op de markt brengen en (vooral) het gebruik van verkeers- en vervoersmiddelen is in eerste instantie gericht op de veiligheid en gezondheid van de gebruikers en de overige deelnemers in het maatschappelijk verkeer. In de considerans van de Wet vervoer gevaarlijk stoffen heet het 'in het belang van de openbare veiligheid nieuwe regels te geven van het vervoer van gevaarlijke stoffen'. De Binnenschepenwet spreekt over 'bevordering van de veiligheid van de vaart van schepen op binnenwateren' en de Schepenwet richt zich 'op de voorkoming van scheepsrampen'. Ook in de Wegenverkeerswet 1994 en het Voertuigreglement gaat het in hoofdzaak om de bescherming van de verkeersdeelnemers. De luchtvaartwetgeving beoogt primair de veiligheid van de uitoefening van de luchtvaart te waarborgen.

De Telecommunicatiewet kent een ander (hoofd)motief; het gaat daar om de liberalisering van de infrastructuur en de telecommunicatiediensten, de waarborging van een samenhangende infrastructuur en de bevordering van mededinging. Toch zijn de regels in het Besluit randapparaten en radioapparaten mede gericht op de veiligheid en het voorkomen van schade bij het gebruik.

Behalve veiligheidsoverwegingen spelen soms ook andere, aanvullende oogmerken een rol.

Zo beoogt de Wegenverkeerswet ook het milieu te beschermen, onder meer door beperking van het energieverbruik. Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 benoemt expliciet de oogmerken van de krachtens de wet vastgestelde regels. Door de gelaagde structuur van het artikel (eerste, tweede en derde lid) en de gekozen bewoordingen 'strekken tot' en 'voorts strekken tot' wordt het verschil tussen primaire en aanvullende oogmerken duidelijk. Een dergelijk artikel geeft invulling aan het zogenoemde specialiteitsbeginsel.

De scheepswetgeving is mede gericht op de goede arbeidsomstandigheden aan boord. De luchtvaartwetgeving wil ook de ordelijke en vlotte afwikkeling van het luchtverkeer bevorderen.

Overwegingen van mededinging en marktordening zijn niet in het geding bij de telecommunicatiewetgeving. Daar staan ze voorop; het gaat primair om de mededinging in communautair verband. Maar ook op de andere wetgevingsdomeinen spelen mededingings- en marktordeningsmotieven. Het vrije verkeer van personen en goederen mag immers niet worden belemmerd en de technische voorschriften mogen niet leiden tot ongerechtvaardigde staatssteun.

De verschillende regelingen dienen mede ter implementatie van Europese richtlijnen of internationale verdragen. Daarop komen wij in het vervolg nog afzonderlijk terug.

2.3 Gedragsnormen

Gedragsnormen vormen de *kernbepalingen* van een regeling. Het feitelijk handelen van de normsumenten wordt genormeerd. Wat mag of moet in welke omstandigheden en onder welke condities kunnen de algemene verbods- en gebodsbepalingen worden 'omgezet' in toestemmingen of vrijstellingen? Bovendien is essentieel welk (soort) gedrag is gekozen als aangrijpingspunt voor de normering. Gaat het bijvoorbeeld om het produceren van bepaalde apparaten, het op de markt brengen, het gebruik of om het stellen van eisen aan de persoon en de hoedanigheid van de producent, de verkoper of de gebruiker?

Zo kent de Wegenverkeerswet 1994 - na een hoofdstuk met bepalingen over het verkeersgedrag - een onderscheid tussen normen die betrekking hebben op de toelating tot de weg (hoofdstuk III) en normen inzake het gebruik van voertuigen op de weg (hoofdstuk V).

In beide segmenten gaat het (onder meer) om technische voorschriften. Artikel 21 biedt de basis voor de normering van de toelating tot de weg:

'1. Bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van voertuigen, voertuigonderdelen, uitrustingsstukken en voorzieningen ter bescherming van weggebruikers en passagiers dienen te zijn goedgekeurd voor toelating tot het verkeer op de weg. Onder de aan te wijzen categorieën van voertuigen vallen de nader bij algemene maatregel van bestuur omschreven:

- a. personenauto's,
- b. bedrijfsauto's, waaronder: bestelwagens, vrachtwagens en bussen,
- c. motorfietsen,
- d. driewielige motorrijtuigen,
- e. bromfietsen, en
- f. aanhangwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 750 kg.

2. De goedkeuring kan worden verleend als typegoedkeuring, dan wel, met betrekking tot voertuigen, als goedkeuring voor een individueel voertuig.'

Voertuigen die eenmaal zijn toegelaten tot de weg moeten zijn voorzien van een geldig kenteken (hoofdstuk IV) en dienen vervolgens blijvend te voldoen aan bepaalde eisen (zie

artikel 71 van de Wegenverkeerswet). Mede daartoe strekt de periodieke keuringsplicht.

Behalve eisen aan het voertuig stelt de Wegenverkeerswet ook eisen aan de bestuurder van motorrijtuigen. De rijbewijsplicht biedt daarvoor de basis.

Ook in het Voertuigreglement is de tweedeling tussen toelatingseisen en permanente eisen doorgevoerd. Dit scherpe onderscheid werkt ook door in de wijze van uitvoering en handhaving van de voorschriften. Toelatingseisen worden (in alle rust) door de RDW toegepast en hebben in principe een eenmalig karakter, terwijl de permanente (gebruiks)eisen worden toegepast tijdens het gebruik van het voertuig op de weg, vrijwel altijd door de politie. Dit betekent dat deze eisen veel eenvoudiger (moeten) zijn.

De scheepswetgeving vertoont in opzet wel gelijkenis met de wegenverkeerswetgeving. Toch zijn er ook verschillen; het onderscheid tussen toelatings- en permanente eisen is minder duidelijk. Bij beide soorten eisen is de Scheepvaartinspectie de keurende en controlerende instantie. Gewerkt wordt met certificaten (van onderzoek). Schepen moeten bij gebruik zijn voorzien van een geldig certificaat (zie artikel 3, eerste lid van de Binnenschepenwet). Het certificaat wordt afgegeven voor een bepaalde periode en na ommekomst daarvan dient weer een geldig certificaat verkregen te worden. Ook de Schepenwet kent een certificeringsregeling. Het certificaat is gekoppeld aan de te ondernemen vaarreis en richt zich op de kwaliteit van het schip en de bedrijfsvoering van het schip.

Het vaarbewijs, zoals genoemd en geregeld in hoofdstuk IV van de Binnenschepenwet, vertoont gelijkenis met het rijbewijs uit de Wegenverkeerswet. De Schepenwet kent een stelsel met vereisten die aan de bemanning van een (bepaald) schip worden gesteld (zie hoofdstuk VII).

De luchtvaartwetgeving werkt - zo blijkt uit de Wet luchtvaart - met een stelsel van verboden, die betrekking hebben op:

- het gebruik van niet-luchtwaardige toestellen;
- het bedienen van toestellen zonder bewijs van bevoegdheid;
- het gebruik van luchtvaartuigen zonder nationaliteits- of inschrijvingskenmerk/certificaat/bewijs van luchtwaardigheid;
- het uitvoeren van vluchten zonder AOC.

De Luchtvaartwet is overwegend gericht op de veiligheids- en milieu-aspecten van luchtvaarterreinen.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen grijpt aan op het vervoeren, het ten vervoer aannemen en aanbieden van gevaarlijke stoffen met vervoermiddelen en het beladen daarvan. In het besluit vervoer gevaarlijke stoffen en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen wordt aangegeven welke stoffen het betreft en of het vervoer daarvan in het geheel niet is toegestaan of slechts met inachtneming van daarin gestelde regels.

Technische voorschriften zijn met name aan de orde bij eisen ten aanzien van de constructie, inrichting en uitrusting van vervoermiddelen, de keuring van vervoermiddelen, onderzoek van gevaarlijke stoffen en de verpakking daarvan en eisen inzake inrichtingen en werktuigen met behulp waarvan de stoffen worden gelost en geladen. Bovendien kunnen - door vakbekwaamheidscertificaten - eisen worden gesteld aan de personen die bepaalde handelingen verrichten met gevaarlijke stoffen.

In de telecommunicatiewetgeving zijn technische voorschriften vooral aan de orde bij de vereisten in verband met apparaten en bij de interconnectie van netwerken. Op basis van de zogenoemde 'nieuwe aanpak'-richtlijnen worden eisen aan producten/apparaten gesteld. Deze moeten daaraan voldoen alvorens ze in de handel gebracht mogen worden. Het aangrijpingspunt voor de normering is dus het op de markt brengen.

2.4 De bevoegdheidsnormen in de regeling

De wegenverkeerswetgeving kent een complex stelsel van bevoegdheidsverdeling. Diverse organen beschikken over de bevoegdheid om besluiten te nemen ter uitvoering of handhaving van de Wegenverkeerswet 1994. Allereerst is er de verdeling van bevoegdheden over de rijksoverheid, de gemeenten en de provincies, waar het gaat om (de verantwoordelijkheid voor) het wegbeheer en het nemen van verkeersbesluiten. De afgifte van rijbewijzen is een gemeentelijke aangelegenheid.

Dan is er het zelfstandige bestuursorgaan Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) met uitvoerende en toezichhoudende taken. De wet geeft inhoud aan de relatie tussen de minister en de RDW. De RDW is tevens een bijzondere opsporingsdienst en moet in die hoedanigheid worden gezien in relatie tot de politie. Ook het CBR is een belangrijk zelfstandig bestuursorgaan bij de afgifte van rijvaardigheidsbewijzen. Opvallend is dat – in tegenstelling tot de regeling van de RDW – er nauwelijks iets geregeld is over de positie van het CBR; de regeling voldoet op vele punten niet aan de aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen (Art. 124a e.v.).

Ten behoeve van de uitvoering van de algemene periodieke keuringsverplichting bevat de wet een keurings- en certificeringsregeling op grond waarvan private partijen met een bestuurstaak worden belast.

De Wegenverkeerswet 1994 kenmerkt zich verder door de veel voorkomende delegatie van regelgevende bevoegdheden naar de Kroon en de minister. Opvallend is dat deze delegatie nogal eens een ruim en ongeclausuleerd karakter heeft. Voorbeelden daarvan: de artikelen 13, 38 en 71. Ook kunnen soms vraagtekens worden geplaatst bij de keuze van het regelingsniveau. Zo wordt in het derde lid van artikel 64 bepaald dat bij ministeriële regeling naders regels worden vastgesteld betreffende de wijze waarop het toezicht (op de naleving van de uit een erkenning voortvloeiende verplichtingen) wordt gehouden en de verplichting tot medewerking daaraan van degene aan wie een erkenning is verleend; ook kunnen deze regels een verscherpt toezicht inhouden! (Vergelijk ook artikel 86a, tweede lid).

In de scheepswetgeving treffen we een minder gecompliceerd stelsel van bevoegdheden. De besluitvorming is gecentraliseerd en geschiedt onder verantwoordelijkheid van de minister. Zo geeft de minister vaarbewijzen af. De scheepvaartinspectie, die onder de verantwoordelijkheid van de minister werkt, heeft uitvoerende en toezichhoudende taken; de wet kent (bestuurs)bevoegdheden toe aan het hoofd van de inspectie, zoals de afgifte van certificaten.

Ook in de scheepswetgeving worden regelgevende bevoegdheden ruimhartig gedelegeerd.

Voorbeelden: de artikelen 10, 56a (reikwijdte!) en ook artikel 58 van de Binnenschepenwet.

De luchtvaartwetgeving vertoont enerzijds gelijkenis met de scheepswetgeving en anderzijds met de wegenverkeerswetgeving. Ook hier berusten de bevoegdheden overwegend op rijksniveau; bovendien worden toezichhoudende taken (binnen de Rijksluchtvaartdienst) onder de verantwoordelijkheid van de minister uitgeoefend. Toch is met de invoering van de Wet luchtvaart in 1992 een deel van de (uitvoerings)taken ter bevordering van de veiligheid van het luchtverkeer ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan: de LVNL (zie titel 5.3).

Ook in de luchtvaartwetgeving wordt veelvuldig gebruikt gemaakt van delegatie van regelgevende bevoegdheid.

In de telecommunicatiewetgeving spitst de kwestie van de bevoegdheidsverdeling zich toe op de verhouding tussen de minister en de Onafhankelijke Telecommunicatie- en Postautoriteit (OPTA). Uitvoeringsbesluiten worden deels door de minister genomen (toedeling

frequenties, opstellen nummerplannen, aanwijzing universele dienstverlening en certificerende instellingen) en deels bij de OPTA (registratie, toekenning nummers, aanwijzing aanbieders met aanmerkelijke marktmacht). Voorts heeft de OPTA nog andere bevoegdheden, zoals advisering, geschillenbeslechting, toezicht en sanctienering.

De Telecommunicatiewet kenmerkt zich in het algemeen door de toekenning van beperkte en genormeerde regelgevende bevoegdheden. Daarop zijn twee uitzonderingen gemaakt. De artikelen 3.3, lid 7 en 7.1 bieden de mogelijkheid om bij of krachtens amvb de inhoud van richtlijnen te implementeren. En artikel 18.1 geeft de mogelijkheid om, eventueel in afwijking van de wet, bij of krachtens amvb regels te stellen 'om te kunnen onderzoeken of bepaalde ontwikkelingen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de wet'.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen kent een overwegend centrale inslag. De besturen van de provincies en gemeenten hebben wel een rol bij de aanwijzing van wegen (paragraaf 3).

De inhoud en werking van de wet wordt in belangrijke mate bepaald door een amvb (Besluit vervoer gevaarlijke stoffen). Op grond van de (zeer ruime) delegatiebepaling uit artikel 3 van de wet worden bij of krachtens amvb gevaarlijke stoffen of categorieën van gevaarlijke stoffen aangewezen, ten aanzien waarvan het verrichten van handelingen met, bij of krachtens die maatregel aangewezen vervoermiddelen, niet is toegestaan of is toegestaan met inachtneming van de bij of krachtens die maatregel gestelde regels.

2.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht

In het gehele domein van de wetgeving van Verkeer en Waterstaat is de betekenis van internationaal en communautair recht aanzienlijk. De implementatie van EG-richtlijnen en de uitvoering van verdragsverplichtingen ligt ten grondslag aan een aanzienlijk deel van de regelgeving. Deels gaat het daarbij om de doorwerking van communautaire, materieel recht en daarnaast gaat het ook om de regeling van de toelating en erkenning van uit het buitenland (EU, buiten de EU) afkomstige voertuigen, apparaten en certificaten e.d. (conformiteitsbeoordeling, gelijkstelling). Kenmerkend voor de verschillende wetgevingsgebieden is dat op het niveau van de algemene maatregel van bestuur de implementatie zijn beslag krijgt.

Zo bevat het Voertuigreglement overwegend bepalingen die dienen ter implementatie van richtlijnen. Artikel 1.7, eerste lid, geeft daarvoor het uitgangspunt van dynamische verwijzing: 'De vermelding in dit besluit van een EEG-richtlijn omvat mede elke in het kader van de Europese Gemeenschappen tot stand gekomen richtlijn tot wijziging van die richtlijn. Het totstandkomen van een dergelijke richtlijn wordt door Onze Minister bekendgemaakt in de Staatscourant'. Het tweede lid van artikel 1.7 gaat over het tijdstip van inwerkingtreding; dat is gelijk aan de uiterlijke implementatiedatum, tenzij de minister bepaalt dat de datum van inwerkingtreding eerder wordt gesteld.

Kenmerkend voor de regeling is dat de implementatiebepalingen gaan over de toelating tot de weg; bij de zogenoemde permanente eisen treffen we nauwelijks bepalingen aan die uitvoering geven aan communautair recht.

Op het terrein van de scheepvaartwetgeving bevat het Binnenschepenbesluit veel bepalingen die dienen ter uitvoering van richtlijnen (zoals ook blijkt uit de tekst van de aanhef, waarin twee richtlijnen worden genoemd). In dit besluit is niet gekozen voor de methode van dynamische verwijzing, maar wordt uitgegaan van de geldende tekst van de desbetreffende richtlijn (statisch verwijzen). Essentieel voor de werking van het besluit is het communautair (aanvullend) certificaat (zie de artikelen 7 e.v.). Paragraaf 5 van het Binnenschepenbesluit

bevat bepalingen over de erkenning van buitenlandse documenten van deugdelijkheid.

In het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen is (in artikel 2) de bevoegdheid gegeven om bij ministeriële regeling gevaarlijke stoffen aan te wijzen 'overeenkomstig het ADR, ADNR en RID dan wel anderszins ter uitvoering van verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties'.

Voor de telecommunicatiewetgeving is het Besluit rand- en radioapparaten (vrijwel) geheel gericht op de implementatie van communautaire regelgeving (zoals blijkt uit de aanhef en het eerste artikel). Deze richtlijnen, waarnaar statisch wordt verwezen, strekken tot de harmonisatie van de (technische) voorschriften met als doel het totstandbrengen van een gemeenschappelijke markt. Het betreft zogenoemde nieuwe aanpak-richtlijnen, die algemene voorschriften geven voor een productgroep. In casu gaat het om essentiële eisen voor apparatuur ter bevordering van marktwerking, veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De conformiteitsbeoordeling is een wezenlijk element. De minister wijst de instanties die deze beoordeling verrichten aan; bovendien dienen ze blijkens accreditatie te voldoen aan NEN-normen.

In de luchtvaartwetgeving neemt het internationaal recht een voornamelijk plaats in. De considerans van de Wet luchtvaart geeft daar blijk van door te spreken over 'de uitvoering van het Verdrag van Chicago, het Eurocontrol Verdrag en de Multilaterale Overeenkomst betreffende 'en route' heffingen'. Ook in deze wetgeving is de bevoegdheid tot gelijkstelling van bewijzen (op grond van internationale overeenkomsten of besluiten van volkenrechtelijke organisaties) geregeld (zie bijvoorbeeld artikel 2.8 van de Wet luchtvaart en artikel 7 van de Luchtvaartwet. In de Regeling Toezicht Luchtvaart is de inschrijving van luchtvaartuigen in het Nederlandse register geregeld, mede op basis van communautair recht (artikel 3).

2.6 Stelsel van uitvoering, toezicht en handhaving

Bij de uitvoering van de regelingen met technische voorschriften gaat het om besluiten als: *het verlenen van vergunningen en ontheffingen, van certificaten en andere bewijzen, de inschrijving in een register en de aanwijzing van objecten.*

De vraag is aan welke (uitvoerings)instanties de uitvoerende taken en bevoegdheden zijn toegekend en welke achterliggende overwegingen daarin zijn te onderkennen.

Vastgesteld kan worden dat in de onderscheiden wetgevingssectoren verschillen zijn op dit vlak in de verhouding centraal-decentraal, uitvoering onder de directe verantwoordelijkheid van de minister of door een zelfstandig bestuursorgaan en publieke en private uitvoering.

Decentrale uitvoering komt voor in de wegenverkeerswetgeving, waar het gaat om het afgeven van rijbewijzen door de burgemeester van de gemeente waar de aanvrager is ingezet (artikel 119 Wegenverkeerswet) en het treffen van verkeersbesluiten waarvan de bevoegdheid samenhangt met het beheer van de weg (rijkswegen, provinciale wegen en gemeentelijke wegen). Schaalmotieven en overwegingen van doelmatigheid en dienstverlening nabij de gebruiker lijken hieraan ten grondslag te liggen.

Ook in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen is decentrale uitvoering aan de orde. In het verlengde van het stelsel van de Wegenverkeerswet worden landelijk, provinciaal en gemeentelijk wegen aangewezen ten behoeve van de toepassing van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Dit hangt dus weer samen met de spreiding van verantwoordelijkheden in het wegbeheer.

Uitvoering door zelfstandige bestuursorganen komt ook voor in de betrokken wetgeving. In het kader van de uitvoering van de wegenverkeerswetgeving vervult de Dienst Wegverkeer

een belangrijke rol. De Dienst verleent onder meer typegoedkeuringen voor voertuigen, geeft keuringsrapporten af, verleent erkenningen en ontheffingen en registreert gegevens met betrekking tot kentekens, keuringen, rijbewijzen en certificaten. De massaliteit van de uitvoeringsbesluiten en -werkzaamheden en het overwegend technische en 'gebonden' karakter ervan lijken de voornaamste overwegingen voor de keuze voor een zelfstandig uitvoeringsorgaan. De Wegenverkeerswet bevat een hoofdstuk (IA) met bepalingen over de Dienst Wegverkeer. De Dienst heeft een directie en een raad van toezicht, die toeziet op de werkzaamheden van de directie en die met raad terzijde staat.

Ook in de luchtvaartwetgeving wordt gewerkt met een verzelfstandigd bestuursorgaan: de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie (LVNL). Titel 5.3 van de Wet luchtvaart bevat de instelling en regeling van de LVNL. De LVNL verzorgt de luchtverkeersdienstverlening, beheert installaties en systemen, verstrekt (luchtvaart)inlichtingen, verzorgt opleidingen, adviseert de minister en doet voorstellen betreffende het tarief van de heffingen. De LVNL bestaat uit een bestuur en een raad van toezicht. De LVNL is typisch een orgaan dat op grond van specifieke (technische) deskundigheid is ingesteld. Overigens berusten de voornaamste bestuursbevoegdheden op grond van de Wet luchtvaart, zoals de afgifte van bewijzen van bevoegdheid en luchtwaardigheid en type-certificaten, bij de minister zelf.

In de overige betrokken wetten berust de uitvoering (in hoofdzaak) bij de minister c.q. rechtstreeks onder de minister ressorterende (gedeconcentreerde) diensten, zoals de Rijksdienst voor de Radiocommunicatie en de Scheepvaartinspectie. Soms gebeurt dat in mandaatsverhouding, terwijl bepaalde regelingen uitvoeringsbevoegdheden attribueren aan ambtenaren. Zo bepaalt artikel 4 van het Binnenschepenbesluit dat het hoofd van de scheepvaartinspectie certificaten afgeeft voor vrachtschepen, sleep- en duwbotten, passagiersschepen, veerboten en rijksvaartuigen.

Vermeldenswaardig is nog dat het verrichten van de APK-keuring op grond van de Wegenverkeerswet geschiedt door private (garage)bedrijven, die voor die werkzaamheden als bestuursorgaan aangemerkt kunnen worden.

Het toezicht op de naleving van de regels berust of bij de minister c.q. rechtstreeks onder de minister ressorterende (gedeconcentreerde) diensten, zoals de Scheepvaartinspectie, Rijksverkeersinspectie (zie bijvoorbeeld artikel 34, eerste lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen) en de Rijksluchtvaartdienst of bij zelfstandige bestuursorganen en toezichthouders, zoals de Dienst Wegverkeer en de Onafhankelijke Telecommunicatie en Postautoriteit (OPTA). Kenmerkend voor de betrokken wetgeving is dat uitvoerings- en toezichtsbevoegdheden vaak in een organisatie zijn gebundeld. In de telecommunicatiewetgeving bijvoorbeeld berusten bepaalde uitvoeringsbevoegdheden (toekenning van nummers, aanwijzing partijen met aanmerkelijke marktmacht) en toezichtsbevoegdheden bij OPTA, terwijl andere aan de minister zijn toegekend (opstellen nummerplannen, aanwijzen universele dienstverlening en certificerende instellingen). Ook het Commissariaat voor de Media heeft nog toezichthoudende bevoegdheden (zie artikel 15.1).

Wij noemen in dit verband ook artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet, dat een afstemmingsregeling bevat voor het algemene mededingingstoezicht, dat door de Nederlandse Mededingingsautoriteit wordt uitgeoefend, en het specifieke mededingingstoezicht dat door de OPTA wordt uitgeoefend. De regeling van de bevoegdheden van de toezichthouders en eventueel ook opsporingsambtenaren vertoont ook verschillen (zie bijvoorbeeld H V van de Binnenschepenwet en H IX van de Wegenverkeerswet).

Naast het toezicht op de naleving is er in de wetgeving ook sprake van zogenoemd bestuurlijk of tweedelijns toezicht. Het gaat bijvoorbeeld om het toezicht dat door de minister wordt uitgeoefend op de taakuitvoering door gemeenten, de Onafhankelijke Telecommunicatie- en Postautoriteit, de Dienst Wegverkeer en de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie.

Waar het de handhaving betreft gaat het vooral om de vraag welke handhavingsmethode is gekozen (strafrechtelijk, civielrechtelijk, bestuursrechtelijk) en in het verlengde daarvan, welke sancties door welke instantie opgelegd kunnen worden.

De Wegenverkeerswet kent naast uitgebreide strafrechtelijke mogelijkheden ook de mogelijkheid van bestuursdwang (artikel 169 e.v.) en een regeling voor civiele aansprakelijkheid van eigenaren of houders van motorrijtuigen (zie artikel 185).

De Binnenschepenwet kent naast strafrechtelijke sancties (zie de artikelen 44 tot en met 47) de bestuursrechtelijke 'aanloopsanctie' tot intrekking of zoals artikel 8 van de wet het noemt 'ongeldig verklaring' van een verleend certificaat van onderzoek door het hoofd van de scheepvaartinspectie.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen kent naast het strafrecht de mogelijkheid van bestuursdwang door de minister (artikel 46).

De luchtvaartwetgeving kent een overwegend strafrechtelijk stelsel van sanctionering.

De telecommunicatiewet kent, naast het (economisch) strafrecht, een breed bestuursrechtelijk scala van sancties: de mogelijkheid van bestuursdwang door de minister (artikel 15.2, eerste lid) en het College van de OPTA (artikel 15.2, tweede lid), het opleggen van een zendverbod door de minister (artikel 15.3), het opleggen van een bestuurlijke boete door de minister of het College (artikel 15.4) en een bepaling inzake verbeurde dwangsommen die afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 15.15).

2.7 Stelsel van rechtsbescherming

Bij de gekozen inrichting van de rechtsbescherming kan de vraag centraal staan of, en zo ja op welke wijze, is afgeweken van het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht. De Telecommunicatiewet kiest, vanwege het specifieke karakter van het telecommunicatierecht, voor geconcentreerd beroep bij de rechtbank Rotterdam. De Binnenschepenwet kent nog de mogelijkheid van het administratief beroep bij de minister (artikel 30). Het betreft dan besluiten die door het hoofd van de scheepvaartinspectie zijn getroffen.

2.8 Stelsel van invoering en overgangsrecht

De wijze van invoering en de keuze voor het overgangsrecht wordt in de regel sterk gedomineerd door de specifieke omstandigheden van het moment van inwerkingtreding van een regeling. De context is hiervoor zeer bepalend. Het is daarom niet zo opmerkelijk dat zich verschillen voordoen op dit vlak. Zo kent de Telecommunicatiewet een uitgebreide set van overgangsbepalingen, overwegend ter eerbiediging van bestaande besluiten (zie hoofdstuk 20). Het Binnenschepenbesluit bevat diverse bepalingen met tijdschema's voor het eerste onderzoek (zie de artikelen 37 e.v.). Vermeldenswaardig is nog de inwerkingtredingsbepaling van de Wegenverkeerswet; artikel 187 bepaalt 'De inwerkingtreding van deze wet wordt nader bij de wet geregeld'.

Milieuvoorschriften in V&W-regelingen

3.1 Milieuregels in V&W-regelingen

Zowel op het terrein van de waterstaat als die van het verkeer c.a. spelen milieuaspecten en milieubelangen een belangrijke rol in V&W-regelingen. Die milieubelangen en -aspecten vinden op verschillende wijzen uitdrukking in regelingen waarvoor V&W verantwoordelijkheid draagt. Zo is het milieubelang soms (mede) de aanzet of het hoofdmotief om een regeling op te stellen of te wijzigen (bijvoorbeeld de Wet verontreiniging oppervlaktewateren), soms ook zijn milieuaspecten en belangen weliswaar niet de hoofdinstek van de regeling, maar zijn ze wel nauw met de geregelde relaties of objecten verbonden (denk aan verkeer of verkeersinfrastructuur). Milieuregelingen en -voorschriften van V&W werken vaak in aanvulling op of in samenhang met andere algemene milieurechtelijke kaders, zoals de Wet milieubeheer. Ze verhouden zich dan als de bijzondere voorschriften ten opzichte van het algemene kader.

Het belang van milieuvoorschriften in V&W-regelingen is niet alleen toegenomen door het vergrote milieubewustzijn op nationaal niveau, maar zeker ook op internationaal niveau. In het internationale recht worden veel verkeersregelingen of scheepvaartregelingen de laatste jaren gebruikt als 'vehikel' om milieuregelingen onder te brengen. Dat geldt zeker en vooral ook voor veel communautaire regelingen.

In het kader van dit deelonderzoek zijn de volgende regelingen bestudeerd:

1. de Wegenverkeerswet 1994;
2. de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
3. de Wet vervoer gevaarlijke stoffen;
4. de Wet voorkoming verontreiniging schepen;
5. het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart;
6. de Wet verontreiniging zeewater;
7. de Ontgrondingenwet;
8. de Luchtvaartwet;
9. Het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart.

3.2 Oogmerk van de normering in V&W- milieuregelingen

De bescherming van milieubelangen in V&W-regelingen is soms het primaire oogmerk van de normering, in andere gevallen een van de oogmerken tussen andere even belangrijke motieven, soms is het van milieubelang slechts een accessoir motief ten opzichte van het hoofdmotief van de regeling.

In wetten als de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater is het *milieubelang* dat is gediend bij het voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater duidelijk het *primaire oogmerk* en ook het enige oogmerk van de regeling. Anders ligt dat bij regelingen zoals de Ontgrondingenwet en de Luchtvaartwet. Daar dient het milieubelang en daarmee ook motief om milieuvoorschriften op te nemen zich aan als een van de oogmerken van de regeling. In de considerans van de Ontgrondingenwet wordt dat uitgedrukt met de woorden: 'dat het noodzakelijk is wettelijke regelen te stellen teneinde een doelmatige afweging van de verschillende bij ontgrondingen betrokken belangen te verze-

keren;'. Er is in de Ontgrondingenwet dan ook duidelijk sprake van een *nevenschikking van motieven*. De wet beoogt juist een kader te scheppen om ruimtelijke orderingsbelangen, economische, milieu-, waterstaats- en andere belangen in de juiste verhouding tot elkaar af te kunnen wegen in geval van het verlenen van ontgrondingsvergunningen.

In de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zien we dat er geen sprake is van verschillende oogmerken van de regeling, maar van een *generiek* oogmerk. Het motief van de wet zoals dat uit de considerans valt af te leiden is bescherming van de openbare veiligheid. Die openbare veiligheid ziet zowel op het voorkomen van gevaar voor mensen als voor het milieu.¹

Weer anders ligt het bij de oogmerken van de Wegenverkeerswet 1994. Daarin staan de verkeersveiligheid, de bescherming van de weggebruikers en passagiers, het instandhouden en onderhoud van de infrastructuur en het waarborgen van de verkeersvrijheid voorop, zo blijkt ook uit artikel 2 Wegenverkeerswet 1994. Naast die veiligheids- en utiliteitsoverwegingen spelen ook andere, aanvullende of accessoire oogmerken een rol zoals de bescherming van het milieu, onder meer door beperking van het energieverbruik Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 benoemt expliciet de oogmerken van de krachtens de wet vastgestelde regels. Door de gelaagde structuur van het artikel (eerste, tweede en derde lid) en de gekozen bewoordingen "strekken tot" en "voorts strekken tot" wordt het verschil tussen primaire en aanvullende oogmerken duidelijk. Een dergelijk artikel geeft invulling aan het zogenoemde specialiteitsbeginsel.

Het motief om een regeling te treffen die voorziet in de bescherming van milieubelangen kan ook voortvloeien uit een verplichting op basis van een verdrag of een communautaire regeling. Dat kan zover gaan dat de aanleiding, opzet en het oogmerk van een regeling geheel worden gedicteerd door de verdrags- of communautaire wetgever. Een voorbeeld daarvan is terug te vinden in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen dat grotendeels door de uitvoeringsopdrachten uit het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (*Trb.* 1975, 147 en 1978, 187) en het daarbij behorende Protocol (*Trb.* 1978, 188) wordt ingegeven. Eenzelfde motief geldt ook voor de Wet verontreiniging zeewater waar verdragsrechtelijke verplichtingen - die eveneens zien op de bescherming van het milieu - de belangrijkste beweegredenen voor de milieuvoorschriften in de nationale regeling zijn.

3.3 Gedragsnormen in milieuregelingen

Gedragsnormen vormen de *kernbepalingen* van een regeling. Het feitelijk handelen van de normsumenten wordt genormeerd. Wat mag of moet in welke omstandigheden en onder welke condities kunnen de algemene verbods- en gebodsbepalingen worden "omgezet" in toestemmingen of vrijstellingen? Bovendien is essentieel welk (soort) gedrag is gekozen als aangrijpingspunt voor de normering. Gaat het bijvoorbeeld om het produceren van bepaalde apparaten, het op de markt brengen, het gebruik of om het stellen van eisen aan de persoon en de hoedanigheid van de producent, de verkoper of de gebruiker. Milieuvoorschriften werken op dit punt vaak niet anders dan gedragsvoorschriften die op andere voet aan gedrag worden gesteld. Een aantal analyses op dit terrein kwamen ook al eerder in hoofdstuk 2 aan de orde. Hieronder worden die overwegingen, om redenen van de zelfstandige leesbaarheid van dit hoofdstuk, herhaald.

¹ Dat valt onder andere ook af te lezen uit artikel 1, aanhef en onder b, ten twaalfde.

De Wegenverkeerswet 1994 kent - na een hoofdstuk met bepalingen over het verkeersgedrag - een onderscheid tussen normen die betrekking hebben op de toelating tot de weg (hoofdstuk III) en normen inzake het gebruik van voertuigen op de weg (hoofdstuk V). Artikel 21 biedt de basis voor de normering van de toelating tot de weg:

"1. Bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van voertuigen, voertuigonderdelen, uitrustingsstukken en voorzieningen ter bescherming van weggebruikers en passagiers dienen te zijn goedgekeurd voor toelating tot het verkeer op de weg. Onder de aan te wijzen categorieën van voertuigen vallen de nader bij algemene maatregel van bestuur omschreven:

- a. personenauto's,
- b. bedrijfsauto's, waaronder: bestelwagens, vrachtwagens en bussen,
- c. motorfietsen,
- d. drieliege motorrijtuigen,
- e. bromfietsen, en
- f. aanhangwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 750 kg.

2. De goedkeuring kan worden verleend als typegoedkeuring, dan wel, met betrekking tot voertuigen, als goedkeuring voor een individueel voertuig."

De (type)goedkeuring is dus een vereiste voor de toelating tot de weg. Voertuigen die eenmaal zijn toegelaten tot de weg moeten zijn voorzien van een geldig kenteken (hoofdstuk IV) en dienen vervolgens blijvend te voldoen aan bepaalde eisen (zie artikel 71 van de Wegenverkeerswet). Mede daartoe strekt de periodieke keuringsplicht.

De milieuvoorschriften krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vormen voor het grootste deel een geïntegreerd onderdeel van het stelsel van toelatingseisen die o.a. in het kader van typegoedkeuringen worden gesteld en permanente eisen in het kader van bijvoorbeeld de periodieke motorvoertuigkeuringen. Om bijvoorbeeld een typegoedkeuring te krijgen moeten voertuigen aan bepaalde milieueisen voldoen, zoals geluideisen en emissie-eisen. Artikel 3.2.15 van het Voertuigreglement bepaalt daartoe bijvoorbeeld dat personenauto's voor wat betreft geluidsproductie moeten voldoen aan het bepaalde in het Besluit geluidsproductie motorvoertuigen.² Dat besluit verwijst op zijn beurt o.a. naar richtlijn 70/157/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lidstaten betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichting van motorvoertuigen (*PbEG* L 42) waarin verschillende normen over geluidsproductie en emissies zijn opgenomen.³ Een bijzonderheid daarbij is echter wel dat het Besluit geluidsproductie motorvoertuigen een koninklijk besluit is dat is voorgedragen door de Minister van VROM. Milieueisen in het kader van een typegoedkeuring worden gesteld, beperken zich niet slechts tot gehele voertuigen. Ook onderdelen van motorvoertuigen zoals uitlaatsystemen, katalysatoren zijn typekeuringsplichtig.⁴ Voor verschillende vormen van

2 *Stb.* 1981, 741.

3 De Regeling keuringsvoorschriften en EEG-documenten geluidsproductie motorvoertuigen, *Stcrt.* 2000, 63 kent in artikel 2 een *trait d'union*-bepaling. Artikel 2, eerste lid, bepaalt namelijk dat de keuring, bedoeld in artikel 2, onder a, van het Besluit geluidsproductie motorvoertuigen met ingang van 1 april 2000 wordt verricht aan de hand van de voorschriften van Richtlijn 70/157, als gewijzigd bij Richtlijn 1999/101. Het tweede lid bepaalt dat in afwijking van het eerste lid de keuring op verzoek van de aanvrager tot 1 oktober 2000 wordt verricht aan de hand van de voorschriften van Richtlijn 96/20.

4 Zie voor de basis artikel 34 Wegenverkeerswet 1994 en als voorbeeld van een uitvoeringsbesluit o.a. Besluit

milieubelasting zijn er verder verschillende soorten regelingen - de ene keer een koninklijk besluit, de andere keer een ministeriële regeling - die milieu beschermende of -gerelateerde typekeuringseisen stellen aan geluidsproductie, uitlaatsysteem en emissie,⁵ luchtverontreiniging⁶

Op eenzelfde wijze zijn de milieuvoorschriften ook geïntegreerd in het stelsel van de permanente eisen van de Wegenverkeerswet. Een aantal van die permanente eisen vormt onderdeel van het stelsel van de verplichte periodieke voertuigkeuring (art. 72 Wegenverkeerswet). Om in aanmerking te komen voor het wettelijk voorgeschreven keuringsbewijs zal een voertuig moeten voldoen aan de eisen die in de regeling vaststelling regels voor de keuring van auto's zijn neergelegd. Enkele van die eisen zien op milieu-aspecten.

Naast milieueisen die onderdeel uitmaken van het stelsel van typegoedkeuringen en periodieke voertuigkeuringen zijn er in het stelsel van de Wegenverkeerswet ook normen aan te wijzen die buiten dat kader zelfstandig milieuvoorschriften in de vorm gedragsnormen aanleggen voor verkeersdeelnemers. Vaak zijn die milieuvoorschriften niet direct als zodanig te herkennen, maar de voorschriften inzake de maximumsnelheid op snelwegen en autowegen uit artikel 21 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) zijn voor een gedeelte ook ingegeven door milieu-overwegingen. Een nog sprekender voorbeeld geeft artikel 57 van datzelfde RVV 1990, dat bestuurders van een motorvoertuig, bromfietzers en snorfietzers verbiedt met hun voertuig onnodig geluid te veroorzaken.

De luchtvaartwetgeving werkt - zo blijkt uit de Wet luchtvaart en de Luchtvaartwet - met een stelsel van verboden, dat enige gelijkenis vertoont met dat van de Wegenverkeerswet 1994. De verboden van de Luchtvaartwet - waartoe de analyses in dit hoofdstuk zich beperken - hebben, zoals we ook al in hoofdstuk 2 aangaven, betrekking op:

- het gebruik van niet-luchtwaardige toestellen;
- het bedienen van toestellen zonder bewijs van bevoegdheid;
- het gebruik van luchtvaartuigen zonder nationaliteits- of inschrijvingskenmerk/certificaat/bewijs van luchtwaardigheid;
- het gebruik en exploitatie van luchtvaartterreinen behoudens ontheffing;
- het vervoeren met luchtvaartuigen, houden van luchtvaartshows, -demonstraties, etc. zonder vergunning;

Milieuvoorschriften maken, net als bij voertuigen, in het stelsel van de Luchtvaartwet geïntegreerd onderdeel uit van het toelatingsstelsel van toestellen en bedieners van luchtvaartuigen. Eisen aan en bewijzen van luchtwaardigheid hebben bijvoorbeeld geheel betrekking op het door het luchtvaartuig veroorzaakte geluid. De Luchtvaartwet kent in vergelijking met de Wegenverkeerswet 1994 nog een extra aspect waarbij milieuvoorschriften van belang zijn en dat zijn de eisen die aan luchtvaartterreinen worden gesteld. Ingevolge artikel 14 van de wet is het verboden binnen Nederland:

- a. met een luchtvaartuig op te stijgen of een luchtvaartuig te doen opstijgen anders dan van een luchtvaartterrein;
- b. met een luchtvaartuig te landen of een luchtvaartuig te doen landen anders dan op een luchtvaartterrein;

uitlaatsystemen motorvoertuigen en bromfietsen, *Stb.* 1985, 474 en de *Regeling typekeuring uitlaatsystemen motorvoertuigen en bromfietsen*, *Stcrt.* 2000, 63 alsook het *Besluit vervangingskatalysatoren motorvoertuigen luchtverontreiniging*, *Stb.* 2000, 163.

⁵ Zie de in de vorige noot genoemde besluiten en regelingen.

⁶ Zie bijvoorbeeld de *Regeling keuringsvoorschriften typekeuring motorvoertuigen luchtverontreiniging*, *Stcrt.* 1988, 203

c. een niet als luchtvaartterrein aangewezen terrein in te richten voor het opstijgen en landen van luchtvaartuigen. (..), behoudens ontheffing van onze Minister. Luchtvaartterreinen worden in het stelsel van de Luchtvaartwet aangewezen door de Minister van V&W i.o.m. de Minister van VROM. Voordat tot die aanwijzing wordt overgegaan geldt er een planologische procedure waarbij ook milieu-aspecten aan de orde komen. Die eisen zijn absoluut (bepaalde geluidsmaxima en andere milieuvoorschriften) maar daarnaast ook planologisch van aard (past de aanwijzing binnen de ruimtelijk plannen voor een bepaald gebied, met welke geluidszones moet rekening worden gehouden). In de Luchtvaartwet vormen aan de ene kant gefixeerde milieuvoorschriften geïntegreerd onderdeel van de verschillende vergunning- en toelatingsstelsel (zie ook het Besluit geluidbelasting kleine luchtvaart) aan de andere kant worden milieu-aspecten procedureel en planologisch in het stelsel ingebracht.

Ook in het stelsel van de Luchtvaartwet zijn er - net als in het stelsel van de Wegenverkeerswet - zelfstandig werkende milieuvoorschriften voor diegenen die zich bedienen van luchtvaartuigen. Zo verbiedt bijvoorbeeld artikel 3 van het Besluit beperking geluidhinder luchtvaartuigen het supersoon vliegen (i.e. met een hogere snelheid dan de voortplantings-snelheid van het geluid) voor bepaalde categorieën luchtvaartuigen.

Weer een ander stelsel kennen we in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De gedragsnormen van die wet grijpen aan op het vervoeren, het ten vervoer aannemen en aanbieden van gevaarlijke stoffen met vervoermiddelen en het beladen daarvan. Veel van die stoffen leveren direct een gevaar op voor mens en milieu. In het besluit vervoer gevaarlijke stoffen en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen wordt gespecificeerd aangegeven welke stoffen het betreft en of het vervoer daarvan in het geheel niet is toegestaan of slechts met inachtneming van daarin gestelde regels. Milieuvoorschriften vormen in dit stelsel geen indirecte of bijkomende eis, zoals we kennen uit de Wegenverkeerswet 1994, maar vormen een geïntegreerd onderdeel van het verboden gedrag.⁷ Eenzelfde directe werking hebben milieuvoorschriften in het geval van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen ('het is verboden vanaf een schip een schadelijke stof in zee te lozen behoudens in de gevallen en op de wijze vast te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur'⁸) en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart.

3.4 De bevoegdheidsnormen in de regeling

De wegenverkeerswetgeving kent, zoals ook al in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, een complex stelsel van bevoegdheidsverdeling. Diverse organen beschikken over de bevoegdheid om besluiten te nemen ter uitvoering of handhaving van de Wegenverkeerswet 1994. Allereerst is er de verdeling van bevoegdheden over de rijksoverheid, de gemeenten en de provincies, waar het gaat om (de verantwoordelijkheid voor) het wegbeheer en het treffen van verkeersbesluiten. De afgifte van rijbewijzen is een gemeentelijke aangelegenheid.

Dan is er het zelfstandige bestuursorgaan Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) met uitvoerende en toezichthoudende taken.

De meeste milieuvoorschriften uit het stelsel van de Wegenverkeerswet 1994 worden gesteld in het kader van de typegoedkeuringen (artikel 22 e.v. Wegenverkeerswet 1994) en de periodieke keuringen (artikel 72 e.v. Wegenverkeerswet 1994). Het stelsel van typegoed-

7 Dit met uitzondering van de (vakbekwaamheids)eisen gesteld aan en de benodigde certificaten voor die personen die bepaalde handelingen verrichten met gevaarlijke stoffen.

8 Artikel 5, eerste lid, Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

keuringen is sterk gelaagd en verspreid over verschillende regelingen, zeker in het geval van de toepasselijke milieuvoorschriften. In het geval van de verplichte typegoedkeuring van voertuigen (artikel 22 Wegenverkeerswet 1994) delegeert de wet de bevoegdheid tot het stellen van de goedkeuringseisen aan de regering. Ter uitvoering van de eisen uit het aldus geslagen koninklijk besluit kunnen vervolgens bij ministeriële regeling weer (nadere) voorschriften worden vastgesteld. De belangrijkste eisen in verband met de typegoedkeuring zijn neergelegd in het Voertuigreglement.⁹ Dat reglement is echter niet de enige algemene maatregel van bestuur die van belang is bij typegoedkeuringen. Vooral op het terrein van de milieueisen waaraan bij typegoedkeuringen moet worden getoetst zijn er meestal nog extra bijzondere besluiten, zoals het Besluit geluidhinder motorvoertuigen, die bijzondere eisen stellen. Die koninklijke besluiten zijn ook niet steeds afkomstig van dezelfde eerstverantwoordelijke bewindspersoon. De bevoegdheid tot het stellen van milieueisen in het kader van de typegoedkeuringen wordt nogal eens overgelaten aan de Minister van VROM.

Onder de verschillende algemene maatregelen van bestuur die de typegoedkeuringen betreffen 'hangen' op hun beurt weer ministeriële regelingen die dan weer eens procedurevoorschriften inhouden voor de typegoedkeuringen,¹⁰ dan weer inhoudelijke eisen.¹¹ Doordat in de verschillende koninklijke besluiten en ministeriële regelingen ook vaak wordt verwezen naar (bijlagen van) EG-regelingen is het niet altijd eenvoudig snel toegang en inzicht te hebben in de eisen die worden voor een typegoedkeuring. Vooral de milieuvoorschriften zijn sterk versnipperd in het stelsel terechtgekomen. Een ander opvallend element is de zeer ruime delegatie van regelgevende bevoegdheid in bijvoorbeeld artikel 22 van de Wegenverkeerswet. De daar gedelegeerde bevoegdheid wordt nauwelijks ingeperkt.

De typegoedkeuringen worden door en onder auspiciën van de RDW uitgevoerd. Het toezicht op de permanente eisen berust veelal bij de politie. Ten behoeve van de uitvoering van de algemene periodieke keuringsverplichting – een soort controle op permanente eisen – bevat de wet een keurings- en certificeringsregeling op grond waarvan private partijen met een bestuurstaak worden belast. De RDW draagt zorg voor erkenningen en controle (via steekproeven) van de aangewezen keuringsinstanties en de door hen uitgevoerde keuringen.

De luchtvaartwetgeving vertoont, zoals ook al in hoofdstuk 2 werd vastgesteld, enige gelijkenis in opzet met de wegenverkeerswetgeving, zij het dat het stelsel van bevoegdheidstoekenning en -verdeling iets minder complex is. In de Luchtvaartwet berusten de belangrijkste bevoegdheden overwegend op rijksniveau. De Ministers van V&W, VROM, Justitie en Defensie komen de meeste uitvoerende en regelgevende bevoegdheden toe, dan wel de bevoegdheid tot het doen van voordrachten voor uitvoeringsregelingen. Bovendien worden de belangrijkste toezichthoudende taken onder de verantwoordelijkheid van de ministers van V&W, VROM, Justitie en Defensie uitgeoefend.¹² De inbreng van gedecentraliseerde overheden is beperkt. Met gedeputeerde staten en gemeentebesturen wordt overleg gevoerd over een ontwerp-aanwijzing voor een luchtvaartterrein. Een bijzonder element in het stelsel van de Luchtvaartwet is de positie van overlegcommissies die door de Minister van V&W ingesteld kunnen worden voor overleg en voorlichting over milieu-

9 *Stb.* 1994, 450.

10 Zie bijvoorbeeld de Regeling aanvraag en toezicht typegoedkeuring, *Stcrt.* 1997, 239 en de Aanwijzingsregeling keuringsinstelling meetmiddelen Voertuigreglement, *Stcrt.* 1996, 200.

11 Zie voor een voorbeeld Regeling typekeuring uitlaatsystemen motorvoertuigen en bromfietsen, *Stcrt.* 2000, 63, en de Regeling uitvoering Besluit typekeuring luchtverontreiniging trekkers en motoren voor mobiele machines, *Stcrt.* 2001, 20

12 Zie bijvoorbeeld artikel 25h Luchtvaartwet.

hygiëne rond luchtvaartterreinen waarvoor geluidszones gelden. De commissies worden gehoord over 'geluidsmaatregelen' die onder de wet kunnen worden getroffen en ze kunnen ook eigener beweging advies uitbrengen over geluidsangelegenheden. Hierdoor spelen de commissies in feite ook een rol bij het toezicht.

Vier ministers hebben bevoegdheden onder de Luchtvaartwet. De hoofdverdeling is daarbij dat als primair verantwoordelijke minister de Minister van V&W optreedt en dat voor specialistische onderwerpen de Minister van VROM (voor zaken betreffende milieuhygiëne) en Defensie (voor militaire luchtvaart) en Justitie (beveiliging luchtvaartterreinen) vaak in een of andere vorm mede verantwoordelijk zijn. Slechts in een enkel geval wordt van dat patroon afgeweken. Voor de inrichting van primaire en mede-verantwoordelijkheid zijn in de wet verschillende constructies gevonden. Zo geschiedt een aanwijzing van een luchtvaartterrein door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM (artikel 18 Luchtvaartwet), de aanwijzing om bestemmingsplannen in overeenstemming te brengen met de aanwijzing van een luchtvaartterrein door de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van V&W (artikel 26 e.v. Luchtvaartwet), een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur die de grenswaarden voor de maximale geluidsbelasting rondom luchtvaartterreinen regelt wordt door de Minister van V&W gedaan na overleg met de Minister van VROM (artikel 25 Luchtvaartwet). De overeenstemmingsrelatie is echter de meest voorkomende vorm van inrichting van mede-verantwoordelijkheid.

Ook in het stelsel van de Luchtvaartwet wordt gebruik gemaakt van delegatie van regelgevende bevoegdheid. Opvallend is dat er twee vormen van delegatie van regelgevende bevoegdheid in het stelsel van de Luchtvaartwet voorkomen: de blanco-delegatie en de geclausuleerde delegatie. De eerste vorm treffen we aan in artikel 76, eerste lid, aanhef onder a, Luchtvaartwet, dat bepaalt:

'1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven:

a. ter uitvoering van de voorafgaande hoofdstukken of indien de in deze hoofdstukken geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regeling behoeven;'

Deze bevoegdheid wordt nauwelijks inhoudelijk begrensd en geeft de regering de bevoegdheid algemene maatregelen van bestuur vast te stellen op nagenoeg ieder terrein op grond van nagenoeg iedere reden. Een veel meer geclausuleerde vorm van delegatie treffen we aan in artikel 25 van de Luchtvaartwet waarin o.a. de bevoegdheid tot het stellen van regels betreffende de geluidsgrenswaarden voor opstijgende en landende luchtvaartuigen wordt gegeven. De bepaling geeft zowel aan voor wat voor categorieën luchtvaartuigen wat voor soort geluidsregels kunnen worden gesteld. De wet geeft zelf reeds een indicatie voor soorten geluidsbelasting en toepassingsgebieden en -tijden. Ook een van de uitvoeringsbesluiten op basis van dit artikel geeft blijk van een restrictieve delegatie-opvatting. Het besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart¹³ subdelegeert geen bevoegdheden aan ministers op last van de beperking die artikel 25 Luchtvaartwet daarvoor aanlegt. Wel draagt artikel 5 van het besluit de Minister van V&W en VROM op voor 1998 beleidsregels vast te stellen ter verzekering van de grenswaarden rondom luchtvaartterreinen. De verschillende vormen van delegatie in de Luchtvaartwet lijken samen te hangen met de gebruiken die golden ten tijde van het tot stand brengen van de voorschriften.

Veel van de gedelegeerde bevoegdheden lijken er ook toe te dienen het milieu-aspect op een

geïntegreerde wijze in het stelsel van de Luchtvaartwet binnen te brengen. Dat milieu-aspect is er, zo laat ook de wetsgeschiedenis en de structuur van de wet zien, laag voor laag ingebracht. Veel van de concrete afwegingen omtrent de balans tussen geluid- en milieubelasting, de belangen van ongehinderd luchtvaartverkeer en die van ruimtelijke ordening worden in het wettelijke stelsel overgelaten aan het overleg tussen de Ministers van VROM en V&W.

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen kent, zoals we al in hoofdstuk 2 constateerden, een overwegend centrale inslag. De besturen van de provincies en gemeenten hebben wel een rol bij de aanwijzing van wegen (paragraaf 3). De inhoud en werking van de wet wordt in belangrijke mate bepaald door een algemene maatregel van bestuur (Besluit vervoer gevaarlijke stoffen). Op grond van de (zeer ruime) tamelijk ongeclausuleerde delegatiebepaling uit artikel 3 van de wet worden bij of krachtens AMVB gevaarlijke stoffen of categorieën van gevaarlijke stoffen aangewezen, ten aanzien waarvan het verrichten van handelingen met bij of krachtens die maatregel aangewezen vervoermiddelen niet is toegestaan of is toegestaan met inachtneming van de bij of krachtens die maatregel gestelde regels. In dit verband valt op dat er in dit stelsel niet voor is gekozen de verantwoordelijkheden voor de voordracht voor koninklijke besluit waarbij de categorieën gevaarlijke stoffen worden te verdelen tussen de Minister van V&W en VROM. De Minister van Defensie kan wel algemene maatregelen van bestuur voordragen die uitzonderingsregels bevatten op grond van artikel 3, onderdeel b, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Dat is een eigen bevoegdheid die hij - gezien het wettelijke stelsel - op eigen gezag uit kan voeren.

Gelet op het toepassingsgebied ligt het in de rede dat decentrale bestuursorganen niet of nauwelijks een rol spelen in de Wet verontreiniging zeewater. Deze wet bevat een zelfde soort systeem van een verbod (artikel 3) gekoppeld aan een lijst die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. De algemene maatregel van bestuur wijst de afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen aan. De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur wordt echter, in tegenstelling tot het geval van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wel door de Minister van V&W en VROM gezamenlijk gedaan.¹⁴ De Wet voorkoming verontreiniging door schepen - die gemeten naar werkingssfeer dicht aanligt tegen de Wet verontreiniging zeewater voor zover het scheepvaart over zee betreft - kent eenzelfde soort systeem.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren kent weer variaties op dit thema. Artikel 1, eerste lid, van deze wet bevat een rechtsreeks werkend verbod om zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het oppervlaktewater te brengen. In aanvulling hierop. Het tweede lid kent specifieke voorzieningen voor lozing op de riolering, die hier buiten beschouwing blijven. Artikel 1, derde lid, van de Wvo betreft aanvullende verboden die bij algemene maatregel van bestuur worden ingesteld. In de eerste plaats kan bij amvb een verbod als bedoeld in het eerste lid voor lozingen op andere wijze dan met behulp van een werk (bijvoorbeeld lozingen vanaf schepen of door afspoeling vanaf agrarisch terrein) worden ingesteld. De kern van het vergunningstelsel wordt dus wat dit betreft in de uitvoeringsamvb vastgesteld. Voorts kan bij amvb ten aanzien van alle of bepaalde oppervlaktewateren een absoluut lozingsverbod worden ingesteld voor wat betreft de bij de maatregel aan te geven soorten van stoffen. Ook is in dit stelsel weer sprake in een aantal gevallen van medebetrokkenheid van de Minister van

¹⁴ Zie artikel 3, vierde lid, Wet verontreiniging zeewater.

VROM op het terrein van het milieu-aspect.¹⁵ De Minister van VROM heeft binnen het stelsel zelfs op een enkele plaats de bevoegdheid om, in afwijking van van het stelsel van vaststelling van grenswaarden bij AmvB (artikel 1a, eerste lid), grenswaarden, regels inzake de meting van stoffen en termijnen van uitvoering van verdragen e.d. regels te stellen (artikel 1a, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren).

De Minister van V&W is bevoegd gezag voor de verlening van vergunningen ten aanzien van oppervlaktewateren onder beheer van het rijk, voor de overige wateren zijn in beginsel GS het bevoegd gezag (artikel 3 Wvo). In de praktijk hebben provinciale staten veelal die bevoegdheid opgedragen aan waterschapsbesturen, met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de wet. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren kent hiernaast ook aanvullende bevoegdheden tot het opstellen van provinciale verordeningen toe aan provinciale staten, overigens onder goedkeuring van rijkswege (art. 5)..

De Ontgrondingenwet ten slotte kent een stelsel dat sterk verwant is aan dat van veel ruimtelijke ordeningswetgeving. In het stelsel van de wet komt de Minister van V&W de bevoegdheid toe tot het verlenen van een ontgrondingsvergunning voor gebieden in de zee, aangewezen rijkswateren en ingepolderde gedeelten van het IJsselmeer (artikel 8, eerste lid), en gedeputeerde staten de vergunningsbevoegdheid voor de overige ontgrondingen (artikel 8, tweede lid). Voor hun zorggebied kent de Ontgrondingenwet ook regelgevende bevoegdheden toe aan de Minister van V&W (voordrachtbevoegdheid tot algemene maatregelen van bestuur ex artikel 5, eerste lid, Ontgrondingenwet) en gedeputeerde staten (bevoegdheid tot het vaststellen van een provinciale verordening ex artikel 5, tweede lid, Ontgrondingenwet).

Naast de vergunnings- en regelgevende bevoegdheid legt de wet ook nog een planverplichting op die betrekking heeft op het opstellen en implementeren van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Daar werken Rijk en provincie volgens het gebruikelijke schema van de ruimtelijke facetordering met elkaar samen (zie artikel 7a Ontgrondingenwet).

3.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht

De milieuregels in de onderzochte V&W-regels worden tot op grote hoogte beïnvloed en bepaald door het internationale en communautaire recht, zo leert een eerste blik op de aanhef van de verschillende in dit hoofdstuk onderzochte regelingen. Het internationale milieurecht en communautaire milieurecht kent een minder lange traditie dan de regels die gelden voor transport en verkeer. Dat is voor een deel ook terug te vinden in de onderzochte regelingen. Opvallend is ook het aandeel van EG-richtlijnen. Op de onderzochte terreinen zijn er niet erg veel EG-verordeningen die milieuregels bevatten. De verordening 259/93 betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (EVOA) vormt hierop een uitzondering.

Binnen de onderzochte V&W-wetgeving zijn verschillende strategieën en technieken waarneembaar waarmee de werking van het internationale en communautaire milieurecht binnen het stelsel dat de regeling aanleggen wordt verzekerd. In het stelsel van de Wegenverkeerswet worden de typegoedkeuringen zodanig gedomineerd door EG-richtlijnen dat in de uitvoeringsregelingen die terzake van typegoedkeuring op basis van o.a. artikel 22 van de Wegenverkeerswet kunnen worden getroffen in hoofdzaak verwijzen naar eisen die zijn neergelegd in EG-richtlijnen.¹⁶ Die verwijzing gebeurt meestal generiek, dat wil zeggen

15 Zie bijvoorbeeld de artikelen 2a, derde lid, en 33a, eerste lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

16 Zie bijvoorbeeld artikel 3.2.12 van het Voertuigreglement dat bepaalt dat: '1. Personenauto's die zijn voorzien van een brandstofreservoir, niet zijnde een reservoir voor al dan niet tot vloeistof verdicht gas, en

naar de richtlijn als geheel. In bijna alle gevallen die verwijzingen dynamisch dat wil zeggen dat ook wijzigingen van de richtlijnen waarnaar wordt verwezen worden meegenomen via de verwijzing. Dat gebeurt dan meestal op zijn beurt ook weer generiek zoals in de bepaling van artikel 1.7 van het Voertuigreglement, dat bepaalt:

'1. De vermelding in dit besluit van een EEG-richtlijn omvat mede de in het kader van de Europese Gemeenschappen tot stand gekomen richtlijn of richtlijnen tot wijziging van die richtlijn. Het totstandkomen van een dergelijke richtlijn wordt door Onze Minister bekendgemaakt in de Staatscourant.

2. Een wijziging van een richtlijn als bedoeld in het eerste lid, treedt voor de toepassing van dit besluit in werking met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uiterlijk uitvoering moet zijn gegeven, tenzij Onze Minister een eerder tijdstip van inwerkingtreding bepaalt.

3. De in het eerste lid bedoelde bekendmaking vermeldt de vindplaats van de wijzigingsrichtlijn, het artikel of artikelonderdeel waarop de wijziging betrekking heeft, alsmede het in het tweede lid bedoelde tijdstip van inwerkingtreding.

4. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de reglementen van de Economische Commissie voor Europa (ECE-Reglementen).

5. Onze Minister maakt in de Staatscourant bekend een overzicht met de volledige benamingen van de EEG-richtlijnen waarnaar in dit besluit wordt verwezen.'

Op zich is een bepaling als die van artikel 1.7, eerste lid, Voertuigreglement niet noodzakelijk om een verwijzing dynamisch te doen zijn. De hoofdregel die aanwijzing 342 van de Aanwijzingen voor de regelgeving aanlegt is dat, indien niet blijkt van een gefixeerde statische verwijzing, een verwijzing dynamisch is. Ook op het punt van de inwerkingtreding wijkt artikel 1.7 af van het model dat aanwijzing 343 aanlegt.

Een dergelijke generieke wijze van dynamisch verwijzen heeft het nadeel dat een regeling daardoor per saldo ontoegankelijk kan worden en onzekerheid kan ontstaan over de (status van de) toepasselijke regeling. Daartoe worden in het Voertuigreglement (maar ook andere uitvoeringsregelingen) drie technieken gebruikt om deze problemen te voorkomen. De eerste techniek bestaat hierin dat bij de regeling waarin veel verwezen wordt naar EG-richtlijnen een bijlage wordt opgenomen die de richtlijnen waarnaar wordt verwezen noemt. Een tweede techniek is om de Minister er voor te laten zorgen dat wijzigingen van richtlijnen worden bekendgemaakt door de Minister in de Staatscourant en de derde techniek, ten slotte, is te bepalen dat wijzigingsrichtlijnen van toepassing worden op het moment dat de implementatietermijn is verstreken tenzij de inwerkingtreding op een eerder moment wordt vastgesteld.

Naast de techniek van dynamisch verwijzen wordt ook wel gebruik gemaakt van de techniek van het expliciet implementeren van de inhoud van een internationaal verdrag in de nationale regeling, zelfs in het geval van technische details. Dat is bijvoorbeeld het geval bij

EG-richtlijnen beogen vaak de wetgeving van lidstaten op een bepaald terrein te harmoniseren. Daartoe worden al wat langere tijd nieuwe aanpakrichtlijnen gebruikt die het mogelijk maakt dat er geharmoniseerde regels ontstaan zonder dat die tot details overeenstemmen. Noodzakelijk is dan wel dat de lidstaten over en weer elkaars implementatiewetgeving en de eisen die daarin worden gesteld erkennen. Een dergelijke

die in gebruik worden genomen na 31 December 1994, moeten voldoen aan het bepaalde in richtlijn 70/221/EEG (PbEG 6 April 1970, L 76).'

erkenningsregime is terug te zien in artikel 22, tweede lid, Wegenverkeerswet.

EG-regelingen houden veelal geen rekening met de verdeling van Nederlandse beleidsportefeuilles. Vandaar ook dat bij de implementatie van EG-richtlijnen die toelatingseisen of permanente eisen stellen aan voertuigen maar eveneens milieu-aspecten kennen vaak tegelijkertijd een verantwoordelijkheid van VROM en V&W in het geding is. Om op dit punt tot een verantwoorde afweging van verantwoordelijkheden te komen is ten behoeve van de implementatie van EG-richtlijnen die milieuvoorschriften voor voertuigen stellen in beginsel gekozen voor een systeem waarbij de "echte" milieurichtlijnen door VROM worden geïmplementeerd in de VROM-wetgeving. Het gaat daarbij dan om de VROM-wetgeving die ziet op het in gebruik stellen en het gebruiken van een voertuig. In V&W-wetgeving wordt dan vervolgens bepaald dat bij de toelatingskeuring ook aan de (geïmplementeerde) VROM-eisen moet zijn voldaan, zodat ook langs die kant het milieuaspect is gewaarborgd. Overigens betekent dit systeem niet dat daarmee alle afstemmingsproblemen uit de wereld zijn, want juist hierdoor ontstaan soms weer andere afstemmingsproblemen, omdat bijvoorbeeld milieu-aspecten worden meegenomen in een hoofdzakelijk "technische" richtlijn die juist door V&W moet worden geïmplementeerd of omdat dat ook – in geval van VROM-implementatie - de wijze van keuren moet worden geregeld en dat is iets wat dan weer bij voorkeur in V&W-wetgeving wordt meegenomen.

3.7 Stelsels van uitvoering en handhaving

Op het stelsel van uitvoering en handhaving van de Wegenverkeerswet werd in hoofdstuk 2 reeds in detail ingegaan. Omdat de milieuregels binnen het stelsel van de Wegenverkeerswet een geïntegreerd onderdeel uitmaken van het stelsel levert dat hier geen nieuwe gezichtspunten op en wordt volstaan met een verwijzing naar hoofdstuk 2. Eenzelfde overweging geldt voor het uitvoerings- en handhavingstelsel van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, die ook een stelsel van *gedecentraliseerde uitvoering kent*.

Gedecentraliseerd is ook de opzet van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Opvallend element daarin is dat voor de vergunningverlening een zo groot mogelijke afstemming met de uitvoeringsopzet van de Wet milieubeheer is gekozen.. Dat heeft alles te maken met de andere milieu-aspecten die veelal aan het functioneren van een inrichting ten behoeve waarvan een lozingsvergunning wordt verleend, zijn verbonden. Naast de Minister van V&W (lozingen op wateren met een bovenlokale betekenis) hebben gedeputeerde staten de bevoegdheid tot vergunningverlening Zoals vermeld, is echter in de praktijk die bevoegdheid veelal overgedragen aan waterschapsbesturen. Ook is voorzien in een inbedding in het beheer dat is neergelegd in de op basis van de Wet op de waterhuishouding opgestelde beheersplannen

Een wat andere vorm van gedecentraliseerde uitvoering kent de Ontgrondingenwet. Daarin worden aan de ene kant bevoegdheden tot bijvoorbeeld vergunningverlening voor ontgrondingen in rijkswateren e.d. opgedragen aan de Minister van V&W en voor andere ontgrondingen opgedragen aan gedeputeerde staten (zie ook onder punt 7). Ook de planverplichtingen - in verband met het opstellen van en implementeren van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen - kennen een soortgelijke opzet (artikelen 7a en 7c e.v. van de Ontgrondingenwet). Daar werken Rijk en provincie volgens het normale schema van de ruimtelijke facetordering met elkaar samen (artikel 7a Ontgrondingenwet). Het stelsel van de

17 Voor het rijk is er een structuurschema oppervlaktedelfstoffen en voor de provincies is er de bevoegdheid om winplaatsen in een streekplan aan te wijzen.

Luchtvaartwet en de Wet voorkoming verontreiniging schepen en de Wet verontreiniging zeewater kennen een veel meer gecentraliseerde vorm van uitvoering. De belangrijkste taken worden uitgevoerd op het niveau van de centrale overheid, zoals reeds onder punt 7 aan de orde kwam. Kenmerkend voor die centrale uitvoering waar het betreft de milieu-aspecten is de wijze waarop samen met de Minister van VROM uitvoering wordt gegeven aan de bevoegdheden. De in deze wetten voorziene bestuursbevoegdheden worden veelal door de Minister van V&W zelf uitgeoefend, de coördinatie met VROM vindt veelal plaats via de algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. In de Luchtvaartwet heeft de Minister van VROM ook eigen en gedeelde bestuursbevoegdheden met de Minister van V&W. Een eigen bevoegdheid van de Minister van VROM in het stelsel is de bevoegdheid om een aanwijzing te geven op grond van artikel 26a Luchtvaartwet. Een voorbeeld van een in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat uit te oefenen bevoegdheid betreft de bevoegdheid ex artikel 18 Luchtvaartwet.

Het toezicht op de naleving van de milieuvoorschriften in de in dit hoofdstuk onderzochte regelingen kent - als we ons concentreren op het toezicht op milieuregels - verschillende varianten. Er is binnen de onderzochte regelingen vaak sprake van toezicht op de naleving door gespecialiseerde inspecties, zoals de Scheepvaartinspectie op grond van de Wet voorkoming verontreiniging schepen (artikel 14) en de Rijksverkeersinspectie op grond van de Wegenverkeerswet (artikel 159) en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (artikel 34). In veel gevallen oefenen deze gespecialiseerde inspecties hun bevoegdheden samen en naast die van algemene inspectiediensten¹⁸ en toezichtstaken en -bevoegdheden die opsporingsambtenaren in het kader van de strafrechtelijke handhaving toekomen. Zij allen hebben toe te zien op de milieu-aspecten die in die regelingen aan de orde komen. Een werkelijke specialisatie op milieuterrein hebben de genoemde inspectiediensten, naar hun opzet, niet.

De Wet voorkoming verontreiniging door schepen kent een regime waarin naast inspectietaken voor de Scheepvaartinspectie, ook ambtenaren (NB Scheepvaartinspectie valt onder V&W) door de Minister van V&W en die van VROM kunnen worden belast met het toezicht op de naleving van de wet (artikel 14 e.v. Wet voorkoming verontreiniging door schepen). Op deze wijze kan worden voorzien in de benodigde expertise en specialisatie in het kader van het toezicht. zie passage enkele alinea's verderop.

De Luchtvaartwet, ten slotte kent verschillende vormen van toezicht op de naleving. Zo is er het veiligheidstoezicht op de luchtvaartterreinen, waarvoor de Minister van Justitie in directe en indirecte zin een belangrijke verantwoordelijkheid draagt (zie artikel 37), maar ook gespecialiseerd toezicht (door ambtenaren aangewezen) door de Minister V&W en die van Defensie (ieder apart) op het terrein van de naleving van de geldende geluidszones en -normen rondom luchtvaartterreinen (artikel 25h).

De onderzochte regelingen kennen verschillende handavingsregimes. Ook hier geldt op het punt van de handhaving van Milieuvoorschriften dat er verschillende varianten zijn, maar dat er meestal wel sprake is van een cumulatie van handavingsmethoden.

Alle onderzochte regelingen stellen op de een of andere wijze een financiële strafbedreiging op de overtreding van de (geïntegreerde) milieuvoorschriften. De Wegenverkeerswet kent naast uitgebreide strafrechtelijke mogelijkheden ook de mogelijkheid van bestuursdwang (artikel 169 e.v.) en een regeling voor civiele aansprakelijkheid van eigenaren of houders van motorrijtuigen (zie artikel 185). De Wet vervoer gevaarlijke stoffen kent naast het strafrecht-

18 Denk aan bijvoorbeeld ambtenaren van de Rijksbelastingdienst en de RDW ex artikel 159 Wegenverkeerswet.

lijke mogelijkheden ook de mogelijkheid van bestuursdwang door de minister (artikel 46). Daarmee lijkt handhavingmethode wel wat op dat van de Luchtvaartwet (Hoofdstuk VI). Die laatste wet kent ook nog de mogelijkheid van de ontzegging van de bevoegdheid en het verbod tot opstijging van luchtvaartuigen door de Minister van V&W (artikel 73).

In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren worden de handhavingsmiddelen van de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer van toepassing verklaard, waarmee de bestuurlijke handhavingsmethoden van bestuursdwang, bestuurlijk dwangsom, intrekking van de vergunning en kostenverhaal mogelijk worden. Eenzelfde methode wordt op hoofdlijnen gehanteerd in de Wet verontreiniging zeewater en de Ontgrondingenwet. Ook daar worden de bepalingen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer van toepassing verklaard.

Een afwijkend handavingsregime treffen we aan in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. De handhavingmethode is daar hoofdzakelijk strafrechtelijk van opzet, met als bijzonderheid een borgsom die bijeen vermoeden van overtreding moet worden gestort. Het bevel tot het storten van de borgsom is dadelijk uitvoerbaar (artikel 37).

3.7 Stelsel van rechtsbescherming

Het stelsel van rechtsbescherming in de onderzochte wetten is meestal het stelsel van de commune bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht. Terzake van de strafrechtelijke handhaving bestaat er vanzelfsprekend de rechtsgang via de strafrechter.

In een enkel geval is afgeweken van het normale rechtsbeschermingsregime van de Algemene wet bestuursrecht. Zo wordt in de Wvo (artikel 16) en de Wet verontreiniging zeewater (artikel 10) administratief beroep in eerste en enige aanleg opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State conform hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer. Ook de Ontgrondingenwet (artikel 29) schrijft deze rechtsgang in eerste en enige instantie bij de Raad van State voor terzake van bepaalde besluiten, evenwel zonder referentie aan hoofdstuk 20 Wet milieubeheer.

3.8 Stelsels van invoering en overgangsrecht

Vanuit het oogpunt van de milieurechtelijke regels is het overgangsrecht van de onderzochte regelingen in zoverre interessant dat in een aantal gevallen moest worden voorzien in een 'parallélisering' van vergunningen. Onder het oude recht verleende vergunningen of genomen besluiten kunnen (geheel of gedeeltelijk) ook werking hebben onder het nieuwe recht. Zo bepaalt artikel 19 van de Wet verontreiniging zeewater dat vergunningen verleend op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (het algemene kader) voor de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging zeewater gelijk worden gesteld met onthefingen in de zin van die laatste wet voorzover het gaat om lozingen op open zee. Wat meer generiek doet artikel 80 Luchtvaartwet hetzelfde voor een reeks van besluit genomen op basis van de oude Luchtvaartwet 1926 (ingetrokken).

Dit is geen overgangsrecht, maar een afbakeningsbepaling tussen twee wetten.

3.9 Verdere opvallende elementen

Vooral op het niveau van de wetgevingstechniek bevatten de onderzochte regelingen enkele opvallende elementen. Hier wordt kort op een enkel punt ingegaan.

Een eerste opvallend detail is de aanduiding van algemene maatregelen van bestuur als 'reglement' op het terrein van de wegenverkeerswetgeving. Verder lopen de indelingswijzen van regelingen ook wat uiteen. Meestal wordt gebruik gemaakt van hoofdstukken en

paragrafen (een enkele keer worden afdelingen gebruikt), maar het dominerende gezichtspunt voor de indeling loopt sterk uiteen. Zo is bijvoorbeeld bij de Ontgrondingenwet de rechtsfiguur het indelingscriterium, terwijl bij de Wet voorkoming verontreiniging door schepen schip en vaart het aangrijpingspunt voor de indeling lijken. Bijzonder is daarbij dat inde uitvoeringsregeling de in de hoofdregeling ingezette indeling niet steeds wordt doorgezet. Opvallend is verder de wijze waarop hoofdstukken of paragrafen met slotbepalingen in een enkel geval het opschrift 'overige bepalingen' (Hoofdstuk V Wet vervoer gevaarlijke stoffen) of 'verdere bepalingen' dragen (Hoofdstuk V Wet voorkoming verontreiniging schepen en par. 5.4 Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenwateren)

Een ander technisch detail in de Wegenverkeerswet is dat de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de dynamische implementatie afwijkt van de modellen die de Aanwijzingen voor de regelgeving daarvoor geven. Overigens met goed resultaat.

Opvallend is verder dat zowel in de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 187), als in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (artikel 62) - wetten van na de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor de regelgeving - een citeertitel wordt gebezigd die afwijkt van het voorgeschreven model van aanwijzing 185. In andere regelingen, zoals het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (artikel 102) wordt het model wel juist toegepast.

Economische ordening en V&W-regelgeving

4.1. Economische ordening en V&W-regelingen

In het derde onderdeel van het onderzoek zijn enkele regelingen onderzocht die erop zijn gericht op economische ordening aan te brengen ten aanzien van bepaalde marktactiviteiten. Nu is economische ordening een zeer breed doel dat met zeer veel publiekrechtelijke regelingen wordt nagestreefd, maar in het kader van dit onderzoek willen we een beperkt begrip van 'economische ordening' hanteren. Onder regelingen die beogen economische ordening aan te brengen verstaan we die regelingen die als hoofdbedoeling hebben binnen bepaalde markten reële risico's van marktverstoring of marktdistorie te beperken, marktwerking mogelijk te maken, dan wel voorwaarden te creëren voor eerlijke mededinging inclusief het daarbij behorende markttoezicht.

Regelingen die een bepaalde vorm van economische ordening nastreven worden binnen het V&W-beleidsterrein vooral gevonden op het gebied van de (tele)communicatie, openbaar vervoer (inclusief infrastructuur) en luchtvaart (inclusief infrastructuur). Daar waar via V&W-regelgeving getracht wordt economische ordening aan te brengen gebeurt dat meestal op die terreinen waar voorheen sprake was van bescherming van - uit een oogpunt van het algemeen belang - kwetsbare of vitale diensten of markten via (overheids)monopolies of (beperkte) concessiestelsels.

In deze derde fase van het onderzoek zijn - als representatieve voorbeelden - de volgende regelingen bestudeerd:

1. de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA) in relatie tot de Telecommunicatiewet, en de Postwet;
2. de Wet personenvervoer 2000;
3. het wetsvoorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein (wijziging van de Wet personenvervoer 2000) in relatie tot het wetsvoorstel voor de nieuwe Spoorwegwet;
4. (de tweede nota van wijziging bij) het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol.

In dit deelonderzoek zijn een aantal voorstellen voor regeling betrokken. Die voorstellen werden op verschillende tijdstippen bestudeerd en geanalyseerd. Dat betekent dat bij het afronden van dit onderzoek de behandeling van enkele voorstellen al weer verder was voortgeschreden, met als gevolg wijziging, aanpassing of intrekking van onderdelen van de hier behandelde en onderzochte voorstellen. Vooral bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol (december 2001) zijn die veranderingen aanzienlijk. Voor goed begrip is het daarom van belang te melden dat bij de bestudering van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol gekeken is naar de versie van het voorstel zoals dat luidde na de wijzigingen die daar door de tweede nota van wijziging¹ werden ingebracht. Het wetsvoorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein

¹ D.d. 7 juni 2001, *Kamerstukken II* 2000-2001, 27603, nr. 8.

(wijziging van de Wet personenvervoer 2000) werd bestudeerd tot en met de eerste nota van wijziging van 6 maart 2001.²

4.2. Oogmerk van de normering

Het oogmerk van normering in de onderzochte regelingen, waarmee economische ordening wordt nagestreefd, varieert. In wezen zijn er drie - in geval van liberalisering vaak historisch in elkaars verlengde liggende - groepen oogmerken, te weten a) het al dan niet mogelijk maken van marktwerking, b) het scheppen van voorwaarden voor eerlijke mededinging, en c) het stellen van basisregels voor de (effectieve) dienstverlening in de markt uit een oogpunt van bescherming van algemene³ of consumentenbelangen.

4.2.1 Mogelijk maken van marktwerking

Het eerste oogmerk, het mogelijk maken van marktwerking, kan geschieden door liberalisering van een markt bijvoorbeeld via privatisering, het ontmantelen van monopolieposities, e.d. Dit eerste oogmerk zien we in de onderzochte regelingen terug in verschillende vormen. In de Wet personenvervoer 2000 is een van de primaire oogmerken van de wet het mogelijk maken van marktwerking binnen het openbaar vervoer. Aan die bedoeling is direct het andere oogmerk van de wet gekoppeld: het bevorderen van het afstemmen van vraag en aanbod binnen de openbare vervoersmarkt. Kenmerkend voor de Wet personenvervoer 2000 is dat de marktliberalisering gecontroleerd en gefaseerd geschiedt. Van een systeem waarin, onder de Wet Autovervoer Personen (24 juni 1939, *Stb.* 527) de sector openbaar vervoer om redenen van algemeen belang werd beschermd tegen vergaande marktwerking,⁴ en het systeem van de Wet personenvervoer dat weliswaar wat meer marktwerking toestond, maar via het vergunningstelsel de facto de zittende vergunninghouders nog sterk bevoordeelde ten opzichte van nieuwe aanvragers,⁵ maakt de Wet personenvervoer 2000 de stap naar een stelsel van nog verdergaande marktwerking. In het stelsel van de Wet personenvervoer 2000 wordt het stelsel van periodieke betwistbaarheid van concessies geïntroduceerd, hetgeen inhoudt dat openbaar vervoerconcessies (i.e. het exclusieve recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten) binnen een bepaald gebied na (maximaal) zes jaar⁶ worden herbezien. Ook andere aanbieders dan de zittende concessiehouders kunnen dan mededingen naar een openbaar vervoerconcessie,⁷ al dan niet via een openbare aanbestedingsprocedure.

2 *Kamerstukken II 2000-2001*, 27216, nr. 8.

3 Denk daarbij aan het belang van opsporing en vervolging van overtredingen en misdrijven, het belang van de nationale veiligheid en defensie, etc.

4 In de Wet Autovervoer Personen werd marktordening ingevuld door capaciteitsmanagement via een vergunningstelsel waarbij voorrang werd gegeven aan reeds aanwezige vergunninghouders.

5 De Wet personenvervoer kende een vergunningstelsel met als vergunningsverleningsvoorwaarden de wenselijkheid van het openbaar vervoer (waarvoor een vergunning werd aangevraagd), het financiële belang voor nieuwe aanvragen voor openbaarvervoersvergunningen en de koppeling met de dienstregelingsprocedure. Dit systeem werkte per saldo te gunste van de zittende vervoerders waardoor de markt tot in tamelijk hoge mate beschermd bleef.

6 Gekozen is voor een maximum van zes jaar omdat met die termijn een balans kan worden gevonden tussen enerzijds een daadwerkelijke marktwerking en anderzijds voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de concessiehouder om bijvoorbeeld grote bedrijfsinvesteringen te kunnen doen. Zie de memorie van toelichting bij de Wet Personenvervoer 2000, *Kamerstukken II 1998/99*, 26456, nr. 3, p. 15.

7 Overigens wordt het stelsel van de Wet personenvervoer 2000 niet direct na de inwerkingtreding van de wet doorgevoerd maar is er sprake van een implementatiestrategie waarin in een traject dat loopt tot 2009 in een oplopend traject steeds meer activiteiten concessie-plichtig worden.

Die *gefaseerde liberalisering* is overigens niet uniek voor de Wet personenvervoer 2000, maar komt terug in veel marktordeningswetgeving van V&W. In een aantal van de in dit project onderzochte V&W-regelingen krijgt de liberalisering van een markt ook niet in één grote stap zijn beslag. Zo laat de marktordeningswetgeving op het terrein van de post- en telecommunicatie (infrastructuur en diensten), net als die op het terrein van het openbaar vervoer (per spoor of per weg), vormen van gefaseerde liberalisering zien (zie o.a. wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein⁸).

Tegenwoordig vormen de regelingen waarbij een markt juist niet op enige manier wordt vrijgemaakt voor een vorm van marktwerking een uitzondering. Zo'n regeling treffen we bijvoorbeeld aan in het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet,¹⁰ die de zorg voor de aanleg van nieuwe en het beheer van bestaande hoofdspoorweginfrastructuur (al dan niet direct) opdraagt aan de Spoorwegbeheersorganisatie.¹¹ Het is zelfs de vooropgezette bedoeling van het wetsvoorstel de zeggenschap van de overheid ter zake van de infrastructuur te vergroten.¹²

4.2.2 *Scheppen van voorwaarden voor eerlijke mededinging*

Het tweede oogmerk, het scheppen van voorwaarden voor eerlijke mededinging, treffen we als belangrijk motief aan in o.a. de Telecommunicatiewet. Het centrale oogmerk van die wet is om regels te stellen ter waarborging van een samenhangende telecommunicatie-infrastructuur en het bevorderen van daadwerkelijke mededinging op de markt van telecommunicatiediensten. Dergelijke regels zijn noodzakelijk geworden in de fase na de liberalisering van de telecommunicatie-infrastructuur en telecommunicatiediensten. In de Telecommunicatiewet komt - althans in de considerans - de bescherming van het algemene dan wel het consumentenbelang niet expliciet aan de orde. Daarnaast kent de wet een aantal (procedurele) bepalingen die moeten voorzien in bescherming van algemene en consumentenbelangen,¹³ al lijkt dat niet het hoofdmotief van de wet te zijn.

4.2.3 *Basisregels voor dienstverlening*

Het stellen van basisregels voor de (effectieve) dienstverlening in de markt uit een oogpunt van bescherming van algemene¹⁴ of consumentenbelangen vinden we als belangrijk oogmerk wel terug in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het

8 Zie *Kamerstukken II 1999/2000*, 27216, nrs. 1-3.

9 Het voordeel van gefaseerde liberalisering is evident. De geleidelijk overgang naar een marktsituatie geeft zowel aanbieders van diensten, als ook consumenten de tijd om zich in te stellen op de nieuwe marktconforme situatie. Bovendien kan tijdens het proces *geleerd* worden van de ervaringen die worden opgedaan. Nadelen zijn er natuurlijk ook. Zo kan er, omdat er steeds een ander regime geldt, onzekerheid ontstaan over de toekomst en zal de - politieke - discussie over al dan niet marktwerking bij iedere fase terugkomen. Verder bestaat steeds het risico dat in een semi-geliberiseerde markt zittende concessie- of vergunninghouders hun marktpositie in een geliberiseerde markt zullen proberen veilig te stellen. Om dat risico te keren moeten dan weer nieuwe - wellicht ook specifieke - mededingingsregels moeten worden gemaakt en oplossingen worden bedacht. Kortom, fasegewijze liberalisering geeft het risico van de noodzaak tot opeenvolgende cycli van herijking.

10 Zie *Kamerstukken II 2000/2001*, 27 482, nrs. 1-3.

11 Zie o.a. artikel 5 en artikel 16 wetsvoorstel Spoorwegwet.

12 De dienstverlening - het treinvervoer - is weer wel geliberiseerd o.a. op basis van de Wet personenvervoer 2000.

13 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 9 Universele dienstverlening, hoofdstuk 11 Bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, hoofdstuk 12 Geschillencommissie, hoofdstuk 13 Bevoegd aftappen en hoofdstuk 14 Buitengewone omstandigheden.

14 Denk daarbij aan het belang van opsporing en vervolging van overtredingen en misdrijven, het belang van de nationale veiligheid en defensie, etc.

gebruik van de luchthaven Schiphol.¹⁵ De ordeningsregels die dat wetsvoorstel aanbrengt beogen het optimale gebruik van de nationale luchthaven Schiphol als knooppunt van nationaal en internationaal luchtverkeer te bevorderen, met inachtneming van de grenzen die met het oog op de veiligheid en het milieu noodzakelijk zijn, teneinde een duurzame balans te bewaren tussen het gebruik van de luchthaven en de kwaliteit van het leefmilieu. Overigens maken dergelijke regels die algemene belangen zoals milieu, openbare veiligheid of consumentenbelangen beogen te beschermen vaak deel uit van marktordeningsregels van V&W. Zo kennen zowel de Telecommunicatiewet, als de Wet personenvervoer 2000 regels die de consumenten- c.q. de reizigersbelangen beogen te beschermen.

4.2.4 Toezicht als afgeleid oogmerk

Een laatste belangrijk - maar afgeleid - regelingsoogmerk dat in V&W-marktordeningsregelingen vaak voorkomt is het houden van nalevingstoezicht of meta-toezicht (i.e. toezicht op de ontwikkeling van het stelsel inclusief een mogelijke - onafhankelijke - toezichthouder) op de gestelde marktregels.¹⁶ Dat toezichtsoogmerk is bijvoorbeeld specifiek terug te vinden in de Wet OPTA die als het ware met de instelling van de onafhankelijke toezichthouder een sluitstuk vormt op de marktliberalisering in de Postwet en de Telecommunicatiewet.

4.3 Gedragsnormen in economische ordeningsregelingen

4.3.1 Ordeningsgerelateerde gedragsregels

De gedragsnormen in de onderzochte economische ordeningsregelingen worden - niet verwonderlijk - veelal gekleurd door de wijze waarop de ordeningsregels interveniëren in de markt. De meeste algemene gedragsregels in de onderzochte regelingen zijn direct gerelateerd aan de regels waarmee de marktordering wordt aangebracht (*ordeningsgerelateerde gedragsregels*). Dat gebeurt in verschillende varianten. Daar waar de overheid weinig directe bemoeienis (meer) heeft met het functioneren van de markt gelden veelal algemene basisregels die de voorwaarden bevatten voor het goed kunnen functioneren van de betrokken markt of dienst. Veelal gaat het dan om regels ter bescherming van de belangen van consumenten of algemene belangen (milieu, openbare veiligheid, bescherming persoonlijke levenssfeer, etc.) of specifieke mededingingsregels. Dergelijke regels zijn te vinden in onder andere de Telecommunicatiewet daar waar dienstaanbieders verplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld tot het op de ene of andere wijze openstellen van de hen vergunde diensten voor derden,¹⁷ of tot het voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria¹⁸. Ook de Postwet en de Wet Personenvervoer 2000 kennen dergelijke algemene regels met verplichtingen die - los van de vergunning- of concessievoorschriften zelf - op de vergunning- of concessiehouder drukken. Artikel 34, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 verplicht concessiehouders die niet aan hun vervoersverplichting kunnen voldoen bijvoorbeeld om voor vervangend vervoer te zorgen. Artikel 2d van de Postwet verplicht de

15 Kamerstukken II 2000/2001, 27603, nrs. 1-2.

16 I.e. de regels die de voorwaarden stellen voor eerlijke mededinging en de basisregels voor dienstverlening in de markt.

17 Zie de regels uit de hoofdstukken 6 en 7 Telecommunicatiewet.

18 Zie de regels die eisen stellen aan de kwaliteit van uit te zenden programma's van paragraaf 8.1

Telecommunicatiewet en de regels uit hoofdstuk 10 van die wet voorzover ze zien op technische kwaliteitseisen te stellen aan randapparatuur.

concessiehouder ook aan andere aanbieders van postvervoer toegang tot de postbussen te verlenen tegen redelijke, objectief gerechtvaardigde en non-discriminatoire voorwaarden en vergoedingen.¹⁹

Zelfstandig - d.w.z. los van de vergunde of geconcedeerde activiteit zelf - komen algemene ordeningsgerelateerde regels binnen de onderzochte regelingen relatief weinig voor. Het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet vormt hierop - binnen de verzameling van hier onderzochte regelingen - een uitzondering. Daar is de algemene regel in wezen een algemeen verbod voor eenieder om zich bezig te houden met aanleg of beheer van hoofdspoorweginfrastructuur.²⁰ Er is hier weliswaar sprake van een regel waarmee marktordening wordt aangebracht, maar de relatie tot een mogelijke vergunning of concessie ontbreekt hier.

4.3.2 Blote gedragsregels

Wat meer voorkomt zijn gedragsregels die niet als zodanig met het stelsel van marktordening in e regeling van doen hebben. Die zouden we hier kunnen duiden als *blote gedragsregels*. Artikel 3 van de Spoorwegwet bevat bijvoorbeeld een verbod voor een ieder om gevaar of hinder voor het verkeer op de spoorwegen te veroorzaken. Ook de Wet personenvervoer 2000 bevat in Hoofdstuk IV een aantal bepalingen die gedragsverplichtingen opleggen aan de reiziger, evenals het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein dat in artikel 72 ten aanzien van eenieder doet.

4.3.3 Basisvergunning- of basisconcessieregels

Veel van de onderzochte economische ordeningsregelingen op het terrein van V&W kennen een concessie- dan wel vergunningsstelsel. De structuur van een dergelijk systeem is steeds dezelfde een bepaalde activiteit of groep van activiteiten wordt verboden. Dergelijke regels vormen als het ware de basis voor een vergunning- of concessiestelsel en ze kunnen dan ook het best worden aangemerkt als *basisvergunning- of basisconcessieregels*. In de onderzochte regelingen is in het algemeen het goede gebruik om die verbodsregels zo ver mogelijk voor in de regeling te plaatsen. Artikel 4 van de Wet personenvervoer 2000 geeft direct na de bepalingen die het toepassingsbereik van de regeling vastleggen bepalingen waarbij vergunningplichtige activiteiten worden verboden.²¹ Hetzelfde systeem wordt gevolgd bij de concessieplichtige activiteiten, een systeem dat in de kern verankerd ligt in artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000. Artikel 8.25 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, zoals dat luidt volgens de tweede nota van wijziging, bevat een dergelijk systeem. Het systeem van de Postwet wijkt hier een beetje van af. In de Postwet wordt eerst de concessieverlening als

19 Artikel 8.25 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, zoals dat luidt volgens de tweede nota van wijziging. Kamerstukken II 2000-2001, 27603, nr. 8 bevat eveneens verplichtingen van algemene aard voor de vergunninghouder.

20 Zie o.a. artikel 5 en artikel 16 wetsvoorstel Spoorwegwet.

21 Artikel 4 Wet personenvervoer 2000 luidt:

1. Het is verboden openbaar vervoer anders dan per trein of besloten busvervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning voor collectief personenvervoer.
2. Het is verboden taxivervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning.
3. Voor de toepassing van het eerste en tweede lid wordt met het verrichten van besloten busvervoer, respectievelijk taxivervoer, gelijkgesteld het aanbieden van dat vervoer, tenzij dit aanbieden geschiedt door tussenpersonen die bemiddelen in dat vervoer bij wijze van dienstverlening of in de uitoefening van hun beroep of bedrijf.
4. Het is verboden openbaar vervoer per trein te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning.

handeling geregeld in artikel 2, en daarna het verbod tot het verrichten van (vormen) van postvervoer anders dan krachtens concessie in artikel 2b. Ongetwijfeld heeft dit te maken met de volgorde van totstandkoming van de bepalingen waarbij artikel 2b later blijkt te zijn toegevoegd.

Het eerst regelen van een verbod en daarna de vergunning- of concessieverlening kent voordelen uit een oogpunt van toegankelijkheid van de regeling. Opvallend is wel dat bij de formulering van de aan de orde zijnde basisvergunning- of basisconcessieregels in de meeste van de onderzochte regelingen de gedraging om zonder vergunning een bepaalde activiteit te verrichten wordt verboden. Vragen die dan kunnen rijzen zijn: in hoeverre is handelen in afwijking van een vergunning of concessie of de daarbij behorende voorschriften ook onder hetzelfde verbod begrepen als handelen zonder vergunning en is handelen in afwijking van de vergunningvoorschriften onderhevig aan dezelfde sancties als handelen zonder vergunning of concessie.

In de Telecommunicatiewet is voor het formuleren van de basisvergunningregels op een aantal plaatsen een afwijkend systeem gehanteerd dan in de andere onderzochte regelingen. Artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet bepaalt dat voor het gebruik van frequentieruimte 'een vergunning is vereist'. Een expliciete verbodsbepaling om frequentieruimte te gebruiken, zonder of in afwijking van, een vergunning bevat de wet niet. Eenzelfde soort bepaling bevat artikel 10.16 Telecommunicatiewet.

4.4 De bevoegdheidsnormen in economische ordeningsregelingen

De marktordenende V&W-regelingen die in dit hoofdstuk worden onderzocht, kenmerken zich door een veelheid aan bevoegdheidsnormen. Daarbij gaat het meestal om bevoegdheden tot het verlenen van een vergunning of concessie inclusief de daarbij behorende vergunningvoorschriften of concessievoorwaarden. In de tweede plaats worden in de onderzochte regelingen relatief vaak via delegatie bevoegdheden tot het vaststellen van uitvoeringsregelingen toegekend. Al kennen de regelingen vanzelfsprekend nog meer bevoegdheden toe (o.a. tot het houden van toezicht, opleggen van boetes, e.d.) in deze paragraaf beperken we ons tot de vergunnings- en concessiebevoegdheden en de gedelegeerde regelingsbevoegdheden.

4.4.1 Concessies en vergunningen

Bevoegdheden tot het verlenen van concessies of vergunningen komen we in de hier aan de orde zijnde regelingen op verschillende plaatsen tegen. Al bestaat er geen vaststaande definitie van het begrip concessie, binnen moderne V&W-regelingen zoals de Wet personenvervoer 2000, wordt de concessiefiguur op een uniforme manier gebruikt. Een concessie onderscheidt zich - in de V&W-regelingsoptiek van de Wet personenvervoer 2000 en het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein - daarin van een vergunning, dat bij een concessie sprake is van een door de concessieverlener veroorloofde handeling die door de overheid in het algemeen belang zeer wenselijk wordt geacht.²² Tegelijk met het verlenen van het verlof wordt de concessiehouder daarom ook verplicht de veroorloofde handeling of activiteit te verrichten. Bij een vergunning staat de overheid veel neutraler, dan wel onverschilliger, tegenover de vraag of de handeling of onderneming waarop de vergunning

²² Deze opvatting is mede ontleend aan de conclusie van het Openbaar Ministerie voor het arrest van de Hoge Raad van 20 juni 1982, NJ, 1982, 510, en is terug te vinden in de literatuur. Zie o.a. P. de Haan c.s., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer 1978, p. 304-305.

betrekking heeft, al dan niet wordt verricht. Daarnaast heeft de concessie meestal een exclusief karakter in zoverre dat het aan de concessiehouder met uitsluiting van eenieder ander een exclusief recht geeft tot het verrichten van bepaalde activiteiten.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein wordt over het gebruik van het concessie-instrument in die wet gezegd dat de concessie van oudsher gebruikt wordt voor activiteiten van openbaar belang die niet door de overheid zelf worden verricht, maar aan particuliere ondernemingen worden overgelaten (bij voorbeeld de mijnconcessies).²³ Daarmee gepaard gaat de verplichting aan de concessiehouder om de geconcedeerde activiteiten ook daadwerkelijk te verrichten. Zo'n verplichting zou echter ook contractueel tussen beide partijen kunnen worden afgesproken. Concessies onderscheiden zich van privaatrechtelijke overeenkomsten doordat contracten in hun algemeenheid slechts de contractpartijen binden en geen externe werking hebben. Derden zijn doorgaans niet gebonden aan de contractuele afspraken tussen partijen. De exclusiviteit die aan de concessie is verbonden en de handhaving daarvan kunnen meestal niet bereikt worden door het sluiten van een exclusieve privaatrechtelijke overeenkomst met een contractpartij. Al heeft de concessie een publiekrechtelijk karakter en zelfs het karakter van een beschikking volgens de Awb. Dat beschikkingskarakter van de concessie staat overleg c.q. onderhandeling over de te verlenen concessie geenszins in de weg.²⁴

De concessiefiguur is o.a. terug te vinden in de Postwet (artikelen 2 e.v.), de Wet personenvervoer 2000 (Hoofdstuk III, artikelen 19 e.v.), alsmede de specificaties die het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein daarop aanlegt. De door de overheid gewenste activiteiten die aan de concessiehouder exclusief worden opgedragen betreffen in die gevallen achtereenvolgens het verzorgen van postvervoer en openbaar vervoer.

De vergunningenfiguur komt eveneens in de Wet personenvervoer 2000 voor (artikelen 4 e.v.) en het stelsel van de Wet luchtvaart en het daarmee verband houdende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol, zoals dat luidt volgens de tweede nota van wijziging (verder: wetsvoorstel Schiphol) (artikelen 8.25 e.v.). De te vergunnen activiteiten betreffen achtereenvolgens het verrichten van openbaar vervoer anders dan per trein of besloten busvervoer (artikel 4, eerste lid, Wet personenvervoer 2000), het verrichten van taxivervoer (artikel 4, tweede lid, Wet personenvervoer 2000), of het verrichten van openbaar vervoer per trein (artikel 4, vierde lid, Wet personenvervoer 2000), het gebruik maken van de hoofdspoorwegen (artikel 17 wetsvoorstel Spoorwegwet), of al dan niet via bemiddeling en het exploiteren van de luchthaven (artikel 8.25 wetsvoorstel Schiphol). De Telecommunicatiewet kent de vergunningenfiguur nog in artikel 3.3.

Het onderscheid tussen het systeem van concessies en vergunningen lijkt in de onderzochte V&W-regelingen zuiver doorgevoerd, zij het dat het vergunningenstelsel van het wetsvoorstel Schiphol wel enige concessie-elementen in zich draagt daar waar de vergunninghouder dwingend wordt opgedragen de luchthaven Schiphol te exploiteren in artikel 8.25a. Zo'n dwingende opdracht tot exploitatie van een activiteit die van openbaar belang is, is typisch concessie-achtig. Het vergunningenstelsel uit het wetsvoorstel neemt dan ook een soort tussenpositie in. Enerzijds zijn er concessie-elementen anderzijds vergunningselementen. Toch voeren de vergunningelementen de boventoon en daarom is ook gekozen voor het

23 *Kamerstukken II 1999-2000, 27216, nr. 3, p. 7-8.*

24 Met name de NS Groep maakte zich hierover zorgen rondom de discussie over het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein. Zie *Kamerstukken II 1999-2000, 27216, nr. 3, p. 8.*

vergunningstelsel - en dan nog een dat werkt met vergunningen voor onbepaalde tijd - volgens de memorie van toelichting, omdat het niet de bedoeling is de vergunning als marktordnend instrument te hanteren.²⁵

Bij de bevoegdheid tot het verlenen van een concessie of vergunning is in de meeste gevallen ook direct de bevoegdheid geregeld tot het wijzigen, schorsen en/of intrekken van de concessie of vergunning (inclusief het vervallen van de vergunning). Slechts in een enkel geval, zoals in de Postwet, ontbreekt die bevoegdheid, al is dat daar niet zo verwonderlijk omdat de concessie (voor bepaalde vormen van) postvervoer bij wet is ingesteld. Het wetsvoorstel Schiphol kent de bevoegde instantie, de Minister, wel de bevoegdheid toe tot de vergunning in te trekken, maar niet expliciet de bevoegdheid om de vergunning te schorsen of te wijzigen. Hetzelfde geldt voor de vergunning voor het gebruik van frequentieruimte uit de artikelen 3.3 e.v. van de Telecommunicatiewet.

In de meeste gevallen wordt de vergunning- of concessieverlenende autoriteit in de onderzochte regelingen een ruime beoordelingsvrijheid²⁶ gelaten, doordat de bevoegdheid tot vergunning- of concessieverlening niet wordt beperkt door bijvoorbeeld limitatief omschreven weigeringsgronden (zoals die wel te vinden zijn in artikel 3.6, eerste lid, Telecommunicatiewet) of dwingend voorgeschreven geënumereerde toekenningsgronden.²⁷

4.4.2 Concessie- en vergunningvoorschriften

Naast ruime beoordelingsvrijheden kenmerken de onderzochte regelingen zich ook door de ruime marges van beleidsvrijheid die aan de vergunning- of concessieverlenende autoriteit worden toegekend om enerzijds vergunnings- en concessievoorschriften aan de vergunning c.q. concessie te verbinden en anderzijds meer in het algemeen invulling te geven aan zeer ruim omschreven discretionaire bevoegdheden. Zo bepaalt artikel 6, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000 dat een vergunning onder beperkingen kan worden verleend en dat aan een vergunning voorschriften kunnen worden verbonden. Dit geeft het bevoegde bestuursorgaan een zeer ruime bevoegdheid tot het stellen van beperkingen of voorschriften. Die bevoegdheid wordt eigenlijk niet beperkt door het daarmee verband houdende voorschrift van artikel 8 van diezelfde wet dat bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de verlening, weigering, wijziging, schorsing of intrekking van een vergunning en de aan een vergunning verbonden voorschriften. De bepaling van artikel 8 bevat slechts een mogelijkheid tot specificatie van bepaalde voorschriften, maar beperkt als zodanig niet de mogelijkheid om andere voorschriften dan welke uit of krachtens de algemene maatregel van bestuur voortvloeien te stellen. Ook artikel 32, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 geeft de concessieverlenende autoriteit een grote vrijheid tot het verbinden van concessievoorschriften aan de concessie. Die bevoegdheid wordt niet of nauwelijks beperkt door het tweede lid van datzelfde artikel 32, dat bepaalt dat in ieder geval voorschriften worden opgenomen over de in dat lid aan de orde zijnde onderwerpen. Ook de Telecommunicatiewet geeft in artikel 3.5, tweede lid, een ruime mogelijkheid tot het stellen van beperkingen of het verbinden van voorschriften aan een

²⁵ Kamerstukken II 2000-2001, 27603, nr. 8, p. 12.

²⁶ I.e. de vrijheid om te beoordelen of van de bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt.

²⁷ Artikel 10 Wet personenvervoer 2000 - een illustratief artikel in dit verband - bepaalt bijvoorbeeld dat de Minister voor de beslissing tot verlening, weigering, wijziging of intrekking van een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer per trein de wenselijkheid van dat vervoer en het financiële belang van het Rijk als maatstaf neemt. Deze twee criteria zijn natuurlijk in hoge mate afhankelijk van het oordeel dat de Minister daar zelf over heeft.

vergunning, zij het dat daar, door de werking van het derde lid van dat artikel, de bevoegdheid wel kan worden beperkt bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. Een bijzonderheid van het wetsvoorstel Schiphol is dat er bij het verlenen van de vergunningbevoegdheid nauwelijks iets is terug te vinden over beperkingen of voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden anders dan de via het vijfde lid van artikel 8.25d bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen tarieven en voorwaarden voor het gebruik van de luchthaven.

4.4.3 EG-verklaringen, goedkeuringscertificaten en erkenningen

In het voorstel Spoorwegwet is voorzien in een stelsel van EG-verklaringen en certificering. Die verklaringen en goedkeuringscertificaten spelen met name een rol bij de eisen die worden gesteld ten aanzien van (onderhoud van) spoorvoertuigen en interoperabiliteit van voertuigen en infrastructuur.²⁸ Het stelsel van verklaringen, goedkeuringscertificaten en erkenningen is een uitvloeisel van het verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer, COTIF, waarin Nederland, maar ook de Europese Unie partij is. Het Verdrag vereist o.a. een spoorweginfrastructuur waarover het verkeer veilig verloopt en in geval van internationaal verkeer tevens zonder onderbreking aan de grenzen (interoperabiliteit). Daarnaast verlangt het verdrag rollend materieel dat veilig is en dat met deze infrastructuur compatibel is. Een en ander vereist strenge technische eisen aan de infrastructuur en de uitrusting daarvan en harmonisatie van deze eisen in de lidstaten van de Europese Unie en in de staten die partij zijn bij het COTIF-verdrag. Voorts vereist het strenge technische eisen aan het rollend materieel en de uitrusting daarvan en harmonisatie van deze eisen in deze staten en tenslotte een afstemming van deze technische eisen van infrastructuur en van rollend materieel op elkaar. Daarnaast vergen de internationale eisen ook dat infrastructuur en rollend materieel en uitrusting van beide gedurende het gebruik daarvan bij voortdurend aan deze eisen blijven voldoen. Gedegen onderhoud is derhalve geboden. Het COTIF-verdrag is onder andere ook uitgewerkt in EG-richtlijnen die zien op bepaalde onderdelen. Het systeem werkt in hoofdlijnen als volgt: de hoofdspoorweginfrastructuur moet aan bepaalde communautaire eisen betreffende interoperabiliteit voldoen. De structuur wordt vermoed te voldoen aan die eisen als een EG-keuringsverklaring is afgegeven (artikel 8 e.v. van het voorstel). Het is verboden om bepaalde (niet inter operabele) onderdelen in de handel te brengen (artikel 10 van het voorstel). De afgifte van de verklaringen geschiedt door een onafhankelijke Europese instantie. Op dezelfde voet worden ook aan het gebruik, compatibiliteit en interoperabiliteit van spoorvoertuigen eisen gesteld. Voor die voertuigen zijn ook verschillende EG-verklaringen en goedkeuringscertificaten vereist (artikelen 34 tot en met 44). Zonder die verklaringen en attesten hebben spoorvoertuigen, behoudens ontheffing geen toegang tot de hoofdspoorwegen. Ook hier gelden verboden op het in de handel brengen van bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld artikel 37). Sluitstuk op het stelsel vormen de eisen ten aanzien van het onderhoud. In het algemeen geldt dat het verboden is dat onderhoud of herstel van spoorvoertuigen door anderen geschiedt dan door de Spoorwegbeheersorganisatie erkende bedrijven of personen. De relatie tussen deze certificerings- en erkenningsnormen en het thema marktordening schuilt hierin dat in wezen door de (Europese) markt zelf de normen worden vastgesteld die aan infrastructuur en voertuigen worden gesteld. De hier aangelegde marktordening is vanzelfsprekend wel sterk internationaal en communautair gestuurd.

²⁸ Artikelen 8 tot en met 15 en 34 tot en met 46 van het voorstel.

4.4.4 Ontheffingen

Naast concessies en vergunningen komt in de onderzochte regelingen ook in enkele gevallen de ontheffingsfiguur voor, d.w.z. de bevoegdheid om in een individueel geval een uitzondering te maken voor een wettelijk verbod of gebod. Voorbeelden hiervan, op het terrein van zowel vergunningplichtige als ook concessieplichtige activiteiten, zijn te vinden in artikel 9, tweede lid, en artikel 29 Wet personenvervoer 2000. Ook hier kunnen weer beperkingen en voorschriften worden gesteld, nagenoeg volgens hetzelfde systeem als bij de concessies en vergunningen in die wet. Ook in het stelsel van het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet kan voor een enkel ge- of verbod een ontheffing worden verleend (artikel 19, tweede lid, en 7, derde lid, wetsvoorstel Spoorwegwet). Meestal is het de Minister die bevoegd is ontheffingen te verlenen, maar in een enkel geval is ook de Spoorwegbeheersorganisatie daartoe bevoegd (artikel 44 van het voorstel Spoorwegwet).

4.4.5 Delegatie van regels over vergunning- of concessievoorschriften

Veel van de specifieke voorschriften en beperkingen te verbinden aan vergunningen en concessies in de onderzochte regelingen worden overgelaten - zoals in de vorige subparagraaf al aan de orde kwam - aan nadere regeling in uitvoeringsregelingen. In de meeste gevallen is het de regering die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden voor het stellen van voorschriften. In de meeste gevallen werken die voorschriften uit de uitvoeringsregelingen niet beperkend ten aanzien van de mogelijkheid voor de vergunning- of concessieverlenende autoriteit om voorschriften aan vergunning of concessie te stellen. Slechts in een enkele geval - dat van artikel 3.5, derde lid, van de Telecommunicatiewet kon de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels over voorschriften c.a. wel worden gebruikt om de bevoegdheid van het bevoegde bestuursorgaan tot het stellen van nadere regels te beperken. In het algemeen zal zo'n bevoegdheid tot het beperken van beleidsvrijheid via het stellen van voorschriften of beperkingen alleen dan werkelijk functioneel kunnen zijn als er sprake is van enige afstand tussen vergunningverlenende autoriteit en de nadere regelsteller. Al zijn een bevoegde minister en de regering natuurlijk niet op een lijn te stellen, in de praktijk zal, zeker als de vergunningverlenende minister dezelfde is als de minister die het voorstel voor algemene maatregel van bestuur voordraagt, de afstand erg klein zijn, waardoor het beperken van mogelijke vergunningvoorschriften via uitvoeringsregelingen veel van zijn toegevoegde waarde verliest. Opvallend is echter wel de ruimhartige en inhoudelijk weinig genormeerde wijze waarop de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels betreffende de verlening, weigering, wijziging, schorsing of intrekking van vergunningen alsmede de daaraan verbonden voorschriften, bijvoorbeeld in artikel 8 van de Wet personenvervoer 2000 wordt gedelegeerd. Ook artikel 21 van het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein bevat een hele ruime en weinig genormeerde bevoegdheid tot nadere regelstelling bij algemene maatregel van bestuur. In de artikelen 8.25d tot en met 8.25g van het wetsvoorstel Schiphol wordt de ruimte om nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur veel sterker beperkt en inhoudelijk genormerd.

4.6 Overige delegatievraagstukken

Ruim geformuleerde delegaties komen in het stelsel van de voorgestelde Spoorwegwet wel meer voor: niet alleen daar waar het gaat om het nader regelen van vergunningvoorschriften, maar ook in het geval van de nadere regeling van belangrijke gedragsnormen. Artikel 6 van het voorstel van de Spoorwegwet bevat bijvoorbeeld de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van inrichting, uitrusting

en technische eigenschappen. Op zich is de bevoegdheid inhoudelijk tot het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur genormeerd, maar de regering heeft hier wel de bevoegdheid om door te delegeren aan de minister of anderen die op hun beurt weer nadere regels stellen. In het algemeen heeft het de voorkeur om subdelegatie te voorkomen en - waar mogelijk - in de wet zelf rechtstreeks de ministeriële regelingsbevoegdheid op te nemen.²⁹

4.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht

De betekenis van het communautaire en internationale recht op het terrein van de economische ordeningsregelingen is zonder meer groot te noemen. Zo is het met name de invloed van het primaire en secundaire communautaire recht dat er in de meeste van de hier onderzochte regelingcomplexen voor heeft gezorgd dat marktliberalisatie diende te worden doorgevoerd. Naast de druk die het communautaire recht via het verdrag en met name EG-richtlijnen op het terrein van telecommunicatie en vervoer Nederland oplegt tot marktliberalisering, speelt het communautaire recht ook nog op allerlei wijze een rol bij het functioneren van de vervoers- en telecommunicatiemarkt. Een voorbeeld daarvan zagen we in de vorige paragraaf waar duidelijk werd dat met name de marktordening op het terrein van de spoorweginfrastructuur, spoorvoertuigen en het onderhoud ervan sterk internationaal en communautair bepaald zijn. De vervoers- en telecommunicatiemarkt vertonen op het vlak van de communautaire sturing wel wat overeenkomsten. In een geliberaliseerd stelsel worden kwaliteits-, veiligheids- en interoperabiliteitseisen gesteld via - tot op zekere hoogte - open stelsels van normalisatie en certificering. Daar waar bepaalde eisen binnen het systeem van zelfregulering een zekere status hebben verkregen, of daar waar zelfregulering geen soelaas biedt worden die normen gecodificeerd in EG-richtlijnen.

Ook is het EG-recht vanzelfsprekend van groot belang op het terrein van de mededinging. De vrije en faire mededinging op de Europese markt wordt door Europese normen gewaarborgd. Veel van die regels hebben inmiddels een vertaling gekregen in de Nederlandse Mededingingswet waarop toezicht wordt gehouden door de NMa.

Het stelsel van de Wet luchtvaart is - naast het communautaire recht - vanzelfsprekend vergaand beïnvloed door het internationale luchtvaartrecht. Voor die wet speelt het Verdrag van Chicago een grote rol. Voor het onderdeel van de wet Schiphol dat hier werd onderzocht speelt het internationale maar met name het communautaire recht in zoverre een rol dat mededingingsregels zijn terechtgekomen in eisen die aan de luchthavenexploitant worden opgelegd (bijvoorbeeld artikel 8.25g). Op die regels wordt toezicht gehouden door de NMa. De eis van non-discriminatie, neergelegd in het tweede lid van artikel 8.25d van het wetsvoorstel, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 15 van het Verdrag van Chicago.

4.6 Stelsel van toezicht, uitvoering en handhaving

Typerend voor het stelsel van de onderzochte regelingen is de wijze waarop het toezicht is geregeld. Ten aanzien van het stelsel van de Postwet en de Telecommunicatiewet is het toezicht op de naleving van de wet opgedragen aan de Onafhankelijke Post en telecommunicatie-autoriteit. Weliswaar behoudt de Minister in dit stelsel nog een soort meta-

²⁹ Zie hierover het advies dat M. Scheltema hierover gaf aan de enquêtemissie bouwsubsidies. Scheltema geeft daarin de - naar zijn opvatting - huidige rechtsopvatting over de geoorlooftheid van subdelegatie weer: een algemene maatregel van bestuur kan een minister alleen tot nadere regeling bevoegd verklaren als de wet in formele zin de formule '(nadere) regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur' gebruikt, anders niet. *Kamerstukken II 1987/88, 19 623, nr. 30*. Zie ook P. Eijlander, W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000, p. 43-44.

toezicht, door zelf de vinger aan de pols van het stelsel te houden, maar in wezen is het toezicht onafhankelijk van de Minister opgezet: de OPTA is geen verantwoording schuldig aan de Minister. Iets minder onafhankelijk ten opzichte van de Minister is - op papier - de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa). De directeur-generaal (d-g) is tot op heden nog onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, al heeft de directeur-generaal eigen geattribueerde bevoegdheden, hij valt daarmee ook onder het gezag van de Minister.³⁰ Aan de d-g van de NMa is het toezicht op onderdelen van het stelsel in de Wet Schiphol en de Wet personenvervoer 2000 opgedragen met daarbij behorende bevoegdheden om in te kunnen grijpen.³¹ Weliswaar is er in het stelsel van de Wet personenvervoer 2000 wel een mogelijkheid van de Minister om aanwijzingen te geven aan de d-g van de NMa, maar dat dient dan wel schriftelijk te gebeuren. Algemene aanwijzingen moeten in beleidsregels, te publiceren in de Staatscourant, worden vastgelegd. Deze vormen van onafhankelijk gepositioneerd toezicht zijn typisch toezichtsvormen die horen bij de gefaseerde liberalisering van markten. In het kielzog van de liberalisering wordt vaak het toezicht ook - soms stapsgewijs - op afstand gezet, vanwege de behoefte aan onafhankelijk markttoezicht. Het toezicht op de naleving van de Spoorwegwet geschiedt centraal door de Minister.

Het voorstel voor de Spoorwegwet kent een gecombineerd stelsel van handhavingsinstrumenten variërend van de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang, de oplegging van een dwangsom en de strafrechtelijke handhaving van de zich daartoe lenende centrale verbodsbepalingen (met name die betrekking hebben op niet-economisch of marktgerelateerde gedragingen). Voor wat betreft de handhaving via het strafrecht voorziet het wetsvoorstel in het alternatief daarvoor door de introductie van het opleggen van een bestuurlijke boete. Verder voorziet de wet in een specifieke handhaving ten aanzien van het rijden buiten toegewezen capaciteitsvakken: de financiële schade die andere vervoerders daardoor leiden kan de laatsten brengen tot een schadevergoedingsclaim.

Het handhavingstelsel van het wetsvoorstel Schiphol kent een primair civielrechtelijke inslag in die zin dat betrokken partijen elkaar civielrechtelijk aan kunnen spreken. Zo'n civielrechtelijke actie kan worden vereenvoudigd door de in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid tot vaststelling door de d-g van de NMa dat er sprake is van een handeling of gedraging in strijd met de wet. Daarnaast kent de wet nog de - aan de Mededingingswet ontleende - mogelijkheid van een door de d-g NMa op te leggen last onder dwangsom.³²

Het handhavingstelsel van de Wet personenvervoer 2000 is gevarieerd van opzet. Ook hier

30 Daar kan binnenkort verandering in komen als het wetsvoorstel ter verzelfstandiging van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, *Kamerstukken II 2000/2001, 27639*) tot wet wordt verheven. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een verzelfstandiging van de leiding van de NMa. De directeur-generaal krijgt de status van zelfstandig bestuursorgaan en de minister heeft in het nieuwe stelsel geen bevoegdheid meer voor het geven van aanwijzingen voor de behandeling en beoordeling van individuele gevallen. Hiernaast bestaat het voornemen om een *Vervoerkamer* bij de NMa in te stellen, met name voor spoor- en treinvervoer specifieke zaken. Zie *Kamerstukken II 2000/2001, 27465*, nr. 3.

31 Het toezicht van de NMa beperkt zich tot de bepalingen die een mededingingsrechtelijk karakter hebben. In het wetsvoorstel Schiphol is daarbij bijvoorbeeld de verdeling *grosso modo* ten aanzien van dat de bepalingen die betrekking hebben op het toezicht op voorwaarden en tarieven voor het gebruik van de luchthaven Schiphol de d-g van de NMa bevoegd is en ten aanzien van het overige 'gewone' toezicht, waaronder het toezicht op de exploitatie van de luchthaven in brede zin, het toezicht geschiedt door de Handhavingdienst Luchtvaart.

32 Zie artikel 11.21 van het wetsvoorstel.

bestaat in eerste instantie de mogelijkheid tot civielrechtelijke actie indien partijen betrokken bij het openbaar vervoer zich wederzijds binnen of buiten contract onrechtmatig gedragen. Daarnaast kent het wetsvoorstel mogelijkheden tot het opleggen van een last onder dwangsom door de d-g van de NMa (artikel 94 e.v.), strafrechtelijke sancties (artikel 101), bestuursdwang door de Minister (artikel 93) en de mogelijkheid tot het intrekken van een ontheffing of concessie (artikel 100). Het wetsvoorstel kent een bijzondere mogelijkheid tot het 'afkopen' van strafvordering door het betalen van een bestuurlijke boete (artikel 102).

4.7 Stelsel van rechtsbescherming

Zowel het voorstel voor de Spoorwegwet als het wetsvoorstel Schiphol kennen een bijzonderheid op het terrein van de rechtsbescherming in die zin dat voor bestuursrechtelijk beroep op basis van die wetten de Rechtbank Rotterdam de bevoegde rechtbank in eerste aanleg is.³³ In het wetsvoorstel Schiphol wordt de bezwaarschriftprocedure voor bepaalde besluiten (8.25f, eerste en zevende lid en artikel 8.25g, eerste lid).

In het systeem van de Wet personenvervoer 2000 is in het algemeen het College van beroep voor het bedrijfsleven bevoegd kennis te nemen van beroepen op basis van de wet (artikel 105, eerste lid). Voor bepaalde beslissingen is de rechtbank Rotterdam bevoegd (artikel 105, tweede lid).

4.8 Stelsel van invoering en overgangsrecht

In een stelsel waarin een markt wordt geliberaliseerd wordt een zware wissel getrokken op het overgangsrecht. Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met bestaande concessies en vergunningen, wat gebeurt er met bestaande (rechtspositionele) aanspraken, en hoe wordt met lopende procedures omgegaan? Al deze vragen speelden en spelen sterk in de onderzochte regelingen.

Een goed voorbeeld is het gedifferentieerde overgangsrechtelijke stelsel van de Wet personenvervoer 2000. Het stelsel van het overgangsrecht wordt daarbij in hoofdzaak geregeld door een systeem van onmiddellijke en uitgestelde werking. De uitgestelde werking geldt daarbij meestal een gefixeerde periode na de inwerkingtreding van de wet of een bepaald artikel. Zo blijven eens verleende openbaar vervoer en besloten busvervoer vergunningen geldig tot vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet (artikel 112) en vervallen bepaalde overeenkomsten na de inwerkingtreding van artikel 127 (houdende de intrekking van de oude Wet personenvervoer) van de wet (artikel 111). Ook kent de wet generiek overgangsrecht in de vorm van de bepaling dat taxivergunningen verleend onder de oude wet gelden als vergunningen onder de nieuwe wet (artikel 113). Hetzelfde substitutiesysteem geldt voor aanvragen voor vergunningen gedaan onder de oude wet. Ook die gelden als aanvragen gedaan onder de nieuwe wet (artikelen 114 en 115). Voor bepaalde besluiten die een aflopend karakter hebben wordt meestal het overgangsrecht zo ingericht dat de afloop van de beschikking wordt afgewacht (artikel 122). Voor lopende bewaar- en beroepsprocedures is het moment van inwerkingtreding van het te beroepen besluit als aangrijpingsmoment genomen: op alle voorbereidende handelingen is het oude recht nog van toepassing (artikel 123). Artikel 124 maakt op dit systeem een uitzondering voor de taxivergunningen.

³³ Zie bijvoorbeeld artikel 8.34a wetsvoorstel Schiphol.

De Wet OPTA kent ook een overgangsrechtelijk systeem dat zich baseert op een substitutiesysteem. In wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij voorheen de Directie Toezicht Netwerken was betrokken, treedt met ingang van de inwerkingtreding van de Wet OPTA het OPTA-college op i.p.v. de Staat dan wel de Minister (artikel 33 Wet OPTA). Zo'n systeem wordt ook gehuldigd ten aanzien van de behartiging van een aantal uitvoeringstaken die onder het oude regime nog bij de Minister berusten (artikel 34). De Wet OPTA kent verder nog typisch verzelfstandigingsovergangsrecht. De personeelsleden van de Directie Toezicht Netwerken en andere contractanten worden ontslagen en opnieuw aangesteld bij de OPTA. Ook de vermogensbestanddelen en archiefbescheiden van de voormalige Directie Toezicht Netwerken gaan over (artikelen 31 en 32).

Ook bij de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van de Spoorwegwet is overgangsrecht nodig. Ook daar wordt in het algemeen de onmiddellijke werking gehuldigd als lijn (zie o.a. artikel 151 wetsvoorstel Spoorwegwet). Opmerkelijk is in dat overgangsrecht dat, via aparte bepalingen uitvoeringsregelingen op basis van de oude wet in een keer worden gesauveerd, door ze tot uitvoeringsregeling van de nieuwe regeling te verklaren (artikel 150 wetsvoorstel Spoorwegwet). Dat is een aantrekkelijke optie, maar ontslaat niet van de verplichting om alsnog de bedoelde koninklijke besluiten en regelingen te wijzigen en aan de nieuwe grondslagen aan te passen. De opschriften en aanhef van dergelijke regelingen zijn anders ook in de toekomst sterk misleidend.

Verder kent het stelsel een vorm van eerbiedigende werking ten aanzien van verworven vergunningen en concessies die is gerelateerd aan een tijdsperiode na de inwerkingtreding (artikelen 153 en 154). Voor goedkeuringen en erkenningen geldt een substitutiesysteem (artikelen 156 en 159).

Het wetsvoorstel Wet Schiphol bevat weinig overgangsrecht. De tweede nota van wijziging bevat zelf het overgangsrecht dat bepaalt dat bij de inwerkingtreding van artikel 8.25 van de Wet luchtvaart de N.V. Luchthaven Schiphol houder is van de eerste luchthavenexploitatievergunning. Door rechtstreekse opname van het overgangsrecht in de nota van wijziging, zoals dat bijvoorbeeld gebeurt in artikel XIII, en niet - via een wijzigingsvoorstel - in de tekst van de wijzigingswet of wet zelf, wordt de toegankelijkheid van het overgangsrecht niet bevorderd. De gebruikers zijn steeds op de tekst van de nota van wijziging zelf aangewezen om van de inhoud van het overgangsrecht terzake op de hoogte te komen.

Besluitvorming over de infrastructuur

5.1 Besluitvorming over de infrastructuur en V&W-regelingen

In dit hoofdstuk worden enkele regelingen onderzocht die normen geven op het terrein van de besluitvorming rondom de infrastructuur.¹ De missie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat² om beleid voor verkeer, water en telecommunicatie te ontwikkelen en uit te voeren, brengt reeds met zich mee dat de infrastructuur vaak het object van beleid en regelgeving is. Regelingen treffen op het gebied van de infrastructuur betekent in een dichtbevolkt land als Nederland dat rekening gehouden dient te worden met allerhande rechten, belangen, aanspraken, beleidsafspraken en bestaande regelingen. Om bij besluitvorming over de infrastructuur tegelijkertijd alle relevante rechten, belangen, aanspraken, etc. zorgvuldig af te kunnen wegen kennen veel V&W-regelingen besluitvormingsprocedures die ten aanzien van specifieke infrastructurale besluitvorming de voorbereiding, vaststelling en tenuitvoerlegging van dergelijke besluiten normeren.

Die V&W-infrastructurale besluitvormingsregelingen (verder: infra-regelingen) staan zelden op zichzelf, maar vormen meestal een onderdeel van een breder kader waarin algemene wetten die meer in het algemeen of op nationale schaal - algemene - normen geven ten aanzien van besluitvorming op het terrein van de infrastructuur ook een rol spelen. Besluitvorming over de infrastructuur raakt bijvoorbeeld meestal direct aan de ruimtelijke ordening en de wijze waarop die is genormeerd in Nederland. De normen van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) zijn daarom ook van groot belang voor de meeste vormen van infra-regelingen van V&W. Hetzelfde geldt voor de onteigeningswet die daar waar eigendomsaanspraken en infrastructurale voornemens elkaar kruisen van belang is. Infra-regelingen van V&W liggen dus letterlijk ingeklemd tussen andere beleidsterreinen en andere regelingen. Dat houdt in veel gevallen ook (de noodzaak tot) gelede normstelling in, d.w.z. dat een samenstel van regels, veelal neergelegd in verschillende regelingen, relevant is voor de besluitvorming aangaande infrastructurale projecten.³ Meestal zal niet alleen een specifieke V&W-regeling toepasselijk in een besluitvormingstraject, maar tegelijkertijd ook de WRO en/of de onteigeningswet, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer en andere wetten. Niet alleen is er vaak sprake van 'horizontaal' gelede normstelling - d.w.z. dat voor één besluitvormingstraject meerdere wetten of regelingen van gelijk niveau van toepassing zijn - ook is er vaak sprake van 'verticaal' gelede normstelling - d.w.z. dat er in één besluitvormingstraject verschillende regelingen en besluiten afkomstig van centrale en decentrale overheidsorganen in één geïntegreerde besluitvormingsketen een rol spelen. Kijken we vooral naar het wetgevingsaspect van die gelede normstelling dan brengt dat voor

- 1 Hieronder verstaan we in het kader van dit rapport - in enge zin - de fysieke en openbare infrastructuur waarlangs, waarover, waarop of waarin zich verkeer over de grond, het water of door de lucht voordoet, met inbegrip van het telecommunicatieverkeer.
- 2 Volgens die missie ontwikkelt de Minister beleid voor verkeer, water en telecommunicatie, zorgt dat dit beleid wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Een en ander met het doel om 'Nederland duurzaam te beschermen tegen water en te zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit'. Zie <http://www.minvenw.nl/cend/dco/home/-data/organisatiemissie.htm>
- 3 Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, elfde druk, Den Haag 1999, p. 168-169.

het departement van V&W bij de voorbereiding van dergelijke regelingen zelf een grote (interdepartementale) coördinatielast met zich mee. Daarnaast bestaat er een constante spanning tussen enerzijds het mogelijk maken van een zorgvuldige en brede afweging van de betrokken belangen en anderzijds de noodzaak tot het regelen van effectieve en efficiënte procedures die infrastructurele besluitvorming - waarbij vaak alles met alles samenhangt - toch nog mogelijk te maken.

In dit hoofdstuk zijn de volgende representatieve voorbeelden van infra-regelingen op het terrein van V&W onderzocht:

1. De Tracéwet;
2. De Wet op de waterkering;
3. De Wet procedure vijfde baan Schiphol;
4. De Telecommunicatiewet;
5. De Belemmeringenwet privaatrecht;
6. De Belemmeringenwet Verordeningen.

Deze wetten zullen niet in hun geheel worden geanalyseerd, maar slechts voor het gedeelte waar ze normen en arrangementen aanleggen voor de besluitvorming rondom de infrastructuur. Dat beperkte perspectief heeft ook betekenis voor het analysekader, dat in dit deelonderzoek iets beperkter is dan in de andere, eerdere deelonderzoeken.

5.2 Oogmerk van de normering

Infrastructurele regelingen afkomstig van V&W zijn in de meeste gevallen een specifieke regeling ten opzichte van andere regelingen die bestuurlijke besluitvorming normeren. Het oogmerk van de infra-regelingen van V&W is dan meestal ook een reactie op die bestaande regelingen. In het hier uitgevoerde onderzoek werden drie hoofdmotieven aangetroffen voor (nadere) normering van besluitvormingsprocessen rondom de infrastructuur, te weten:

- a) de behoefte aan een *specifieke* regeling ten opzichte van andere (algemenere) besluitvormingsprocedures;
- b) de behoefte aan betere *beheersing* of *versnelling* van bestaande procedures;
- c) de behoefte of noodzaak tot *coördinatie* en *afstemming* met andere regelingen.

Vaak spelen de oogmerken in combinatie een rol binnen de onderzochte regelingen. Het eerste oogmerk, de behoefte aan een specifieke regeling en een daarbij behorend specifiek besluitvormingsarrangement op het gebied van de infrastructuur treffen we als zodanig aan in de Tracéwet, de Wet op de waterkering, de Wet procedures vijfde baan Schiphol, en de Belemmeringenwet privaatrecht. In de considerans bij deze wetten wordt het belang tot uitdrukking gebracht van het hebben van een specifieke procedure voor besluiten betreffende het onderwerp van die wet. Dat de Telecommunicatiewet en de Belemmeringenwet Verordeningen deze motieven niet tot uitdrukking brengt in de considerans betekent overigens niet dat de wens tot een specifieke procedure daar geen rol heeft gespeeld. Ook daar lijkt die wens tot het creëren van een specifiek kader - ten opzichte van het algemene - een belangrijk oogmerk te zijn.⁴

⁴ Zo kon in de Belemmeringenwet Verordeningen niet worden volstaan met de algemene regels over het preventieve en repressieve toezicht, en waren ook in de Wet Telecommunicatie - ten opzichte van de algemene regels - specifieke gedoogplichten in relatie tot die van de andere wetten, zoals de onteigeningswet, nodig.

Het tweede oogmerk, de behoefte tot betere *beheersing* of *versnelling* van bestaande procedures, treffen we vooral aan in de wat recentere infra-regelingen. De behoefte tot beheersing en versnelling van procedures kent op zich zelf weer twee verschillende achtergronden in de onderzochte regelingen, te weten a) *versnelling om spoedeisende redenen* bijvoorbeeld verband houdende met de veiligheid en b) *versnelling als middel om onwenselijke 'stroperigheid' van procedures te ondervangen*. Het eerste versnellingsoogmerk is vooral terug te vinden in de Wet op de waterkering. Versnelling met het oog op het verminderen van de stroperigheid besluitvormingsprocedures vinden we als uitdrukkelijk motief terug in de Wet procedures vijfde baan Schiphol en ook enigszins in de Belemmeringenwet privaatrecht waarvan een van de beweegredenen blijkens de considerans is: '(...) de mogelijkheid te openen, op meer eenvoudige wijze dan thans kan geschieden, de belemmeringen op te heffen, welke door hen (...)'. De Belemmeringenwet privaatrecht verwijst hiermee naar de *onteigeningswet* die ook al een regime voor *ontnemings van rechten* kent, zij het dat daarin een omslachtige en niet specifiek en apart voor de ontneming van louter persoonlijke en zakelijke rechten geschreven procedure wordt gegeven.

Het derde oogmerk, de behoefte of noodzaak tot *coördinatie* en *afstemming* met andere regelingen, is als zelfstandig oogmerk terug te vinden in de Tracéwet die de aansluiting van de wet met de regels over de milieu-effectrapportages van en krachtens de Wet milieubeheer (Wm) en de afstemming met de toepassing van de regels van de WRO als oogmerk noemt.

5.3. Gedragsnormen in infra-regelingen

In tegenstelling tot de analyses uit de eerdere hoofdstukken spelen gedragsnormen in de onderzochte infra-regelingen geen belangrijke rol. De belangrijkste gedragsnormen gerelateerd aan die besluitvormingsprocedures hebben te maken met *gedoogplichten* van rechthebbers in het kader van de voorbereiding van besluitvorming (artikel 72a jo. artikel 9 onteigeningswet, artikelen 2 en 3 jo. 9, 10 en 11 Belemmeringenwet privaatrecht). Ook artikelen 11 (gedoogplicht voorbereidingshandelingen) en artikel 12 Belemmeringenwet privaatrecht (*recht op toegang voor met het werk belaste personen*) leggen *direct en indirect* gedoogplichten op voor diegenen die met de uitoefening van dit recht worden geconfronteerd. Iets dergelijks geldt voor de in het kader van de hier te behandelen wetten ook van belang zijnde WRO. Die geeft in artikel 59 de daar met name genoemde rijks-, provincie- of gemeentelijke ambtenaren een zeer ruim omschreven recht tot toegang (overdag) tot alle terreinen voorzover dat redelijkerwijs voor de toepassing van de WRO nodig is. Ook hier geldt dat de wet daarmee in spiegelbeeld een verplichting tot gedogen van die toegang oplegt. Ook de Telecommunicatiewet legt een aantal gedoogplichten op, bijvoorbeeld in verband met de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels in hoofdstuk 5. Deze gedoogplichten zijn echter niet direct gerelateerd aan *infrastructurele besluitvormingsprocedures* (evenmin de bijzondere bevoegdheden in het kader van de opsporing of in geval van calamiteiten dat zijn). Ze zullen hier daarom verder buiten beschouwing blijven.

4. Bevoegdheidsnormen in infra-regelingen

Nagenoeg alle normen die de *infrastructurele besluitvorming* betreffen in de onderzochte wettelijke regelingen zijn bevoegdheidsnormen. Deze worden in de onderzochte regelingen in *verschillende vormen aangetroffen*.

Wij noemen hier als de belangrijkste aangetroffen soorten:

- a) bevoegdheidsnormen die bestuursorganen de bevoegdheden tot primaire besluitvorming toekennen, waaronder de voorbereiding van die besluiten, de vaststelling en de uitvoering ervan;⁵
- b) bevoegdheidsnormen die bestuursorganen (nadere) bevoegdheden geven om de onteigening van eigendom of rechten al dan niet via een rechterlijke procedure te effectueren;
- c) bevoegdheidsnormen die burgers of rechthebbenden procedurele bevoegdheden toekennen, waaronder bevoegdheden tot inspreken c.q. inbrengen van zienswijzen, bevoegdheden tot het instellen van bezwaar en beroep, alsmede de daarmee al dan niet direct gepaard gaande acties tot schadevergoeding of schadeloosstelling;
- d) bevoegdheidsnormen die het ene bestuursorgaan ten opzichte van een ander bestuursorgaan de bevoegdheid geven op de een of andere wijze in te grijpen in de besluitvormingsprocedure van dat bestuursorgaan.

5.4.1 Modellen van regeling

5.4.1.a Het model van de ingebedde regeling

De Tracéwet is een wet waarvan het stelsel wel wat gelijkenis vertoont met dat van de WRO. De wet geeft met name normen die zien op het besluitvormingsproces ten aanzien van de aanleg of wijziging van een hoofdweg, een hoofdvaarweg of landelijke railweg.⁶ De opzet van de besluitvormingsprocedure is daarbij deze dat de Minister van V&W in overeenstemming met zijn ambtgenoot van VROM eerst - volgens de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb - een trajectnota voorbereidt, waarna hij, na een standpuntbepaling,⁷ een ontwerp-tracébesluit vaststelt,⁸ aan de hand waarvan bestuursorganen worden geconsulteerd,⁹ en op basis waarvan - in het kader van de ook hier toepasselijke uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure - zienswijzen kunnen worden ingebracht.¹⁰ Vervolgens kan de Minister van V&W dan in overeenstemming met de Minister van VROM het tracébesluit vaststellen. Tegen dat Tracébesluit kan dan op basis van artikel 25a van de Tracéwet in eerste - en enige aanleg - beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft twaalf maanden de tijd om na de indiening van het verweerschrift door het verwerende bestuursorgaan te beslissen op het beroep. Omdat afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is, is bezwaar uitgesloten. Het besluitvormingsproces van de Tracéwet is een proces dat is geïntegreerd met besluitvormingsprocedures op basis van andere wettelijke regelingen. Zo is de Awb als algemeen kader vanzelfsprekend van toepassing op de besluitvorming, maar worden ook normen van de Awb waar nodig uitdrukkelijk van toepassing verklaard, zoals de van toepassing verklaring van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure bij de voorbereiding van de trajectnota en het aanmerken van het ontwerp-tracébesluit als een besluit in de zin van artikel 3:30 Awb.

Een kernpunt van de besluitvormingsprocedures van de Tracéwet, zoals die na de meest

5 De bevoegdheidsnormen die de bevoegdheden regelen tot het nemen van beslissingen op bezwaar zijn hoofdzakelijk in de Awb te vinden, en worden hier daarom ook niet als primair in de onderzochte regelingen aangetroffen bevoegdheidsnormen aangemerkt.

6 Zie artikel 2a Tracéwet.

7 Artikel 9 Tracéwet.

8 Artikel 11 Tracéwet.

9 Artikel 13 Tracéwet.

10 Artikel 12 Tracéwet.

recente wijziging van 6 september 2000¹¹ luidt, is de afstemming met de ruimtelijke ordenings- en planningscyclus van de WRO en de Woningwet, de Wet geluidhinder en (in de toekomst) de Wet milieubeheer, daar waar het de verplichtingen tot een milieueffectrapportage geldt. Waar vroeger de tracébesluitprocedure en ruimtelijke ordeningsbesluitenprocedures grotendeels parallel liepen (en dus apart dienden te worden doorlopen) zijn die beide procedures in de nieuwe Tracéwet geïntegreerd.¹² De essentie van die integratie is dat, in gevolge artikel 15 van de Tracéwet, een vastgesteld tracébesluit op grond van de Tracéwet van rechtswege het karakter heeft van een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Met die vrijstelling worden alle planologische belemmeringen op grond van bestemmingsplannen die aan de realisering van het tracé in de weg kunnen staan, weggenomen. Het gaat daarbij om vrijstelling van de geldende bestemmingen van de gronden en de bijbehorende voorschriften. Ook een eventueel aanlegvergunningvereiste blijft ten aanzien van een tracébesluit buiten toepassing voor het gebied dat is begrepen in het vastgesteld tracébesluit. Voorschriften, gesteld in een leefmilieuverordening op basis van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, blijven ook buiten toepassing voor zover zij strijdig zijn met een tracébesluit. Behalve als vrijstelling geldt het tracébesluit, op grond van artikel 15, derde lid, Tracéwet, ook als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO om ook een koppeling tot stand te brengen met voorbereidingsprocedures en aanhoudingsprocedures op basis van de WRO en Wet geluidhinder. Mede in verband hiermee is voor tracébesluiten de aanhoudingsplicht van artikel 50 Woningwet buiten toepassing verklaard. De afstemming met het stelsel van de Wet geluidhinder is daarin gevonden dat voorzover bij een tracébesluit behorende geluidszones hogere dan de reeds geldende - door provincie bepaalde - grenswaarden moeten worden bepaald, die nu bij het tracébesluit zelf worden vastgesteld en niet in een apart traject dat via de provincie loopt.

In artikel 20 van de Tracéwet worden verschillende mechanismen gegeven om vergunningen die nodig zijn om een in een tracébesluit voorzien traject te realiseren. Hier heeft de coördinatie van de Tracéwet met andere regelingen zijn beslag gekregen door het principe van de 'parallelschakeling', neergelegd in artikel 20 van de Tracéwet, hetgeen inhoudt dat de vergunningprocedures op hetzelfde moment beginnen en binnen hetzelfde tijdsbestek worden afgerond. Voor alle vergunningprocedures die artikel 20, eerste lid, Tracéwet noemt, geldt dat ze moeten worden doorlopen met toepassing van de in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht vervatte regeling.¹³ Deze procedure treedt dus in de plaats van de procedures die voor de voorbereiding gelden krachtens enig wettelijk voorschrift. Gevolg van de van toepassingverklaring van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht is dat de bezwaarschriftenfase niet wordt gevolgd.

De bevoegdheidsnormen van de Tracéwet vormen als het ware een hecht vlechtwerk met dat van de WRO, Woningwet, Wet geluidhinder en (in de toekomst ook de mer-procedure van) de Wet milieubeheer. Het geeft een kader om snel en zorgvuldig tracés te plannen en uit te voeren binnen de reeds bestaande planningscycli van andere regelingen zoals de WRO en

11 *Sib.* 2000, 396.

12 Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 26343, nrs. 1-3 e.v.

13 Deze procedure zal binnenkort worden vervangen door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de nieuwe afdeling 3.5 Awb. Een en ander als gevolg van de wet tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb), *kamerstukken II* 1999-2000, 27023.

Wet geluidhinder. Kenmerkend is de gelede normstelling en de inbedding in andere wetten. De meeste van de normen uit de Tracéwet geven bevoegdheden betreffende de primaire besluitvorming (type a) en procedurele bevoegdheden (type c). Het hier gevolgde model van aansluiting met andere regelingen zou kunnen worden omschreven als het model van de *inbedding*.

5.4.1.b Het model van de aanvullende regeling

Het stelsel van de Wet op de waterkering beoogt via een stelsel van bevoegdheden en procedures een systeem van beveiliging tegen hoog water te geven. Dat stelsel is een geleed stelsel waarbij op basis van een risico-analyse met betrekking tot hoogwaterstanden gerelateerd aan het waterkerend vermogen van dijken of waterkeringen door de Minister een vijfjaarlijkse plancyclus¹⁴ geldt voor aanleg of wijziging van primaire waterkeringen. en een rapportagecyclus¹⁵ ten aanzien van de algemene waterstaatkundige toestand van die waterkeringen voor de beheerders (meestal de waterschappen) van die primaire waterkeringen. De Wet op de waterkering verplicht de beheerders van primaire waterkeringen¹⁶ in het kader van de rapportagecyclus ook iedere vijf jaar de waterkeringenstand te toetsen op veiligheid. Ten behoeve van die toetsing worden iedere vijf jaar door de Minister van V&W de geactualiseerde basisgegevens betreffende waterstanden en golven vastgesteld. Waterkeringbeheerders leggen de gewenste en actuele toestand van hun waterkeringen vast in leggers en technische beheersregisters. De provincies hebben het toezicht op alle primaire waterkeringen en brengen daarover op basis van de door de waterschappen aangeleverde rapportages iedere vijf jaar verslag uit aan de Minister van VenW. Die geeft op zijn beurt op basis daarvan weer een rapportage aan de Tweede Kamer. Naast de planningscyclus en rapportagecyclus legt de wet aan beheerders, de Minister en gedeputeerde staten verschillende verplichtingen op tot het wederzijds verstrekken van informatie en registreren van gegevens¹⁷ en het houden van oefeningen¹⁸ buiten de directe rapportageverplichting om. Daarnaast zijn er in het kader van de planningscyclus gehouduheden tot overleg of consultatie¹⁹ en ook afstemmingsbepalingen in relatie tot andere wetten. Een voorbeeld hiervan vormt artikel 19 van de Wet op de waterkering dat bepaalt dat op de voorbereiding van een plan in de zin van artikel 18, eerste lid, jo. artikel 7 van de wet, afdeling 3.4 de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, met een aantal aanpassingen, van toepassing is.²⁰ Op grond van afdeling 3.4 is een bezwaarschriftprocedure nog wel verplicht, maar in het stelsel van de Wet op de waterkering wordt die bezwaarschriftprocedureverplichting door artikel 24, tweede lid, niet van toepassing verklaard.

14 Zie artikel 7 van de Wet op de waterkering.

15 Artikel 9 Wet op de waterkering.

16 De Wet op de waterkering regelt dat de waterschappen de dagelijkse verantwoording hebben voor aanleg en onderhoud van de waterkeringen. Het Rijk beheert de keringen zonder achterland (bijv. Afsluitdijk) en enkele primaire waterkeringen langs rivieren en kust die om uiteenlopende redenen beter bij het Rijk in beheer kunnen blijven. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de handhaving van de kustlijn.

17 Zie bijvoorbeeld artikel 13 Wet op de waterkering.

18 Artikel 16 Wet op de waterkering.

19 Artikel 8 Wet op de waterkering

20 Deze procedure zal binnenkort worden vervangen door de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de nieuwe afdeling 3.5 Awb een en ander als gevolg van de wet tot Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb), *kamerstukken II 1999-2000, 27023*.

Gedeputeerde staten vervullen in het stelsel een coördinerende rol.²¹ Ontwerpplannen ex artikel 7 behoeven hun goedkeuring. Verder bevat de wet bevoegdheden voor gedeputeerde staten om een bijdrage te leveren in de kosten van beheer en onderhoud van waterkeringen (artikel 11 Wet op de waterkering) en specificeert de wet de regeling van titel II (al dan niet jo. titel IIa) van de onteigeningswet (artikelen 27 tot en met 30 Wet op de waterkering). Voor het instellen van beroep tegen reguliere²² waterkeringsplannen ex artikel 7 bevat de regeling van de Wet op de waterkering een bijzonderheid (net als de Tracéwet). Tegen dergelijke besluiten kan slechts in eerste en enige instantie beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Kenmerkend voor het stelsel van de Wet op de waterkering is, net als bij de Tracéwet, de gelede normstelling, zij het dat het stelsel een zelfstandiger status heeft dan dat van de Tracéwet: de plannings- en rapportageverlichtingen zijn niet - als onderdeel - ingebed in andere regelingen. De specificaties die de wet aanlegt op de onteigeningswet zijn met name te zien als bespoedigings- of stroomlijningsmaatregelen, om een herhaling van procedurele zetten te voorkomen. Datzelfde geldt voor de bijzondere beroepsgang. In het stelsel komen met name bevoegdheidsnormen van het type a, b en c voor.

In de wijze waarop de Wet op de waterkering aansluiting zoekt bij andere regelingen, zou het stelsel het best getypeerd kunnen worden als het model van de *aanvulling*.

5.4.1.c *Het model 'overrule'*

De Wet procedures vijfde baan Schiphol (verder: WpvbS) legt net als de Tracéwet een specifiek plannings- en vergunningverleningstraject binnen de bestaande ruimtelijke ordeningsbesluitvormingsketen aan, maar heeft daarbij wel veel meer het karakter van een incident. De wet is een noodwet speciaal gemaakt om de aanleg van de vijfde baan van de luchthaven Schiphol te versnellen. De wet bevat voorzieningen met betrekking tot de procedures op de terreinen van de ruimtelijke ordening, de behandeling en beslissing op vergunningaanvragen en de onteigening. Daartoe stelt de wet, op het terrein van de besluitvorming betreffende de ruimtelijke ordening, termijnen waarbinnen bepaalde fasen in de besluitvorming moeten zijn afgerond (artikel 2), de mogelijkheid tot het verlangen van planologische en bestuurlijke medewerking, inclusief de bevoegdheid tot het 'overrulen' van bestuursorganen ingeval niet of niet tijdig bepaalde beslissingen worden genomen (artikel 2 jo. artikelen 3 en 8 WpvbS), de mogelijkheid tot het van toepassing verklaren, in het belang van de uniformiteit en dus ook teneinde de beoogde versnelling te bereiken, van dezelfde procedurevoorschriften (vergunningprocedures) (artikelen 5 en 7) en de bevoegdheid tot het aanwijzen van één bestuurlijke coördinator (de Minister van V&W) ter bevordering van een vlotte gang van zaken (artikel 6). Ook ten aanzien van de onteigeningsprocedure volgens de onteigeningswet bevat de wet in paragraaf 5 enige specificaties die de procedure beogen te specificeren voor de situatie van de vijfde Schipholbaan en daardoor te versnellen.

Op het gebied van de rechtsbescherming stroomlijnt de wet de rechtsbescherming door op het terrein van de vergunningprocedures de Awb bezwaarschriftprocedure buiten toepassing te laten (o.a. artikel 5 WpvbS), een bevoegde administratieve rechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, aan te wijzen en doublures in de rechtsbescherming weg te nemen. Daarnaast geldt, net als in de Tracéwet, een wettelijke termijn waarbinnen de Afdeling een beslissing moet hebben genomen.

21 Artikel 20 Wet op de waterkering.

22 D.w.z. die plannen die niet worden uitgezonderd van het regime van artikelen 17 tot en met 23.

De Wet procedures vijfde baan Schiphol bevat een rijke variëteit aan instrumenten om de vlotte afhandeling van bepaalde procedures te bevorderen. Dat geschiedt door het toekennen van bevoegdheden tot primaire besluitvorming die vaak in de plaats komen van reeds bestaande bevoegdheden en uitoefening daarvan, en het verkorten en stroomlijnen van procedures. De bevoegdheidsnormen van de Wpvs zijn zowel van het type a,b,c, alsook d. Voor wat betreft de typering van relatie die de Wpvs heeft ten aanzien van andere regelingen zou het best de kenschets van het model 'overrule' passen.

5.4.2 Bevoegdheidsnormen in de Belemmeringenwet privaatrecht

De kern van de Belemmeringenwet privaatrecht is de bevoegdheid tot oplegging van een gedoogplichtbeschikking d.w.z. de oplegging aan een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak van de verplichting om de aanleg en instandhouding van werken met een openbaar belang met gebruikmaking van die onroerende zaak te gedogen, behoudens een recht schadevergoeding. Die gedoogplicht kan worden opgelegd in die situaties waarin onteigening van een recht niet nodig is omdat via gedogen ook het werk of belang waarvoor onteigend wordt kan worden bereikt. En indien onteigening redelijkerwijs niet nodig is, dan kan die ook niet worden gevorderd, i.e. dan zal in het stelsel van de onteigeningswet geen onteigeningstitel kunnen worden geconstrueerd. De Belemmeringenwet privaatrecht volgt een wat ander systeem dan de onteigeningswet, waarbij eerst via minnelijke schikking getracht wordt tot overeenstemming te komen, vervolgens een beschikking volgt, waarna, indien dat niet lukt via een administratief beroep bij de Minister van V&W (artikel 3, tweede lid), een contentieuze procedure - via een verzoek tot vernietiging - bij het gerechtshof de gedoogbeschikking kan worden betwist op basis van de vernietigingsgronden genoemd in artikel 1 van de wet (artikel 4).

De Belemmeringenwet privaatrecht bevat in de kern bevoegdheden tot primaire besluitvorming (type a) en procedurele bepalingen (type c) die als het ware een aanvulling vormen op het stelsel van de onteigeningswet.

5.4.3 Bevoegdheidsnormen in de Telecommunicatiewet

In de Telecommunicatiewet hebben slechts enkele bevoegdheidsnormen betrekking op de besluitvorming betreffende de fysieke infrastructuur. Een eerste vorm daarvan is te vinden in hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet, waarin in artikel 3.1 wordt bepaald dat de Minister van V&W, de ministerraad gehoord hebbende een frequentieplan vaststelt dat de verdeling van frequentieruimte over te onderscheiden bestemmingen en de categorieën van gebruik bevat. Dit plan is op zijn beurt weer het kader waarbinnen door de Minister vergunningen voor frequentiegebruik kunnen worden verleend (artikel 3.3 jo. artikel 3.6 Telecommunicatiewet). Ook de andere fysieke pendant van telecommunicatie infrastructuur, die door middel van kabels, wordt geregeld via bevoegdheidsnormen van de Telecommunicatiewet. Hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet bepaalt dat de gemeente is belast met de coördinatie van de binnen haar grondgebied door aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of van omroepnetwerken uit te voeren werkzaamheden in verband met de aanleg en instandhouding van kabels. In de wijze waarop de gemeente die coördinatie taak uitvoert is ze in wezen vrij, zij het dat het geen onredelijke vertraging tot gevolg mag hebben (artikel 5.2). Ter uitvoering van de coördinatie taak geeft het college van burgemeester en wethouders van een gemeente instemmingsbesluiten ter zake van verzoeken

tot het verrichten van kabelwerkzaamheden. Artikel 17.1 ten slotte verklaart, in afwijking van het regime van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht, de rechtbank Rotterdam bevoegd tot het kennis nemen van beroepen tegen besluiten genomen op grond van de Telecommunicatiewet.

Samenvattend leidt dit tot de conclusie dat de bevoegdheidsnormen van de Telecommunicatiewet, voorzover zij betrekking hebben op besluitvorming aangaande de infrastructuur, voornamelijk bevoegdheidsnormen van het type a) betreffen en voor de bepalingen over het bestuursrechtelijk beroep bij de rechtbank Rotterdam een element van type c). Van een werkelijk juridische relatie tot bestaande regelingen en daarin bestaande arrangementen betreffende de besluitvorming over de infrastructuur is nauwelijks sprake. Er wordt weliswaar een coördinatietaak opgedragen aan de gemeente inzake de aanleg en het onderhoud van openbare telecommunicatienetwerken via kabels, maar de wijze waarop de gemeente bij haar infrastructurele beleids- en besluitvorming rekening dient te houden met die kabelnetwerken wordt verder niet specifiek juridisch genormeerd.

5.4.4 Bevoegdheidsnormen in de Belemmeringenwet verordeningen

De Belemmeringenwet verordeningen kent in wezen een eenvoudige structuur. Op basis van de wet kunnen provincies, gemeenten en waterschappen onder omstandigheden worden verplicht ontheffing te verlenen van hun verordeningen en de daarop mogelijk gebaseerde vergunningverplichtingen. De omstandigheden waarin dergelijke medewerking wordt geleverd worden genoemd in artikel 1. De verplichte medewerking geldt de gevallen waarin openbare werken door Rijk of provincie krachtens door de Minister van V&W verleende vergunning (of concessie) worden ondernomen of werken waarvan het algemeen nut bijvoorbeeld bij een nutswet in kader van onteigening is vastgesteld. Het karakter van de bevoegdheidsnormen van de Belemmeringenwet verordeningen is hoofdzakelijk van het type d en in de relatie tot andere regeling heeft de wet voornamelijk het karakter van een 'overrule'-regeling.

5.5 Betekenis en doorwerking van internationaal en communautair recht

De betekenis van het internationale en communautaire recht in de onderzochte regelingen is op het eerste gezicht beperkt omdat het bij de infra-regelingen - vanwege de samenhang met de ruimtelijke ordening - vaak om strikt nationale aangelegenheden gaat. Vanzelfsprekend is die invloed er wel waar de infrastructurele besluitvorming zelf grensoverschrijdende aspecten (grensgenbieden, waterbeheer bij waterlopen die meerdere landen aandoen, etc.) in zich draagt, maar verder lijken de besluitvormingsarrangementen betreffende de infrastructuur op een enkele uitzondering na zelf een sterke nationale aangelegenheid.²³ Vanzelfsprekend presenteert het communautaire recht zich indirect wel als een belangrijk gegeven bij ruimtelijke planning. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de betekenis die de Habitatrichtlijn²⁴ heeft voor de ruimtelijke inrichting van Nederland en de betekenis van andere milieuriichtlijnen. De betekenis is echter meestal indirect omdat de communautaire normen slechts hoogstzelden de infrastructurele besluitvormingsarrangementen zelf bepalen.²⁵

23 Zo kan de kaderrichtlijn Water van 22 december 2000, waarin onder andere als doelstelling voor 2015 het realiseren van een «goede ecologische toestand» voor oppervlaktewateren worde genoemd, invloed hebben op het stelsel van de Wet op de waterkering.

24 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van Ministers van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna PbEG L 206.

25 Dat is bijvoorbeeld wel het geval bij de m.e.r.-verplichtingen. Zie Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3

5.6 Stelsels van uitvoering en handhaving in infra-regelingen

Over het stelsel van uitvoering en handhaving van de onderzochte infra-regelingen valt op te merken dat de onderzochte regelingen vaak een gedecentraliseerde uitvoeringsopzet kennen. Daar waar nationale regie en uniformiteit een belangrijke rol spelen, wordt dit meestal bereikt via een nationale plancyclus om die vervolgens te coördineren met decentrale plancycli en decentrale uitvoering. Hierin volgen de onderzochte infra-regelingen van V&W de opzet van veel ruimtelijke ordeningsregelingen. Het decentrale model is bijvoorbeeld terug te vinden in de Wet op de waterkering die in wezen door de waterschappen wordt uitgevoerd onder toezicht van gedeputeerde staten (die daarvoor zelfs - in afwijking van het 'normale' regime van bijvoorbeeld de Gemeentewet - een preventieve goedkeuringsbevoegdheid hebben) en onder regie van het Rijk (i.e. de Minister van V&W). Ook de Telecommunicatiewet kent een gedeeltelijk decentrale opzet op het terrein van de aanleg en het onderhoud van de openbare kabel-telecommunicatienetwerken. Tot op zekere hoogte is ook de uitvoeringsopzet van de Belemmeringenwet privaatrecht centraal daar het veelal de gemeentebesturen of provinciebesturen zullen zijn die de gedoogbeschikkingen zullen initiëren.

De Tracéwet en de Wet procedures vijfde baan luchthaven Schiphol kennen een gecentraliseerd uitvoeringssysteem. Bij de Tracéwet is dat doordat de wet veel bevoegdheden tot primaire planmatige besluitvorming (inclusief de daarbij behorende procedures) in handen legt van de Minister, waarbij die besluiten dan ook nog eens vervangend zijn ten opzichte van decentrale besluitvorming door andere gedecentraliseerde bestuursorganen. Aan het einde van het uitvoeringstraject laat de Tracéwet de concrete vergunningverlening - onder voorwaarden - weer wel over aan de - op basis van verschillende wetten - bevoegde decentrale bestuursorganen. Nog centraler en strakker is de regievoering bij de Wet procedures vijfde baan luchthaven Schiphol. Daar stuurt het Rijk centraal de vergunningverlening door decentrale overheidsorganen, met de mogelijkheid van een in-de-plaats-stelling van de besluitvorming. De gebezigde constructie vertoont daarbij trekken van een taakverwaarlozingsregime. Iets dergelijks geldt ook de Belemmeringenwet verordeningen die een centrale rijksregie mogelijk maakt ten aanzien van belemmerende verordeningen en daarmee samenhangende vergunningensystemen. De Minister van V&W krijgt in dat stelsel een centrale rol toebedeeld. Ook de Telecommunicatiewet kent ten aanzien van de frequentieverdeling een gecentraliseerde opzet. De Minister van V&W stelt het frequentieplan vast en is vergunningverlenende instantie.

Daar waar sprake is van een decentrale uitvoering van de hier onderzochte regelingen is het, dat spreekt welhaast vanzelf, wel zo dat steeds de algemene mogelijkheid van bestuurlijk repressief toezicht bestaat op basis van de Provinciewet en de Gemeentewet.

Over de handhavingssystemen ten aanzien van de infra-regelingen valt niet veel meer op te merken dan dat er - nu de infra-regelingen in de meeste gevallen bestuurlijk handelen en bestuurlijke verhoudingen betreffen - weinig bijzondere handhavingsmechanismen, buiten die die werken via het toezicht of de rechtsbescherming, te vinden zijn. Zo men wil zou men de 'overrule' mogelijkheden van de Wet procedures vijfde baan luchthaven Schiphol als 'sanctie' kunnen bestempelen op het uitblijven van planologische of (tijds) bestuurlijke medewerking, zij het dat die volgens ons niet als zodanig zijn bedoeld.

5.7 Stelsel van rechtsbescherming

Bij de stelsels van rechtsbescherming valt in de onderzochte regelingen op dat daar waar wordt gekozen voor een versnelling en stroomlijning van de procedures er daarbij vaak voor gekozen wordt om, al dan niet via toepassing van afdeling 3.5 van de Awb, de Awb-bezwaarschriftprocedure buiten toepassing te laten. Dat gebeurt o.a. in de Tracéwet en de Wet procedures vijfde baan luchthaven Schiphol en de Wet op de waterkering. In de Wet op de waterkering wordt de Awb-bezwaarschriftprocedure buiten toepassing gelaten door artikel 7:1 Awb niet van toepassing te verklaren. Hetzelfde doet de Tracéwet in artikel 25a, vierde lid, ten aanzien van tracébesluiten.

Een andere tendens in de onderzochte regelingen is om voor bepaalde besluiten slechts beroep toe te staan in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die voor de behandeling van dat beroep meestal op termijn wordt gesteld. Dit stelsel is terug te vinden in de Tracéwet (artikel 25b), de Wet op de waterkering (artikel 24) en de Wet procedures vijfde baan luchthaven Schiphol (artikel 11). Het stelsel van de Telecommunicatiewet wijkt op dit punt wat af nu daar ten aanzien van de beroepbaarheid van besluiten het gewone Awb-regime geldt met dien verstande dat de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg bevoegd is van het beroep kennis te nemen.

In een aantal van de onderzochte wetten is ook de onteigeningsprocedure van toepassing. Die procedure wordt, na een bestuurlijk voortraject, op dagvaarding van de onteigenende partij als een soort gekwalificeerde civiele procedure gevoerd voor de rechtbank of, zoal in het geval van de Belemmeringenwet privaatrecht, voor het gerechtshof. Het element onteigening en de daarmee verband houdende procedure komt aan de orde in de Tracéwet (m.n. artikelen 20a en 20b), de Wet op de waterkering (artikelen 27 tot en met 30), de Wet procedures vijfde baan luchthaven Schiphol (artikelen 14 tot en met 17) en de eerdergenoemde Wet belemmeringen privaatrecht.

5.8 Stelsel van invoering en overgangsrecht

In de onderzochte wetten speelt het overgangsrecht in zoverre een belangrijke rol dat er steeds rekening moest worden gehouden met procedures die op basis van eerdere regelingen in gang zijn gezet. In beginsel is voor het stelsel van onmiddellijke werking van de nieuwe regeling gekozen, met daarop enkele varianten. Artikel 26 van de Tracéwet verklaart bijvoorbeeld de wet niet van toepassing op tracébesluiten die voor de inwerkingtreding van de wet zijn genomen, voorzover ze tenminste niet voor 1997 in een uitvoeringsprogramma²⁶ zijn opgenomen. Trajectnota's die zijn vastgesteld na de inwerkingtreding van de wet, maar voordien zijn voorbereid, vallen (inclusief de voorbereidingshandelingen) wel onder de werking van de wet (artikel 27 Tracéwet). Eenzelfde soort bedeling geldt voor pkb's inzake belangrijke railverbindingen die - indien ze zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de wet - alsnog als beslissingen in de zin van artikel 39 WRO worden aangemerkt (artikel 28 Tracéwet).

De Wet op de waterkering neemt niet het tijdstip van vaststelling of van kracht worden van een besluit als aanknopingspunt voor het overgangsrechtelijke regime, maar het moment waarop een besluit onherroepelijk is geworden al aangrijpingspunt. Artikel 31 van die wet bepaalt dat het oude recht van toepassing blijft op plannen en bepaalde besluiten die weliswaar zijn vastgesteld en goedgekeurd, maar nog niet onherroepelijk zijn geworden. Lopende procedures worden via dit stelsel dus afgehandeld via het oude recht.

26 Zie artikel 18 van de Tracéwet.

De Wet procedures vijfde baan Schiphol bevat een gedifferentieerd stelsel van overgangsrecht. In beginsel worden lopende procedures daarbij afgehandeld via het oude recht, maar die lopende procedures worden wel op termijn gesteld (zie artikelen 18 en 19 Wpvs). Verder worden via het overgangsrecht ook hoger beroepsmogelijkheden uitgesloten en aan bestuursorganen bij bezwaarschriftprocedures aanhangig zijn doorzendverplichtingen opgelegd.

Het in dit onderzoek relevante gedeelte van het overgangsrecht van de Telecommunicatiewet heeft van doen met wijze waarop in de aanlooperperiode frequentievergunningen kunnen worden afgegeven. Er is namelijk sprake van een uitgestelde werking van de verplichting tot het opstellen van het frequentieplan. Via het overgangsrecht van artikel 20.9 van de Telecommunicatiewet wordt een regeling getroffen voor de vergunningverlening in de periode dat er nog geen frequentieplannen zijn.

Het overgangsrecht van de Belemmeringenwet privaatrecht heeft een sterk declaratoir karakter. Artikel 16 van die wet bepaalt dat de inwerking treding van de wet bestaande vorderingsrechten (onder het oude recht) onverlet laat. Op zich wordt hiermee niet meer gezegd dan dat de wet onmiddellijke werking heeft. Bestaande rechtsaanspraken blijven daardoor in beginsel ook onverlet. Ook het tweede lid van artikel 16 van de wet heeft een declaratoir karakter door te bepalen dat vorderingsrechten op basis van verordeningen die door de wet buiten toepassing worden gelaten nog niet betekenen dat die verordeningen daardoor op van rechtswege ophouden te gelden.

Resultaten en bevindingen

6.1 Inleiding

Het project "Doorlichting Wetgeving Verkeer en Waterstaat" beoogt meer zicht te geven op de overeenkomsten en verschillen tussen de wetgevingsgebieden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). In dit hoofdstuk komen, als afrondende beschouwing, een aantal van de gevonden overeenkomsten en verschillen in de V&W-regelingen nogmaals aan de orde en worden met elkaar in verband gebracht. Met name staat in dit afrondende hoofdstuk de vraag centraal wat de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de onderzochte wettelijke regelingen uit de deelonderzoeken van de hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn, en tot welke conclusies of opmerkingen dat aanleiding geeft.

Opmerking verdient verder dat de resultaten en bevindingen in dit hoofdstuk geen beoordelend karakter hebben, maar aanreikend van aard zijn. Het onderzoek is immers niet toetsend, maar inventariserend. De opzet van het onderzoek is steeds gericht geweest op het signaleren van overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende regelingen, niet op het waarderen daarvan, met als doel om nader zicht te krijgen op de overeenkomsten en verschillen tussen de regelingen en/of wetsfamilies binnen Verkeer en Waterstaat. Een en ander om bouw materiaal te fourneren voor de ontwikkeling van een departementsbreed wetgevingsbeleid.

In dit afrondende hoofdstuk worden de gevonden overeenkomsten en verschillen meestentijds gepresenteerd als 'opvallende' kenmerken of punten. Dat heeft alles te maken met het feit dat voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de onderzochte regelingen de overeenkomsten slechts dan interessant zijn indien ze variaties te zien geven binnen een bepaald thema. Hetzelfde geldt voor de presentatie van de verschillen. Ook daar geldt dat het vaststellen van de verschillen op zichzelf weinig interessante informatie geeft indien ze niet een variatie op een thema geven. Natuurlijk zijn er tussen de V&W-regelingen heel veel meer verschillen en overeenkomsten aan te wijzen als we kijken naar de beleidsachtergrond en de afkomst per – (mede-) verantwoordelijk – organisatieonderdeel. Deze vorm van vergelijking gaat echter het bestek van dit onderzoek te buiten.

Een laatste inleidende opmerking werd ook al eerder in dit rapport gemaakt. Het onderzoek – uitgevoerd tussen oktober 2000 en november 2001 - geeft gedeeltelijk een tijdgebonden beeld. Dat de tijd inmiddels is voortschreden is vooral te zien bij die regelingen die als wetsvoorstel zijn bestudeerd. Sinds het tijdstip van bestudering hebben zich daar vaak weer ontwikkelingen en in een aantal gevallen ook wijzigingen voorgedaan. Dat geldt zeker voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol. Dat wetsvoorstel is bestudeerd in de versie zoals die luidde na de wijzigingen die tweede nota van wijziging aanbracht. Veel van de wijzigingselementen die de tweede nota van wijziging aanbracht zijn inmiddels door nieuwe wijzigingen weer achterhaald.

6.2 Algemene bevindingen

Het doorlichtingsonderzoek werd uitgevoerd in vier verschillende soorten regelingen, te weten regelingen met technische voorschriften, milieuregelingen, economische ordeningsregelingen en regelingen op het vlak van de besluitvorming over de infrastructuur. Deze vier verschillende regelingsterreinen zijn representatief voor de regelgeving op de beleidsterreinen van V&W. Opmerkelijk is dat er vrij grote overeenkomsten bestaan tussen de regelingsterreinen op het gebied van de technische voorschriften en milieuvoorschriften. Die terreinen kenmerken zich door het grote aandeel dat gedragsvoorschriften erin innemen en het niveau waarop de concrete gedragsvoorschriften zijn genormeerd. In V&W-regelingen is dat meestal op amvb-niveau en met uitwerking van regelingendetails – zoals procedurevoorschriften of administratieve details¹ – op het niveau van ministeriële regeling. Kenmerkend voor de V&W-regelingen met technische voorschriften en milieuvoorschriften is vaak ook de wijze waarop regelingsbevoegdheid door de formele wetgever wordt gedelegeerd aan de regering, hetzij de Minister. Meestal wordt daar aan de gedelegeerde regelgever een grote mate van discretionaire ruimte gelaten om een eigen invulling aan die gedelegeerde regels te geven. Eveneens kenmerkend voor de beide regelingsterreinen is de relatief grote invloed van het materiële communautaire recht dat al dan niet in richtlijnform doorwerkt op de beide terreinen. V&W heeft op dit terrein eigen technieken ontwikkeld om de toevloed van het communautaire recht op milieurechtelijk en verkeersrechtelijk terrein te kunnen beheersen. Te noemen zijn de manier om vanuit een Nederlandse regeling dynamisch en generiek te verwijzen naar EG-besluiten² en de wijze waarop ten behoeve van de hanteerbaarheid en toegankelijkheid van de regelingen waarin communautair recht is omgezet bijvoorbeeld in een bijlage een overzicht van EEG-richtlijnen te geven waarnaar in de regeling wordt verwezen.³

Op de regelingsterreinen van economische ordening en infrastructuur ligt de nadruk meer op bevoegdheidsnormen en - daarmee gepaard gaande - gelede normstelling. Die gelede normstelling kan – gemeten naar de betrokken overheidslagen – 'enkelvoudig' zijn (via een vergunning- of concessiestelsel waarvoor de bevoegdheid bij één overheidsinstantie of –laag berust) of 'meervoudig', via in elkaars verlengde liggende plan-, ordenings- en besluitvormingsbevoegdheden waarbij verschillende overheden zijn betrokken, al dan niet gecombineerd met een vergunningstelsel. Daarnaast is er – als we naar de vorm van de regeling kijken – bij V&W-regelgeving ook relatief vaak sprake van niet alleen 'horizontaal' gelede normstelling – d.w.z. dat voor één besluitvormingstraject meerdere wetten of regelingen van gelijk niveau van toepassing zijn – maar ook vaak van 'verticaal' gelede normstelling – d.w.z. dat er in één besluitvormingstraject verschillende regelingen en besluiten afkomstig van centrale en decentrale overheidsorganen in één geïntegreerde besluitvormingsketen een rol spelen.

Typerend voor de regelingen op het terrein van de economische ordening is de - vaak nog in ontwikkeling zijnde - gefaseerde marktliberalisering en de verschillende stadia die daarbij horen. Ook hier doet de communautaire invloed zich sterk gelden, in die zin dat het ook vaak de reden of opdracht geeft voor marktliberalisering.

De V&W-regelingen op het terrein van de besluitvorming inzake de infrastructuur worden veel minder beheerst door het communautaire recht. V&W regelingen op het terrein van de

1 Zie bijvoorbeeld de in hoofdstuk 3 besproken Regeling aanvraag en toezicht typegoedkeuring, *Stcrt.* 1997, 239 en de Aanwijzingsregeling keuringsinstelling meetmiddelen Voertuigreglement, *Stcrt.* 1996, 200.

2 Zoals bijvoorbeeld het geval is in het in hoofdstuk 3 besproken artikel 1.7 van het Voertuigreglement.

3 Zie bijvoorbeeld overzicht 1 van het Voertuigreglement.

infrastructuur werken steeds in aanvulling, in reactie of als onderdeel van bredere infrastructurale besluitvormingsarrangementen. Zij strekken ertoe een bepaald V&W-onderwerpen zoals lucht, vaart of vervoer binnen de ruimtelijke ordeningscyclus een plaats te geven. Daarbij is opvallend dat in een aantal recente regelingen mogelijkheden worden gecreëerd om de hindernissen die die ruimtelijk ordeningscyclus op kan werpen voor de planning van mobiliteitsinfrastructuur te slechten. Die tendens is overigens ook in ruimtelijk ordeningswetgeving zelf aan te treffen op het terrein van nationale of boven regionale ruimtelijke ordeningsbesluitvorming.⁴

6.3 Bevindingen op het vlak van het oogmerk van de regeling

Binnen het aangehouden analysekader vormde het oogmerk van de regeling het eerste aandachtspunt. Opvallend is dat bij V&W-regelingen die technische of milieuvoorschriften bevatten soms meerdere oogmerken naast of in aanvulling van elkaar werken. Zo kent de Ontgrondingenwet bijvoorbeeld verschillende oogmerken die ieder zien op een bepaald belang (milieu, ruimtelijk ordening, economische belangen, etc.). Het primaire oogmerk van de wet is om die belangen via het kader dat de wet biedt in de juiste verhouding tot elkaar af te kunnen wegen. Die nevenschikking van oogmerken is in dat geval erg functioneel. In andere gevallen kennen regelingen primaire oogmerken en accessoire oogmerken (Wegenverkeerswetgeving). Opvallend is ook dat milieubelangen als *zodanig* en soms zelfs *exclusief* oogmerk van V&W-regelingen vormen (bijvoorbeeld Wet voorkomen verontreiniging door schepen).

Noemenswaard zijn ook de - uit het oogmerk van de regeling af te leiden - wijzen waarop lucht-, vaart- en vervoerbelangen in worden gebracht in ruimtelijke ordenings- of planningscycli en binnen andere besluitvormingsprocedures. Daarin zijn verschillende varianten te onderscheiden, zoals het oogmerk van specificatie, beheersing of versnelling van bestaande procedures, of coördinatie of afstemming met andere procedures. Soms wordt aan het versnellingsoogmerk vorm gegeven door een forse 'overruling' van bestaande regelingen en procedures. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in de Tracéwet en de wet procedures vijfde baan Schiphol. De vraag die bij de uitvoering van een dergelijk oogmerk rijst is, wanneer is nu juist 'noodwetgeving' gerechtvaardigd enerzijds en wanneer is het, anderzijds, beter om voor specificatie of coördinatie/afstemming met bestaande procedures te kiezen. De beantwoording van die vraag hangt natuurlijk wel sterk af van het aan de orde zijnde beleidsdoel, dossier en de context, maar uit het onderzoek blijkt toch dat er een glijdende schaal is tussen V&W-regelingen die algemene ruimtelijke ordenings besluitvormingsarrangementen 'overrulen' en V&W-regelingen die in dat soort regelingen nadere specificaties aanbrengen of daar een nadere afstemming aanbrengen ten opzichte van infrastructurale e.a. belangen

6.4 Bevindingen gedragsnormen

Op het terrein van het tweede aandachtspunt, de gedragsnormen in een regeling, laat het onderzoek onder andere zien dat in de regelingen met daarin de technische voorschriften vele directe gedragsnormen voorkomen. Vaak worden die gedragsnormen gesteld in de vorm van toelatingseisen (bijvoorbeeld technische voorschriften op het terrein van de motorvoertuigen in het stelsel van de Wegenverkeerswet) en - in het verlengde daarvan - permanente eisen. Dat

4 Denk aan de zogeheten Nimby-wetgeving

stelsel wijkt wat af van de wijze waarop veel regelingen afkomstig van VROM in elkaar zitten. Daar ligt, bijvoorbeeld bij geluids- en emissie-eisen, meer de nadruk op permanente eisen. Door de invloed van het communautaire recht op dit terrein stoten die twee tradities van toelatingseisen en permanente eisen soms op elkaar. Het communautaire recht houdt in veel gevallen geen rekening met de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van primair V&W-aangelegenheden en primair VROM-aangelegenheden in Nederland, zodat vaak per geval gekeken moet worden hoe communautaire milieu-eisen in Nederlandse regelingen moeten worden ondergebracht.⁵ Dit leidt tot een variëteit van wijzen waarop de implementatie van voertuig/vaartgerelateerde milieu-eisen is geïmplementeerd (vergelijk Voertuigreglement, besluit geluidsproductie motorvoertuigen en Wet voorkoming verontreiniging door schepen). Die variëteit – in aantal gevallen zelfs het rechtstreekse gevolg van de aan de orde zijnde EG-richtlijnen⁶ zelf – is in zichzelf niet problematisch zij het dat sommige van de gebruikers van dit soort regelingen steeds op verschillende nationale regelingsniveaus geconfronteerd worden met milieu-eisen in verschillende regelingen. Een geïntegreerd kader ontbreekt op dat terrein. Een ander typerend kenmerk van V&W-regelingen – zoals zich dat bijvoorbeeld voordoet bij regelingen op het terrein van de verkeersregulering – is dat de concrete norm, d.i. het inhoudelijke en gedetailleerde gedragsvoorschrift, meestal op amvb-niveau wordt geregeld. Die traditie is langjarig en de betrokkenen in deze stelsels zijn gewend ermee te werken. Het verwachtingspatroon van het publiek is ook op deze wijze van regelen afgestemd. Als voorbeeld is valt hier te denken aan de verkeersvoorschriften in het RVV 1990.

Kenmerkend voor de gedragsvoorschriften in een aantal van de economische ordeningsregelingen is dat concrete normen voor de bescherming van belangen van consumenten of burgers vaak indirect zijn gesteld. Concessie- of vergunningplichtige dienstverleners worden in de regelingen indirect opgedragen om bepaalde belangen te garanderen. Veel van dergelijke concrete gedragsvoorschriften worden in dergelijke stelsels eerst gesteld op het niveau van de vergunning- of concessievoorschriften, waardoor ze voor andere betrokkenen binnen het stelsel, maar ook voor de buitenwacht (inclusief de politiek) minder toegankelijk en kenbaar zijn.

Een ander opmerkelijk punt is de wijze waarop verbodsbepalingen als de *nucleus* van een vergunning- of concessiestelsel worden geformuleerd en gesanctioneerd. Soms gebeurt dat expliciet en andere keer, zoals in de Postwet, wordt dat achterwege gelaten. Ook de plaats van de verbodsbepaling laat variaties zien, alsmede de wijze waarop overtredingen van voorschriften van een vergunning of concessie ook mede onder het centrale gedragsverbod moeten worden begrepen. De redenen hiervoor en de lijn die daarbij wordt aangehouden zijn moeilijk te ontdekken. In geen van de onderzochte dossiers leidt dat tot grote problemen, maar dat kan in de toekomst anders worden indien bepaalde gedragingen in deze wetten via

5 Overigens zijn over de implementatie van EG-richtlijnen tussen VROM en V&W afspraken gemaakt. Zie ook de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport. Die afspraken houden in dat voor de implementatie van EG-richtlijnen die milieuvoorschriften voor voertuigen stellen in beginsel gekozen is voor een systeem waarbij de 'echte' milieurichtlijnen door VROM worden geïmplementeerd in de VROM-wetgeving. Het gaat daarbij dan om de VROM-wetgeving die ziet op het in gebruik stellen en het gebruiken van een voertuig. In V&W-wetgeving wordt dan vervolgens bepaald dat bij de toelatingskeuring ook aan de (geïmplementeerde) VROM-eisen moet zijn voldaan, zodat ook langs die kant het milieuaspect is gewaarborgd.

6 Die variëteit tengevolge van de richtlijnen zelf heeft weer te maken met de rechtsbasis van de aan de orde zijnde richtlijn. Die kan op V&W-terrein aanzienlijk verschillen (denk aan het verschil tussen richtlijnen o.g.v. art. 95 (100a-oud) EG-verdrag en art. 71 EG-verdrag. Dat heeft ook vergaande betekenis voor de opzet, inhoud en mate van gedetailleerdheid van de aan de orde zijnde regeling.

de bestuurlijke boete zullen worden gehandhaafd. Per dan zullen de concrete verboden nauwkeurig moeten worden omschreven, dit mede in verband met de rechtszekerheid.

6.5 Bevindingen bevoegdheidsnormen

Het derde punt van vergelijking betrof het element van de bevoegdheidsnormen. Bevoegdheidsnormen komen veel en in veel varianten voor in V&W-regelingen. Met name in de onderzochte economische ordeningsregels en de regelingen op het terrein van de besluitvorming van de infrastructuur ligt het accent sterk op de bevoegdheidsnormen. Het gaat in dergelijke gevallen vaak om publiekrechtelijk georiënteerde regelingen die besluitvormingsarrangementen bevatten om afgewogen keuze te kunnen maken temidden van verschillende uiteenlopende belangen. Bij de economische ordeningsregels, maar meer nog bij de V&W-infra-regelingen treffen we ook veel gelede normstelling aan. Die kan 'enkelvoudig' zijn of meervoudig', en zowel 'horizontaal' als 'verticaal' (zie hierboven onder punt 2.). Nadeel van de meervoudige gelede normstelling is - dat spreekt haast vanzelf - de vaak gefaseerde besluitvorming en de beperkte transparantie en toegankelijkheid ervan voor de burgers. Overigens laat het complexe karakter dat veel V&W infra-regelgeving (uitgezonderd 'overrule'-regelingen) noodzakelijkerwijs heeft in het kader van de ruimtelijke ordeningsbesluitvorming weinig keuze op dit terrein. De regelingen zijn vaak zo eenvoudig als ze kunnen zijn, maar de noodzakelijke zorgvuldigheid bij de afweging van de vaak vele verschillende belangen laten nu eenmaal geen eenvoudiger regeling toe.

Een andere reden die ervoor zorgt dat het stelsel van bevoegdheidtoekenning in V&W-regelingen complex is, is gelegen in het feit dat aan verschillende overheidsinstanties in verschillende onderling samenhangende bevoegdheden worden opgedragen. Zo kennen met name de V&W-infra-regelingen een verdeling van bevoegdheden tussen de centrale overheid en decentrale overheden. Dat is bijvoorbeeld ook het geval bij de Ontgrondingenwet. Tot op zekere hoogte zijn ook de bevoegdheidsverdelingen waarbij enerzijds bevoegdheden aan de centrale overheid en anderzijds aan functioneel gedecentraliseerde overheden, zoals zelfstandige bestuursorganen (denk aan de RDW) worden toegekend. De hier aan de orde zijnde complexiteit is overigens meestal gewenst en legt op de wetgever slechts de last de verhoudingen en relaties helder te regelen.

6.5.1. Vergunningen, concessies en ontheffingen

In het onderzoek hebben we verschillend ingerichte vergunning- en concessiesystemen waargenomen.⁷ Ook de vrijstelling als figuur komt nogal eens voor. Doorgaans worden die systemen en figuren naar de regelen der kunst ingezet en geregeld, maar hier en daar stootten we op niet direct te verklaren variëteit. Het ging dan met name om de volgende punten:

1. soms wordt het verbod om een bepaalde handeling te verrichten zonder vergunning niet strafbaar gesteld via een expliciete verbodsbepaling (zie artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet en artikel 10.16 Telecommunicatiewet);
2. er bestaan verschillende wijzen van het regelen van de bevoegdheid om een vergunning of concessie te wijzigen, te schorsen, in te trekken, of te laten vervallen;⁸

7 Zie voor verschillende varianten bijvoorbeeld artikel 2b van de Postwet, Artikel 8.25 wetsvoorstel wijziging van de Wet Luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol - zoals dat luidt in de versie van de tweede nota van wijziging - en artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet.

8 Zie o.a. hoofdstuk 4. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol kent - in de versie volgens de tweede nota van wijziging - de bevoegde instantie, de Minister, wel de bevoegdheid tot de vergunning in te trekken, maar niet expliciet de

3. dikwijls is er sprake van ruimhartig toegekende beoordelings- en beleidsvrijheid voor de verlovverlenende autoriteit, zeker ten aanzien van het stellen van vergunningvoorschriften (zie economische ordening, infrastructuur en milieu) en maar weinig wettelijke inkadering. (Zie bijvoorbeeld artikel 6, vierde lid, Wet personenvervoer 2000). In de toelichting bij de regeling wordt dan niet duidelijk gemaakt waarom een dergelijke ruime marge van inrichting van vergunningvoorschriften noodzakelijk is.

Ook opvallend is dat veel van de verlovstelsels (i.e. vergunning- concessie- of vrijstellingsstelsels) in de onderzochte regelingen zich kenmerken door een sterke sturingsmogelijkheid door de Minister via de combinatie van ruim gedelegeerde regelingsbevoegdheid (weliswaar meestal op amvb-niveau) en een vaak daaraan gekoppelde grote mate van beleidsvrijheid bij het stellen van vergunningvoorschriften (Zie bijvoorbeeld artikel 6, vierde lid Wet personenvervoer 2000 in combinatie met artikel 8 van die wet)

Ook opvallend is dat in die gevallen waarin de uitvoering van de vergunningverlening op afstand plaatsvindt – zoals door gedecentraliseerde overheden – de vergunningverleningsbevoegdheid vaak veel meer is genormeerd.⁹

Heel in het algemeen kan overigens worden vastgesteld dat veel V&W-regelgeving zich kenmerkt door veel en niet altijd strikt genormeerde delegatie. Waar we in het onderzoek nagenoeg niet genormeerde en wel heel brede regelgevende delegatie aantreffen, was dat vooral, maar niet alleen, bedoeld om (nieuwe) EG-richtlijnen voortvarend binnen het stelsel te kunnen implementeren. In een aantal gevallen lijkt met de ruimte delegatie grondslag een voorschot te worden genomen op beleidsvorming: het bestuur wordt daarin een grote manoeuvreerruimte gelaten

6.6 Bevindingen uitvoering- en handhaving (inclusief het toezicht)

Het vijfde vergelijkingspunt betreft de wijze van uitvoering en handhaving van de regeling inclusief het toezicht. Het onderzoek gaf daarbij de volgende verschillende uitkomsten.

a) Niveau en aard van uitvoering

In de onderzochte regelingen is er - gezien de schaalgrootte van de besluitvorming - een tamelijk gecentraliseerde traditie van uitvoering bij landelijke projecten (meestal Minister). Die traditie speelt ook een rol bij de wat meer gedecentraliseerde opzet van de infra-regelingen. Daar vindt op terreinen wel eens een 'stijlbreuk' plaats in het stelsel van de bevoegdheidsverdeling doordat de Minister van V&W het aan de orde zijnde V&W-aspect centraal kan regelen (zie bijvoorbeeld, maar niet alleen, de 'overrulende' infra-regelingen).

In geval van decentralisatie (met name bij infra-regelingen) nemen gedeputeerde staten vaak een bijzondere coördinerende positie in in relatie tot de waterschappen of gemeenten (zie Ontgrondingenwet, maar ook de Wegenverkeerswetgeving en de Wet op de waterkering).

Bij marktordeningsregels en bij regeling die technische voorschriften bevatten wordt de uitvoering en het toezicht nogal eens overgelaten aan zelfstandige bestuursorganen. De motieven daarvoor zijn enerzijds de behoefte aan deskundigheid (wegenverkeerswetgeving) en onafhankelijk oordeelsvorming (marktordeningsregels, met name in de Telecommunicatiewet)

bevoegdheid om de vergunning te schorsen of te wijzigen.

9 Zie bijvoorbeeld de Regeling van 11 februari 2000 houdende vaststelling regels erkenning voor en bevoegdheid tot het uitvoeren van de periodieke keuring van motorrijtuigen en aanhangwagens, *Stcrt* 2000, 35.

b) Handhavingssystemen

Binnen de onderzochte regelingen is er een grote variëteit aan sanctiesystemen en -middelen. Voornamelijk wordt gewerkt met het strafrecht en het bestuursrecht als sanctiesystemen, maar ook het civiele recht komt voor.¹⁰ Binnen V&W-regelingen ligt er echter vaak een accent op bestuursrechtelijke handhaving in combinatie met het (economische) strafrecht. Instrumenten als de (schorsing) intrekking van vergunningen, bestuurlijke boete, bestuursdwang en last onder dwangsom komen al wat langer in V&W-regelingen voor vooral bij de handhaving van milieuvoorschriften en economische ordeningsregels. Typerend voor veel V&W-regelingen is echter wel de mix van handhavingmechanismen. Hier zal zich waarschijnlijk de wet van de remmende voorsprong gaan laten gelden als het voorontwerp vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht tot wet wordt verheven. Zeker op het terrein van de bestuurlijke boete zullen V&W-regelingen dan moeten worden aangepast. Bijzonder voor een aantal van de V&W-regelingen zijn de wijzen waarop handhavinginstrumenten op elkaar worden afgestemd. Een daarvan is bijvoorbeeld de mogelijkheid van afkoop van strafvervolgning (Spoorwegwet).

c) positionering van het toezicht

In de onderzochte V&W-regelingen is het toezicht op de naleving meestal centraal gepositioneerd bij onder de Minister ressorterende inspectiediensten. Bij het toezicht op de naleving van de economische ordeningsregels bestaat er variatie waarbij op de werkelijke mededingingsregels in toenemende mate wordt toegezien door een onafhankelijke toezichthouder en op de niet mededingingsgevoelige regels door de Minister (via zijn inspectieapparaat).

6.7 Bevindingen internationale en communautaire dimensie

Op het terrein van de internationale en communautaire dimensie van regelingen is – naast de algemene in paragraaf 2 gemaakte opmerkingen - vernoemenswaard dat vooral bij milieu-rechtelijke regelingen en economische ordening de invloed van het communautaire recht erg groot is. Op andere terreinen, bijvoorbeeld dat van de infra-regelingen, is er een veel kleinere rol voor het communautaire recht. Het communautaire recht maakt V&W-regelingen veel wel onderhoudsgevoelig. Soms worden specifieke delegatiebepalingen in het leven geroepen om snel te kunnen reageren op wijzigingen van communautaire regelingen die geïmplementeerd moeten worden. Over technieken als die voorzien in (het nog niet in werking getreden) artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet waarbij ten behoeve van implementatie van EG-besluiten kon worden afgeweken van de bepalingen van de wet via uitvoeringsregelingen bestaan vooraansnog verschillende opvattingen over de toelaatbaarheid ervan.¹¹

6.8 Bevindingen rechtsbescherming

Op het terrein van de regeling van de rechtsbescherming in V&W-regelingen valt op dat er een dominantie van bestuursrechtelijke rechtsbescherming bestaat. Zowel bij infra-regelingen als bij economische ordeningsregelingen lijkt er een voorkeur te bestaan om – in geval van 'meervoudige' of 'horizontale' gelede normstelling direct naar het bestuursrechtelijke beroep door te stoten en de bezwaarschriftprocedure achterwege te laten. Op het terrein van

¹⁰ Denk bijvoorbeeld aan de onderzochte Belemmeringenwet privaatrecht.

¹¹ Globaal is het beeld dat de regering en Tweede Kamer een dergelijke handelwijze wel toelaatbaar achten en de Eerste Kamer en de Raad van State daar aarzelingen bij hebben.

infrastructuurregelingen die een 'overrule'-karakter hebben wordt meestal in eerste en enige aanleg beroep mogelijk gemaakt bij de ABRs, dit bij wijze van kortsluiting op de bestaande en gaande procedures en waarbij de rechter op termijn wordt gesteld. Op het terrein van infrastructuur, maar zeker ook op het terrein van de economische ordening en bij de technische voorschriften bestaat de neiging om in geval van besluitvorming met aanzienlijke mededingingsaspecten het mogelijke bestuursrechtelijke beroep in eerste aanleg bij de - daarin gespecialiseerde - rechtbank Rotterdam te doen plaatsvinden (concentratie rechtsbescherming).

6.9 Bevindingen overgangsrecht

Op het terrein van het overgangsrecht is in de meeste van de onderzochte regelingen meestal gekozen voor onmiddellijke werking dan wel eerbiedigende werking (meestal tijdgerelateerd aan de inwerkingtreding). Conform de wens van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt oud en uitgewerkt overgangsrecht meestal in tact gelaten bij het wijzigen van regelingen ook daar waar het 'opruimen' daarvan wellicht vanwege het verstrijken van een zeer lange tijdsperiode wellicht voor de hand had gelegen (met name bij onteigeningen in verband met de infrastructuur). Bij het overgangsrecht lijkt een voorkeur te bestaan voor substitutiesystemen, waarbij handelingen onder het oude recht gelden als rechtsgeldige handelingen onder het nieuwe recht. Opmerkelijk is verder de wijze van sauveren gedelegeerde regelgeving op basis van het oude recht die we aantreffen we aan in de Spoorwegwet. Daar worden generiek alle uitvoeringsregelingen onder de oude regelingen als rechtsgeldig vastgestelde regelingen onder de nieuwe wet aangemerkt.

In een hoogst enkel geval wordt het overgangsrecht alléén in de wijzigingswet en niet in de te wijzigen wet zelf opgenomen. Diegene die het overgangsrecht ter zake wil kennen is dan voorgoed aangewezen op de tekst van de wijzigingswet omdat het overgangsrecht uiteindelijk niet terechtkomt in de geconsolideerde versie van de regeling. Een dergelijke handelwijze komt de toegankelijkheid van het overgangsrecht veelal niet ten goede.¹²

6.10 Overige bevindingen en opvallende elementen

Een laatste aandachtspunt in het onderzoek, dat formeel niet tot het analysekader behoort zoals dat in hoofdstuk 1 is geschetst, betreft de anderszins opvallende elementen in de onderzochte V&W-regelingen. Bij het opsporen en inventariseren van deze opvallende elementen hebben we vooral gekeken naar wat *ons* als onderzoekers en relatieve buitenstaanders het meest opviel met name op het wetstechnische vlak. De hier te maken opmerkingen zijn geenszins volledig, of sluitend, het zijn slechts een aantal terloopse observaties die in het kader van de andere uitgevoerde analysefasen naar voren kwamen.

6.10.1 Structurering en indeling

De meeste wettelijke regelingen waren voor zover wij konden overzien voldoende toegankelijk in de zin dat ze makkelijk leesbaar waren en veelal een structuur hadden die als een waardevolle bewegwijzering ten aanzien van de inhoud van de regeling diende. Er bestaan binnen V&W verschillende indelingstradities waar het betreft de indeling in één niveau. In de meeste regelingen wordt daarbij gebruik gemaakt van hoofdstukken,¹³ maar

12 Zie bijvoorbeeld artikel XIII van het wetsvoorstel wijziging van de Wet Luchtvaart inzake de inrichting en het gebruik van de luchthaven Schiphol.

13 Zie de Luchtvaartwet.

enkele regelingen gebruiken de paragraafindeling.¹⁵ In kleinere regelingen wordt in een aantal gevallen niet in niveaus (boven artikelniveau) ingedeeld. Zo bevat de Wet op de waterkering 36 artikelen die niet nader worden onderverdeeld. De gebezigde indelingsmaatstaf varieert. In sommige gevallen wordt het perspectief van de chronologie gehanteerd, hetzij van een besluitvormingsprocedure of handelingen.¹⁶ Andere regelingen bevatten een indeling die van algemeen naar bijzonder voert, soms gecombineerd met een algemeen deel of een hoofdstuk algemene bepalingen.¹⁷ Sommige regelingen bevatten de 'VROM-indeling' die de chronologie van besluitvorming als indelingsmaatstaf paart aan die van de indeling naar bestuursorganen van hoog naar laag.¹⁸

6.10.2 Aanhef en considerans

De aangetroffen overwegingen in de considerans lieten verschillende variaties zien. Nu zijn er weinig andere specifieke regels over de considerans dan die de Aanwijzingen 117 en 118 geven. Een considerans geeft ingevolge die aanwijzingen kort de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de wet in hoofdzaak kort weer. Er bestaat echter in V&W-regelingen verschil in de wijze van opzet van die considerans. Zo wordt de ene keer direct de wenselijkheid uitgesproken door te stellen dat het wenselijk is regels te stellen, de andere keer wordt gesteld dat de regels noodzakelijk zijn.¹⁹ Die noodzaak blijkt niet steeds met een grondwettelijke, verdragsrechtelijke of communautaire verplichtingen in verband te worden gebracht of samen te hangen.²⁰ Soms wordt het noemen van de wenselijkheid of noodzakelijkheid van de regels in de considerans geheel achterwege gelaten en wordt slechts opgemerkt dat regels dienen te worden gesteld, tout court.²¹ Een andere aangetroffen variant is die waarbij eerst het beleidsbelang wordt overwogen en dan het belang om een regeling te treffen.²² Deze op zich verhelderende wijzen van overwegen heeft wel als mogelijk nadeel dat de considerans er erg lang door kan worden.

6.10.3 De begripsbepaling

In het onderzoek werden veel verschillende vormen en varianten van begripsbepalingen aangetroffen. De begripsbepaling komt voor in veel V&W-regelingen en heeft – voorzover

14 Zie de Luchtvaartwet.

15 Zie bijvoorbeeld de Wet procedures vijfde baan Schiphol.

16 Een voorbeeld van indeling volgens chronologie van besluitvormingsprocedure is te vinden in o.a. de Tracéwet, een voorbeeld van indeling volgens chronologie van handelingen vormt het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart.

17 Zie de Telecommunicatiewet en de Wegenverkeerswet 1994 die overweegt dat het wenselijk is de regels inzake het verkeer op de weg *opnieuw* vast te stellen. Dit is enigszins misleidend. Zo is zeker niet bedoeld dat oude regels, zoals ze voorheen luiden, opnieuw worden vastgesteld. Het belangrijkste element van de wijziging van de wet 1994 – en daarna – is dat *nieuwe* regels worden vastgesteld.

18 Dit is in meer of mindere mate het geval bij veel van de onderzochte infra-regelingen, zie o.a. de Tracéwet.

19 Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

20 Zie de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De considerans ziet op grond van maatschappelijke ontwikkelingen een noodzaak tot het stellen van regels. Gebruikelijker is om het motief van de noodzaak te reserveren voor het regelen ten gevolge van een juridische verplichting uit een hogere regeling, zoals de Grondwet, een verdrag, of een communautair besluit. In andere gevallen is het beter te spreken van een wenselijkheid om regels te stellen.

21 Zie de Binnenschepenwet, waarvan de considerans overigens niet geheel voldoet aan de verlangen van aanwijzing 118.

22 Zie de Wet op de waterkering.

wij konden overzien – in de meeste gevallen toegevoegde waarde, zeker in het geval van de onderzochte wetten.

Met de begripsbepalingen kunnen onduidelijke begrippen nader worden gedefinieerd, waarmee tegelijkertijd ook het toepassingsbereik en de reikwijdte van de regeling nader kunnen worden bepaald. Vandaar dat er bij sommige van de onderzochte regelingen bij de onderzoekers wel enige vragen rezen ten aanzien van de noodzaak van reikwijdtebepalingen naast begripsbepalingen. We komen daar bij het onderdeel van de reikwijdtebepalingen nog op terug.

Opmerkelijk is dat in een enkele regeling de begripsbepaling aangeduid wordt als 'begripsomschrijvingen'.²³ Meestal wordt gebruik gemaakt van de aanduiding 'begripsbepaling'. Soms wordt de meervoudsvorm 'begripsbepalingen' gebezigd terwijl het slechts over één artikel gaat.²⁴ Strikt genomen is het meervoud hier taalkundig niet onjuist, maar de aanduiding als enkelvoud voorkomt verder zoekwerk.

Veel begripsbepalingen in V&W-regelingen zijn uitgebreid. Dat lijkt soms te maken te hebben met de wens van de wetgever om een handige index bij de regeling te leveren, maar vaker nog met de noodzaak om verdragsrechtelijke of communautaire verplichtingen te implementeren. In het kader implementatie heeft het vaak zin om de terminologie (inclusief de definities) uit de hogere regeling over te nemen.²⁵ Verdragen en communautaire regelingen bevatten vaak veel uitgebreidere lijsten met begripsbepalingen dan we in de Nederlandse context gewend zijn. Mede om die reden is de begripsbepaling van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart waarschijnlijk ook erg lang. Het heeft er alle schijn van dat om reden van die lengte ook is besloten een tweede lid in te lassen waarin de aanhef van het eerste lid wordt herhaald en de overige begrippen worden gedefinieerd. Deze wijze van inrichten van de begripsbepaling voorkomt dat indien via de aanduiding met letters het einde van het alfabet is bereikt met dubbele letters moet worden gewerkt.²⁶

Overigens was bij de indeling van de meeste lange begripsbepalingen veelal geen andere ordening te ontdekken dan dat – naar gewoonte – de verantwoordelijke bewindspersoon of – personen eerst werden gedefinieerd en dan de andere onderdelen. Een rangschikking van de te definiëren begrippen volgens het alfabet – zoals dat bijvoorbeeld in het Voertuigreglement is gebeurd – werd in de meeste regelingen niet aangetroffen. In het bijzonder bij een lange begripsbepaling kan een dergelijke rangschikking handig zijn, zij het dat het bij wijzigingen van de begripsbepaling weer technisch lastig kan werken om nieuwe definities in te voegen.

De formulering van de begripsbepalingen is niet steeds aanwijzingsconform waar dat gezien de leeftijd van de wet wel mogelijk was geweest. Een voorbeeld hiervan vormt de begripsbepaling van de Wet op de waterkering die een niet-aanwijzingsconforme aanhef kent, de definiëren begrippen niet lettert²⁷ en tussen aanhalingstekens plaatst. Deze afwijkingen van de Aanwijzingen zorgen ervoor dat het lastig is om de begripsbepaling aan te halen.

Een enkele keer komt het – wellicht onvermijdelijk – voor dat de definitie in de begripsbepaling een normatief element bevat waardoor misverstand over de status van de definitie kan ontstaan.²⁸

23 Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

24 Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart.

25 Zie ook aanwijzing 56.

26 Dat is bijvoorbeeld wel gebeurd in artikel 1.1 van de Telecommunicatiewet.

27 Hetzelfde gebeurt ook in artikel 1 van de Wet verontreiniging zeewater, die echter van vóór de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor de regelgeving dateert.

28 Zie bijvoorbeeld de definitie van artikel 1 aanhef en onder g, van de Wet procedure vijfde baan Schiphol.

Daar wordt 'planologische medewerking verlenen' gedefinieerd als: het nemen van een of meer besluiten

6.10.4 De reikwijdtebepaling

In V&W-regelingen komt het nogal eens voor dat regelingen voor in de regeling een bepaling bevatten die de reikwijdte of het toepassingsbereik ervan in positieve zin ('deze wet is van toepassing op...') vastleggen. In een enkel geval is dat ook strikt noodzakelijk omdat over die reikwijdte anders misverstand zou kunnen ontstaan. Een voorbeeld hiervan treffen we aan in artikel 2 van de Wet op de waterkering dat bepaalt dat de wet van toepassing is op de dijkkringgebieden en de primaire waterkeringen welke staan aangegeven op een als bijlage 1 bij de wet behorende landkaart. In andere gevallen is de noodzaak en daarmee het nut van een positief geformuleerde reikwijdtebepaling minder evident.²⁹ Je zou je af kunnen vragen of daar waar bepalingen duidelijk zijn en begrippen voldoende helder er nog wel plaats is voor positieve reikwijdtebepaling: de regeling geldt voor alle genoemde en bepaalde gevallen, zonder dat de wetgever daarvoor een nader betoog hoeft te houden. In de meeste van de onderzochte V&W-regeling is de reikwijdtebepaling op een veel preciezere manier gebruikt. Om het toepassingsbereik nauwkeurig te regelen en daarmee tegelijkertijd mogelijke misverstanden uit de wereld te helpen, is gebruik gemaakt van een negatieve formulering ('deze wet is niet van toepassing op ...').³⁰

6.10.5 Citeertitel

In een aantal V&W-regelingen voldoet de citeertitel niet aan het model van aanwijzing 185, ook waar dat gezien de leeftijd van de regeling wel voor de hand had gelegen.³¹

6.10.6 Inwerkingtredingsbepaling

In de onderzochte regelingen werden veel verschillende varianten van inwerkingtredingsbepalingen aangetroffen. Voor de gekozen varianten bestaan ook zeer uiteenlopende redenen en motieven. De aangetroffen varianten gaven in het onderzoek echter geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening met uitzondering van besluiten op aanvragen om aanlegvergunning - door een gemeentebestuur, het bestuur van een regionaal openbaar lichaam of van de provincie waarin de betrokken gemeente is gelegen, waardoor de aanleg van de vijfde baan ten behoeve van Schiphol of het gebruik van die baan kan plaatsvinden, alsmede de met die aanleg of dat gebruik verband houdende voorzieningen kunnen worden uitgevoerd, zonder strijd met het bepaalde bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening (curs. WV). Hetzelfde gebeurt in de Ontgrondingenwet, artikel 1, aanhef en onder b.

29 Zie artikel 2, eerste lid, Wet personenvervoer 2000.

30 Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet verontreiniging zeewater.

31 Zie bijvoorbeeld artikel 33 van de Tracéwet en artikel 36 van de Wet op de waterkering.