

Vergaderjaar 2009–2010

32 403

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 op een aantal punten van uiteenlopende aard, van de Wet personenvervoer 2000 ten aanzien van het openbaar-vervoerverbod en enkele technische wijzigingen, van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat in verband met wijzigingen in de vorm waarin betrokkenen en organisaties bij het beleidsproces worden betrokken, alsmede wijziging van de Wet op de economische delicten, de Wet luchtvaart, de Binnenvaartwet, de Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot, de Wet belastingen op milieugrondslag, de Waterwet, de Invoeringswet Waterwet, de Waterschapswet en de Crisis- en herstelwet op enkele punten van technische aard (Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 april 2010 en het nader rapport d.d. 1 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 februari 2010, no.10.000273, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 op een aantal punten van uiteenlopende aard, van de Wet personenvervoer 2000 ten aanzien van het openbaar-vervoerverbod en enkele technische wijzigingen, van de Wet overleg verkeer en waterstaat in verband met wijzigingen in de vorm waarin betrokkenen en organisaties bij het beleidsproces worden betrokken, alsmede wijziging van de Wet op de economische delicten, de Wet luchtvaart, de Binnenvaartwet, de Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot en de Wet belastingen op milieugrondslag op enkele punten van technische aard, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt acht wetten op punten van uiteenlopende aard. De wijzigingen hebben onder meer betrekking op een nieuwe erkenningsregeling voor de export van motorvoertuigen, een experiment met de erkenning van buitenlandse APKs en een strafrechtelijk te handhaven verbod om in strijd te handelen met een openbaar-vervoerverbod dat is opgelegd aan een reiziger. De Raad van State onderschrijft de strekking

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

van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking over de duur van een openbaar-vervoerverbod. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 februari 2010, nr. 10.000273, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 april 2010, nr. W09.10.0034/IV bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen, maar maakt een opmerking over de duur van het openbaar-vervoerverbod, die hieronder zal worden besproken.

1. De duur van een openbaar-vervoerverbod

Op grond van artikel 98 van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) kan een openbaar-vervoerverbod aan een reiziger worden opgelegd indien deze persoon de orde, rust of veiligheid heeft verstoord.¹ Het wetsvoorstel verbiedt het handelen in strijd met een dergelijk vervoerverbod en bepaalt dat overtreding daarvan strafrechtelijk kan worden gehandhaafd.²

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de duur van een openbaar-vervoerverbod.³ Blijkens de toelichting is er voor gekozen om vooralsnog geen regels te stellen en de praktijk per geval te laten bepalen wat een redelijke duur is voor het openbaar-vervoerverbod.

De Raad acht het noodzakelijk om in elk geval regels te stellen over de maximale duur van het openbaar-vervoerverbod dat strafrechtelijk wordt gehandhaafd, niet alleen uit hoofde van het legaliteitsbeginsel maar ook omwille van de rechtszekerheid. In dit kader acht de Raad de keuze om vooralsnog geen regels te stellen over de duur van een openbaar-vervoerverbod niet wenselijk. Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad in artikel 98 van de Wp2000 te bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de duur van een openbaar vervoerverbod.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

1. Op grond van artikel 98 van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) kan een openbaar-vervoerverbod aan een reiziger worden opgelegd indien deze persoon de orde, rust of veiligheid heeft verstoord.⁴ Het wetsvoorstel verbiedt het handelen in strijd met een dergelijk vervoerverbod en bepaalt dat overtreding daarvan strafrechtelijk kan worden gehandhaafd.⁵

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de duur van een openbaar-vervoerverbod.⁶ Blijkens de memorie van toelichting is er voor gekozen om vooralsnog geen regels te stellen en de praktijk per geval te laten bepalen wat een redelijke duur is voor het openbaar-vervoerverbod.

De Raad acht het noodzakelijk om in elk geval regels te stellen over de maximale duur van het openbaar-vervoerverbod dat strafrechtelijk wordt gehandhaafd, niet alleen uit hoofde van het legaliteitsbeginsel maar ook omwille van de rechtszekerheid. In dit kader acht de Raad de keuze om vooralsnog geen regels te stellen over de duur van een openbaar-vervoerverbod niet wenselijk. Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad in artikel 98 van de Wp2000 te bepalen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de duur van een openbaar vervoerverbod.

¹ Artikelen 70 tot en met 74 van de Wp2000.

² De voorgestelde artikelen 98, derde lid en 101, eerste lid van de Wp2000.

³ Het voorgestelde artikel 98, tweede lid van de Wp2000.

⁴ Artikelen 70 tot en met 74 van de Wp2000.

⁵ De voorgestelde artikelen 98, derde lid, en 101, eerste lid, van de Wp2000.

⁶ Het voorgestelde artikel 98, tweede lid, van de Wp2000.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merkt het kabinet op dat het legaliteitsbeginsel in het kader van het onderhavige wetsvoorstel niet op zichzelf leidt tot de noodzaak om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de maximale duur van het reisverbod in het openbaar vervoer. Met het onderhavige wetswijziging wordt voorgesteld om bij het opleggen van een reisverbod in het openbaar vervoer ook strafrechtelijke sanctionering mogelijk te maken in plaats van slechts een boete tot nu toe. Aan het juridische principe van het legaliteitsbeginsel dat inhoudt dat van tevoren bekend moet zijn in de wet welke straf wordt opgelegd bij een overtreding en dat precies genoeg is geformuleerd om welke straf het gaat wordt daarbij voldaan met de reeds bestaande bepalingen van de Wp2000.

Op dit moment is strafrechtelijke sanctionering van het overtreden van verplichtingen van reizigers geregeld in artikel 101 van de Wp2000. Er is op dit moment reeds een strafrechtelijke sanctie opgenomen in de wet. Door het wetsvoorstel wordt deze strafrechtelijke sanctie ook toepasbaar bij een reisverbod.

De Wet personenvervoer 2000, zoals die na de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet zal luiden, zal wettelijk aangeven welke straf kan worden opgelegd en hoe hoog die straf maximaal kan zijn. Hierdoor is naar het oordeel van het kabinet voldaan aan het legaliteitsbeginsel, ook ten aanzien van de strafrechtelijke sanctionering van een reisverbod. Voor zover het gaat om het reisverbod is op dit moment ook niet bepaald dat een reisverbod aan een maximum is gebonden. Het wetsvoorstel brengt wat dat betreft geen verandering in de bestaande situatie, maar voegt alleen de mogelijkheid toe om strafrechtelijk te sanctioneren.

Voor zover het het advies van de Raad betreft om bij algemene maatregel van bestuur de maximale duur van een reisverbod te bepalen, het volgende. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid heeft het kabinet begrip voor het doel om zoveel mogelijk vooraf duidelijkheid te scheppen over wat een overtreder van een reisverbod te wachten staat. Dit kan een belangrijke reden zijn voor het stellen van nadere regels.

Het kabinet acht het echter niet wenselijk om dit op dit moment te doen ten aanzien van het openbaar vervoerverbod, aangezien het te betwijfelen valt of het bepalen van de maximumduur van een verbod in het openbaar vervoer de rechtszekerheid daadwerkelijk vergroot ten opzichte van de huidige situatie. In de eerste plaats is in de praktijk nog onduidelijk welke maximumduur daadwerkelijk als redelijk zal worden geaccepteerd. De duur van een reisverbod hangt in veel gevallen samen met de aard van de andere overtredingen. Een reisverbod wegens agressiviteit of vernieling heeft een andere oorzaak dan bijvoorbeeld een reisverbod naar aanleiding van mishandeling. Hierbij komt nog dat als iemand bijvoorbeeld tevens strafrechtelijk is veroordeeld wegens die mishandeling, dat een additioneel reisverbod niet altijd proportioneel is, tenzij in de duur van het verbod rekening gehouden is met het feit dat (deels) reeds sanctionering heeft plaatsgevonden, ook al zou dat reisverbod op zichzelf binnen een maximumduur vallen, die bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Bij het bovenstaande dient in ogenschouw te worden genomen dat het vastleggen van een maximum bij algemene maatregel van bestuur als automatisme geen logische stap is in de context van het openbaar vervoer. Een openbaar-vervoerverbod wordt namelijk door de opsporingsambtenaren van de OV-bedrijven zelf in samenwerking met de politie opgelegd. In sommige gevallen hebben OV-bedrijven in samenspraak met de politie zelf richtlijnen over de duur van een reisverbod ontwikkeld in relatie tot de zwaarte van de overtreding.

Het kabinet sluit overigens geenszins uit dat het naar aanleiding van bijvoorbeeld ontwikkelingen in de jurisprudentie of de praktijk in een later stadium zinvol is om deze praktijk of jurisprudentie in nadere regelgeving vast te leggen. Het kabinet geeft dan ook in zoverre gevolg aan het advies

van de Raad van State dat in de memorie toelichting nadere verheldering is aangebracht voor de keuze om voorsnog niet bij algemene maatregel van bestuur een maximumduur van een reisverbod in het openbaar vervoer nader te bepalen.

2. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen:

- a. Er is een ontwerp-wijziging van artikel 160 van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WvW 1994) toegevoegd. Daarmee wordt mogelijk gemaakt dat opsporingsambtenaren van bestuurders hun gehandicaptenparkeerkaart of vervoerskaart voor gehandicapten, zoals een OV-begeleiderspas, Valyspas of WMO-vervoerspas, ter inzage kunnen vorderen. Dit sluit aan bij het voornemen om via een wijziging van het RVV 1990 mogelijk te maken dat bestuurders van bepaalde voertuigen, die beschikken over een van die kaarten, op het trottoir of op het voetpad mogen rijden. Het plan is dat het daarbij in ieder geval zal gaan om Segways en andere door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen bijzondere snorfietsen waarvoor geen Europese typegoedkeuring vereist is. De aanpassing van artikel 160 van de WvW 1994 zorgt ervoor dat opsporingsambtenaren erop kunnen toezien dat slechts daartoe gerechtigde bestuurders het trottoir en het voetpad gebruiken.
- b. Abusievelijk was verzuimd om overtreding van artikel 66e WvW 1994 (verbod op het zich ten onrechte voordoen als erkenningshouder voor expordienstverlening) toe te voegen aan de artikelen waarvan overtreding op grond van artikel 177 wordt gestraft met een geldboete van de derde categorie (artikel I, het nieuw ingevoegde onderdeel H).
- c. In de Binnenvaartwet is een verwijzing naar verouderde nummering van de Awb vernummerd naar de huidige nummering (artikel V, onderdeel B).
- d. De Waterwet wordt op een ondergeschikt punt gewijzigd in artikel IX. De wijziging is van technische aard en herstelt een omissie. Deze wijziging leidt ertoe dat in artikel 3.6, eerste lid, van de Waterwet, niet alleen het waterschap wordt genoemd, maar elke beheerder van een oppervlaktewaterlichaam.
- e. In de Invoeringswet Waterwet wordt de tekst van artikel 2.12 op enkele punten verduidelijkt en wordt in artikel 2.25 een redactionele fout gecorrigeerd (artikel X).
- f. De artikelen 122c en 122h van de Waterschapswet worden gewijzigd (artikel XI). De wijzigingen houden verband met de aanstaande inwerkingtreding van de Drinkwaterwet (Stb. 2009, 370) en de gelijktijdige intrekking van de Waterleidingwet. De Drinkwaterwet vervangt het begrip leidingwater door het binnen de Europese Unie meer ingeburgerde begrip drinkwater. Daarnaast onderscheidt de Drinkwaterwet, anders dan de Waterleidingwet, «warm tapwater», dat niet begrepen is in de definitie van drinkwater. Als gevolg hiervan moet bij de in artikel 122h, tweede lid, voorgeschreven wijze voor het bepalen van de vervuilingswaarde worden uitgegaan van zowel de hoeveelheid drinkwater als de hoeveelheid warm tapwater die is afgenomen.
- g. In de redactie van artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet is onbedoeld geen rekening gehouden met de binnen afzienbare tijd te verwachten

inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit artikel wordt om die reden aangepast.

- h. In de aan de Raad aangeboden tekst werd er van uitgegaan dat het wetsvoorstel Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Kamerstukken II 2009/10, 32 314, nrs. 1–3), waarin een vernumming plaats vond van artikelen van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat en de citeertitel van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat gewijzigd werd, in werking zou zijn getreden voor dit wetsvoorstel. Vanwege de demissionaire status van het kabinet zal parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Raad voor de leefomgeving en infrastructuur voorlopig niet plaats vinden. Gelet daarop, zijn het opschrift, de toelichting en de artikelen VI en VII van het verzamelwetsvoorstel aangepast, waarbij is uitgegaan van de huidige nummering van de artikelen van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat.
- i. Tot slot is wegens de vele wetten die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd besloten een citeertitel op te nemen, namelijk Verzamelwet Verkeer en Waterstaat 2010 (artikel XVI).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.10.0034/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- Artikel I, onderdeel C, als volgt redigeren: Aan artikel 42 wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:
 7. De gegevens omtrent motorrijtuigen en aanhangwagens die de Dienst Wegverkeer verwerkt in het landsbelang, worden niet opgenomen in het kentekenregister.
- In artikel II, onderdeel A, de zinsnede «die openbaar vervoer wil verrichten» vervangen door: die openbaar vervoer anders dan openbaar vervoer per trein, wil verrichten.
- In artikel VI, onderdeel I, «artikel 7» vervangen door: artikel 5.