

No. W17.23.00201/IV

's-Gravenhage, 4 oktober 2023

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2023, no.2019001338, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij de wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail), met toelichting.

Deze derde nota van wijziging wijzigt het wetsvoorstel inzake de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Met het wetsvoorstel is de eerdere vormgeving van ProRail als besloten vennootschap (B.V.) gewijzigd door ProRail als publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) vorm te geven. Deze keuze wordt met de nota van wijziging verlaten om tegemoet te komen aan de wensen uit de sector, vanuit ProRail en de Tweede Kamer. De nota wijzigt het wetsvoorstel zo dat ProRail een privaatrechtelijk zbo wordt. Dit houdt in dat de B.V. ProRail blijft bestaan, en als zodanig wordt ingesteld als zbo. Nu een nieuwe richting wordt ingeslagen wijzigt de nota daarom ook de naam van het wetsvoorstel naar Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft destijds over het wetsvoorstel inzake de publiekrechtelijke omvorming een kritisch advies uitgebracht. De Afdeling zag in de toelichting bij dat wetsvoorstel onvoldoende gronden om een dergelijke ingreep in de ordening op het spoor te kunnen rechtvaardigen, terwijl het voorstel voor de praktijk gedurende langere tijd zal leiden tot extra inspanningen, risico's en kosten. Zij zag daarom onvoldoende aanleiding voor de voorgenomen stelselwijziging en adviseerde het voorstel te heroverwegen.

Uitgaande van de keuze die de regering thans maakt voor een privaatrechtelijk zbo, maakt de Afdeling een opmerking over de onafhankelijkheid van ProRail en de publiekrechtelijke bevoegdheden. Zij adviseert om het instellingsmotief toe te lichten en ook in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot de toekenning van aanvullende publiekrechtelijke bevoegdheden aan ProRail. Verder adviseert zij in te gaan op de extra sturingsmogelijkheden van de minister, de rol van de minister en de verhouding tot de bevoegdheden van de organen van de vennootschap. Daarnaast adviseert zij een aantal delegatiebepalingen te schrappen, en andere onderwerpen ofwel op het niveau van de wet, ofwel op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen. Tot slot adviseert zij de adviestaak van ProRail in het voorstel te schrappen. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

AAN DE KONING

1. Achtergrond

De voorliggende nota van wijziging wijzigt het wetsvoorstel over de omvorming van ProRail naar een publiekrechtelijk zbo, dat in 2020 bij de Tweede Kamer werd ingediend. Reden voor de publiekrechtelijke omvorming was, kort gezegd, dat de taak van ProRail een publieke is, die wordt gefinancierd met publieke middelen, en die ook niet door andere partijen uitgevoerd kan worden.¹ Het wetsvoorstel veranderde daarmee de eerdere vormgeving van ProRail als B.V.²

Volgens de minister was het nodig om ProRail tot publiekrechtelijk zbo om te vormen zodat:

- Er een duidelijker rolverdeling is tussen de minister en ProRail.
- Er een eenvoudiger en meer integrale sturing is.
- Er een continue dialoog is tussen eigenaar en opdrachtgever (de minister) en opdrachtnemer (ProRail).
- Het mogelijk wordt om zich op de middellange termijn te richten met een meerjarig perspectief (door het meerjarenplan), wat zorgt voor meer stabiliteit.
- De spoor kennis van ProRail als deskundig adviseur beter kan worden benut.
- De minister een betere informatiepositie heeft via de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen (hierna: Kaderwet).
- Door de publieke positionering van ProRail een betere samenwerking wordt gefaciliteerd, die nodig is voor de mobiliteitsopgave.³

Met de derde nota van wijziging stapt de regering af van de keuze om ProRail om te vormen tot publiekrechtelijk zbo. Daarmee wordt afgeweken van de vigerende beleidskaders inzake verzelfstandiging, waarbij uitgangspunt is dat publieke taken in beginsel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd, en bij uitzondering een (publiekrechtelijk) zbo wordt ingesteld. In afwijking daarvan wordt nu een privaatrechtelijk zbo ingesteld.

De eerder gemaakte keuze wordt verlaten om tegemoet te komen aan de wensen uit de sector, vanuit ProRail en de Tweede Kamer. Partijen in de sector menen dat ProRail als publiekrechtelijk zbo in een verticale verhouding tot vervoerders zou komen te staan, en dat de omvorming te veel van de organisatie vraagt terwijl ProRail zich zou moeten richten op de uitdagingen in de spoorsector, aldus de toelichting.⁴ De regering stelt met deze derde nota van wijziging daarom voor ProRail om te vormen tot privaatrechtelijk zbo. Als privaatrechtelijke rechtspersoon (een B.V.) zou ProRail een gelijkwaardige partner blijven binnen de spoorsector. Met de nota van wijziging is het doel de aansturing van ProRail te vereenvoudigen, de publieke verantwoording te versterken en een duurzame goede samenwerking te faciliteren overigens ongewijzigd.⁵

Om deze doelstellingen te behalen, krijgt de minister een aantal sturingsmogelijkheden. Privaatrechtelijke zbo's vallen onder de Kaderwet, die de

¹ Kamerstukken II 2016/17, 25268 en 29984, nr. 139.

² Kamerstukken II 2019/20, 35396, nr. 2 (wetsvoorstel).

³ Kamerstukken II 2019/20, 35396, nr. 4 (nader rapport).

⁴ Toelichting bij nota van wijziging, algemeen deel.

⁵ Toelichting bij nota van wijziging, algemeen deel.

minister een aantal bevoegdheden geeft. Ook wordt gestuurd op financiën: in plaats van de subsidierelatie dient ProRail een begroting op te stellen die aan verschillende voorwaarden moet voldoen, en een jaarrekening op te maken. Daarvoor wordt de Kaderwet, voor zover deze niet van toepassing is op een privaatrechtelijke zbo als ProRail, grotendeels van toepassing verklaard. Daarnaast wordt net als bij de publiekrechtelijke omvorming gestuurd op prestaties voor de middellange termijn op basis van een meerjarenplan.

Parallel aan dit wetgevingstraject wordt ook de spoorwegregelgeving herzien. Het wetsvoorstel inzake de modernisering van de Spoorwegwet dat momenteel bij de Afdeling aanhangig is, gaat nog uit van de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Voor de goede orde merkt de Afdeling op dat het in de rede ligt de uitkomsten van onderhavig wetgevingstraject (ook) bij die herziening te betrekken.

De Afdeling verwijst opnieuw naar het eerdere advies over de toenmalige keuze voor de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Uitgaande van de door de regering thans gemaakte keuze voor een privaatrechtelijke zbo zal de Afdeling hierna onder meer ingaan op aspecten die samenhangen met de vraag of de doelstellingen als genoemd in de toelichting bij de nota van wijziging ook worden bereikt.

2. Instelling privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan

De derde nota van wijziging stelt het privaatrechtelijk zbo ProRail in: ProRail blijft een B.V., en wordt aangewezen als zbo.⁶ Het instellen van dit zbo gebeurt op grond van de publiekrechtelijke bevoegdheid die aan ProRail wordt geattribueerd om ontheffing te verlenen van het verbod van artikel 22 Spoorwegwet om in te grijpen in de hoofdspoorweginfrastructuur.⁷ Voor het instellen van een privaatrechtelijke zbo dient overeenkomstig de Kaderwet het instellingsmotief gemotiveerd te worden.⁸

De toelichting gaat echter niet of nauwelijks inhoudelijk in op het instellingsmotief voor de instelling van de B.V. ProRail als zbo. De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel betreffende de publiekrechtelijke omvorming noemt alleen als instellingsmotief dat vanwege Europeesrechtelijke eisen behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.⁹ De memorie van toelichting geeft daarbij aan dat de minister geen beslissende invloed mag uitoefenen op de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en de infrastructuurheffingen.¹⁰ Waarom precies in dit specifieke geval behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid wordt niet inhoudelijk toegelicht.

⁶ Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister (artikel 1 Kaderwet). Om als privaatrechtelijk rechtspersoon te kwalificeren als bestuursorgaan dient deze met openbaar gezag te zijn bekleed (artikel 1:1, eerste lid, sub b, Awb en artikel 1 Kaderwet).

⁷ Zoals opgenomen in artikel 22, eerste lid, Spoorwegwet.

⁸ Artikel 3 en artikel 4, tweede lid, Kaderwet.

⁹ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke omvorming, Kamerstukken II 2019/20, 35396, nr. 3, p. 8.

¹⁰ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke omvorming, p. 8.

Indien wordt uitgegaan van dit instellingsmotief is vervolgens de vraag welke bevoegdheden van ProRail met het oog daarop passend zijn. De toelichting bij de nota van wijziging gaat in dat verband alleen in op de ontheffingsbevoegdheid van artikel 22 van de Spoorwegwet. De Afdeling merkt op dat de vereiste onafhankelijkheid niet zozeer te maken heeft met de specifieke deskundigheid voor de ontheffingsbevoegdheid van artikel 22 Spoorwegwet, maar met de eisen uit de SERA-richtlijn ten aanzien van de essentiële taken van ProRail. Het zijn juist de essentiële taken van ProRail, zoals de capaciteitsverdeling, die door het voorstel en de nota van wijziging als zodanig niet veranderen.

Daarmee rijst de vraag of aan ProRail, gelet op diens beoogde positie, niet meer publiekrechtelijke bevoegdheden zouden moeten worden gegeven. Zo is bij indiening van het voorstel tot publiekrechtelijke omvorming de wens uitgesproken om te kijken naar het toekennen van bevoegdheden ten aanzien van het optimaliseren van de capaciteitsverdeling en de taakverdeling rondom stations.¹¹ Met deze nota van wijziging wordt daarin niet voorzien. Evenmin geeft de toelichting duidelijkheid of in de toekomst daarin wordt voorzien.¹²

De Afdeling adviseert om gelet op de Kaderwet het motief voor instelling van een privaatrechtelijke zbo nader toe te lichten. Zij adviseert voorts in dat kader in de toelichting in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot de toekenning van aanvullende publiekrechtelijke bevoegdheden aan ProRail, in het bijzonder ten aanzien van de capaciteitsverdeling en de taakverdeling rondom stations.

3. Sturing

Alle aandelen in ProRail worden gehouden door Railinfratrust B.V. (RIT), waarvan de staat enig aandeelhouder is. Op RIT en ProRail is het verzwakte structuurregime van toepassing: er is een personele unie waardoor bestuurders en commissarissen van ProRail ook bestuurder of commissaris zijn van RIT. De leden van de raad van bestuur en van de raad van commissarissen worden benoemd en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De staat kan daardoor als enig aandeelhouder toezicht houden op en sturing geven aan ProRail. De AvA kan ook aanwijzingen geven over het te volgen beleid, en bepaalde bestuursbesluiten zijn onderworpen aan de goedkeuring van de AvA en de raad van commissarissen, of alleen de raad van commissarissen.

Zoals in de toelichting bij de publiekrechtelijke omvorming werd aangegeven was een privaatrechtelijke rechtsvorm niet wenselijk, omdat de staat in dat geval onvoldoende armslag zou hebben als aandeelhouder.¹³ De AvA dient namelijk binnen de statutaire

¹¹ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke omvorming werd gewezen op het mogelijk attribueren aan ProRail van de huidige bevoegdheid van de minister om een rechthebbende een bindende aanwijzing te kunnen geven, indien de veilige en adequate toegang tot perrons, laad- of losplaatsen of spoor-voertuigen in het gedrang komt of dreigt te komen (p. 23).

¹² In het voorstel inzake de modernisering van de Spoorwegwet, nu ter advies bij de Afdeling aanhangig, wordt daar eveneens niet op ingegaan in het kader van de omvorming van ProRail naar zbo.

¹³ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke omvorming, p. 7.

doelstellingen te opereren. Het bestuur dient bovendien een zelfstandige afweging te maken, en het belang van de vennootschap voorop te stellen. De publiekrechtelijke omvorming zou de minister de nodige sturingsmogelijkheden bieden, zodat het algemene belang voorop zou komen te staan.

Met de derde nota van wijziging wordt hiervan afgestapt. De minister verkrijgt een dubbelrol als enig aandeelhouder van RIT en als minister ten aanzien van de zbo ProRail, met aan beide kanten diverse sturingsmogelijkheden. Dit betekent dat de minister vanuit zijn verschillende rollen zal worden geconfronteerd met een spanning tussen enerzijds het belang van de vennootschap en anderzijds het algemeen belang. Deze rollen zal hij in de nieuwe constellatie moeten verenigen.

Deze spanning is weliswaar ook al aanwezig in de huidige situatie, waar de minister zowel (enig) aandeelhouder als concessie- en subsidieverlener is, maar wordt niet weggenomen en misschien zelfs versterkt met de constructie als privaatrechtelijk zbo. In de toelichting bij de derde nota van wijziging wordt deze dubbelrol en de spanning tussen voornoemde belangen niet onderkend. Daardoor blijft ook onderbelicht welke risico's hieraan kleven en hoe deze worden gemitigeerd. Evenmin wordt ingegaan op de betekenis hiervan voor (i) de sturingsmogelijkheden die de minister heeft en (ii) de samenwerking tussen ProRail en minister.

Indien, zoals de regering beoogt, ProRail als B.V. wordt behouden, dan betekent dit dat de organen van de vennootschap de nodige vrijheid moeten hebben overeenkomstig de statutaire doelstellingen te handelen en daarbij het belang van de vennootschap voorop te stellen. In relatie tot de bevoegdheden die het wetsvoorstel aan de minister toekent, roept dit vragen op. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op de voorgestelde bevoegdheid van de minister om de begroting vast te stellen.¹⁴ Het vaststellen van de begroting gaat verder dan het goedkeuren van het besluit tot vaststelling, zoals in de Kaderwet voor publiekrechtelijke zbo's is geregeld.¹⁵

De toelichting gaat niet in op vraag waarom dit nodig is. De toelichting bij de nota van wijziging gaat in dat verband ook niet in op wat de extra sturingsmogelijkheden van de minister betekenen voor de handelingsvrijheid van de organen van de vennootschap. De vraag rijst daarmee hoe de minister gebruik zal maken van zijn wettelijke bevoegdheden en hoe hij daarbij rekening zal houden met de belangen en de positie van ProRail als vennootschap.

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

4. Delegatie

a. *Geen nadere uitwerking*

In een groot aantal bepalingen wordt voorzien in de mogelijkheid van delegatie. Uitwerking bij of krachtens amvb is alleen ten aanzien van de wettelijke taken geregeld. Dit betreffen enerzijds regels om onderwerpen uit de SERA-richtlijn te regelen die nu in

¹⁴ Voorgesteld artikel 15b.

¹⁵ Artikel 29 (van afdeling 1 van hoofdstuk 4, begroting voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen) Kaderwet.

de beheerconcessie zijn uitgewerkt.¹⁶ Anderzijds betreffen dit nadere regels over de wettelijke taken, met daarbij de mogelijkheid om kwalitatieve en kwantitatieve doelen te verbinden aan de taken (zoals prestatiegebieden).¹⁷ Alle overige delegatiebepalingen betreffen uitwerkingen bij ministeriële regeling.¹⁸

Gelet op de gewenste zelfstandigheid van ProRail ligt het niet in de rede alle onderwerpen gedetailleerd uit te werken. In het bijzonder merkt de Afdeling op dat het niet nodig is de onderwerpen die betrekking hebben op de Kaderwet nader te regelen. De Kaderwet geeft voldoende bevoegdheden aan de minister ten aanzien van de zbo. Verdere regeling gaat in tegen de door de regering beoogde zelfstandigheid.

Daarnaast wijst de Afdeling op de delegatiebepaling ten aanzien van de samenwerking tussen ProRail en partijen in de spoorsector. Dat past het niet bij de zelfstandige positie van ProRail om daarover nadere regels te stellen. Gelet op de beoogde zelfstandigheid ligt het voor de hand de samenwerking tussen ProRail en partijen in de spoorsector over te laten aan de praktijk. Gelet op de grote belangen en de vrees in de sector dat ProRail 'boven' de andere partijen komt te staan, ligt het niet voor de hand de samenwerking bij besluit van de minister verder te regelen.

De Afdeling adviseert de delegatiebepalingen ten aanzien van de voornoemde onderwerpen te schrappen.

b. Niveau van delegatie

Voor de onderwerpen die wel nadere uitwerking behoeven, rijst de vraag of deze niet op het niveau van de wet dan wel op het niveau van een amvb geregeld moeten worden. Het primaat van de wetgever dient daarbij als richtsnoer: hoofdelementen dienen door de wetgever te worden vastgesteld.¹⁹

¹⁶ Voorgesteld artikel 7, zesde lid.

¹⁷ Voorgesteld artikel 7, zevende lid.

¹⁸ Met de derde nota van wijziging kan de minister regels stellen ten aanzien van de uitvoering van taken (artikel 7); voorwaarden aan werkzaamheden voor een derde (artikel 8); andere activiteiten (artikel 9); de samenwerking met partijen in de spoorsector (artikel 11); de betaling van de bijdrage van de minister (artikel 14); onderdelen van het meerjarenplan en bijstellingsdocument waarvoor advies aan gerechtigden moet worden gevraagd (artikel 15c); het proces tot opstelling, de duur en inhoud van het meerjarenplan en het bijstellingsdocument (artikel 15c); de verlening en verantwoording van een opdracht (artikel 15d); tussentijdse verslagen (artikel 15e); voorwaarden aan de verkoop van registergoederen die geen deel uitmaken van de hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 15f); de begroting, het jaarverslag, de jaarrekening, de accountantscontrole en -verklaring, en het onderzoek daarvoor (artikel 15g); de egalisatiereserve en andere reserves (artikel 15h); de inlichtingen die de minister aan de beheerder verstrekt en vice versa (artikel 15j en 15k); de inlichtingen aan de minister die nodig zijn voor uitvoerbaarheidstoetsen (artikel 15k); de inhoud en het proces van de audit, de benchmark, het klantenonderzoek en de evaluatie (artikel 15k); de gegevens die worden verstrekt aan de Minister in het kader van omgevingslawaaai (geluidsbelastingkaart) en de registers voor de monitoringsplicht (artikel 15k); het toezicht op de beheerder door de minister (artikel 15n); de onverenigbaarheid van (neven)functies van leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen (artikel 16a); voorschriften verbonden aan de ontheffing van artikel 22 Spoorwegwet die voor zover bij ministeriële regeling bepaald ook op het financieel belang van de Staat betrekking kunnen hebben (artikel 22); de uitoefening van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 75a).

¹⁹ Aanwijzing 2.19.

De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen,²⁰ en de regels ten aanzien van de onverenigbaarheid van (neven)functies van leden van de raad van bestuur en van de raad van commissarissen.²¹ Regels over deze onderwerpen dienen in elk geval wat de hoofdlijnen betreft op het niveau van de wet te worden geregeld.²²

Als delegatie aangewezen is, dienen voorts echter niet alle onderwerpen bij ministeriële regeling uit te worden gewerkt. In dit kader wijst de Afdeling onder meer op regels over het uitvoeren van taken op een bijzondere spoorweg en (de wijze van) het vaststellen van tarieven daarvoor; de voorwaarden voor het uitvoeren van werkzaamheden voor een derde (waaronder decentrale overheden) en de (opbouw, wijze van vaststelling en) uurtarieven daarvoor; en de voorschriften voor het verrichten van andere activiteiten.²³ Dit zijn geen administratieve voorschriften, (technische) details, of regels die vaak moeten worden gewijzigd of met grote spoed moeten worden vastgesteld.²⁴ In dat geval is regeling bij amvb aangewezen.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

5. Adviestaak

Aan ProRail wordt als privaatrechtelijk zbo een adviestaak opgedragen: ProRail zal de minister gevraagd en ongevraagd adviseren over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving.²⁵ Hoewel de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat ProRail geen adviescollege is, valt uit de toelichting op te maken dat deze adviestaak wel meer lijkt te omvatten dan alleen de uitvoerbaarheid: ProRail wordt 'trusted advisor' van het ministerie voor zaken die gerelateerd zijn aan het spoor.²⁶ Ook vermeldt de toelichting dat een expliciete adviesrol van ProRail de stem van de spoorsector kan vergroten bij integrale mobiliteitsafwegingen, en de kennis en kunde uit de sector zo optimaal kan worden ingezet voor beleidsvorming op het ministerie.²⁷

Gelet op het voorgaande ligt regeling bij wet niet voor de hand. De Afdeling stelt voorop dat beleidstaken thuishoren op het ministerie, zoals ook voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming wordt voorgesteld.²⁸ Het is belangrijk dat de expertise van ProRail gewaarborgd is bij het ministerie, en dat het ministerie deze

²⁰ Voorgesteld artikel 75a, derde lid.

²¹ Voorgesteld artikel 16a, vierde lid.

²² Vgl. aanwijzing 2.21.

²³ Respectievelijk voorgesteld artikel 7 (nieuw), vierde en vijfde lid; artikel 8 (nieuw), eerste en vijfde lid; artikel 9 (nieuw), derde lid.

²⁴ Aanwijzing 2.24.

²⁵ Voorgesteld artikel 7, derde lid, sub b, en voorgesteld artikel 15k, eerste lid.

²⁶ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de publiekrechtelijke omvorming, p. 63; Toelichting bij nota van wijziging, artikelsgewijze toelichting, artikel 13.

²⁷ Toelichting bij de nota van wijziging, algemeen deel. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35396, nr. 10, p. 6 (nota naar aanleiding van het verslag).

²⁸ Zie de wijziging van de Kernenergiewet in verband met de aanpassing van de taak van de ANVS ten aanzien van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie (adviestaak ANVS), <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK012003>.

kennis zelf in huis heeft. De Afdeling merkt op dat aan een zbo geen adviestaak wordt opgedragen ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het rijk:²⁹ een zbo is te onderscheiden van een adviescollege, en beide entiteiten hebben eigen taken.³⁰ In dat verband onderstreept de Afdeling het belang van voldoende eigen expertise op het ministerie.

Voor zover wordt beoogd ProRail meer te betrekken in het kader van de uitvoerbaarheid van regelgeving, wijst de Afdeling erop dat hiervoor geen regelgeving nodig is. ProRail kan ook zonder wettelijke (advies)taak ontwikkelingen en onderwerpen signaleren richting het ministerie.

De Afdeling adviseert de adviestaak te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat deze bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

²⁹ Aanwijzing 5.10, tweede lid.

³⁰ Een adviescollege heeft tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk (artikel 1, sub a, Kaderwet adviescolleges). Zie ook advies van de Afdeling advisering van 6 april 2012 over de wijziging van de Kieswet (W04.12.0034/I), Kamerstukken II 2011/12, 33268, nr. 4, punt 1a en 1b.