

IAK MODERNISERING SPOORREGELGEVING

3 september 2019

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Directoraat-Generaal Mobiliteit

Directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) en Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ)

Afdelingen Veiligheid en Goederen (OVS) en Spoor en Weg (HBJZ)

Vastgesteld op 3 september in de Stuurgroep Modernisering

1. INLEIDING

Dit integraal afwegingskader (IAK) betreft de modernisering van spoorregelgeving. Dit geeft antwoord op de 7 vragen van het IAK. Naar aanleiding van de beantwoording wordt al dan niet besloten om met het onderwerp aan de slag te gaan.

2. WAT IS DE AANLEIDING?

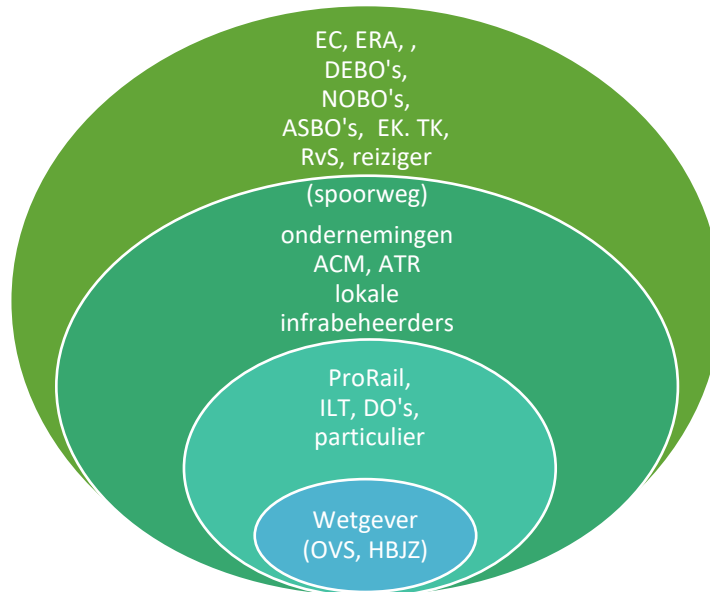
Sinds 2001 is met het Eerste Europese Spoorpakket toegewerkt naar één Europese spoorwegruimte. Met het Vierde Spoorwegpakket dat recent is geïmplementeerd, is het Europese kader verder ingevuld. Geconstateerd is dat de huidige Nederlandse spoorregelgeving op onderdelen niet (meer) goed aansluit bij de systematiek, indeling en bewoordingen van de Europese regelgeving. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheden. Qua verschil in systematiek is een belangrijk voorbeeld dat de Nederlandse indeling van spoorwegen gebaseerd is op governance en vervoerswijze en de Europese indeling alleen op vervoerswijze. Daardoor wordt er geen gebruik gemaakt van alle opties die de EU regelgeving biedt. Daarnaast is de regelgeving onvoldoende flexibel om de EU regelgeving op een efficiënte en overzichtelijke manier snel om te zetten en uit te voeren: de huidige structuur vereist bijna altijd een wijziging op wetsniveau. Dit leidt tot langere doorlooptijd, (dreigende) overschrijding van implementatietermijnen en onduidelijkheid voor de gebruiker.

De Raad van State heeft dit ook geconstateerd¹: *“...de wijze waarop in het verleden de richtlijnen zijn omgezet, ... onnodig [is] afgeweken van systeem, indeling en bewoordingen van de richtlijnen.”* Daarom is geadviseerd *“nader te bezien of de Spoorwegwetgeving bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoordingen van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar.”*

Dit alles is de aanleiding om de Spoorregelgeving te moderniseren.

3. WIE ZIJN BETROKKEN?

¹ Advies Raad van State, No W14.15.0443/IV, van 29 januari 2016.



Figuur 1: stakeholders modernisering spoorregelgeving

Stakeholders

Eerste schil

- Wetgever (ambtelijke organisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Directie OV en Spoor (OVS) en Hoofddirectie Bestuurlijke Juridische Zaken (HBJZ)): transparant stelsel nodig voor het maken van beleid of implementeren van EU regelgeving.

Tweede schil

- ProRail: aan welke regelgeving moet de beheerder voldoen en wat voor eisen moeten er gesteld worden aan toetreders?
- Inspectie leefomgeving en transport (ILT): heldere regelgeving nodig voor vergunningverlening en toezicht op uitvoering regelgeving.
- Decentrale overheden (DO's): duidelijke taken en bevoegdheden nodig.
- Particuliere eigenaren van spoorwegen: welke publieke regels gelden?

Derde schil

- Vervoerders en andere ondernemingen die werkzaam zijn op of aan het spoor²: aan welke regelgeving moet men voldoen?
- Autoriteit Consument en Markt (ACM): heldere regelgeving nodig voor toezicht en behandeling van klachten.
- Lokale infrabeheerders: aan welke regelgeving moet de beheerder voldoen en wat voor eisen gelden voor toetreders?
- Adviescollege toetsing regeldruk (ATR): in hoeverre is er sprake van vermindering of vermeerdering van de regeldruk?
- Andere departementen: ministeries van Economische Zaken, Justitie en Veiligheid, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken: en hoeverre heeft aanpassing van de spoorregelgeving impact op het betreffende werkveld van het departement/ andere regelgeving.

² Spoorwegondernemingen, spooraanneemers, havenbedrijven, onderhoudsbedrijven

Vierde schil

- Reizigers en andere belangenorganisaties: verwacht kwalitatief goed en veilig openbaar personenvervoer.
- Europese Commissie (EC): controlerend orgaan tav implementatie en uitvoering EU regelgeving.
- *European Railway Agency (ERA)*: vergunningverlening en toezicht op uitvoering van EU regelgeving.
- NoBos, DeBos, AsBos³ (instanties die certificeren en controleren): helder kader/regels voor certificeren en controleren.
- Raad van State (RvS): verwacht goede kwaliteit wetgeving.
- Eerste Kamer (EK) en Tweede Kamer (TK): controlerende organen en medewetgevers.

De wetgever, in de eerste schil, is initiator en schrijver van de regelgeving. Betrokkenen in de tweede en derde schil worden op verschillende momenten geconsulteerd: dit zowel informeel, als formeel door internet consultatie van het wetsvoorstel. Partijen in de vierde schil zijn betrokken gegeven de rol die zij vervullen (RvS, EK en TK); EC en ERA worden waar nodig geconsulteerd.

Onderlinge verhoudingen

- De wetgever bewaakt de verhouding tussen overheidsregulering (publieke kaders) en marktwerking. Zij wordt gecontroleerd door EK en TK en tav implementatie EU regelgeving door de EC.
- Infrastructuurbeheerders en (spoorweg)ondernemingen/ vervoerders: infra en voertuigen dienen op elkaar afgestemd te worden (interoperabiliteit).
- Toezichthouders: onafhankelijke organen die toezien op uitvoering van regelgeving.
- Andere departementen: wat voor invloed hebben aanpassingen op het betreffende werkveld en op regelgeving?

4. WAT IS HET PROBLEEM?

Het overkoepelende probleem is dat de huidige Spoorwegwet onvoldoende toekomstbestendig is:

- Het huidige wettelijke stelsel niet efficiënt geëquipeerd is voor implementatie van Europese regelgeving⁴.
- Niet van alle opties die EU regelgeving biedt gebruik kan worden gemaakt.
- Niet altijd herkenbaar is of de oorsprong van regelgeving EU is of nationaal en hoe deze regels zich tot elkaar verhouden.

Bovenstaande leidt ertoe dat voor verschillende gebruikers de wet moeilijk toegankelijk is, wat tot onduidelijkheid leidt in de uitvoering van de wet. Dit ook in relatie tot de verschillende Europese uitvoeringsverordeningen die sinds kort rechtstreeks van toepassing zijn.

5. WAT IS HET DOEL?

De doelstelling van de modernisering is de spoorregelgeving zoveel als mogelijk toekomstbestendig te maken. Dit betekent voldoende flexibel om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid te faciliteren binnen de EU-kaders. Het resultaat hiervan is een stelsel:

³ Notifying bodies, designated body, assessment bodies

⁴ Het kabinet streeft naar 1-op-1 implementeren van Europese regelgeving. Dit is erg complex met de huidige structuur, omdat bijna elke implementatie wijziging van de wet zelf vereist.

- o waarin het mogelijk is Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze te implementeren, in lijn met het streven van het kabinet naar een zo veel als mogelijk 1-op-1 implementatie van EU richtlijnen.
- o dat toegankelijk en inzichtelijk is voor de gebruikers van de regelgeving en qua systeem, indeling en bewoordingen aansluit met de EU-regelgeving.
- o dat nationale beleidsdoelen en beleidskeuzes binnen EU-kaders en -regels in de toekomst makkelijker faciliteert door alle EU-opties te implementeren.

6. WAT RECHTVAARDIGT OVERHEIDSINTERVENTIE?

Het probleem betreft de huidige nationale spoorregelgeving in relatie tot de EU-regelgeving en de daaruit voortvloeiende beperkingen en problemen voor beleid en uitvoering. Het gaat dus om het wijzigen/ herschrijven van de spoorregelgeving. Dit is de taak en bevoegdheid van de overheid. Een beoordeling over de rechtvaardiging van overheidsinterventie is dus niet aan de orde.

7. WAT IS HET BESTE INSTRUMENT?

Op dit moment schiet het stelsel van de spoorregelgeving qua doeltreffendheid en doelmatigheid tekort. Zie ook de aanleiding en probleemstelling hierboven. De modernisering is bedoeld om het instrument regelgeving te verbeteren in lijn met de Europese regelgeving en een meer toekomstbestendige basis te bieden voor nieuwe ontwikkelingen en beleidskeuzes.

8. WAT ZIJN DE GEVOLGEN?

De modernisering op zichzelf leidt niet tot directe gevolgen voor burgers, overheid en bedrijven, aangezien het primair om een herschikking van de regelgeving gaat. De specifieke beleidsonderwerpen die meegenomen worden, kunnen eventueel wel gevolgen hebben. Voor burgers moet dit leiden tot een kwalitatief beter spoorproduct. Voor overheden kan het leiden tot meer of juist minder bevoegdheden en meer of minder regels/taken en bevoegdheden voor bedrijven, zoals infrabeheerders, vervoerders en aannemers. Met betrekking tot ICT kan het gevolg zijn dat er m.b.t. informatie en data (uitwisseling) andere procedures gevolgd moeten worden, dit bijvoorbeeld in toezichtrelaties en verantwoording. De effecten op landsgrenzen worden zoveel mogelijk geminimaliseerd door EU regelgeving: door interoperabiliteit moeten grenzen juist zoveel mogelijk weggenomen worden.