

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Implementatie 4^e Spoorwegpakket

Ten behoeve van internetconsultatie juni 2017

1 Aanleiding

De Europese wetgever beoogt een geleidelijke openstelling van de spoorwegmarkt. Het Europese spoorverkeer mag niet belemmerd worden door landsgrenzen, technische eigenschappen en veiligheidsvoorschriften en –procedures. De verbetering van de spoorwegveiligheid is een belangrijke voorwaarde. Hiertoe zijn pakketten van Europese verordeningen en richtlijnen tot stand gekomen. Het Vierde Spoorpakket bestaat uit zes wetgevingsvoorstellen, die onder te verdelen zijn in een technische pijler en een marktpijler.

De marktpijler heeft betrekking op de geleidelijke openstelling van de spoormarkt en op het onafhankelijk beheer van de spoorweginfrastructuur. Het bestaat uit:

- wijziging van verordening (EU) nr. 1370/2007 tot openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (hierna: PSO-verordening);
- wijziging van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: SERA-richtlijn);
- intrekking van Verordening (EU) nr. 2016/337 betreffende verordening de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen

De technische pijler heeft betrekking op de veiligheid en interoperabiliteit van het Europese spoorwegsysteem en bestaat uit:

- verordening (EU) Nr. 2016/796 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie (hierna: Spoorwegbureauverordening). Deze verordening vervangt Verordening (EG) Nr. 881/2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau;
- richtlijn 2016/797/EU betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (hierna: de interoperabiliteitsrichtlijn). Deze richtlijn betreft een herschikking ter vervanging van Richtlijn 2008/57/EG;
- richtlijn 2016/798/EU inzake veiligheid op het spoor (hierna: de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Deze richtlijn betreft een herschikking ter vervanging van Richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen, Richtlijn 95/18/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering.

2 Wie zijn betrokken?

De betrokkenen zijn vertegenwoordigd in de domeinen fabricage, vervoer, beheer en toezicht.

- Fabrikanten van subsystemen van baanuitrusting, beveiliging en voertuigen;
- Concessieverleners, personenvervoerders en goederenvervoerders op de (hoofd)spoorwegen;

- Inspectie Leefomgeving en Transport;
- ProRail;
- Keuringsinstanties;
- Autoriteit Consument en Markt.

3 Wat is het probleem?

Het Europese spoorverkeer mag niet belemmerd worden door landsgrenzen, technische eigenschappen en veiligheidsvoorschriften en –procedures. Hiertoe zijn diverse Europese spoorpakketten tot stand gekomen, met het Vierde Spoorwegpakket voorlopig als sluitstuk. Het laatste onderdeel van dit pakket is december jl. vastgesteld en gepubliceerd en moet tijdig in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moeten worden.

4 Wat is het doel?

Sinds de inwerkingtreding van de Spoorwegwet in 2005 waarin het Eerste Spoorwegpakket van de Europese Unie in de Nederlandse regelgeving werd geïmplementeerd, zijn geleidelijk stappen gezet om één Europese spoorwegruimte tot stand te brengen als onderdeel van de Europese interne markt. Het Vierde Spoorwegpakket bevat een aantal wijzigingen die strekken voorlopig tot voltooiing van de Europese spoorwegruimte. Het is een pakket van Europese wetgevingsmaatregelen dat beoogt bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit, de concurrentiekracht en de efficiency van de Europese spoorwegsector. Daarbij moet het ook de aantrekkingskracht van het spoor ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten versterken opdat het aandeel van het spoorvervoer in het totale vervoer groter wordt.

De marktpijler van het Vierde Spoorwegpakket beoogt de toegang tot de binnenlandse markt voor personenvervoer per spoor in de lidstaten te vergroten om zo voor een groei van het aanbod te zorgen en de kwaliteit en efficiëntie van het passagiersvervoer te verbeteren. Daarnaast moet de onafhankelijkheid van het beheer van de spoorweginfrastructuur worden gewaarborgd om non-discriminatoire en transparante toegang tot de infrastructuur te garanderen en ongeoorloofde financiële stromen tussen een infrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming tegen te gaan.

Ten aanzien van de marktpijler heeft het kabinet, anders dan de door de Europese Commissie voorgestelde verplichting tot openbare aanbesteding van spoorconcessies, steeds gepleit voor behoud van keuzevrijheid tussen onderhands gunnen of openbaar aanbesteden. Het openbaar aanbesteden van vervoerconcessies op het spoor is volgens Nederland niet de enige route om de gewenste verbetering van de kwaliteit en de efficiency van het spoorstelsel te bewerkstelligen. In lijn met de Nederlandse inzet behouden lidstaten in de finale tekst uiteindelijk de mogelijkheid om vervoerconcessies onder voorwaarden onderhands te gunnen. Daarnaast zijn de door de Europese Commissie voorgestelde introductie van een maximumomvang van het marktvolume van vervoerconcessies op het spoor alsmede de door Europese Commissie voorgestelde uitfasering van lopende, onderhands gegunde vervoerconcessies spoor per 2022 niet in de finale tekst opgenomen. Dit is in lijn met de Nederlandse kabinetsinzet.

In de technische pijler zijn deerschikking van de interoperabiliteitsrichtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn het directe gevolg van de nieuwe taken van het Spoorwegbureau van de Europese Unie (hierna: Europees Spoorwegbureau) op grond van de nieuwe Spoorwegbureauverordening. De nieuwe taken hebben betrekking op de vergunningverlening voor het in de handel brengen van voertuigen binnen de Europese Unie en de veiligheidscertificering van spoorwegondernemingen die in meerdere lidstaten opereren. De Spoorwegbureauverordening voorziet tevens in de invoering van een één-loket-functie (One Stop Shop) waar alle vergunnings- en veiligheidscertificeringsaanvragen in de Europese Unie worden ingediend in plaats van bij elke nationale veiligheidsinstantie afzonderlijk.

Vanuit dit loket worden de nationale veiligheidsinstanties geïnformeerd over alle aanvragen, de stadia van de procedures en de resultaten ervan. Een belangrijk doel van de "One Stop Shop" is om in een vroeg stadium de behoefte aan coördinatie te bepalen tussen de nationale veiligheidsinstanties en het Europees Spoorwegbureau met het oog op de beslissingen die moeten worden genomen bij verschillende aanvragen voor soortgelijke vergunningen en veiligheidscertificaten.

5 Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De implementatie van de Europese richtlijnen vereist aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving. Hiervoor is overheidshandelen noodzakelijk.

6 Wat is het beste instrument?

Het Vierde Spoorwegpakket wordt geïmplementeerd door middel van aanpassing van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000, de Wet lokaal spoor en de op deze wetten gebaseerde regelgeving. Het Vierde Spoorwegpakket schrijft voor dat de marktpijler uiterlijk op 25 december 2018 geïmplementeerd moet zijn in nationale wetgeving en de technische pijler uiterlijk op 16 juni 2019.

Conform het kabinetsbeleid en in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving bevat de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket geen 'nationale koppen'. Het wetsvoorstel betreft een één-op- één implementatie van de Europese richtlijnen. Dat wil zeggen dat het wetsvoorstel niet verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is om de betreffende richtlijnen correct te implementeren.

Anders dan richtlijnen hoeven verordeningen niet geïmplementeerd te worden. Verordeningen hebben immers rechtstreekse werking in de lidstaten. Wel moeten op grond van het Gemeenschapsrecht eventuele conflicten met de nationale wetgeving worden opgelost. Ook bieden verordeningen de lidstaten soms de mogelijkheid om een keuze te maken bij de invulling van de bepalingen. Dit betekent dat ondanks de directe werking van verordeningen er toch aanpassing van met name de Wp2000 in dit wetsvoorstel om deze reden is opgenomen.

7 Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu?

Deze wetswijziging heeft gevolgen voor vervoerders, spoorwegondernemingen, toezichthouder ILT, beheerder ProRail en de toeleveranciers voor de spoorwegsector. Personen en instanties die niet direct betrokken zijn bij de spoorwegsector (burgers, midden- en kleinbedrijf, andere overheden) ondervinden geen gevolgen. Voor het milieu zijn er geen gevolgen.