

Algemeen deel van de toelichting

Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Strekking van het wetsvoorstel
 - 1.2 Doelstelling van het Vierde Spoorwegpakket
 - 1.3 De implementatie in de Nederlandse regelgeving
 - 1.4 Korte inhoud van de hoofdstukken
2. De marktpijler
 - 2.1 Onderhandse gunning van vervoersconcessies onder voorwaarden
 - 2.2 Recht op toegang tot binnenlandse markt voor personenvervoer per spoor
 - 2.3 Onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder
 - 2.3.1. Onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van taken door infrastructuurbeheer
 - 2.3.2 Voorkoming van belangenconflicten
 - 2.3.3 Verticaal geïntegreerde onderneming
 - 2.4 Aanvullende bevoegdheden Autoriteit Consument en Markt
 - 2.5 Overige wijzigingen
 - 2.5.1 Doel en toepassingsgebied van de Verordening
 - 2.5.2 Specificaties van openbare dienstverplichtingen
 - 2.5.3 Verplichte inhoud van openbare dienstcontracten en algemene regels
 - 2.5.4 Gunning van openbare dienstcontracten
 - 2.5.5 Rollend spoomaterieel
 - 2.5.6 Beroeps- en bezwaarprocedure
 - 2.5.7 Jaarverslag
3. De technische pijler
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 De spoorwegveiligheidsrichtlijn
 - 3.2.1 Veiligheidscertificering
 - 3.2.2 Onderhoud
 - 3.3 De interoperabiliteitsrichtlijn
 - 3.3.1 Essentiële eisen, TSI's en nationale voorschriften
 - 3.3.2 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik
 - 3.3.3 EG-keuringsprocedure
 - 3.3.4 Conformiteitsbeoordelingen door aangemelde en aangewezen instanties
 - 3.3.5 Vergunningen voor spoorvoertuigen
 - 3.3.6 Vergunningverlening voor indienststelling van hoofdspoorweginfrastructuur
 - 3.3.7 ERTMS
 - 3.4 Registers
 - 3.5 Coördinatie, advisering en samenwerking, arbitrage en rechtsbescherming
 - 3.5.1 Samenwerking Europees spoorwegbureau en nationale veiligheidsinstantie(s) in één geharmoniseerde procedure
 - 3.5.2 Arbitrage
 - 3.5.3 Rechtsbescherming
 - 3.5.4 Toezicht en handhaving
4. Gevolgen van het wetsvoorstel
 - 4.1 Gevolgen van de marktpijler
 - 4.2 Gevolgen van de technische pijler
 - 4.2.1 De gevolgen per onderdeel (met uitzondering van de financiële gevolgen)
 - 4.2.2 Financiële gevolgen technische pijler
5. Advies en consultatie
6. Implementatie informatie, overgangrecht en inwerkingtreding
 - 6.1 Wijze van implementatie van de technische pijler
 - 6.1.1 Een nieuw hoofdstuk in de Spw
 - 6.1.2 Het begrip nationale voorschriften
 - 6.2 Overgangsrecht
 - 6.3 Inwerkingtreding

1. Inleiding

1.1 Strekking van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket.

Het Vierde Spoorwegpakket bevat een aantal wijzigingen om de Europese spoorwegruimte beter te laten functioneren. Het pakket is onderverdeeld in een marktpijler en een technische pijler.

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);¹
- wijziging van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: SERA-richtlijn);²
- intrekking van Verordening (EU) nr. 2016/337 betreffende verordening de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen.³

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).⁴ Deze verordening vervangt Verordening (EG) Nr. 881/2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau;⁵
- richtlijn 2016/797/EU betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (hierna: de interoperabiliteitsrichtlijn).⁶ Deze richtlijn betreft een herschikking ter vervanging van Richtlijn 2008/57/EG;⁷
- richtlijn 2016/798/EU inzake veiligheid op het spoor (hierna: de spoorwegveiligheidsrichtlijn).⁸ 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.⁹

1.2 Doelstelling van het Vierde Spoorwegpakket

¹ Verordening (EU) Nr. 2016 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (PbEU 2016, L 354). De verordening betreft Public Services Obligations en wordt in deze memorie van toelichting daarom aangeduid als de (gewijzigde) PSO-verordening.

² Single European Railway Area- richtlijn, Richtlijn 2016/2370/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352).

³ Verordening (EU) Nr. 2016/2337 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot intrekking van Verordening (EEG) Nr. 1192/69 van de Raad betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen (PbEU 2016, L 354).

⁴ Verordening (EU) Nr. 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 (PbEU 2016, L 138).

⁵ Verordening (EG) Nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau (PbEU 2004, L 164).

⁶ Richtlijn 2016/797/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking) (PbEU 2016, L 138).

⁷ Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 191).

⁸ Richtlijn 2016/798/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking) (PbEU 2016, L 138).

⁹ Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PbEU 2004, L 220).

Sinds de inwerkingtreding van de Spoorwegwet in 2005¹⁰ waarin het Eerste Spoorwegpakket¹¹ 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. De laatste wetwijziging dateert van eind 2015 en heeft betrekking op de implementatie van richtlijn 2012/34/EU¹² tot de instelling van één Europese spoorwegruimte.¹³ Het Vierde Spoorwegpakket bevat een aantal wijzigingen die strekken 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 de herschikking 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

¹⁰ Stb. 2003, 364.

¹¹ bestaande uit: Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG 2001, L 75/1), Richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG 2001, L 75/26) en Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PbEG 2001, L 75/29).

¹² Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, SERA, PbEU 2012, L 343/32.

¹³ Stb. 2015, 361.

worden genomen bij verschillende aanvragen voor soortgelijke vergunningen en veiligheidscertificaten.

Nederland heeft steeds de door Europese Commissie voorgestelde gemeenschappelijke aanpak van de spoorwegveiligheid en interoperabiliteit gesteund. Deze gemeenschappelijke aanpak creëert schaalvoordelen voor spoorwegondernemingen en de spoorindustrie die in meerdere lidstaten actief zijn en kan leiden tot administratieve lastenverlaging en minder procedures. De ontwikkeling van een communicatie- en informatiesysteem en de inrichting van een één-loket-functie bij het Europees Spoorwegbureau faciliteert de vereiste samenwerking tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties. De Tweede Kamer is op 23 september 2015 over het resultaat van het onderhandelingsakkoord van de technische pijler geïnformeerd.¹⁴

1.3 Implementatie van het Vierde Spoorwegpakket in Nederlandse regelgeving

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'. 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 nationale wetgeving door een lidstaat nodig kan zijn. Waar van toepassing komt dit in de volgende hoofdstukken en in de artikelsgewijze toelichting aan de orde.

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de wijze van implementeren van de technische pijler.

1.4 Korte inhoud van de hoofdstukken

De verdere opbouw van het algemeen deel van deze toelichting is als volgt.

In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel ten gevolge van de marktpijler. Hoofdstuk 3 beschrijft de veranderingen en het proces die het gevolg zijn van de technische pijler en de daardoor de veranderende rollen en verantwoordelijkheden van uitvoerings- en toezichtinstanties.

In hoofdstuk 4 worden de gevolgen van het wetsvoorstel geschetst voor burgers, bedrijven en overheden. In Hoofdstuk 5 worden de uitkomsten van de handavings- en uitvoerbaarheidstoets door de Autoriteit Consument en Markt, ProRail en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport weergegeven. Tevens wordt in dit hoofdstuk samengevat welke reacties van belanghebbenden zijn ontvangen naar aanleiding van de consultatie van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van het overgangsrecht en inwerkingtreding.

Aan het slot van het algemene deel van deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 21 501-33, nr. 555.

2. De marktpijler

2.1 Onderhandse gunning van vervoersconcessies voor spoorvervoer onder voorwaarden

De huidige, ongewijzigde PSO-verordening biedt lidstaten de mogelijkheid om openbaredienstcontracten voor vervoer per spoor zonder voorwaarden onderhands te gunnen mits de nationale wetgeving dit toestaat. In Nederland is deze mogelijkheid alleen voor de concessie van het hoofdrailnet (HRN) vastgelegd in artikel 64, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000. Voor regionale vervoerder geldt in de Wp2000 in principe een aanbestedingsplichtig.

In de gewijzigde PSO-verordening blijft deze mogelijkheid bestaan maar vanaf 2023 onder voorwaarde dat een dergelijk openbare dienst contract leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de dienst en/of van de kosteneffectiviteit in vergelijking met eerder gegunde contracten. Andere voorwaarden, verwoord in het nieuwe artikel 5 lid 4bis, houden in dat het openbare dienst contract meetbare, transparante en te verifiëren prestatie-eisen bevat waaraan de spoorwegonderneming moet voldoen. Ook moet de vervoerconcessie effectieve maatregelen bevatten, waaronder boetes, die aan de vervoerder kunnen worden opgelegd als deze de afgesproken prestaties niet haalt. De resultaten van de beoordeling van de prestaties moeten worden gepubliceerd.

De bevoegde concessieverlenende instantie moet zijn keuze om onderhands te gunnen motiveren aan de hand van onder andere structurele en geografische kenmerken van de markt en de (technische) complexiteit van het betrokken spoorwegnet. De bevoegde instantie moet over zijn keuze om een vervoersconcessie onderhands te gunnen een met redenen omklede beslissing bekend maken en de Europese Commissie daarvan in kennis stellen.

Belanghebbende partijen moet de mogelijkheid geboden worden om een beoordeling te vragen door een onafhankelijk orgaan, aan te wijzen door de lidstaat, van het besluit tot onderhandse gunning.

Aan deze voorwaarden moet worden voldaan indien in 2025 opnieuw de keuze gemaakt wordt om de hoofdrailnetconcessie onderhands te gunnen. De Wp2000 behoeft voor deze nieuwe, aanvullende eisen niet te worden aangepast: de verordening heeft rechtstreekse werking en de mogelijkheid van onderhandse gunning blijft in de Wp2000 staan. Overeenkomstig de gewijzigde PSO-verordening kunnen openbare dienstcontracten voor openbaar personenvervoer per spoor uiterlijk in 2023 nog zonder voorwaarden onderhands worden gegund. Bij een nieuwe gunning van een concessie voor personenvervoer per spoor (onderhands of op basis van een openbare aanbesteding) kan te zijner tijd ook de mogelijkheid betrokken worden die de gewijzigde verordening in art. 5 lid 6bis biedt om, met het oog op het bevorderen van de concurrentie tussen spoorwegondernemingen, te besluiten dat contracten voor personenvervoer per spoor voor delen van eenzelfde spoorwegnet of een pakket trajecten aan verschillende spoorwegondernemingen moet worden gegund..

2.2 Recht op toegang tot binnenlandse markt voor personenvervoer per spoor

Op grond van de gewijzigde SERA-richtlijn krijgen spoorwegondernemingen vanaf 2020 recht op toegang tot de spoorinfrastructuur in een lidstaat om binnenlandse personenvervoersdiensten per spoor uit te voeren zonder dat er sprake is van een openbaar dienstcontract. Momenteel is dit recht op toegang, overeenkomstig de ongewijzigde SERA-richtlijn, beperkt tot goederenvervoersdiensten en internationale personenvervoersdiensten. Dit recht op toegang kan door lidstaten beperkt worden in het geval het economisch evenwicht van het bestaande openbare dienstcontract in gevaar komt. Nederland zal van deze mogelijkheid gebruik maken indien nodig.¹⁵

¹⁵ Het nieuwe artikel 11

Op basis van de Wet personenvervoer 2000 mag een vervoerder in Nederland personenvervoer per trein alleen op basis van een concessie uitvoeren. De vervoersconcessie geeft een vervoerder het exclusieve recht om op een bepaald traject gedurende een bepaalde periode spoordiensten te verrichten. Hoewel het uitgangspunt blijft dat binnenlands personenvervoer per trein alleen met een concessie kan worden uitgevoerd, kan als gevolg van de bepalingen in de gewijzigde SERA-richtlijn een spoorwegonderneming recht op toegang tot de infrastructuur krijgen voor het uitvoeren van binnenlandse personenvervoerdiensten, zonder dat sprake is van een concessie. De aanvrager voor capaciteit op de spoorinfrastructuur voor het uitvoeren van een personenvervoersdienst zonder concessie moet 18 maanden voor aanvang van deze dienst zowel ProRail als de toezichthoudende instantie (ACM) in kennis stellen van deze aanvraag.

Om te bepalen of het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor in gevaar komt door de nieuwe binnenlandse personenvervoerdienst, dient een objectieve economische evenwichtstoets te worden uitgevoerd. Doel van deze toets is te bepalen welke economische impact de voorgestelde nieuwe spoordienst heeft op de bestaande vervoersconcessie. Op grond van de gewijzigde SERA-richtlijn krijgt de nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector de bevoegdheid tot het uitvoeren van de objectieve economische evenwichtstoets. In Nederland is dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Op basis van de economische evenwichtstoets wordt het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur verleend, gewijzigd, toegekend onder bepaalde voorwaarden of geweigerd.

De procedure voor de objectieve economische evenwichtstoets en de door de ACM te hanteren criteria worden uitgewerkt in een Europese uitvoeringshandeling. De Europese Commissie moet de uitvoeringshandeling uiterlijk 16 december 2018 vaststellen. De lidstaten worden nauw betrokken bij het opstellen van de uitvoeringshandeling, evenals de ACM.

Als overgangsmaatregel staat de gewijzigde SERA-richtlijn toe dat het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur wordt beperkt voor binnenlands passagiersvervoer als voor bepaalde trajecten een vervoersconcessie op basis van een exclusief recht is gegund vóór 16 juni 2015. Aanvullende voorwaarde is dat de spooronderneming daarbij niet wordt gecompenseerd voor de exploitatie van de vervoersdiensten. De beperking geldt gedurende de duur van de concessie, en uiterlijk tot en met 25 december 2026. De vervoersconcessie voor het hoofdrailnet die tot 2025 aan de NS is gegund valt onder deze overgangsmaatregel. Dit betekent dat andere spoorwegondernemingen die personen vervoeren gedurende de looptijd van de HRN-vervoersconcessie geen toegang wordt verleend tot de spoorweginfrastructuur op basis van de bepalingen voor recht op toegang uit de gewijzigde SERA-richtlijn.

2.3 Onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder

Om de eerlijke en transparante toegang van spoorwegondernemingen tot de spoormarkt te waarborgen, moet de infrastructuurbeheerder vanuit zijn hoedanigheid als netwerkbeheerder op het spoor onafhankelijk van spoorwegondernemingen kunnen opereren. De gewijzigde SERA-richtlijn scherpt de eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de infrastructuurbeheer ten opzichte van de oorspronkelijke SERA-richtlijn, 2012/34/EU, verder aan. De gewijzigde herschikkingsrichtlijn bevat zowel maatregelen om de taken en werkzaamheden van de infrastructuurbeheerder onafhankelijk en onpartijdig te kunnen uitvoeren, als maatregelen om belangenconflicten te voorkomen bij de uitoefening van werkzaamheden door personen werkzaam bij de infrastructuurbeheerder.

Om de onafhankelijke positie van de infrastructuurbeheerder te waarborgen stelt de gewijzigde SERA-richtlijn de eis dat de infrastructuurbeheerder een juridisch gescheiden entiteit is ten opzichte van spoorwegondernemingen. Aanvullend stelt de richtlijn eisen in het geval dat de infrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming onderdeel zijn van een en dezelfde onderneming. In Nederland is ProRail juridisch gescheiden van spoorwegondernemingen. ProRail voert haar functies en werkzaamheden onafhankelijk van spoorwegondernemingen uit. Dat zorgt

ervoor dat de aangescherpte onafhankelijkheidsvereisten in de gewijzigde SERA-richtlijn in de praktijk naar verwachting slechts een beperkte impact zullen hebben.

2.3.1. Onafhankelijke en onpartijdige uitoefening van taken door infrastructuurbeheer

Om te borgen dat spoorwegondernemingen eerlijke en transparante toegang tot het spoornet krijgen, moet de infrastructuurbeheerder zijn essentiële functies onafhankelijk qua organisatie en besluitvorming kunnen uitvoeren. De essentiële functies betreffen de verdeling van de capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur en het bepalen van de hoogte van de vergoeding minimumtoegangspakket. Om die onafhankelijkheid te waarborgen, schrijft de richtlijn voor dat een spoorwegonderneming of enig ander rechtspersoon geen beslissende invloed mag uitoefenen op het uitvoeren van de essentiële functies. In uitzondering hierop mogen lidstaten op basis van artikel 29 en 39 van de SERA-richtlijn 2012/34/EU wel een kader vaststellen dat de infrastructuurbeheerder hanteert bij het toewijzen van capaciteit en het bepalen van de vergoeding minimumtoegangspakket.

De essentiële functies worden door ProRail uitgevoerd op basis van de beheersconcessie die de minister op grond van artikel 16 van de Spoorwegwet aan de beheerder heeft verleend. ProRail voert die taken onafhankelijk uit. Op basis van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur heeft ProRail de taak de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur op een eerlijke en transparante wijze te verdelen. Daarnaast bepaalt ProRail op basis van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte de samenstelling van de vergoeding minimumtoegangspakket. Dit besluit vormt het heffingskader. ProRail bepaalt de hoogte van de vergoeding minimumtoegangspakket aan de hand van een vooraf vastgestelde methode voor toerekening die, voordat deze mag worden toegepast, vooraf door ACM wordt goedgekeurd. Nederland voldoet reeds aan de bepalingen met betrekking tot onafhankelijke uitvoering van de essentiële functies. In het wetsvoorstel is het uitgangspunt van onafhankelijkheid voor wat betreft het uitvoeren van de essentiële functies opgenomen.

Voorts schrijft de gewijzigde SERA-richtlijn voor dat de beheerder de taken van verkeersbeheer (hierna: verkeersleiding) en de onderhoudsplanning op een non-discriminatoire en transparante wijze uitoefent. Wat betreft verkeersleiding moeten spoorwegondernemingen volledig en tijdig toegang krijgen tot relevante informatie in gevallen van verstoringen die hen raken. Als de beheerder toegang verleent tot het proces van verkeersleiding (waaronder niet wordt verstaan fysieke toegang tot de verkeersleidingsposten), dan doet hij dat voor de betrokken spoorwegondernemingen op non-discriminatoire en transparante wijze. Bij het op lange termijn plannen van groot onderhoud dan wel grote vernieuwingen van de spoorweginfrastructuur, raadpleegt de beheerder de betrokken spoorwegondernemingen en houdt hij zoveel mogelijk rekening met geuite punten van zorg. De beheerder plant onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende wijze.

Op grond van artikel 16, eerste lid, Spoorwegwet draagt ProRail de zorg voor het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur en het op een niet-discriminerende en transparante wijze verdelen van de capaciteit zowel ten behoeve van spoorwegondernemingen als van de beheerder zelf. De regels omtrent verkeersleiding zijn uitgewerkt in artikel 26 Spoorwegwet en het Besluit Spoorverkeer. ProRail is bevoegd om bij gestoord bedrijf, incidenten of noodsituaties aan een bestuurder (machinist) of andere personen die deelnemen aan het spoorverkeer aanwijzingen te geven. Nederland voldoet reeds aan de bepalingen inzake onpartijdigheid in de praktijk. In het wetsvoorstel is ter verduidelijking het uitgangspunt opgenomen dat de beheerder (ProRail op basis van de beheersconcessie) de verkeersleiding en de onderhoudsplanning onpartijdigheid uitvoert.

2.3.2 Voorkoming van belangenconflicten

De gewijzigde SERA-richtlijn bevat verschillende bepalingen om belangenconflicten te voorkomen bij de uitoefening van functies en taken door personen werkzaam bij de infrastructuurbeheerder. Leden van de raad van toezicht en de raad van bestuur van de infrastructuurbeheerder moeten op

een niet-discriminerende manier handelen. Verder mag hun onpartijdigheid mag niet door belangenconflicten zijn aangetast. Dit geldt ook voor de managers die rechtstreeks aan de raad van toezicht en/of de raad van bestuur rapporteren. Belangenconflicten dienen ook voorkomen te worden door te verbieden dat leden van de raad van toezicht dan wel de raad van bestuur tegelijkertijd werkzaam zijn voor de infrastructuurbeheerder en voor een spoorwegonderneming. Dat geldt ook voor personen die gaan over de besluiten inzake de essentiële functies. Zij mogen niet op hetzelfde moment werkzaam zijn bij een spoorwegonderneming. Tot slot mag de mobiliteit van personen die belast zijn met de essentiële functies niet tot belangenconflicten leiden. Implementatie van deze bepalingen vindt plaats door middel van een algemene maatregel van bestuur.

2.3.3 Verticaal geïntegreerde onderneming

De oorspronkelijke SERA-richtlijn 2012/34/EU stelde reeds eisen aan de bestuurlijke onafhankelijkheid voor de infrastructuurbeheerder: de infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle, en er moet sprake zijn van een boekhoudkundige scheiding in het geval de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder binnen dezelfde organisatorische structuur vallen (artikel 4, tweede lid). De gewijzigde SERA-richtlijn stelt nadere eisen aan die onafhankelijkheid zowel wat betreft besluitvorming als organisatie zonder daarbij een specifieke rechtsvorm (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk) voor te schrijven. Het betreft voornamelijk regels in het geval de infrastructuurbeheerder en spoorondernemingen juridisch aan elkaar gelieerd zijn (bijvoorbeeld in een holdingstructuur). Er wordt dan gesproken van een verticaal geïntegreerde onderneming. Daarvan is sprake in het geval de infrastructuurbeheerder onder zeggenschap staat van een onderneming die een spoorwegonderneming controleert, in het geval de infrastructuurbeheerder onder zeggenschap van een spooronderneming staat, of in het geval een spoorwegonderneming onder zeggenschap staat van de infrastructuurbeheerder. Er is geen sprake van een verticale geïntegreerde onderneming indien de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming volledig onafhankelijk zijn van elkaar, maar beiden wel rechtstreeks onder zeggenschap staan van de Staat zoals in Nederland het geval is omdat de Staat zowel enig aandeelhouder van N.V. NS is als enig aandeelhouder van ProRail B.V.

ProRail is als infrastructuurbeheerder volledig onafhankelijk van enige spoorwegonderneming. De bepalingen over verticaal geïntegreerde ondernemingen zijn daarom niet relevant voor de huidige situatie in Nederland. In het wetsvoorstel is wel demogelijkheid opgenomen om nadere regels te kunnen stellen mocht in de toekomst zich een dergelijke situatie voordoen.

2.4 Aanvullende toezichtstaken Autoriteit Consument en Markt

Met de implementatie van de gewijzigde SERA-richtlijn worden de toezichtstaken van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verder uitgebreid. De ACM krijgt de bevoegdheid erop toe te zien dat de functies van verkeersleiding, en vernieuwingsplanning en geplande/ niet-geplande onderhoudswerkzaamheden op een non-discriminatoire en transparante wijze worden uitgeoefend. Daarnaast krijgt de ACM de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van onder andere artikel 7 tot en met 7quinquies van de gewijzigde SERA-richtlijn. Dit betreft de artikelen inzake de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, de onafhankelijke uitoefening van de essentiële functies, de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van de verkeersleiding en de onderhoudsplanning, het uitbesteden van functies en werkzaamheden van de infrastructuurbeheerder, en de financiële transparantie inzake de infrastructuurbeheerder. De nieuwe bevoegdheden zijn een uitbreiding van de bevoegdheden die de ACM al heeft als gevolg van de SERA-richtlijn. De ACM heeft de bevoegdheid om uit eigen beweging of op basis van een klacht handhavend op te treden indien niet aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Er vindt geen wijziging plaats in het instrumentarium dat de ACM ter beschikking staat om te kunnen handhaven.

2.5 Overige wijzigingen

Naast de in par. 2.1. beschreven *Onderhandse gunning van vervoersconcessies voor spoorvervoer onder voorwaarden* bevat de gewijzigde PSO-verordening nog een reeks andere bepalingen die

hieronder de revue passeren waarbij de indeling van de gewijzigde PSO-verordening wordt gevolgd.

2.5.1 Doel en toepassingsgebied van de Verordening

Het doel en toepassingsgebied in artikel 1 van de Verordening worden verruimd. Openbare dienstverplichtingen kunnen betrekking hebben op openbaar vervoerdiensten op grensoverschrijdend niveau met inbegrip van diensten die plaatselijke en regionale behoeften dekken, indien de bevoegde instanties van de lidstaten daarmee instemmen. Het is een codificerende bepaling die een reeds bestaande praktijk in grensgebieden bevestigt en accommodeert. Daarnaast wordt een nieuwe definitie aan de PSO-verordening toegevoegd, namelijk openbaar personenvervoer per spoor. Als die term in de PSO-verordening wordt gebruikt, is de desbetreffende bepaling alleen van toepassing op het 'klassieke' treinvervoer per spoor en niet op ander vervoer per spoor, zoals metro- of tramvervoer. Aangezien de verordening rechtstreeks werkt, hoeft deze definitie niet in de Nederlandse regelgeving te worden opgenomen.

2.5.2 Specificaties van openbare dienstverplichtingen

Het nieuwe artikel 2bis stelt dat de specificaties voor openbare dienstcontracten stroken met de beleidsdoelstellingen die zijn uiteengezet in de beleidsdocumenten van de lidstaten inzake openbaar vervoer. Hoe die documenten worden opgesteld en hoe relevante belanghebbenden worden geraadpleegd is een zaak van nationaal recht. Dit artikel hoeft niet te worden uitgewerkt omdat de samenhang tussen openbaar vervoerbeleid en concessieverlening in Nederland geborgd is. De verlening van openbaar vervoerconcessies is in Nederland wettelijk geregeld in de Wet Personenvervoer 2000 en het Besluit Personenvervoer 2000. Dit betreft zowel de (globale) inhoud als het proces zoals de raadpleging van belanghebbenden. Het programma van eisen ten aanzien van het hoofdrailnet wordt vooraf voorgelegd aan het parlement. De afstemming over de inhoud van openbaar vervoer beleid tussen rijk en decentrale overheden vindt periodiek plaats binnen het kader van beleidsnota's zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Toekomstbeeld OV. De uitvoering van deze beleidsnota's kan plaatsvinden via convenanten, speciale uitvoeringsprogramma's of tot aanpassing van het wettelijke kader als dat nodig is.

2.5.3 Verplichte inhoud van openbare dienstcontracten en algemene regels

De gewijzigde PSO-verordening voegt in artikel 4 nieuwe bepalingen toe op het gebied van:

- a. rechten en plichten van personeel. Het betreft hier de eis dat exploitanten van openbare diensten moeten voldoen aan verplichtingen die op het gebied van sociaal en arbeidsrecht gelden uit hoofde van het Unierecht, het nationale recht of collectieve arbeidsovereenkomsten.

Het nieuwe lid 4ter van de gewijzigde PSO-verordening expliciteert dat indien er sprake is van een overgang van onderneming, Richtlijn 2001/23/EG van toepassing is op een verandering van exploitant. In Nederland is Richtlijn 2001/23/EG geïmplementeerd in de artikelen 7:662 e.v. van het Burgerlijk Wetboek. Die artikelen zijn van toepassing op situaties zoals beschreven in het nieuwe lid 4 ter. Dit is bij de totstandkoming van de Wp 2000 ook in de toelichting aangegeven: is er bij overgang van een concessie sprake van overgang van een onderneming, dan is de regeling uit het Burgerlijk Wetboek (en de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst) van toepassing. Zo niet, dan geldt de regeling uit paragraaf 4 van hoofdstuk 2 van de Wp2000.¹⁶ Het nieuwe artikel 4, zesde lid, van de gewijzigde PSO-verordening eist van concessieverleners dat zij dit opnemen in aanbestedingsdocumenten en openbare dienstcontracten. Concessieverleners moeten met deze (rechtstreeks werkende) bepaling rekening houden bij concessieverlening en aanbesteding.

- b. Informatieplicht en –recht bij de gunning van openbare dienstcontracten

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 456, nr. 3, pp. 35-36

Met het oog op eerlijke concurrentie is het nodig dat de zittende exploitant de bevoegde instantie informatie verstrekt die essentieel is voor de gunning van openbare dienstcontracten. Dit met waarborging van de rechtmatige bescherming van vertrouwelijke bedrijfsinformatie. De bevoegde instantie moet vervolgens aan alle belangstellende partijen de relevante informatie geven die zij kunnen gebruiken bij deelname aan een openbare aanbestedingsprocedure. Deze nieuwe bepaling vertoont overeenkomsten met artikel 46 Wp2000 en het daarop gebaseerde artikel 39 Bp2000. Ook deze artikelen zien op informatieverstrekking ten behoeve van (de voorbereiding van) verlening van een nieuwe concessie. Er is echter wel een aantal verschillen tussen de Nederlandse bepalingen en artikel 4, achtste lid van de gewijzigde PSO-verordening, waardoor een wijziging van Nederlandse regelgeving is vereist. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

2.5.4 Gunning van openbare dienstcontracten

Naast de in par. 2.1.1 reeds behandelde *Onderhandse gunning van vervoersconcessies voor spoorvervoer onder voorwaarden, opgenomen in het nieuwe artikel 5, lid 4bis, van de PSO-verordening*, bevat de gewijzigde PSO-verordening nog een aantal uitzonderingen op de verplichting tot het openbaar aanbesteden van openbare dienstcontracten voor openbaar vervoer per spoor, mits nationale wetgeving deze mogelijkheden niet verbieden.

a. De mogelijkheid van onderhandse gunning van spoorvervoer onder bijzondere omstandigheden

Het nieuwe lid 3bis van artikel 5 maakt het mogelijk om in bijzondere omstandigheden voor het openbaar personenvervoer per spoor nieuwe contracten, die op basis van een openbare aanbestedingsprocedure worden gegund, tijdelijk onderhands te gunnen. Nederland kent een vergelijkbare regeling in artikel 36a Besluit personenvervoer 2000 met het oog op onder meer tot stand te brengen infrastructuur en de vorming van nieuwe concessiegebieden. Artikel 36a in het Bp2000 (onderhandse gunning concessie bij wijze van overgangsmaatregel voor gedecentraliseerde treinconcessies) zal ten gevolge van deze bepaling worden gewijzigd voor personenvervoer per trein, omdat de gewijzigde PSO-verordening rechtstreekse werking heeft.

b. De mogelijkheid van onderhandse gunning van openbare dienstcontracten voor spoorvervoer met beperkte (financiële) waarde

De gewijzigde PSO-verordening stelt dat een aanbestedingsplicht niet wenselijk is voor openbare dienstcontracten die slechts een geringe waarde of een bescheiden afstand vertegenwoordigen. In artikel 61, lid 4 van de Wet personenvervoer 2000 wordt voor deze situatie conform de verordening, onderhandse gunning al mogelijk gemaakt voor het regionale stads- en streekvervoer, anders dan per trein. Aan de bestaande criteria voor de begrippen "geringe waarde" of "beperkte afstand" voegt de verordening thans ook specifieke criteria toe voor personenvervoer per trein. Voor die 'niet-spoorcontracten' blijven de grenswaarden uit het artikel intact (namelijk jaarlijks minder dan 1.000.000 euro of 300.000 kilometer). Voor spoorcontracten zijn nieuwe grenswaarden in de verordening bepaald: jaarlijks minder dan 7.500.000 euro of 500.000 kilometer. De Wp2000 zal hierop worden aangepast.

c. Onderhandse gunning van openbare dienstcontracten in gevallen waarin de exploitant tevens infrastructuurbeheerder is

Het nieuwe artikel 5 lid 4ter biedt een mogelijkheid tot onderhandse gunning van een openbare dienstcontract voor openbaar personenvervoer per spoor in gevallen waarin de exploitant tevens infrastructuurbeheerder is. Deze infrastructuur moet dan wel zijn uitgesloten van de reikwijdte van een aantal cruciale bepalingen uit Richtlijn 2012/34/EU. In Nederland doet een dergelijk geval zich momenteel niet voor.

2.5.5 Rollend spoormaterieel

Artikel 5bis van de gewijzigde PSO-verordening verplicht bevoegde instanties om, met het oog op het inleiden van een openbare aanbestedingsprocedure, te beoordelen of maatregelen nodig zijn om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel. Als de noodzaak hiertoe blijkt, dan kan de bevoegde instantie besluiten om dergelijke maatregelen treffen. Dit artikel heeft raakvlakken met de artikelen 43a-d van de Wp2000 en vereist een wijziging van regelgeving waarop in de artikelsgewijze toelichting wordt ingegaan.

2.5.6 Beroeps- en bezwaarprocedure

Het bestaande artikel 5 lid 7 van de PSO-verordening schrijft voor dat lidstaten maatregelen moeten treffen om zeker te stellen dat besluiten overeenkomstig het tweede tot en met zesde lid snel herzien kunnen worden. De nieuwe toevoeging expliciteert voor de nieuwe leden 4bis en 4ter (inzake onderhandse gunning) dat er een mogelijkheid moet zijn dat een besluit door de concessieverlener in de zin van die leden beoordeeld kan worden door een onafhankelijke instantie. In Nederland wordt hierin voorzien door de bezwaar en beroepsprocedure conform de Awb.

2.5.7 Jaarverslag

De verplichting uit artikel 7, eerste lid, van de PSO-verordening om jaarlijks een verslag over de openbaredienstverplichtingen te publiceren die onder verantwoordelijkheid van een bevoegde instantie vallen (bijvoorbeeld de Rijksoverheid voor het hoofdrailnet en provincies voor OV per bus), wordt op drie punten uitgebreid. Ten eerste moet in dit verslag nu ook de aanvangsdatum en duur van openbaredienstcontracten worden opgenomen. Ten tweede moet in het verslag de koppeling worden gelegd met de beleidsdoelstellingen die zijn uiteengezet in beleidsdocumenten (nationale en decentrale verkeer- en vervoersplannen). Ten derde moeten de verslagen via een centraal punt toegankelijk zijn. Dit laatste was voorheen opgenomen in artikel 14a, eerste lid, van de Wp2000. Die bepaling kan daarom komen te vervallen.

Wel blijft de mogelijkheid bestaan voor de minister om nadere regels te stellen ten aanzien van dit verslag. Zo zou op basis hiervan een termijn bepaald kunnen worden waarbinnen het overzichtsverslag gepubliceerd dient te worden. Zo kan worden geborgd dat de verschillende verslagen van de diverse concessieverleners op hetzelfde moment beschikbaar zijn.

Aan artikel 7, tweede lid, van de oorspronkelijke PSO-verordening wordt toegevoegd dat, naast de reeds genoemde informatie, ook de geplande aanvangsdatum en de duur van het openbaredienstcontract moet worden bekendgemaakt, ten minste één jaar voor de bekendmaking van de uitnodiging tot inschrijving, of een jaar voor de onderhandse gunning.

3. De technische pijler

3.1 Inleiding

De technische pijler betreft onder meer een herschikking ter vervanging van de bestaande Europese richtlijnen met betrekking tot de interoperabiliteit en spoorveiligheid van het Europese spoorwegsysteem. De herschikkingen staan in nauw verband met de nieuwe Spoorwegbureauverordening die een aantal nieuwe taken en bevoegdheden belegt bij het Europees Spoorwegbureau. Daardoor verschuiven er taken van nationaal niveau naar Europees niveau. Taken die eerst belegt bij de nationale veiligheidsinstanties in de verschillende lidstaten (in Nederland belegt bij de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT, in mandaat), worden overgeheveld naar Europees niveau.

De nieuwe Spoorwegbureauverordening is op 15 juni 2016 in werking getreden, heeft rechtstreekse werking en vervangt de per die datum ingetrokken Verordening Nr. 881/2004/EG. Afgezien van de nieuwe taken en bevoegdheden van het Europees Spoorwegbureau komt de inhoud van de nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn en spoorwegveiligheidsrichtlijn grotendeels overeen met de richtlijnen 2008/57/EG en 2004/49/EG over dezelfde onderwerpen.

De technische pijler leidt tot de volgende veranderingen:

- Het Europees Spoorwegbureau wordt bevoegd om veiligheidscertificaten voor spoorwegondernemingen af te geven, die mede toegang verlenen tot de spoorweginfrastructuur in een of meer lidstaten. Het Europees Spoorwegbureau is tevens bevoegd om veiligheidscertificaten te vernieuwen, op te schorten, te wijzigen en in te trekken.¹⁷ Voor spoorwegondernemingen die in meerdere lidstaten opereren wordt het veiligheidscertificeringsproces hierdoor eenvoudiger; zij hoeven niet meer in elke lidstaat een certificeringsprocedure te doorlopen.
- Het Europees Spoorwegbureau wordt ook bevoegd om vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van spoorvoertuigen (hierna: voertuigvergunningen) in de Europese Unie en om een typegoedkeuring voor een spoorvoertuig te verlenen. De vergunningen kunnen door het Europees Spoorwegbureau eveneens worden vernieuwd, opgeschort, gewijzigd of ingetrokken.¹⁸
- Indien het exploitatiegebied van de spoorwegonderneming waarvoor een veiligheidscertificaat wordt aangevraagd of het gebruiksgebied van een spoorvoertuig waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, beperkt is tot één lidstaat, heeft de aanvrager de keuze om zijn aanvraag bij de nationale veiligheidsinstantie¹⁹ of bij het Europees Spoorwegbureau in te dienen.²⁰
- Indien de spoorwegonderneming het exploitatiegebied van een veiligheidscertificaat wenst uit te breiden, hoeft zij daarvoor niet een geheel nieuw aanvraagdossier in te dienen, maar vindt de beoordeling van de aanvraag plaats op basis van het reeds bestaande dossier, dat door haar is aangevuld met de vereiste documenten met betrekking tot de gewenste uitbreiding. Deze eenvoudiger procedure geldt ook voor aanvragen om uitbreiding van het gebruiksgebied in een voertuigvergunning of typegoedkeuring. De administratieve lasten blijven daardoor zo beperkt mogelijk.²¹
- Een uitbreiding van het exploitatiegebied in een veiligheidscertificaat of van het gebruiksgebied in een voertuigvergunning is niet nodig voor spoorwegondernemingen die reizen naar de stations van aangrenzende lidstaten met soortgelijke netwerkkenmerken met soortgelijke exploitatievoorschriften, wanneer deze stations dicht bij de grens liggen en na raadpleging van de betrokken nationale veiligheidsinstanties.²²

¹⁷ Artikel 14, eerste lid, Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 10, eerste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹⁸ Artikel 14, eerste lid, Spoorwegbureauverordening in samenhang artikel 21, vijfde lid, en 24, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁹ Artikel 21, achtste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

²⁰ Artikel 10, achtste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn resp. artikel 21, achtste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

²¹ Artikel 10, veertiende lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn resp. artikel 21, dertiende lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

²² Artikel 10, achtste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn resp. artikel 21, lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

- De bevoegdheid tot verlening van vergunningen voor indienststelling van de hoofdspoorweginfrastructuur blijft ongewijzigd. Nieuw is dat aan het Europees Spoorwegbureau, in zijn hoedanigheid van systeemautoriteit voor ERTMS,²³ voordat een aanbesteding van een ERTMS-baanuitrusting wordt uitgeschreven, het dossier ter goedkeuring moet worden voorgelegd om te beoordelen of de beoogde technische oplossingen volledig voldoen aan de toepasselijke technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI) en dus volledig interoperabel zijn.²⁴
- In alle gevallen wordt de aanvraag - of het nu gaat om een aanvraag voor een veiligheidscertificaat, een voertuigvergunning of een typegoedkeuring - voortaan ingediend via het één-loketsysteem, dat door het Europees Spoorwegbureau wordt beheerd.²⁵ Ook de aanvragen die bestemd zijn voor de nationale veiligheidsinstanties worden via dit ene loket ingediend. Het één-loketsysteem maakt onderdeel uit van een communicatie- en informatiesysteem dat de samenwerking en onderlinge afstemming tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties van de lidstaten ondersteunt. In Nederland worden de betreffende bevoegdheden van de nationale veiligheidsinstantie met betrekking tot de veiligheidscertificering, voertuigvergunningen en typegoedkeuringen namens de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de minister) in mandaat uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).
- De eisen die worden gesteld aan de keuringsinstanties, die de conformiteit met de toepasselijke interoperabiliteitsvoorschriften beoordelen, zijn aangescherpt, met name wat betreft de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de conformiteitsbeoordelingsinstanties en het beoordelingspersoneel. Het Europees Spoorwegbureau gaat de lidstaten en de accreditatie-instanties ondersteunen bij de beoordeling van conformiteitsbeoordelingsinstanties en door middel van audits en inspecties toezien op de prestaties en de besluitvorming van de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties.²⁶
- Het Europees Spoorwegbureau wordt verantwoordelijk voor de coördinatie, advisering en intensivering van de samenwerking tussen de partijen uit de verschillende lidstaten. In de nieuwe structuur zullen de nationale veiligheidsinstanties en het Europees Spoorwegbureau bij de uitvoering van hun taken namelijk nauw samenwerken. Daartoe worden samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties van de lidstaten.²⁷
- Tijdens de voorbereiding van een beslissing van het Europees Spoorwegbureau op een bij hem ingediende aanvraag om een veiligheidscertificaat, voertuigvergunning of typegoedkeuring, werken het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie(s) die het aangaan nauw samen. De nationale veiligheidsinstantie(s) zijn bevoegd om het gedeelte van het aanvraagdossier dat betrekking heeft op een exploitatie- of gebruiksgebied in hun lidstaat, te beoordelen aan de hand van de daarop toepasselijke nationale voorschriften.
- Indien het Europees Spoorwegbureau het niet eens is met een negatieve beoordeling van de nationale veiligheidsinstantie, is de nationale veiligheidsinstantie bevoegd het meningsverschil aan arbitrage te onderwerpen voordat door het Europees Spoorwegbureau een definitief besluit op de aanvraag wordt genomen.
- De Spoorwegbureauverordening voorziet in rechtsbescherming tegen de besluiten van het Europese Spoorwegbureau. De rechtstreeks bij het betreffende besluit betrokken belanghebbenden kunnen tegen een dergelijk besluit beroep aantekenen.²⁸ Voor de beoordeling van het ingestelde beroep stelt het Europese Spoorwegbureau een onafhankelijke kamer van beroep in, bestaande uit gekwalificeerde deskundigen.²⁹ Na het doorlopen van de

²³ Artikel 28 van de Spoorwegbureauverordening.

²⁴ Artikel 19, eerste lid, onder g, Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 19 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

²⁵ Artikel 12, eerste lid, Spoorwegbureauverordening.

²⁶ Artikel 34 van de Spoorwegbureauverordening.

²⁷ Artikel 76 van de Spoorwegbureauverordening.

²⁸ Artikel 59, eerste lid, Spoorwegverordening.

²⁹ Artikel 62 van de Spoorwegbureauverordening.

beroepsprocedure kan vervolgens bij het Hof van Justitie van de Europese Unie beroep worden aangetekend.³⁰

- Het Europees Spoorwegbureau is aangewezen als de systeemautoriteit voor alle registers en databanken als bedoeld in de interoperabiliteitsrichtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn en richtlijn 2007/59/EG.
- Het Europees Spoorwegbureau wordt verantwoordelijk voor de coördinatie, advisering en intensivering van de samenwerking tussen de verschillende partijen uit de lidstaten in de keten van veiligheidscertificering, vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.
- Als gevolg van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de TSI's neemt de noodzaak van nationale technische voorschriften geleidelijk af. De bestaande nationale voorschriften worden geëvalueerd en, indien nodig, ingetrokken. Nieuwe nationale voorschriften moeten voorafgaand aan de inwerkingtreding worden genotificeerd en worden door het Europees Spoorwegbureau getoetst. De bestaande nationale voorschriften worden uiterlijk mei 2018 door de lidstaten geëvalueerd en strijdige, overbodige of niet-genotificeerde voorschriften worden ingetrokken.

In onderstaande paragrafen wordt per richtlijn nader op deze onderdelen ingegaan. Het gehele systeem wordt geduid, omdat het een herschikking van de richtlijnen betreft als gevolg van de nieuwe bevoegdheidsverdeling in de Spoorwegbureauverordening en het niet slechts gaat om technische wijzigingen ten opzichte van eerdere versies van de richtlijnen.

3.2 De spoorwegveiligheidsrichtlijn

Met de nieuwe spoorwegveiligheidsrichtlijn worden verdere stappen gezet in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk regelgevingskader op het gebied van spoorwegveiligheid van het Europees spoorwegsysteem. Het Europese gemeenschappelijke kader heeft steeds meer vorm gekregen door:

- harmonisatie van de verschillende nationale veiligheidsvoorschriften; de ontwikkeling van gemeenschappelijke veiligheidsdoelen;
- streefwaarden en indicatoren en veiligheidsmethoden;
- de veiligheidscertificering van het veiligheidssorgsysteem van infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen;
- een veiligheidsvergunning voor infrastructuurbeheerders;
- de instelling van nationale veiligheidsinstanties op het gebied van spoorveiligheid en;
- onafhankelijk onderzoek naar ongevallen.³¹

Over de uitvoering en realisatie van doelen, indicatoren en methoden wordt jaarlijks door de ILT een verslag inzake de spoorveiligheid uitgebracht (NSA-jaarverslag).³²

3.2.1 Veiligheidscertificering

Enkele belangrijke gemeenschappelijke veiligheidsmethoden hebben betrekking op de eisen waaraan het veiligheidsbeheersysteem van een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming moet voldoen. Een dergelijk veiligheidsbeheersysteem moet zorgen voor de beheersing van alle risico's die door de activiteiten van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming ontstaan en voldoen aan alle in artikel 9 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn genoemde eisen.³³

Het huidige stelsel

Spoorwegondernemingen dienen op basis van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (richtlijn 2004/49/EG) reeds te beschikken over een veiligheidscertificaat. Met dit certificaat wordt aangetoond dat het bovengenoemde veiligheidsbeheersysteem voldoet aan de daarvoor gestelde eisen.

³⁰ Artikel 63 van de Spoorwegbureauverordening.

³¹ Artikel 7 (gemeenschappelijke veiligheidsdoelen), artikel 5 (gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren) en artikel 6 (gemeenschappelijke veiligheidsmethoden) van Richtlijn 2004/49/EG.

³² Artikel 18 van richtlijn 2004/49/EG resp. artikel 19 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

³³ Geïmplementeerd in artikel 16a Spoorwegwet (veiligheidsvergunning voor infrastructuurbeheerders) en artikel 31 Spoorwegwet (veiligheidscertificaat voor spoorwegondernemingen).

Dit veiligheidscertificaat wordt verleend door de nationale veiligheidsinstantie van de lidstaat waar de spoorwegonderneming is gevestigd, als veilig op het betrokken net gereden kan worden. De nationale veiligheidsinstantie van de lidstaat waarin de spoorwegonderneming voor het eerst actief wordt, verleent het veiligheidscertificaat (ook wel 'deel A' genoemd).³⁴ Indien de spoorwegonderneming in een andere lidstaat van de Europese Unie wil gaan rijden, bijvoorbeeld in het geval van grensoverschrijdend spoorverkeer, heeft de spoorwegonderneming een aanvullende certificering voor het netwerkspecifieke deel in die andere lidstaat nodig (ook wel 'deel B' genoemd).³⁵ De nationale veiligheidsinstantie van laatstbedoelde lidstaat verleent deze certificering als door de spoorwegonderneming aan de voorschriften voor het netwerkspecifieke deel van die lidstaat wordt voldaan. De certificering van het veiligheidsbeheersysteem in de lidstaat van vestiging van de spoorwegonderneming wordt hierbij erkend en niet nogmaals beoordeeld. In de huidige situatie leidt deze systematiek van A-certificaten (eerste lidstaat) en B-certificaten (voor elke volgende lidstaat) tot lange procedures en hoge administratieve lasten voor spoorwegondernemingen die in meerdere landen actief zijn.

Het nieuwe stelsel; single safety certificate

Met het Vierde Spoorwegpakket vindt een belangrijke wijziging plaats in de systematiek van veiligheids certificering voor spoorwegondernemingen. De systematiek voor beheerders blijft ongewijzigd. De systematiek van A- en B-certificaten komt te vervallen. Het Europees Spoorwegbureau wordt bevoegd één uniek veiligheidscertificaat (*single safety certificate*) af te geven voor spoorwegondernemingen die hun exploitatiegebied in een of meer lidstaten hebben.³⁶ Spoorwegondernemingen die in meerdere lidstaten opereren hoeven niet meer in elke lidstaat een certificeringsprocedure op te starten.

Om voor een uniek veiligheidscertificaat in aanmerking te komen moeten spoorwegondernemingen een aanvraag indienen via het nog in te richten digitale één-loketsysteem, dat beheerd wordt door het Europees Spoorwegbureau (*One Stop Shop*).³⁷ Bij deze aanvraag dienen spoorwegondernemingen aan te geven wat het beoogde exploitatiegebied van hun activiteiten is. Dit exploitatiegebied kan bestaan uit (delen van) het netwerk van één of meerdere lidstaten. Het Europees Spoorwegbureau zal, aan de hand van de criteria in artikel 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, beoordelen of het veiligheidsbeheersysteem van de betrokken spoorwegonderneming voldoet aan de gestelde eisen. Deze criteria zijn in essentie gelijk gebleven ten opzichte van de criteria in artikel 9 van richtlijn 2004/49/EG.

Bij het uitvoeren van haar beoordeling wordt het Europees Spoorwegbureau ondersteund door de nationale veiligheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het netwerk in het exploitatiegebied, waarvoor de spoorwegonderneming de certificering heeft aangevraagd. Dat is vooral noodzakelijk vanwege de kennis en expertise van de nationale veiligheidsinstanties over de nationale voorschriften en netwerkspecifieke kenmerken in hun lidstaat.

Indien de spoorwegonderneming zijn exploitatiegebied wenst uit te breiden, hoeft zij niet een geheel nieuw aanvraagdossier in te dienen, maar vindt de beoordeling van de aanvraag plaats op basis van het reeds bestaande dossier, dat door haar is aangevuld met de vereiste documenten met betrekking tot de gewenste uitbreiding.³⁸

Een uitbreiding van het exploitatiegebied in een veiligheidscertificaat is niet nodig voor spoorwegondernemingen die reizen naar de stations van aangrenzende lidstaten met soortgelijke netwerkkenmerken met soortgelijke exploitatievoorschriften, wanneer deze stations dicht bij de grens liggen en na raadpleging van de betrokken nationale veiligheidsinstanties.³⁹

3.2.2 Onderhoud

³⁴ Artikel 10, derde lid, richtlijn 2004/49/EG.

³⁵ Artikel 10, vierde lid, richtlijn 2004/49/EG.

³⁶ Artikel 14 Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 10, vijfde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

³⁷ Artikel 12 van de Spoorwegbureauverordening.

³⁸ Artikel 10, veertiende lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

³⁹ Artikel 10, achtste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn resp. artikel 21, lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

Op basis van de huidige spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG) dient elk spoorvoertuig, voordat het in dienst wordt gesteld of op het netwerk wordt gebruikt, een met het onderhoud belaste entiteit toegewezen te hebben gekregen. Deze entiteit draagt er door middel van een onderhoudssysteem zorg voor dat de betreffende spoorvoertuigen in veilige staat zijn. De entiteiten die belast zijn met het onderhoud van goederenwagens, dienen echter hiervoor gecertificeerd te zijn.⁴⁰ Deze certificering draagt bij aan een uniforme kwaliteit van de onderhoudssystemen van de met het onderhoud van goederenwagens belaste entiteiten. Een spoorwegonderneming respectievelijk houder van een goederenwagon kan het onderhoud aan een goederenwagon die in meerdere lidstaten wordt gebruikt, zonder meer in alle lidstaten laten uitvoeren door de daartoe gecertificeerde onderhoudswerkplaatsen.

De Europese Commissie heeft in de nieuwe spoorwegveiligheidsrichtlijn de bevoegdheid gekregen om de certificeringsplicht geleidelijk door middel van uitvoeringshandelingen uit te breiden tot andere soorten spoorvoertuigen.⁴¹ Alvorens de Commissie hiertoe zal besluiten zal het Europees Spoorwegbureau het certificeringssysteem dat geldt voor de met het onderhoud van de goederenwagens belaste entiteiten uiterlijk 16 juni 2018 evalueren.⁴² Met de beoogde geleidelijke uitbreiding zullen spoorwegondernemingen respectievelijk houders van andere voertuigen dan goederenwagens, gebruik kunnen maken van uniform gecertificeerde onderhoudswerkplaatsen in de Europese Unie.

3.3 De interoperabiliteitsrichtlijn

Met de nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn worden verdere stappen gezet in de verwezenlijking van een gemeenschappelijk regelgevingskader op het gebied van de interoperabiliteit tussen de spoorweginfrastructuur en de voertuigen in de Europese Unie. Kwalitatief hoogwaardig spoorvervoer in de Europese Unie vergt een goede verenigbaarheid van de kenmerken van het netwerk met die van de voertuigen. Deze compatibiliteit is bepalend voor het niveau van de prestaties, de veiligheid, de kwaliteit van de dienstverlening en voor de kosten daarvan. Het doel van de richtlijn is om een optimaal niveau van technische harmonisatie te bereiken, internationaal spoorvervoer te faciliteren, te verbeteren en te ontwikkelen alsmede een geleidelijke invoering van de interne markt voor de uitrusting van diensten voor de bouw, vernieuwing, verbetering en exploitatie van het spoorwegsysteem in de Europese Unie.

3.3.1 Essentiële eisen, TSI's en nationale voorschriften

De interoperabiliteitsrichtlijn verdeelt het spoorwegsysteem onder in subsystemen, die worden opgebouwd uit interoperabiliteitsonderdelen.⁴³ Er zijn subsystemen van structurele aard en van functionele aard. De subsystemen van structurele aard zijn infrastructuur, energie, rollend materieel en besturing en seingeving. De subsystemen van functionele aard zijn exploitatie en verkeersleiding, onderhoud, en telematicatoepassingen voor personen- en goederenvervoer.⁴⁴

De subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen moeten voldoen aan de essentiële eisen. Deze essentiële eisen zijn globale eisen en hebben betrekking op de veiligheid van het spoorverkeerssysteem, de betrouwbaarheid en beschikbaarheid, de gezondheid van personeel, reizigers en derden, de bescherming van het milieu en de technische compatibiliteit.⁴⁵ De essentiële eisen worden verder uitgewerkt in technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's) en, in voorkomend geval, in nationale voorschriften. Voor alle subsystemen zijn TSI's vastgesteld. Elk subsysteem wordt door ten minste één TSI bestreken. Het is mogelijk dat voor een subsysteem

⁴⁰ Artikel 14bis, vierde lid, Richtlijn 2008/110/EG van het Parlement en de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van Richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen (spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PbEU 2008, L 345).

⁴¹ Artikel 14, achtste lid, onderdeel b, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁴² Artikel 14, zevende lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁴³ Gedefinieerd in artikel 2, onderdeel f, Richtlijn 2008/57/EG resp. artikel 2, onderdeel 7, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁴⁴ Bijlage III van richtlijn 2008/57/EG resp. Bijlage II van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁴⁵ De essentiële eisen worden omschreven in Bijlage III van richtlijn 2008/57/EG resp. Bijlage III van de interoperabiliteitsrichtlijn.

meerdere TSI's gelden. Omgekeerd kan één TSI voor meerdere subsystemen gelden.⁴⁶ Voor interoperabiliteitsonderdelen en interfaces kunnen Europese specificaties zijn ontwikkeld om aan de essentiële eisen te voldoen.

Sinds de totstandkoming van de huidige interoperabiliteitsrichtlijn- 2008/57/EG-, zijn de TSI's sterk doorontwikkeld. Inmiddels worden vrijwel alle essentiële eisen door middel van de TSI's uitgewerkt, waardoor de noodzaak van en ruimte voor nationale technische voorschriften beperkter is geworden. Alle nationale technische voorschriften moeten daarom worden genotificeerd bij de Europese Commissie en het Europees Spoorwegbureau.⁴⁷

De minister heeft op grond van artikel 93 van de Spoorwegwet keuringsinstanties bij de Europese Commissie aangemeld als instanties die belast zijn met de beoordeling van interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen op conformiteit met de EU-voorschriften. Voor de beoordeling van interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen op conformiteit met nationale voorschriften, heeft de minister keuringsinstanties aangewezen.⁴⁸ Deze systematiek wijzigt niet met de nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn.⁴⁹

3.3.2 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat interoperabiliteitsonderdelen voor gebruik binnen het Europees spoorwegsysteem niet in de handel worden gebracht zonder geldige EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik. De fabrikant van het interoperabiliteitsonderdeel of zijn gemachtigde, geeft de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik af en past hiervoor de procedure in de toepasselijke TSI's toe.⁵⁰ De verklaring mag slechts worden afgegeven, indien het interoperabiliteitsonderdeel voldoet aan de eisen in de TSI's. Indien de TSI dat voorschrijft, wordt de conformiteit of geschiktheid voor gebruik van een interoperabiliteitsonderdeel beoordeeld door een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie.⁵¹ In dat geval gaat de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik vergezeld van een keuringscertificaat van deze instantie. Indien het interoperabiliteitsonderdeel in overeenstemming is met de voorwaarden in de desbetreffende TSI's of met de Europese specificaties die zijn ontwikkeld om aan die voorwaarden te voldoen, wordt ervan uit gegaan dat het onderdeel voldoet aan de essentiële eisen.⁵² Deze systematiek wijzigt niet onder de interoperabiliteitsrichtlijn.⁵³

3.3.3 EG-keuringsprocedure

De subsystemen die samen het Europees spoorwegsysteem vormen, worden – om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning – onderworpen aan de EG-keuringsprocedure⁵⁴ zoals beschreven in bijlage IV van de interoperabiliteitsrichtlijn.⁵⁵ In de EG-keuringsprocedure wordt de conformiteit van het subsysteem beoordeeld met de toepasselijke EU-voorschriften en, indien van toepassing, met nationale voorschriften.⁵⁶ Het subsysteem wordt gecontroleerd in verschillende stadia, van ontwerpfase tot en met het testen van het afgewerkte subsysteem.⁵⁷ De aanbestedende dienst, fabrikant of diens gemachtigde stelt de EG-keuringsverklaring voor het betreffende subsysteem op. De EG-keuringsverklaring gaat in ieder geval vergezeld van een of meer keuringscertificaten van een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie. Indien een aangemelde instantie door de minister niet tevens is aangewezen als instantie voor de conformiteitsbeoordeling van toepasselijke nationale voorschriften, worden voor die

⁴⁶ Artikel 4, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁴⁷ Artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn, doel hiervan is dat lidstaten geen belemmeringen opwerpen voor de interoperabiliteit van het systeem.

⁴⁸ In de uitvoeringspraktijk staan de aangemelde instanties ook wel bekend als *notified bodies* en de aangewezen instanties als *designated bodies*.

⁴⁹ Artikel 2, onderdeel 42, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵⁰ Artikel 13 van richtlijn 2008/57/EG.

⁵¹ Artikel 10, eerste en tweede lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵² Artikel 9, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵³ Artikelen 10, 11 en 13 van richtlijn 2008/57/EG resp. artikelen 8, 9 en 10 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵⁴ Artikel 13, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵⁵ Bijlage IV geeft een uitgebreide procedurebeschrijving dan bijlage III van richtlijn 2008/57/EG.

⁵⁶ Artikel 15 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵⁷ Artikel 15 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

conformiteitsbeoordeling met nationale voorschriften een of meer keuringscertificaten van een aangewezen instantie gevoegd.

De EG-keuringsverklaring met bijbehorende keuringscertificaten maken onderdeel uit van het dossier dat bij de vergunningaanvraag wordt ingediend.⁵⁸ De EG-keuringsprocedure moet de vergunningverlenende instantie in staat stellen zich ervan te vergewissen dat het subsysteem in het ontwerpstadium, bij de bouw en bij de indienststelling c.q. bij het in de handel brengen beantwoordt aan de EU- en nationale voorschriften.

3.3.4 Conformiteitsbeoordelingen door aangemelde en aangewezen instanties

Op grond van artikel 27 van de interoperabiliteitsrichtlijn wijzen de lidstaten een aanmeldende instantie aan die verantwoordelijk is voor de aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties bij de Europese Commissie en het Europees Spoorwegbureau. De aanmeldende instantie is tevens belast met het toezicht op de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties. De bevoegdheden van de aanmeldende instantie zijn in de Spoorwegwet belegd bij de minister en worden in mandaat uitgevoerd door de ILT.⁵⁹

In tegenstelling tot huidige interoperabiliteitsrichtlijn 2008/57/EG, die in bijlage VIII een aantal minimumeisen stelt waaraan conformiteitsbeoordelingsinstanties moeten voldoen om voor een aanmelding in aanmerking te komen, wijdt de nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn een apart hoofdstuk VI aan de conformiteitsbeoordelingsinstanties. Hierin worden eisen gesteld aan onder meer de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit, de vakbekwaamheid en opleidingseisen, het beroepsgeheim, de beloning van het topmanagement en het beoordelingspersoneel, uitbesteding van taken en accreditatie van organisatieonderdelen. Ook richtlijn 2008/57/EG bevatte een aantal eisen over de vakbekwaamheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het personeel van aangemelde instanties, maar zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Fyra zijn deze eisen, in lijn met de kabinetsinzet, met het Vierde Spoorwegpakket verder aangescherpt.⁶⁰

De interoperabiliteitsrichtlijn voldoet aan het zogenoemde nieuwe wetgevingskader (NWK) van de Europese Unie. Het NWK bevat striktere eisen voor het aanwijzen en aanmelden van conformiteitsbeoordelingsinstanties en geeft voorkeur aan het gebruik van accreditatie.

Dat wordt wenselijk geacht om een samenhangend kwaliteitsniveau van conformiteitsbeoordeling te waarborgen en de bekwaamheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties te controleren. Het Europees Spoorwegbureau en een meerderheid van de lidstaten onderschrijven de voorkeur om bij de beoordeling van een verzoek tot aanmelding gebruik te maken van accreditatie. Een voorkeur voor accreditatie sluit aan bij Het ICN-rapport over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, waarbij accreditatie als meest voor de hand liggende methode wordt gezien om de onafhankelijkheid en deskundigheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties aan te tonen.^{61,62}

Op grond van de Spoorwegwet en de Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet geldt geen verplichting tot accreditatie. De minister kan een conformiteitsbeoordelingsinstantie ook aanwijzen en aanmelden als op andere wijze wordt aangetoond dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie aan alle vereisten voldoet. Deze methode wordt erkenning genoemd. De implementatie van het Vierde Spoorwegpakket zal wijziging van de Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet vergen. Het ICN-rapport over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid is verplicht onderdeel van het integrale afwegingskader beleid en regelgeving (IAK).

Hoofdstuk IV in de interoperabiliteitsrichtlijn draagt bij aan een harmonisatie van de verschillen in benadering van de conformiteitsbeoordeling. De nationale veiligheidsinstanties en de aangemelde

⁵⁸ Artikel 18, vierde lid, onder a (vergunning voor indienststelling subsystemen hoofdspoorweginfrastructuur) resp. artikel 21, derde lid, onder a, (voertuigvergunning) van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁵⁹ Artikel 93 Spoorwegwet.

⁶⁰ Kamerstukken II, 2015/16, 33 678, nr. 16.

⁶¹ Kamerstukken II, 2015/16, 29304, nr. 6

⁶² Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, Rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN), 4 augustus 2016.

conformiteitsbeoordelingsinstanties verschillen sterk van elkaar wat betreft de prestaties, de organisatie en de besluitvormingsprocedures op het gebied van spoorwegveiligheid en – interoperabiliteit, hetgeen volgens de EU-wetgever de goede werking van de eengemaakte Europese spoorwegruimte in de weg staat. Daarom is ook een betere coördinatie van belang. Dit heeft onder andere tot gevolg dat het Europees Spoorwegbureau de lidstaten en de accreditatie instanties gaat ondersteunen en door middel van audits en inspecties gaat toezien op de prestaties en de besluitvorming van de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties. Zij werkt hierbij nauw samen met de nationale autoriteiten en de nationale accreditatie instanties.⁶³

3.3.5 Vergunningen voor spoorvoertuigen

Het huidige stelsel

Spoorwegondernemingen dienen op grond van de huidige richtlijn 2008/57/EG te beschikken over een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig indien zij met het voertuig gebruik willen maken van het Europees spoorwegsysteem behoudens de in de richtlijn genoemde uitzonderingen.⁶⁴ De nationale veiligheidsinstantie van de lidstaat waar het betreffende deel van het netwerk is gelegen, verleent de vergunning voor indienststelling van het spoorvoertuig.⁶⁵ Indien een spoorwegonderneming met het spoorvoertuig op een deel van het netwerk wil gaan rijden dat in een andere lidstaat is gelegen, heeft zij in de meeste gevallen een aanvullende vergunning voor indienststelling voor het spoorvoertuig nodig. De nationale veiligheidsinstantie van de lidstaat waar dit deel van het netwerk is gelegen, verleent de aanvullende vergunning voor indienststelling, indien het spoorvoertuig voldoet aan de (nationale) voorschriften die voor het netwerk in die lidstaat van toepassing zijn.⁶⁶ De vergunning voor indienststelling betreft derhalve spoorvoertuigen die nog niet eerder in een lidstaat zijn toegelaten en die de toelatingsprocedure nog integraal moeten doorlopen. De aanvullende vergunning voor indienststelling betreft spoorvoertuigen die reeds in een lidstaat zijn toegelaten en door een andere lidstaat in geval van een TSI-conform spoorvoertuig alleen nog moeten worden beoordeeld op de verenigbaarheid van het spoorvoertuig met het netwerk van die andere lidstaat en de (nationale) voorschriften die daarop van toepassing zijn.⁶⁷

De nationale veiligheidsinstanties kunnen voorts vergunningen voor voertuigtypen verlenen.

Wanneer de nationale veiligheidsinstantie een vergunning voor indienststelling van een voertuig verleent, verleent hij tegelijkertijd een vergunning voor het voertuigtype.⁶⁸

Naast het onderscheid tussen vergunningen en aanvullende vergunningen voor indienststelling van spoorvoertuigen maakt de huidige richtlijn 2008/57/EG onderscheid tussen (volledig) TSI-conforme en niet (volledig) TSI-conforme spoorvoertuigen, waarmee in totaal vier categorieën vergunningen voor indienststelling voor spoorvoertuigen bestaan:

- een vergunning voor indienststelling van een TSI-conform spoorvoertuig;⁶⁹
- een aanvullende vergunning voor indienststelling van een TSI-conform spoorvoertuig;⁷⁰
- een vergunning voor indienststelling van een niet-TSI-conform spoorvoertuig;⁷¹
- een aanvullende vergunning voor indienststelling van een niet-TSI-conform spoorvoertuig.⁷²

⁶³ Artikel 34 van de Spoorwegbureauverordening

⁶⁴ Artikel 21, eerste lid, in samenhang met artikel 22, tweede lid, resp. artikel 24, tweede lid, richtlijn 2008/57/EG.

⁶⁵ Artikel 23, eerste lid, richtlijn 2008/57/EG bepaalt dat spoorvoertuigen die volledig in overeenstemming zijn met TSI's die alle aspecten van de relevante subsystemen (zonder specifieke gevallen en open punten die strikt verband houden met de technische verenigbaarheid tussen voertuig en netwerk) bestrijken, gerechtigd zijn om met deze vergunning voor indienststelling te rijden op TSI-conforme netten in de andere lidstaten of onder de in de bijbehorende TSI gespecificeerde voorwaarden.

⁶⁶ Artikel 21, eerste lid, in samenhang met artikel 23, tweede lid, resp. artikel 25, eerste lid, richtlijn 2008/57/EG.

⁶⁷ Artikel 23, vierde lid, richtlijn 2008/57/EG.

⁶⁸ Artikel 26, eerste en tweede lid, richtlijn 2008/57/EG.

⁶⁹ Artikel 22 van richtlijn 2008/57/EG, vgl. artikel 36, derde lid, Spoorwegwet.

⁷⁰ Artikel 23 van richtlijn 2008/57/EG, vgl. artikel 36, vijfde lid, Spoorwegwet.

⁷¹ Artikel 24 van richtlijn 2008/57/EG, vgl. artikel 36b, derde lid, Spoorwegwet.

⁷² Artikel 25 van richtlijn 2008/57/EG, vgl. artikel 36b, vierde lid, Spoorwegwet.

Deze systematiek van vergunningen en aanvullende vergunningen voor indienststelling van spoorvoertuigen leidt in de praktijk tot lange procedures en hoge administratieve lasten voor spoorvoertuigen die in meerdere lidstaten worden ingezet.

Het nieuwe vergunningsstelsel voor spoorvoertuigen

Met het Vierde Spoorwegpakket vindt een belangrijke wijziging plaats in dit vergunningenstelsel voor spoorvoertuigen. Het onderscheid tussen vergunningen en aanvullende vergunningen voor indienststelling van een spoorvoertuig en het onderscheid tussen vergunningen voor indienststelling van TSI-conforme voertuigen en niet-TSI-conforme voertuigen komt te vervallen. Het Europees Spoorwegbureau wordt bevoegd om de vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig (*voertuigvergunning*) en om de vergunningen te verlenen om een voertuigtype in de handel te brengen (*typegoedkeuring*).⁷³ Voor spoorvoertuigen die in meerdere lidstaten zullen worden ingezet hoeft hierdoor niet meer in elke lidstaat een vergunningprocedure te worden doorlopen.

Een aanvraag om een voertuigvergunning of typegoedkeuring moet worden ingediend via het nog in te richten digitale één-loketsysteem, dat beheerd wordt door het Europees Spoorwegbureau (*One Stop Shop*).⁷⁴ In de aanvraag dient te worden aangegeven wat het beoogde gebruiksgebied van het spoorvoertuig is. Het gebruiksgebied kan bestaan uit (delen van) het netwerk van één of meerdere lidstaten. Het aanvraagdossier dient documenten te bevatten, die het volgende staven:

- a. de subsystemen die deel uitmaken van het voertuig zijn in overeenstemming met de essentiële eisen ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd;
- b. de technische compatibiliteit van de subsystemen in het voertuig;
- c. de veilige integratie van de betreffende subsystemen;
- d. de technische compatibiliteit van het voertuig met het netwerk in het beoogde gebruiksgebied.⁷⁵

Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag zal het Europees Spoorwegbureau worden ondersteund door de nationale veiligheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het netwerk in het beoogde gebruiksgebied van het spoorvoertuig. Hiertoe wordt het aanvraagdossier naar de betreffende nationale veiligheidsinstanties doorgestuurd, die het dossier beoordelen op de hiervoor genoemde onderdelen met betrekking tot de toepasselijke nationale voorschriften.⁷⁶ De beoordeling is vooral noodzakelijk vanwege de kennis en expertise van de nationale veiligheidsinstanties over de netwerkspecifieke kenmerken in hun lidstaat en de daarvoor geldende nationale voorschriften.⁷⁷

Testen van compatibiliteit van de subsystemen

Wanneer er tests nodig zijn om materiaal te verkrijgen ter staving van de technische compatibiliteit van de subsystemen in het spoorvoertuig en de technische compatibiliteit van het spoorvoertuig met het netwerk in gebruiksgebied, kan de nationale veiligheidsinstantie op grond van artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn een tijdelijke gebruiksvergunning verlenen om het voertuig voor praktische tests op het netwerk te gebruiken.⁷⁸

Als onderdeel van de beoordeling van het aanvraagdossier en in geval van gerede twijfel kunnen het Europees Spoorwegbureau of de nationale veiligheidsinstanties op grond van artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn voorts verlangen dat tests worden uitgevoerd op het netwerk. Voor het uitvoeren van veiligheidstests op het netwerk verleent de nationale veiligheidsinstantie een tijdelijke gebruiksvergunning.⁷⁹ Op de infrastructuurbeheerder rust, net zoals onder de huidige

⁷³ Artikel 20 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, vijfde lid interoperabiliteitsrichtlijn (vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig) en artikel 21 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 24, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn (typegoedkeuring).

⁷⁴ Artikel 12 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, derde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁷⁵ Artikel 21, derde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁷⁶ Artikel 21, vijfde lid, onder b, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁷⁷ Artikel 21, veertiende lid, interoperabiliteitsrichtlijn in samenhang met artikel 76 van de Spoorwegbureauverordening.

⁷⁸ Artikel 21, derde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁷⁹ Artikel 21, vijfde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

interoperabiliteitsrichtlijn 2008/57/EG het geval is, een inspanningsverplichting om de veiligheidstests binnen drie maanden na het verzoek van het Europees Spoorwegbureau of de nationale veiligheidsinstantie te laten plaatsvinden.⁸⁰

Uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring

Voor een uitbreiding van het gebruiksgebied in een reeds verleende voertuigvergunning of typegoedkeuring, behoeft niet een geheel nieuw aanvraagdossier via het één-loket-systeem ingediend te worden. De beoordeling van de voor de gewenste uitbreiding, vindt plaats op basis van het reeds bestaande dossier, dat door de aanvrager is aangevuld met de vereiste documenten met betrekking tot de gewenste uitbreiding. Een uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring is niet nodig voor spoorvoertuigen die rijden naar de stations van aangrenzende lidstaten met soortgelijke netwerkkenmerken met soortgelijke gebruiksvoorschriften, wanneer deze stations dichtbij de grens liggen en na raadpleging van de betrokken nationale veiligheidsinstanties.⁸¹

Vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig of voertuigtype

Indien de aanvrager een spoorvoertuig waarvoor reeds een voertuigvergunning of typegoedkeuring is verleend, wenst te vernieuwen of te verbeteren, dient het Europees Spoorwegbureau of, indien de vergunning is verleend door de nationale veiligheidsinstantie, de nationale veiligheidsinstantie te beoordelen of voor de vernieuwing of verbetering een nieuwe vergunning is vereist. Voor deze beoordeling hoeft evenmin een geheel nieuw aanvraagdossier via het één-loket-systeem ingediend te worden. De beoordeling vindt plaats op basis van het reeds bestaande dossier, dat door de aanvrager is aangevuld met de vereiste documenten met betrekking tot de beoogde vernieuwing of verbetering van het spoorvoertuig.⁸²

(Veiligheids)tests, controles en proefbedrijf

De nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn regelt eenduidig welke controles kunnen worden uitgevoerd door het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties en welke (veiligheids)tests zij kunnen verlangen.⁸³ Richtlijn 2008/57/EG bevat voor elke categorie (aanvullende) vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig en voor het verlenen van toestemming voor subsystemen hierover verschillende voorschriften.⁸⁴ Voordat de spoorwegonderneming een spoorvoertuig waarvoor een vergunning is verleend, mag gaan gebruiken, controleert zij het spoorvoertuig op bijvoorbeeld de correcte integratie van het voertuig in de samenstelling van de trein waarin het bedoeld is te functioneren, rekening houdend met het veiligheidsbeheersysteem, en de TSI inzake exploitatie en verkeersleiding. Voor de vereiste controles kan de spoorwegonderneming in een zgn. proefbedrijf, tests uitvoeren in samenwerking met de infrastructuurbeheerder. De infrastructuurbeheerder doet, in overleg met de aanvrager, al het mogelijke om eventuele tests binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek van de aanvrager te laten plaatsvinden.⁸⁵

3.3.6 Vergunningverlening voor indienststelling van hoofdspoorweginfrastructuur

De subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving, energie en infrastructuur, die deel uitmaken van het Europees spoorwegsysteem worden pas in dienst gesteld als zij overeenkomstig de essentiële eisen zijn ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd en er een vergunning voor de indienststelling is verleend.⁸⁶ De nationale veiligheidsinstantie is de bevoegde vergunningverlenende instantie.⁸⁷ Deze systematiek is ongewijzigd ten opzichte van de huidige

⁸⁰ Artikel 23, zesde lid, resp. artikel 25, vierde lid, richtlijn 2008/57/EG resp. artikel 21, vijfde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸¹ Artikel 21, achtste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸² Artikel 21, dertiende lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸³ Artikel 12, 21, derde lid, resp. vijfde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁴ Artikel 15, eerste lid, 16, 22, tweede lid, 23, vierde en vijfde lid, 25, derde en vierde lid, 26, van richtlijn 2008/57/EG.

⁸⁵ Artikel 23, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁶ Artikel 18, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁷ Artikel 18, tweede lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

interoperabiliteitsrichtlijn 2008/57/EG, behalve in het geval van een subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving met ETCS- en/of GSM-R-uitrusting. De nationale veiligheidsinstanties mogen voor de subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving met ETCS- en/of GSM-R-uitrusting alleen een vergunning voor indienststelling verlenen als het Europees Spoorwegbureau een positieve beslissing ten aanzien van het ontwerpbestek heeft genomen.⁸⁸

3.3.7 ERTMS

Spoorwegbureauverordening regelt dat het Europees Spoorwegbureau de systeemautoriteit is voor ERTMS. Deze taak van het Europees Spoorwegbureau bestond reeds op grond van Verordening 1335/2008,⁸⁹ maar wordt ten gevolge van het Vierde Spoorwegpakket omvangrijker. Tot dusver heeft de taak van de systeemautoriteit ERTMS voornamelijk bestaan uit het ontwikkelen van de betreffende technische specificaties, het doen van technische aanbevelingen en het ondersteunen van de Europese Commissie bij de uitwerking van een invoeringsplan voor het ERTMS in de Europese Unie. Met het Vierde Spoorwegpakket wordt daaraan toegevoegd dat het Europees Spoorwegbureau voorafgaand aan de publicatie van aanbestedingen met betrekking tot ERTMS-baanuitrusting, een beoordeling uitvoert om te borgen dat de voorgestelde technische oplossingen overeenstemmen met de desbetreffende TSI's en derhalve volledig interoperabel zijn. Het doel hiervan is om de compatibiliteit te borgen tussen de ERTMS-apparatuur in de infrastructuur en de ERTMS-apparatuur in het rollend materieel.

Zoals in paragraaf 3.3.6 beschreven blijft de vergunningverlening voor indienststelling van vaste subsystemen, waaronder de ERTMS-baanapparatuur, een bevoegdheid van de lidstaten.

3.4 Registers

Momenteel houdt elke lidstaat een nationaal voertuigenregister bij, waarin de voertuigen worden geregistreerd waarvoor een vergunning voor indienststelling is verleend door de nationale veiligheidsinstantie van de betreffende lidstaat.⁹⁰ Tevens wordt in elke lidstaat voor de desbetreffende subsystemen een infrastructuurregister bijgehouden waarin de belangrijkste kenmerken van die subsystemen (zoals de fundamentele parameters) worden geregistreerd volgens de voorschriften in de toepasselijke TSI's.⁹¹ Daarnaast houdt het Europees Spoorwegbureau een Europees register van goedgekeurde voertuigtypen bij.⁹² De betreffende registers zijn gebouwd volgens de gemeenschappelijke specificaties die door middel van EU-uitvoeringshandelingen zijn vastgesteld. De registraties bevatten de relevante technische gegevens, referenties van keuringsverklaringen, contactgegevens van betrokkenen en de in de veiligheidscertificaten respectievelijk voertuigvergunningen vastgelegde beperkingen ten aanzien van de exploitatie respectievelijk het gebruik.

Nieuwe situatie: integratie van registratie- en informatiesystemen

Met het Vierde Spoorwegpakket wordt een volgende stap gezet in de verdere integratie van de registratie- en informatiesystemen ten behoeve van het Europese spoorwegsysteem. Daartoe is het Europees Spoorwegbureau in de Spoorwegbureauverordening⁹³ aangewezen als de systeemautoriteit voor alle registers en databanken als bedoeld in de interoperabiliteitsrichtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn en richtlijn 2007/59/EG.⁹⁴ Uiterlijk 16 juni 2018 stelt de Europese Commissie door middel van uitvoeringshandelingen de technische en functionele specificaties van

⁸⁸ Artikel 18, vijfde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁹ Verordening (EG) Nr. 1335/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau (Spoorwegbureauverordening) (PbEU 2008, L 354).

⁹⁰ Artikel 33 van richtlijn 2008/57/EG; vgl. de artikelen 37, tweede lid, Spoorwegwet.

⁹¹ Artikel 35 van richtlijn 2008/57/EG; vgl. artikel 16b Spoorwegwet.

⁹² Artikel 34 van richtlijn 2008/57/EG.

⁹³ Artikel 37, tweede lid, Spoorwegbureauverordening.

⁹⁴ Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen. De minister houdt op grond artikel 51a, derde lid respectievelijk vijfde lid, van de Spoorwegwet een register van machinistenvergunningen respectievelijk van bevoegdheidsbewijzen bij.

een nieuw Europees voertuigregister vast.⁹⁵ Op basis van deze specificaties wordt het Europees voertuigregister gebouwd, waarin de nationale voertuigregisters van de lidstaten worden geïntegreerd. Met het Europees voertuigregister ontstaat een geharmoniseerde interface, die toegankelijk is voor gebruik door de nationale veiligheidsinstanties (in Nederland is dit namens de minister de ILT) en de onderzoekorganen als bedoeld in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (in Nederland is dit de Onderzoeksraad voor Veiligheid), en indien daartoe een rechtmatig verzoek is ingediend, voor de toezichthoudende instanties, bedoeld in artikel 22 van richtlijn 2012/34/EU (in Nederland; de ACM), de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders alsmede voor de personen of organisaties die voertuigen registreren of in het register zijn opgenomen.⁹⁶

Publieke toegang tot registers en documenten

Het Europees Spoorwegbureau maakt daarnaast de in artikel 37, derde lid, van de Spoorwegbureauverordening genoemde registers toegankelijk voor het publiek. Dit betreft onder andere de volgende registers:

- het Europees voertuigregister:
- het Europees register van goedgekeurde voertuigtypen:
- de infrastructuurregisters van de nationale veiligheidsinstanties:
- het register betreffende de met het onderhoud belaste entiteiten en de certificeringsinstanties van die entiteiten:
- de registers van de verzoeken om (voorgenomen) wijzigingen van ERTMS-specificaties:
- de registers van verzoeken om (voorgenomen) wijzigingen in TSI voor telematicatoepassingen.

Tot slot maakt het Europees Spoorwegbureau documenten toegankelijk voor een ieder, waaronder:

- de EG-keuringsverklaringen voor subsystemen:
- de EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik van interoperabiliteitsonderdelen:
- de tijdelijke vergunningen als bedoeld in artikel 24, achtste lid, van Richtlijn 2012/34/EU:
- de unieke veiligheidscertificaten:
- de onderzoeksverslagen als bedoeld in artikel 24 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de genotificeerde nationale voorschriften:

De Europese regelgeving inzake gegevensbescherming is van toepassing. Bij de toezending van de betreffende documenten aan het Europees Spoorwegbureau kunnen de betrokken instanties aangeven welke documenten uit veiligheidsoverwegingen niet openbaar mogen worden gemaakt.⁹⁷

3.5 Coördinatie, advisering en samenwerking, arbitrage en rechtsbescherming

Het Europees Spoorwegbureau wordt verantwoordelijk voor de coördinatie, advisering en intensivering van de samenwerking tussen de verschillende partijen uit de lidstaten in de keten van veiligheidscertificering, vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.

Het Europees Spoorwegbureau adviseert de Europese Commissie⁹⁸ en de betrokken instanties in de lidstaten.⁹⁹ Op verzoek van een of meer nationale toezichthoudende instanties, als bedoeld in artikel 55 van de SERA-richtlijn 2012/34/EU (in Nederland de ACM) kan het Europees Spoorwegbureau ook advies uitbrengen over met name veiligheids- en interoperabiliteitsaspecten van aangelegenheden die hun ter kennis zijn gebracht.¹⁰⁰

⁹⁵ Artikel 47, vijfde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁶ Artikel 47, eerste lid, onder c, interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁷ Artikel 37, vijfde en zevende lid, Spoorwegbureauverordening.

⁹⁸ Artikel 10, tweede lid, en artikel 42 van de Spoorwegbureauverordening

⁹⁹ Artikel 10, 25 en 26 resp. 19, eerste lid, aanhef en onder d, van de Spoorwegbureau vergunning.

¹⁰⁰ Artikel 10, eerste lid, Spoorwegbureauverordening.

3.5.1 Samenwerking Europees spoorwegbureau en nationale veiligheidsinstantie(s) in één geharmoniseerde procedure

Communicatieprotocol

Om de samenwerking tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties te bevorderen en een heldere uitvoering van taken en verantwoordelijkheden te waarborgen, wordt een communicatieprotocol opgesteld en een gemeenschappelijk informatie- en communicatieplatform met een virtuele één-loket-functie ontwikkeld. Dat is 16 juni 2019 operationeel. Het Europees Spoorwegbureau is de systeemautoriteit van dit platform, waarin ook de registers en databanken ten behoeve van het Europees spoorwegsysteem worden geïntegreerd. Dit platform informeert het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties onder andere over de aanvragen om een voertuigvergunning, typegoedkeuring en veiligheidscertificaat, de stadia waarin de procedures zich bevinden en de uitkomsten daarvan.

Communicatieplatform

Een belangrijke doelstelling van het informatie- en communicatieplatform is om in een vroegtijdig stadium van een aanvraagprocedure de behoefte aan coördinatie te bepalen tussen de nationale veiligheidsinstanties als er verschillende aanvragen zijn ingediend voor soortgelijke certificaten en vergunningen. Het Europees Spoorwegbureau coördineert de te nemen beslissingen op de verschillende aanvragen en informeert de aanvrager.¹⁰¹ Indien tijdens deze coördinatieprocedure, een meningsverschil ontstaat tussen de nationale veiligheidsinstanties en/ of het Europees spoorwegbureau, en daarvoor geen aanvaardbare oplossing kan worden gevonden, wordt het meningsverschil voor arbitrage voorgelegd aan een onafhankelijke kamer van beroep.¹⁰²

Samenwerkingsovereenkomst

Het Europees Spoorwegbureau sluit samenwerkingsovereenkomsten met de nationale veiligheidsinstanties. Hierin staat een beschrijving van de taken, voorwaarden en termijnen voor de te leveren producten en afspraken over de verdeling van de heffingen die in het kader van de veiligheidscertificerings- en vergunningprocedures worden ontvangen.¹⁰³

Het Europees Spoorwegbureau ondersteunt de samenwerking tussen de nationale veiligheidsinstanties, de nationale onderzoekorganen, de conformiteitsbeoordelingsinstanties en de vertegenwoordigende instanties in de spoorwegsector die actief zijn op het niveau van de Europese Unie, onder andere door netwerken op te richten.¹⁰⁴

Dit gebeurt met als doel het uitwisselen en verspreiden van informatie, kennis, werkwijzen en gegevens met betrekking tot de spoorwegveiligheid en spoorweginteroperabiliteit, en het leveren commentaar op ontwerpadviezen van het Europees Spoorwegbureau.¹⁰⁵

3.5.2 Arbitrage

Het Europees Spoorwegbureau houdt bij het nemen van een beslissing op een certificerings- of vergunningaanvraag rekening met de beoordeling die de nationale veiligheidsinstantie maakt over het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op het netwerk dat gelegen is in de betreffende lidstaat.¹⁰⁶ Indien de nationale veiligheidsinstantie het betreffende deel van de aanvraag negatief heeft beoordeeld en daarover een meningsverschil met het Europees Spoorwegbureau ontstaat, werken het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie samen aan een voor alle partijen aanvaardbare beoordeling. Als nodig wordt de aanvrager bij dit proces betrokken.

¹⁰¹ Artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d, Spoorwegbureauverordening.

¹⁰² Artikel 12, vierde lid, in samenhang met de artikelen 55, 61 en 62, Spoorwegbureauverordening.

¹⁰³ Artikel 76, tweede lid, Spoorwegbureauverordening.

¹⁰⁴ Artikel 24, tweede lid, Spoorwegbureauverordening.

¹⁰⁵ Artikel 38 van de Spoorwegbureauverordening.

¹⁰⁶ Artikel 21, zesde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

Arbitrage procedure bij de kamer van beroep

Als het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie er niet uitkomen, neemt het Europees Spoorwegbureau een definitieve beslissing op de certificerings- of vergunningaanvraag, tenzij de nationale veiligheidsinstantie de zaak voor arbitrage heeft voorgelegd aan een onafhankelijke kamer van beroep als bedoeld in de Europees Spoorwegbureauverordening.¹⁰⁷ Deze kamer beslist binnen een maand na het verzoek van de nationale veiligheidsinstantie. Wanneer deze kamer het Europees Spoorwegbureau in het gelijk stelt, neemt het Europees Spoorwegbureau onverwijld zijn besluit. Als de nationale veiligheidsinstantie in het gelijk wordt gesteld, neemt het Europees Spoorwegbureau een besluit waarin de delen van het netwerk die een negatieve beoordeling van de nationale veiligheidsinstantie hebben gekregen, worden uitgesloten van het exploitatiegebied van het veiligheidscertificaat respectievelijk het gebruikgebied van de vergunning.

Deze arbitrageprocedure bij een onafhankelijke kamer van beroep geldt niet, indien het meningsverschil tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie een positieve beoordeling van de nationale veiligheidsinstantie betreft. Ook dan geldt dat het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie samenwerken aan een voor alle partijen aanvaardbare beoordeling en dat de aanvrager bij dit proces kan worden betrokken. Maar als dit proces niet leidt tot een aanvaardbare oplossing voor zowel Europees Spoorwegbureau als de nationale veiligheidsinstantie, neemt het Europees Spoorwegbureau een definitieve beslissing op de vergunningaanvraag.¹⁰⁸

De beslissingen op de aanvragen dienen deugdelijk te worden gemotiveerd.¹⁰⁹

De arbitrageprocedure kan ook worden gevolgd bij meningsverschillen die ontstaan tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie(s) in het kader van het toezicht op de naleving van veiligheidscertificaten en de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen, alsmede over de afhandeling van aanvragen, die zijn ingediend via het één-loketsysteem en waarvoor het Europees Spoorwegbureau de coördinatieprocedure heeft opgestart.¹¹⁰

3.5.3 Rechtsbescherming

Tegen besluiten van het Europees Spoorwegbureau inzake de afgifte van een veiligheidscertificaat, het verlenen van een vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig of een voertuigtype, kan beroep worden ingesteld bij het Europees Spoorwegbureau. Het beroep kan uitsluitend worden ingediend door belanghebbenden die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. De beroepstermijn bedraagt twee maanden na de kennisgeving van het besluit van het Europees Spoorwegbureau of, indien het Europees Spoorwegbureau niet binnen de daarvoor geldende termijnen een besluit heeft genomen, binnen twee maanden nadat de betreffende beslistermijn is verstreken. Het beroep heeft geen schorsende werking. Indien het Europees Spoorwegbureau het beroep ontvankelijk en gegrond acht, herziet het Europees Spoorwegbureau het bestreden besluit, tenzij meerdere belanghebbenden rechtstreeks bij het bestreden besluit zijn betrokken. Indien het bestreden besluit niet binnen één maand na de ontvangst van het beroep, door het Europees Spoorwegbureau is herzien, beslist zij of het bestreden besluit al dan niet moet worden geschorst en legt het beroepschrift ter afhandeling in handen van een kamer van beroep. Belanghebbende partijen kunnen de kamer van beroep verzoeken te beslissen dat het beroep schorsende werking heeft, indien het Europees Spoorwegbureau hiertoe niet ambtshalve is overgegaan.¹¹¹

Tegen de besluiten van de nationale veiligheidsinstantie blijven de nationale rechtsmiddelen open staan. Dit betekent dat tegen de besluiten die de ILT namens de minister neemt, bezwaar en beroep openstaat, op grond van de Awb. De kortere bezwaar- en beslistermijnen, die afwijken van

¹⁰⁷ Artikel 55 van de Spoorwegbureauverordening.

¹⁰⁸ Artikel 21, zevende lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁹ Artikel 21, elfde lid, interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁰ Artikel 12, vierde lid, onder b, respectievelijk artikel 30, tweede lid, in samenhang met de artikelen 55, 61 en 62 van de Spoorwegbureauverordening.

¹¹¹ Artikelen 58 en 59 van de Spoorwegbureauverordening.

de Awb gelden reeds sinds de implementatie van richtlijn 2008/57/EG en 2004/49/EG in de Spoorwegwet. Deze wijzigen niet.

3.5.4 Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving en de handhaving worden in de nieuwe systematiek door de Europese Commissie, de nationale veiligheidsinstanties en de conformiteitsbeoordelingsinstanties uitgeoefend.¹¹²

Toezicht door de nationale veiligheidsinstanties op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders.

De nationale veiligheidsinstanties hebben tot taak toezicht te houden op de naleving van de wettelijke verplichtingen waaraan spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moeten voldoen.¹¹³ Zij moeten hun toezichtactiviteiten met betrekking tot spoorwegondernemingen die in verschillende lidstaten gevestigd zijn, coördineren onderling en waar passend met het Europees Spoorwegbureau informatie uitwisselen. Zij kunnen daartoe een gemeenschappelijk toezichtplan ontwikkelen. Het Europees Spoorwegbureau staat de nationale veiligheidsinstanties in hun samenwerkingsactiviteiten bij.¹¹⁴

Toezicht door het Europees Spoorwegbureau op de nationale veiligheidsinstanties

Door middel van audits en inspecties ziet het Europees Spoorwegbureau namens de Europese Commissie toe op de uitvoering door nationale veiligheidsinstanties van de taken op het gebied van spoorveiligheid en interoperabiliteit en op de effectiviteit van hun toezicht op de veiligheidsbeheersystemen. De auditverslagen worden gepubliceerd en verzonden aan de betrokken nationale veiligheidsinstantie en de Europese Commissie. Het auditverslag bevat een lijst van de vastgestelde tekortkomingen en aanbevelingen voor verbeteringen en de passende maatregelen, die moeten worden getroffen binnen een in onderling overleg te bepalen termijn. Indien de nationale veiligheidsinstantie een aanbeveling betwist, nalaat passende maatregelen te nemen of niet binnen drie maanden na ontvangst van de betreffende aanbeveling heeft geantwoord, stelt het Europees Spoorwegbureau de Europese Commissie hiervan in kennis. De Europese Commissie verzoekt de betrokken lidstaat om zijn standpunt terzake. Indien de lidstaat niet binnen drie maanden na het verzoek van de Europese Commissie heeft geantwoord, kan de Commissie, binnen zes maanden passende maatregelen nemen.¹¹⁵

Toezicht door het Europees Spoorwegbureau op de aangemelde instanties

Het Europees Spoorwegbureau ondersteunt de Europese Commissie bij het toezicht op de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties door het verrichten van audits en inspecties bij de aangemelde instanties. De audit ziet op het vermogen van de aangemelde instanties om aan de eisen die de interoperabiliteitsrichtlijn stelt, te voldoen.¹¹⁶ Het auditverslag bevat een lijst van vastgestelde tekortkomingen en aanbevelingen voor verbeteringen. Indien het Europees Spoorwegbureau van oordeel is dat de aangemelde instantie door de tekortkoming niet in staat is haar taken effectief te verrichten, stelt het een aanbeveling vast waarin de lidstaat wordt verzocht om maatregelen te nemen. De procedure die dan volgt, is nagenoeg dezelfde procedure als de procedure voor audits bij de nationale veiligheidsinstanties.¹¹⁷

Procedure indien een interoperabiliteitsonderdeel de naleving van essentiële eisen in het gedrang brengt

Wanneer een nationale veiligheidsinstantie vaststelt dat een interoperabiliteitsonderdeel (dat is voorzien van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik) de naleving van de essentiële eisen in het gedrang dreigt te brengen, neemt zij alle noodzakelijke maatregelen om het

¹¹² Artikel 17, eerste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹¹³ Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder j, in samenhang met artikel 17, eerste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹¹⁴ Artikel 17, negende lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹¹⁵ Artikel 33 van de Spoorwegbureauverordening.

¹¹⁶ Artikel 30 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁷ Artikel 34 van de Spoorwegbureauverordening.

toepassingsgebied van dat onderdeel te beperken, het gebruik ervan te verbieden, het uit de handel te nemen of terug te roepen. De Europese Commissie, het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties in de andere lidstaten worden onmiddellijk in kennis gesteld van de genomen maatregelen en de redenen van de genomen beslissing. Het Europees Spoorwegbureau start in opdracht van de Europese Commissie, zo snel mogelijk maar in elk geval binnen twintig dagen na de datum van ontvangst van de opdracht van de Europese Commissie, het overleg met de betrokken partijen. Wanneer het Europees Spoorwegbureau vaststelt dat de maatregel niet gerechtvaardigd is, stelt het de Europese Commissie, de betreffende nationale veiligheidsinstantie en de overige lidstaten, alsmede de fabrikant of diens gemachtigde, onmiddellijk daarvan in kennis. Wanneer het Europees Spoorwegbureau de maatregel gerechtvaardigd acht, stelt het de lidstaten daarvan onmiddellijk in kennis. Wanneer een interoperabiliteitsonderdeel dat voorzien is van de EG-verklaring van conformiteit niet conform blijkt te zijn met de essentiële eisen, neemt de bevoegde nationale veiligheidsinstantie passende maatregelen ten aanzien van entiteiten die de verklaring hebben opgesteld en stelt hij de Commissie en de overige lidstaten daarvan in kennis.¹¹⁸

Procedure indien een spoorvoertuig of voertuigtype niet voldoet aan de essentiële eisen

Indien bij de exploitatie van een spoorvoertuig blijkt dat het voertuig of voertuigtype niet aan de essentiële eisen voldoet, moet de spoorwegonderneming de noodzakelijke corrigerende maatregelen te nemen om het voertuig of voertuigen met die eisen in overeenstemming te brengen. Als er sprake is van een ernstig veiligheidsrisico, kan de nationale veiligheidsinstantie tijdelijke veiligheidsmaatregelen nemen. Een typegoedkeuring kan tijdelijk worden geschorst door de nationale veiligheidsinstantie of het Europees Spoorwegbureau. Na toetsing van de effectiviteit van de genomen maatregelen, kan het Europees spoorwegbureau of de nationale veiligheidsinstantie besluiten de voertuigvergunning of typegoedkeuring in te trekken of te wijzigen. De vergunninghouder kan binnen een maand na ontvangst van het besluit een verzoek om herziening bij het Europees Spoorwegbureau c.q. een bezwaarschrift in de zin van de Awb bij de nationale veiligheidsinstantie indienen. Een dergelijk verzoek om herziening c.q. bezwaarschrift heeft schorsende werking. Wanneer het Europees spoorwegbureau en nationale veiligheidsinstantie met elkaar van mening verschillen over de noodzaak om de vergunning te beperken of in te trekken, wordt het geschil voor arbitrage voorgelegd aan de kamer van beroep. Indien de arbitrageprocedure tot resultaat heeft dat de vergunning niet wordt beperkt of ingetrokken, worden de tijdelijke veiligheidsmaatregelen opgeschort. Van een intrekking of wijziging van een voertuigvergunning worden alle nationale veiligheidsinstanties door het Europees Spoorwegbureau in kennis gesteld onder opgaaf van redenen. De beslissing wordt verwerkt in het betreffende voertuigregister. Het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties dragen er zorg voor dat de spoorwegondernemingen die voertuigen gebruiken van hetzelfde type worden geïnformeerd. Die spoorwegondernemingen controleren eerst of het probleem van niet voldoen aan de eisen zich ook bij hen voordoet. In dat geval is geschetste procedure van toepassing.¹¹⁹

Procedure indien niet meer wordt voldaan aan de veiligheidscertificeringsvoorschriften

Het Europees spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstanties werken nauw samen in het geval dat de nationale veiligheidsinstantie constateert dat een houder van een veiligheidscertificaat niet langer aan de certificeringsvoorschriften voldoet. In dat geval verzoekt de nationale veiligheidsinstantie het Europees Spoorwegbureau het veiligheidscertificaat te beperken of in te trekken. Het Europees Spoorwegbureau stelt alle bevoegde nationale veiligheidsinstanties hiervan onmiddellijk in kennis. Indien de nationale veiligheidsinstantie tijdens het toezicht een ernstig veiligheidsrisico vaststelt, stelt zij het Europees Spoorwegbureau en de betrokken nationale veiligheidsinstanties waar de spoorwegonderneming actief is daarvan in kennis, opdat de betrokken nationale veiligheidsinstanties in staat zijn tijdelijke veiligheidsmaatregelen te nemen, waaronder het onmiddellijk beperken of schorsen van het certificaat. Onder een ernstig veiligheidsrisico moet in dit verband worden verstaan een ernstige niet-naleving van wettelijke verplichtingen of veiligheidseisen, die op zich of als onderdeel van opeenvolgende gebeurtenissen een ongeval of een ernstig ongeval kan veroorzaken. Indien over het verzoek om beperking of intrekking van het

¹¹⁸ Artikel 11 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁹ Artikel 25 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

veiligheidscertificaat een meningsverschil tussen het Europees Spoorwegbureau en de nationale veiligheidsinstantie ontstaat, wordt het geschil voor arbitrage voorgelegd aan de kamer van beroep. De hiervoor geschetste procedure is op deze situatie eveneens van toepassing. Indien het resultaat van de arbitrage is, dat het veiligheidscertificaat niet wordt beperkt of ingetrokken, worden de tijdelijke veiligheidsmaatregelen opgeschort.¹²⁰

Procedure bij twijfel aan de bekwaamheid van een aangemelde instantie

De Europese Commissie onderzoekt alle gevallen waarin twijfel bestaat over de bekwaamheid van een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie. Ook onderzoekt zij de twijfels over de vraag of de instantie nog aan de eisen voldoet en haar verantwoordelijkheden nakomt. Indien de Commissie vaststelt dat een aangemelde instantie niet of niet meer aan de aanmeldingseisen voldoet, brengt zij de lidstaat daarvan op de hoogte met het verzoek om de nodige corrigerende maatregelen te nemen en, zo nodig, de aanmelding in te trekken.¹²¹

Procedure na afgifte van een EG-keuringsverklaring

Een aangemelde instantie dient, na de afgifte van het keuringscertificaat, toezicht te houden op de conformiteit van het product. Indien het product niet meer in overeenstemming is met de toepasselijke TSI of andere EU-normen of technische specificaties, verplicht de aangemelde instantie de fabrikant corrigerende maatregelen te nemen en gaat zij, indien nodig, over tot schorsing of intrekking van het certificaat.¹²²

Aangemelde instanties brengen de lidstaat op de hoogte van elke weigering, beperking, schorsing of intrekking van certificaten.¹²³

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen van de marktpijler

PM MARKTPIJLER INVOEGEN

4.2 Gevolgen van de technische pijler

4.2.1 de gevolgen per onderdeel (met uitzondering van de financiële gevolgen)

Verschuiving in de taakverdeling nationale veiligheidsinstantie naar Europees Spoorwegbureau

De taken in het kader van vergunningverlening toezicht en handhaving van de interoperabiliteitsrichtlijn en veiligheidsrichtlijn worden momenteel uitgevoerd door de nationale veiligheidsinstanties. In Nederland is dat voor het overgrote deel de ILT. De gewijzigde taakverdeling wordt in paragraaf 3.1 beschreven.

Op de gevolgen van de wijziging van de taakverdeling tussen ILT en het Europees Spoorwegbureau zal na ontvangst van de handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets van ILT verder worden ingegaan.

Gevolgen "One-stop-shop" ten aanzien van de veiligheids certificering

De nieuwe systematiek waarin het Europees Spoorwegbureau bevoegd wordt veiligheids certificaten af te geven kan een aanmerkelijke verlaging van de administratieve lasten en verkorting van de doorlooptijd van de procedure opleveren voor spoorwegondernemingen die in meerdere lidstaten actief zijn. Voor spoorwegondernemingen die in slechts één lidstaat actief zijn geldt dit verwachte voordeel van lagere administratieve lasten in mindere mate. Deze spoorwegondernemingen doorlopen immers in de huidige situatie al slechts eenmaal een beoordelingsprocedure. Zij hebben

¹²⁰ Artikel 17, vijfde en zesde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹²¹ Artikel 40 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²² Artikel 41 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²³ Artikel 42 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

de mogelijkheid om in het één-loketsysteem te kiezen voor afgifte van het veiligheidscertificaat door de nationale veiligheidsinstantie van de betreffende lidstaat.¹²⁴

Gevolgen "One-stop-shop" ten aanzien van de vergunningen voor spoorvoertuigen

Een vergunning voor een voertuigtype kan in verschillende lidstaten tegelijkertijd worden aangevraagd. In dat geval werken de nationale veiligheidsinstanties samen om de administratieve lasten voor de aanvrager van de vergunning tot een minimum te beperken.¹²⁵

De nieuwe systematiek waarin het Europees Spoorwegbureau bevoegd wordt voertuigvergunningen en typegoedkeuringen af te geven kan een aanmerkelijke verlaging van de administratieve lasten en verkorting van de doorlooptijd van de procedure opleveren voor spoorvoertuigen waarmee men wil gaan rijden op delen van het netwerk in verschillende lidstaten. Voor spoorvoertuigen die slechts in één lidstaat zullen worden ingezet, geldt dit verwachte voordeel in mindere mate. Voor deze spoorvoertuigen wordt in de huidige situatie al slechts eenmaal een vergunningprocedure doorlopen. De aanvrager van een voertuigvergunning of typegoedkeuring heeft in de nieuwe systematiek de mogelijkheid om in deze situatie in het één-loketsysteem te kiezen voor verlening van de voertuigvergunning of typegoedkeuring door de nationale veiligheidsinstantie van de betreffende lidstaat.

4.2.2 Financiële gevolgen technische pijler

PM ingaan op mogelijke personele gevolgen en leges.

5. Advies en consultatie

6. Implementatie informatie, overgangsrecht en inwerkingtreding

6.1 Wijze van implementatie van de technische pijler

6.1.1 Een nieuw hoofdstuk over interoperabiliteit in de Spoorwegwet

De interoperabiliteits- en spoorwegveiligheidsrichtlijn bevatten gedetailleerde bepalingen die in technische zin moeten worden omgezet in nationale wetgeving. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld een systematiek te hanteren waarbij de hoofdonderwerpen uit die richtlijnen op wetsniveau worden vastgelegd, maar de uitwerking daarvan, meer dan in de huidige Spoorwegwet het geval is, te delegeren aan de minister. Daarbij wordt telkens in de delegatiebepaling geclausuleerd dat de lagere regels nodig moeten zijn om de richtlijnen op een goede wijze om te zetten en uit te kunnen voeren. De voorgestelde systematiek is toekomst bestendig en duidelijk en heeft het voordeel dat voor het doorvoeren van gedetailleerde, veelal zuiver technische wijzigingen in de nationale regelgeving, die direct het gevolg zijn van wijzigingen in richtlijnen of van nieuwe of gewijzigde gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie, snel kunnen worden doorgevoerd in de wetgeving. Indien een hoofdonderwerp in een richtlijn gewijzigd wordt, zal een wijziging van de wet in formele zin vereist zijn.

Verwacht wordt de Europese Commissie nog een aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zal opstellen ter uitwerking en uitvoering van de Spoorwegbureauverordening en de interoperabiliteits- en de spoorwegveiligheidsrichtlijn en dat deze met enige frequentie zullen worden geactualiseerd, wat tot aanpassing van de nationale regelgeving kan leiden. Deze handelingen worden veelal vastgesteld als verordening, waardoor zij rechtstreekse werking hebben. In dit wetsvoorstel zijn echter delegatiegrondslagen opgenomen om regels te stellen voor zover die nodig zijn ter uitwerking of uitvoering van nieuwe EU-rechtshandelingen. Dergelijke regels kunnen bijvoorbeeld nodig zijn als een uitvoeringshandeling een keuze voor een lidstaat bevat, dan wel verduidelijking in het nationale recht vereist.

¹²⁴ Artikel 10, achtste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹²⁵ Artikel 26, zesde lid, richtlijn 2008/57/EG.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gekeken naar de hoeveelheid wijzigingen in bestaande wetgeving als gevolg van de implementatie van de interoperabiliteitsrichtlijn en spoorwegveiligheidsrichtlijn, en naar de impact van deze wijzigingen op de bestaande wetgeving. Op basis daarvan wordt voorgesteld de spoorwegveiligheidsrichtlijn te implementeren binnen de structuur van de huidige Spoorwegwet. Dit leidt slechts tot slechts enkele wijzigingsvoorstellen. Met betrekking tot de interoperabiliteitsrichtlijn is in dit wetsvoorstel echter gekozen voor het opstellen van een nieuw hoofdstuk, waarin de interoperabiliteitsrichtlijn geïmplementeerd wordt. De interoperabiliteitsrichtlijn heeft een groot aantal wijzigingen van de bestaande bepalingen tot gevolg en een deel van de bepalingen komt te vervallen om de interoperabiliteitsrichtlijn te implementeren. Dit betreft vooral de bepalingen die betrekking hebben op de (aanvullende) vergunning voor indienststelling en typegoedkeuring van spoorvoertuigen.

De implementatie van de interoperabiliteitsrichtlijn in een nieuw hoofdstuk 2a komt de begrijpelijkheid en de leesbaarheid van de wet ten goede. De paragrafen in het voorgestelde hoofdstuk en de volgorde van de artikelen komen voor een groot deel overeen met de hoofdstukken en artikelen uit de interoperabiliteitsrichtlijn.

Ten slotte is ervoor gekozen om in de wetgeving alleen te verwijzen naar een specifieke bepaling in de interoperabiliteits- of spoorwegveiligheidsrichtlijn als dat strikt noodzakelijk is voor een goed begrip van een bepaald artikel in de wet. Aangezien de hoofdonderwerpen van de interoperabiliteits- of spoorwegveiligheidsrichtlijn duidelijk worden benoemd in dit wetsvoorstel, is een specifieke verwijzing in veel gevallen niet noodzakelijk. Ook dit komt de leesbaarheid van de wet ten goede.

6.1.2 Het begrip nationale voorschriften

Het onderscheid tussen „nationale veiligheidsvoorschriften” en „nationale technische voorschriften” in respectievelijk richtlijn 2004/49/EG en richtlijn 2008/57/EG komt met het Vierde Spoorwegpakket te vervallen. De beide type voorschriften worden in de Spoorwegbureauverordening, de interoperabiliteitsrichtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn aangeduid als „nationale voorschriften”.

De harmonisatie van de regelgeving op EU-niveau maakt dat de noodzaak om voorschriften vast te stellen op nationaal niveau beperkt is. In dit verband wordt onderscheid worden gemaakt tussen nationale voorschriften die strikt verband houden met de bestaande systemen en nationale voorschriften die nodig zijn vanwege de zogeheten ‘open punten’ in TSI’s. De laatstgenoemde voorschriften worden geleidelijk geschrapt, al naar gelang de open punten in de TSI’s worden gesloten.

Nederland heeft de bestaande nationale voorschriften op grond van richtlijn 2008/57/EG en richtlijn 2004/49/EG ingevolge artikel 15, eerste lid, interoperabiliteitsrichtlijn respectievelijk artikel 8, eerste lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn, vóór 15 juni 2016 genotificeerd.

De lidstaten zijn uitsluitend bevoegd om nieuwe nationale voorschriften vast te stellen in de gevallen, genoemd in artikel 13, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn en artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, en de betreffende ontwerpvoorschriften zijn genotificeerd.

De notificatieprocedure strekt ter beoordeling van de voorgenomen nationale voorschriften:

- wordt voldaan aan de essentiële eisen inzake de interoperabiliteit;
- wordt voldaan aan de geldende gemeenschappelijke veiligheidsmethoden;
- worden de TSI’s nageleefd;
- worden de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen gehaald;
- leiden de ontwerpvoorschriften niet tot willekeurige discriminatie of een verkapt beperking van de spoorwegvervoersactiviteiten tussen de lidstaten?¹²⁶

6.2 Overgangsrecht

¹²⁶ Artikel 25, tweede lid, Spoorwegbureauverordening.

PM

6.3 Inwerkingtreding

PM

CONCEPT