

Verwerking van de reacties op de internetconsultatie *Implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket in Nederlandse Spoorwegwetgeving* Openbare internetconsultatie van 9 juni 2017 tot en met 21 juli 2017

Van 9 juni 2017 tot en met 21 juli 2017 heeft een openbare internetconsultatie plaatsgevonden over de implementatie van het Vierde Europese Spoorwegpakket. In dit verslag reageert het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op de opmerkingen die gemaakt zijn in de consultatieronde. Hierbij wordt de indeling van het verslag gevolgd dat op 12 oktober 2017 is gepubliceerd. Het wetsvoorstel is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer.

Algemeen

De partijen worden bedankt voor hun reacties. De reacties hebben geleid tot aanvullingen, verbeteringen en verduidelijkingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer.

Een aantal partijen heeft suggesties gedaan die buiten de reikwijdte vallen van de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket. In overeenstemming met het kabinetsbeleid worden Europese richtlijnen beleidsarm één-op-één geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Suggesties van partijen die niet direct voortvloeien uit het Vierde Spoorwegpakket zijn om die reden niet meegenomen in dit wetsvoorstel. De suggesties kunnen evenwel worden betrokken bij de modernisering van de Spoorwegwet waaraan momenteel wordt gewerkt.

Beheer spoor

KNV vindt het Vierde Spoorwegpakket met name gericht op interoperabiliteit in Europa en samenwerking tussen Europese infrastructuurbeheerders, maar is van mening dat ook de samenwerking tussen beheerders in Nederland goed moet worden ingericht. Shunter BV is van mening dat de interoperabiliteit vergroot zou moeten worden door de infrastructuurbeheerders te dwingen de grensbaanvakken zo uit te rusten dat toegelaten voertuigen uit betreffende landen hier zonder beperkingen kunnen rijden. FMN stelt voor om in artikel 16 toe te voegen, dat een planning waarbij door hen geuite zorgpunten niet door de beheerder zijn weggenomen, door de beheerder schriftelijk moet worden gemotiveerd. NS verzoekt in artikel 16a op te nemen dat de beheerder en de spoorwegonderneming aparte rechtspersonen moeten zijn. Shunter BV verzoekt onderscheid te maken tussen beheerders van hoofdspoorweginfrastructuur en secundaire infrastructuur welke als toegang dient tot bijvoorbeeld werkplaatsen of privéterreinen.

Reactie: bovenstaande suggesties passen niet in de beleidsarme implementatie van Europese richtlijnen.

Administratieve lasten

KNV en DB Cargo hebben opmerkingen gemaakt over de grondslagen voor nadere regulering en vrezden dat hiermee de administratieve lasten voor zullen toenemen.

Reactie: naar aanleiding van deze opmerking is het voorgestelde artikel 26s van de Spoorwegwet op een zodanige wijze aangepast dat de implementatie niet onnodig de administratieve lasten verhoogt. De in het wetsvoorstel opgenomen grondslagen zijn bedoeld voor een gedetailleerde, beleidsarme uitwerking van Europese voorschriften. Ze bieden ruimte om flexibel in te spelen op wijzigingen hierin. De grondslagen bieden slechts ruimte om regels te stellen voor zover dat nodig is om op een goede wijze uitvoering te geven aan de betreffende richtlijnen, of de daarop gebaseerde gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Deze bepalingen bieden dus geen grondslagen voor het stellen van concurrentiebelemmerende of afwijkende nationale regels.

Definities

Diverse partijen hebben opmerkingen gemaakt over de definitiebepalingen in het ontwerp-wetsvoorstel. Hierbij zijn onder andere zorgen geuit over de consistentie. Soms wordt verwezen naar een definitie in de te implementeren richtlijnen en soms wordt een definitie letterlijk wordt overgenomen. Daarnaast zijn door FMN opmerkingen gemaakt over de definitie van 'verbetering' en het door elkaar gebruiken van de termen 'inzetcertificaat', 'indienststellingsvergunning' en 'voertuigvergunning'.

Reactie: voor zover mogelijk en relevant hebben deze opmerkingen geleid tot aanpassingen van de definitiebepalingen in het wetsvoorstel, waarbij voor alle definities uit de richtlijnen naar de desbetreffende richtlijn wordt verwezen.

Implementatie van nadere regelgeving

Een aantal partijen is benieuwd naar de nadere regelgeving die op basis van de implementatiewetgeving moet plaatsvinden. Deze partijen informeren of zij hierbij in de gelegenheid zullen worden gesteld om hun zienswijze te geven.

Reactie: een deel van het Vierde Spoorwegpakket moet nog uitgewerkt worden in verschillende gedelegeerde en uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie. De handelingen worden de komende tijd opgesteld en vergen mogelijk nadere uitwerking in de Nederlandse regelgeving. Daarnaast bevat het wetsvoorstel delegatiegrondslagen om Europese regelgeving die technisch of gedetailleerd van aard is in lagere regelgeving te implementeren. Waar relevant zal er worden zorggedragen dat belanghebbenden worden geconsulteerd over deze regelgeving.

Onderhoud spoorweginfrastructuur

KNV benadrukt het belang van goed en efficiënt onderhoud van het spoor en pleit ervoor om onderhoudscontracten stabiel in de markt te zetten, waardoor sporaannemers robuust en duurzaam kunnen opereren ten behoeve van maximale beschikbaarheid. Shunter BV verzoekt een bepaling in de wetgeving op te nemen die de infrastructuurbeheerder verplicht ontvankelijk te zijn voor onderhoudsverzoeken van de gebruikers.

Reactie: bovenstaande suggesties passen niet in de beleidsarme implementatie van Europese richtlijnen.

Onderhoud spoorvoertuigen

NS vraagt zich af of, gelet op het voornemen om tot een Europese verordening te komen over onderhoudswerkplaatsen alsmede gelet op het tot stand komen van een systeem voor de certificering van met het onderhoud van goederenwagens belaste entiteiten, de minister niet teveel vooruitloopt op een mogelijke toekomstige situatie. HRN merkt op dat ten aanzien van de met het onderhoud belaste entiteit van spoorvoertuigen, niet zijnde goederenwagens, de Spoorwegwet hier een voorbehoud lijkt te maken voor het al dan niet verplicht worden van een ECM certificaat, en vraagt zich af hoe dit is geregeld in andere Europese landen. Deze participant is van mening dat dit de concurrentiepositie van partijen die internationaal opereren en/of internationaal rijdende voertuigen onderhouden, zou kunnen schaden.

Reactie: artikel 14, zevende en achtste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn bevat de bevoegdheid voor de Europese Commissie om de certificeringsplicht uit te breiden tot met het onderhoud van andere spoorvoertuigen belaste entiteiten, nadat naar de wenselijkheid daarvan onderzoek is gedaan door het Europees Spoorwegbureau. Dat geldt tevens voor de verplichte certificering van onderhoudsbedrijven. Indien de Europese Commissie besluit de certificeringsplicht uit te breiden tot

met het onderhoud belaste entiteiten van spoorvoertuigen, niet zijnde goederenwagens, dan biedt het voorgestelde artikel 38, tweede lid, onderdeel a, de mogelijkheid om bij ministeriële regeling uitvoering te geven aan de vast te stellen uitvoeringshandeling, voor zover dat nodig blijkt te zijn.

Openbare aanbesteding dienstcontracten

De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) merkt op dat de primaire doelstelling van de gewijzigde PSO-verordening is dat openbare dienstcontracten voor personenvervoer per spoor moeten worden aanbesteed, en dat daarbij het principe 'openbare aanbesteding, tenzij' geldt. FMN is van mening dat de voorstellen voor wijziging van de Wp2000 uitgaan van het tegenovergestelde namelijk 'onderhandse gunning, tenzij' en acht dit ongewenst.

Reactie: de huidige Wp2000 bepaalt dat concessies voor openbaar vervoer in beginsel openbaar aanbesteed moeten worden. Dit wijzigt niet. Ook de uitzonderingen daarop blijven gehandhaafd waaronder de mogelijkheid tot inbesteding van bus, tram en metro in de vier grote steden en de mogelijkheid tot onderhandse gunning van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Dit is in lijn met de systematiek in de gewijzigde PSO-verordening ten aanzien van het gunnen van openbare dienstcontracten. Het blijft mogelijk openbare dienstcontracten voor personenvervoer per spoor onderhands te gunnen, maar vanaf 2023 kan dat alleen onder strikte voorwaarden. Aan die voorwaarden moet worden voldaan in het geval besloten wordt om ook na 2024 de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet onderhands te gunnen. Die keuze staat los van dit wetsvoorstel waarin het Vierde Spoorwegpakket één-op-één en beleidsarm wordt geïmplementeerd.

Tevens merkt FMN op dat in de Wp2000 een clause staat die de werking van de SERA-richtlijn, op basis waarvan spoorwegondernemingen vanaf 2020 recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in een lidstaat om binnenlandse personenvervoerdiensten per spoor uit te voeren zonder openbaardienstcontract, beperkt, en verzoekt deze clause te verwijderen.

Reactie: artikel 11 van de gewijzigde SERA-richtlijn staat lidstaten toe het recht op toegang tot (een bepaald deel van) de infrastructuur te beperken als voor dezelfde route of een alternatieve route één of meer openbaardienstcontracten zijn gesloten en de uitoefening daarvan het economisch evenwicht van het bestaande openbaardienstcontract in gevaar brengt. De lidstaten kunnen – mits dat niet-discriminerend is – ook specifieke voorwaarden stellen aan het recht op toegang tot de infrastructuur om de uitvoering van een geïntegreerde dienstregeling voor binnenlands openbaar personenvervoer per spoor mogelijk te maken. De toegang tot de infrastructuur van een nieuwe spoorwegonderneming kan immers nadelige financiële en organisatorische gevolgen hebben voor een spoorwegonderneming die al personenvervoer per trein uitvoert op grond van een concessie, en voor de bevoegde instantie die de concessie heeft verleend. Het is van belang dat het economisch evenwicht van bestaande en toekomstige concessies voor openbaar personenvervoer per trein niet wordt verstoord. Om die reden wordt voorgesteld om artikel 11 van de gewijzigde SERA-richtlijn te implementeren in de Wp2000.

Proceduretermijnen

NS en Shunter hebben aandacht gevraagd voor de beslistermijnen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel. NS geeft aan dat op een aantal plaatsen in het ontwerp-wetsvoorstel wordt afgeweken van de termijnen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). NS realiseert zich dat dat deze discussie niet nieuw is en voortkomt uit de te implementeren termijnen uit de richtlijnen. NS vindt het gebruik van sectorspecifieke termijnen niettemin onwenselijk en verwarrend. Shunter geeft aan dat de in de Spoorwegwet gehanteerde beslis- en reactietermijnen als zeer lang worden ervaren. Shunter geeft aan hiervoor begrip te hebben bij tijdrovende en arbeidsintensieve trajecten, maar dat de meeste aanvragen gaan over functionele aanpassingen die een korte beoordelingstijd kunnen vergen. Deze lange termijnen, in combinatie met relatief hoge kosten, ontmoedigen innovatie.

Reactie: deze opmerkingen hebben niet tot aanpassing van het ontwerpvoorstel geleid. De voorgestelde termijnen passen binnen de beleidsarme één-op-één implementatie en staan reeds in de Spoorwegwet. Volledigheidshalve dient daarbij te worden opgemerkt dat de ILT op grond van de Awb in beginsel binnen een termijn van acht weken moet beslissen en dat de termijnen uit de richtlijnen derhalve als maximumtermijnen beschouwd kunnen worden.

Voertuig- en infrastructuuregister

Verschillende partijen hebben opmerkingen gemaakt over het infrastructuuregister en het voertuigregister. NS merkt op dat de lidstaten erop moeten toezien dat de gegevens in het infrastructuuregister betrouwbaar en actueel zijn. Shunter merkt op dat er een inhaalslag in de synchronisatie van het voertuigregister nodig is. Ook zijn volgens Shunter en FMN enkele aanpassingen nodig aan de (consultatie)procedures indien wijzigingen plaatsvinden van de gegevens in het register.

Reactie: de door deze partijen gemaakte opmerkingen over de registers zijn inderdaad van belang. Het zorgdragen voor actualiteit en betrouwbaarheid zal aandacht krijgen in de verdere implementatie van het Vierde Spoorwegpakket.

Toelatingseisen spoorvoertuigen

NS merkt op dat in de Spoorwegwet is opgenomen dat, voordat de minister een voertuigvergunning verleent, hij de beheerder moet horen. NS wijst er hierbij op dat de beheerder in het Vierde Spoorwegpakket geen formele rol meer speelt bij de procedure tot voertuigtoelating.

Reactie: mede naar aanleiding van deze opmerking is de rol van de beheerder in het wetsvoorstel aangepast. De huidige wettelijke verplichting om de beheerder te horen voorafgaand aan de verlening van elke voertuigvergunning wordt niet langer nodig geacht. Betrokkenheid van de beheerder tijdens de vergunningverleningsfase blijft wel mogelijk. De ILT zal, indien tijdens de beoordeling van een aanvraag gerede twijfel bestaat ten aanzien van de juistheid of volledigheid van de bij de aanvraag ingediende bewijsstukken, de mening van de beheerder ten aanzien van die verenigbaarheid van het spoorvoertuig met het netwerk uitdrukkelijk bij haar beoordeling betrekken. De ILT zal in beleidsregels omschrijven wanneer en in welke fase van de vergunningverlening de visie van de beheerder wordt gevraagd ten aanzien van de technische verenigbaarheid van een spoorvoertuig met de infrastructuur.

KNV meldt dat vervoerende aannemers zich zorgen maken over de moeilijke en soms conflicterende toelatingsvereisten voor spoorvoertuigen die door de diverse lidstaten worden gesteld, en wijst erop dat spooronderhoudsmachines niet gebouwd zijn volgens de TSI standaard.

Reactie: aanpassing van deze technische voorschriften valt niet onder reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Spoorwegveiligheid

Een participant is van mening dat in de omzetting de veiligheidscultuur ontbreekt. Deze participant merkt op dat lidstaten moeten zorgen voor handhaving van het veiligheidsniveau, en hiervoor een instrument bestaat, namelijk het directeurenoverleg spoorwegveiligheid. De participant adviseert dit overleg een wettelijke status te geven en de sector te verplichten de uitkomsten van dit directeurenoverleg ook uit te voeren. Tevens wordt opgemerkt dat aanbevelingen van de Onderzoeksraad gericht moeten zijn aan de NSA, maar de richtlijn in artikelen 16 en 17 voorziet wat de NSA met die aanbevelingen moet doen.

Reactie: deze opmerkingen zullen nader worden bekeken bij de vormgeving van de eerder aangekondigde modernisering van de Spoorwegwet.

NS stelt vragen over het stellen van nadere regels over spoorwegveiligheid en overdracht van spoorvoertuigen. NS zou graag weten of er lagere regelgeving zal komen betreffende het voorgestelde artikel 3a over veiligheidsmaatregelen en het uitwisselen of overdragen van spoorvoertuigen tussen spoorwegondernemingen.

Reactie: in de delegatiegrondslag van het voorgestelde artikel 3a is opgenomen dat het stellen van regels enkel mogelijk is in het belang van een goede uitvoering van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en, indien van toepassing, de daarop gebaseerde gedelegeerde of uitvoeringshandelingen. Dat wil zeggen dat de vast te stellen regels enkel betrekking kunnen hebben op de in of krachtens de spoorwegveiligheidsrichtlijn omschreven onderwerpen.

FMN merkt op dat in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn gekozen is voor een inperking op de reikwijdte die niet terug te vinden is in (implementatie in) de Spoorwegwet. De participant beveelt dan ook aan hetzij de door Europa mogelijk gemaakte uitsluitingen uitdrukkelijk te aanvaarden of te verwerpen, hetzij per optionele uitsluitingsmogelijkheid in de spoorwegwetgeving op te nemen of deze uitsluiting al dan niet van toepassing is in Nederland.

Reactie: naar aanleiding van de opmerkingen van FMN zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verduidelijkt.

NS en FMN hebben opmerkingen over het voorgestelde artikel 34, waarin wordt geregeld dat in het geval van een ernstig veiligheidsrisico de minister onmiddellijk tijdelijke maatregelen kan nemen ten aanzien van de risico-veroorzakende activiteit van een spoorwegonderneming. NS geeft hierbij aan dat deze bepaling overbodig is, gelet op de bestaande juridische handvatten in de Spoorwegwet en de Awb. Het toevoegen van een bijzondere handhavingsmogelijkheid naast de Awb leidt bovendien tot onnodige bestuursrechtelijke complexiteit. FMN geeft aan begrip te hebben dat er situaties kunnen zijn die onverwijld ingrijpen noodzakelijk kunnen maken, maar ziet vanwege de ingrijpende gevolgen graag nadere criteria op welke manier van deze bevoegdheid gebruikt kan worden gemaakt.

Reactie: het voorgestelde artikel 34 en de toelichting daarop zijn naar aanleiding van de opmerkingen van NS aangepast. Er is verduidelijkt dat de minister niet enkel maatregelen kan nemen ten aanzien van spoorwegondernemingen, maar ook ten aanzien van andere actoren, voor zover zij betrokken zijn bij het veroorzaken of voortduren van het ernstige veiligheidsrisico. Aangezien artikel 17, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen bij ernstige veiligheidsrisico's expliciet opdraagt aan de nationale veiligheidsinstantie is het noodzakelijk deze bepaling in de Spoorwegwet te implementeren. Dat laat onverlet dat de ILT de door FMN gewenste beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit uit de Awb bij het gebruik van deze bevoegdheid in acht dient te nemen.

Veiligheidscertificaat

HRN geeft aan dat twee verschillende situaties relevant zijn, namelijk uitsluitend lokaal benutten van een klein gedeelte van de hoofdspoorweg, en het incidenteel rijden over langere afstanden op de hoofdspoorweg. HRN geeft aan in het voorstel een samenhangende benadering te missen voor de twee genoemde situaties.

Reactie: in het wetsvoorstel is gebruikgemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de richtlijnen bieden voor historisch materieel. De in de huidige Spoorwegwet gehanteerde systematiek waarin voor deze voertuigen ontheffingen of vrijstellingen van bepaalde regels verkregen kunnen worden, blijft bestaan. De toelichting is op dat punt verduidelijkt.

Een door HRN gewenste integrale benadering of een ministeriële regeling voor historisch materieel valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Deze opmerking zal nader worden bekeken bij de vormgeving van de eerder aangekondigde modernisering van de Spoorwegwet. Spoorwegen voor strikt historisch gebruik, de zogenaamde museumspoorwegen, zijn reeds op grond van het Besluit bijzondere spoorwegen uitgesloten van de reikwijdte van de richtlijnen.

Overgangsrecht

NS merkt op dat het derde lid van artikel 123a bepaalt dat bij wege van overgangsrecht een aanvraag voor een aanvullende vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig of een subsysteem moet worden doorgestuurd naar de ERA voor verdere behandeling en vraagt zich af wat ERA daar vervolgens mee kan doen nu het Europese recht het fenomeen "aanvullende vergunning voor indienststelling" niet meer kent.

Reactie: naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel verduidelijkt. Het overgangsrecht met betrekking tot in behandeling zijnde aanvragen is erop gericht om de transitiefase voor aanvragers van vergunningen of certificaten zo eenvoudig mogelijk te houden en de administratieve lasten te beperken. De ILT en het Europees Spoorwegbureau zullen hier ook afspraken over maken.

HRN stelt dat het niet duidelijk is in welke mate de overgangsregeling voor bestaande voertuigen wordt overgezet in een nieuwe regeling van vergelijkbare strekking, en welke gevolgen daar eventueel aan verbonden kunnen zijn.

Reactie: het wetsvoorstel beoogt geen wijzigingen aan te brengen aan de overgangsregeling voor bestaande voertuigen.