

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/RS/cd/ATR0761/2021-U047

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 3 juni 2021
Betreft Spoorwegwet 202#

Geachte mevrouw Van Veldhoven-van der Meer,

Op 1 april 2021 is het voorstel voor een vernieuwde Spoorwegwet (*Spoorwegwet 202#*) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing en advies.

Uit recente evaluaties en uit de praktijk is gebleken dat de huidige Nederlandse spoorregelgeving op onderdelen niet (meer) goed aansluit bij de systematiek, indeling en definities van Europese regelgeving. Ook is gebleken dat de huidige spoorwegregelgeving in de praktijk soms leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering. De Raad van State heeft dit in 2016 in een advies ook geconstateerd.¹ Dit vormt aanleiding om het geheel aan (nationale) spoorregelgeving met onderhavig voorstel te herstructureren en te moderniseren. In verband met de overzichtelijkheid en consistentie van het stelsel is gekozen voor een bundeling van de spoorregelgeving met als uitgangspunt: één wet, één AMvB en één ministeriële regeling.

Het moderniseringsproject is hoofdzakelijk een herschikking en herimplementatie van bestaande spoorregelgeving. Het voorstel regelt ook een aantal nieuwe elementen en inhoudelijke wijzigingen. De meest belangrijke wijziging is de keuze de spoorregelgeving niet meer in te delen naar governance maar naar gebruiksfunctie. Dit komt overeen met de indeling van Europese regelgeving. Nieuw is ook de introductie van een wettelijke meldplicht voor incidenten in het kader van spoorwegveiligheid.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

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

1. Nut en noodzaak

Het doel van de modernisering van de spoorregelgeving is te komen tot een helder, duidelijk en eenvoudig kader dat beter aansluit op de Europese regelgeving, alsook op de belangrijkste beleidsdoelen van de spoorregelgeving, zoals borging van spoorveiligheid. Zo moet de modernisering een toekomstbestendiger nationaal wettelijk stelsel creëren dat beter aansluit op Europese regels, inclusief mogelijkheden om bepaalde Europese regels wel of niet toe te passen. Het college constateert dat het belang van een modernisering en herschikking van de spoorregelgeving hiermee onderbouwd is.

De modernisering van de spoorregelgeving is omvangrijk. Het voorstel is om 2 wetten, 18 AMvB's en 14 regelingen samen te voegen tot één overzichtelijk, gemoderniseerd en gebruiksvriendelijk stelsel. Gelet op deze forse transitie is het van belang dat de nieuwe regelgeving op alle onderdelen op een gestructureerde wijze transparant maakt a) hoe nieuwe bepalingen zich verhouden tot bestaande situatie, en wat daarbij de voornaamste wijzigingen zijn, en b) wat de te verwachten effecten zijn als gevolg van die wijzigingen (zie ook adviespunt 4.1 in dit advies). Het college constateert dat de Memorie van Toelichting (MvT) bij veel van de verplichtingen vermeldt dat deze in de huidige situatie al van toepassing zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen inzake een veiligheidsvergunning. De MvT vermeldt dat "voor het beheer en de exploitatie van spoorweginfrastructuur de infrastructuurbeheerder - net als nu - een veiligheidsvergunning nodig heeft van de nationale veiligheidsinstantie in de lidstaat waar de spoorweginfrastructuur zich bevindt". Ook maakt de MvT bij verschillende artikelen duidelijk dat deze (beperkt) wijzigen ten opzichte van de huidige situatie en wat de aard van deze wijziging is. De MvT doet dit echter niet bij alle onderdelen. Hierdoor rijst bij bepalingen waar geen expliciete toelichting is opgenomen de vraag of er sprake is van wijzigende bepalingen dan wel voortzetting van huidig recht. Onduidelijkheid hierover heeft tot gevolg dat op dit moment (nog) geen integraal en definitief oordeel kan worden gegeven over of verplichtingen nieuw zijn en of ze een verandering van de regeldruk tot gevolg hebben.

Het college acht het voor onderbouwde besluitvorming van belang dat het voorstel op een transparante, complete en gestructureerde wijze inzicht biedt in hoe nieuwe bepalingen zich verhouden tot huidige bepalingen en of sprake is van inhoudelijke wijzigingen. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld een 'was-wordt-lijst' in de toelichting bij het voorstel op te nemen. Dit vergroot ook de kenbaarheid, toegankelijkheid en het gebruiksgemak van het voorstel en het gebruikersgemak en voorkomt daarmee ervaren regeldruk voor diegene die aan (nieuwe) verplichtingen moeten voldoen.

1.1 Het college adviseert eenduidig en op gestructureerde wijze toe te lichten hoe bepalingen in de nieuwe Spoorwegwet zich verhouden tot bepalingen in de huidige spoorregelgeving, bijvoorbeeld door een was-wordt-lijst in de toelichting bij het voorstel op te nemen.

2. Minder belastende alternatieven

De modernisering van de spoorregelgeving maakt het volgens het voorstel mogelijk 'optimaal gebruik te maken van de keuzevrijheden die Europa biedt'. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is daarbij een aantal uitgangspunten gehanteerd. Eén van die

uitgangspunten is dat alleen “nationale koppen” in het voorstel worden opgenomen als dit voor de uitvoering van regels noodzakelijk is.

Bij toetsvraag 1 constateerde het college al dat het voorstel op dit moment niet volledig inzichtelijk maakt welke bepalingen en verplichtingen nieuw of gewijzigd zijn. Hierdoor is niet voor alle onderdelen duidelijk of en in hoeverre sprake is van lastenluwe implementatie van Europese regelgeving (zonder nationale koppen).² Een van de doelen van het wetsvoorstel is om beter gebruik te maken van de ruimte die Europese regelgeving laat voor nationale invulling. Hoewel niet verplicht tijdens (internet)consultatie acht het college het nuttig om een transponeringstabel op te nemen, waarmee duidelijk wordt in welke mate dit beleidsdoel wordt gerealiseerd.³ Aanvullend merkt het college op dat een transponeringstabel bij de (internet)consultatie maakt dat ook voor externe partijen een gestructureerd overzicht bestaat van de wijze van implementatie. Dit stelt hen gedurende de (internet)consultatie beter in staat om te kunnen reageren op de voorgestelde wijze van implementatie van Europese bepalingen.

2.1 Het college adviseert om duidelijk te maken of bij alle bepalingen in de nieuwe Spoorwegwet voor de minst belastende optie is gekozen en of sprake is van (nieuwe of bestaande) nationale koppen.

3. Werkbaarheid

Het college ziet aanleiding voor meerdere aandachtspunten ten aanzien van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel.

Betrokkenheid en inbreng partijen

De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk hoe partijen uit de spoorsector betrokken zijn bij de voorbereiding van het voorstel. Ook is niet duidelijk welke aandachtspunten vanuit de uitvoeringspraktijk zijn aangedragen ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid en op welke wijze daar vervolg aan is gegeven in het voorstel.

Conform kabinetsbeleid dient een MKB-toets te worden uitgevoerd bij een wetsvoorstel indien er substantiële regeldruk gevolgen voor MKB-ondernemingen zijn. Ook geldt het 'pas toe of leg uit'-principe, waarbij in de Memorie van Toelichting in de regeldruk-paragraaf een toelichting kan geven waarom er geen MKB-toets is uitgevoerd.⁴ Het college constateert dat de toelichting niet aangeeft waarom er geen MKB-toets is uitgevoerd. Uit de toelichting bij het voorstel kan het college niet opmaken of er gevolgen zijn voor MKB, omdat een kwantificering van de regeldruk ontbreekt (zie adviespunt 4.1).

3.1 Het college adviseert in de toelichting op te nemen welke externe partijen zijn betrokken bij de ontwikkeling van het voorstel en te verduidelijken

² Het consultatievoorstel bevat bij de transponeringstabel nog een 'PM' post.

³ De Raad van State heeft in haar advies (genoemd in voetnoot 1) ook gewezen op het belang van een dergelijke tabel omdat hiermee inzicht wordt gegeven in de omzetting in nationale regelgeving per artikel van de verschillende richtlijnen. De meest recente versie van het door de ICER-I vastgestelde model transponeringstabel bevat vier kolommen: 1. Bepaling EU-regelgeving, 2. Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling, 3. Omschrijving beleidsruimte, 4. Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte. Door dit model te volgen kan het voorstel op gestructureerde en transparante wijze duidelijk maken waar sprake is van nationale beleidsruimte in de EU-regelgeving en op welke wijze Nederland deze invult in de vernieuwde, nationale spoorregelgeving.

⁴ Kamerbrief 'MKB-toets', 18 april 2019.

hoe aandachtspunten uit de praktijk ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid zijn verwerkt in het voorstel.

3.2 Het college adviseert volgens het 'pas toe of leg uit' principe te onderbouwen waarom er geen MKB-toets heeft plaatsgevonden.

Digitale ontsluiting regelgeving en digitale spoorwegkaart

Volgens het voorstel wordt ingezet op digitale ontsluiting van de spoorregelgeving en het ontwikkelen van een digitale spoorwegkaart. Dit moet op eenvoudige wijze duidelijk maken welke regels waar gelden en voor wie. Een digitale kaart zal vastleggen wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, exploitatie, onderhoud en de vernieuwing van spoorwegen. Ook de gebruiksfunctie zal op kaart worden vastgelegd. Zo worden (nieuwe) geldende regels op een bepaald spoortraject publiekelijk ontsloten. Het college acht de ontwikkeling van een digitale spoorwegkaart positief omdat deze kansen biedt voor verbeterde kenbaarheid van regelgeving (en minder kennisnamekosten). Het merkt daarbij op dat het voorstel niet duidelijk maakt wanneer deze digitale spoorwegkaart beschikbaar is, ook in relatie tot de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Het college constateert aanvullend dat er samenhang is tussen het omgevingsrecht en de spoorregelgeving. Het voorstel gaat niet in op de vraag of er samenhang is tussen het digitale systeem van de Omgevingswet (DSO) en de digitale spoorwegkaart en of deze systemen in het geval van samenhang op elkaar worden afgestemd c.q. geïntegreerd. Een dergelijke afstemming tussen de digitale systemen kan de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak voor gebruikers vergroten.

3.3 Het college adviseert om duidelijk te maken wanneer de digitale spoorwegkaart operationeel is.

3.4 Het college adviseert toe te lichten of er samenhang is tussen de digitale spoorwegkaart en het DSO en zo ja of en wanneer de digitale spoorwegkaart en het DSO op elkaar worden afgestemd c.q. worden geïntegreerd.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel heeft effect op meerdere doelgroepen, waaronder spoorwegondernemingen en bedrijven die onderhoud uitvoeren aan het spoor. De toelichting bij het voorstel bevat een kwalitatieve beschrijving van de regeldrukeffecten, maar geen kwantitatieve analyse. Dit geldt zowel voor de wijzigingen die resulteren in een regeldruktoename als een regeldrukafname. Enkele voorbeelden:

- De toelichting vermeldt bij de nieuw geïntroduceerde meldplicht van incidenten dat deze verplichting 'nauwelijks leidt tot een toename van de regeldruk'.
- Voor ondernemingen die onderhoudswerkzaamheden verrichten aan het spoor vervallen bepaalde verplichtingen. Dit leidt volgens de toelichting tot een lastenverlichting.
- Voor bepaalde machinisten vervalt een vergunningplicht, doordat gebruik wordt gemaakt van een mogelijke vrijstelling in de EU-regelgeving. Dit levert volgens het voorstel 'een aanzienlijke versimpeling van het stelsel en een administratieve lastenverlichting op'.

Door het ontbreken van een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten is niet duidelijk hoeveel partijen geraakt worden door wijzigende verplichtingen en wat de kosten of besparingen hiervan zijn. Voor onderbouwde besluitvorming over het wetsvoorstel is inzicht in de regeldrukeffecten van belang. Hoewel de regeldrukeffecten tevens afhankelijk zijn van uitwerking van bepalingen in lagere regelgeving, is een benadering met behulp van scenario's of bandbreedtes wel mogelijk. De berekeningen die bij de wet worden opgenomen, kunnen later bij de AMvB en/of de regeling worden aangescherpt.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel kwantitatief uit te werken conform de Rijksbrede methodiek. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes en/of scenario's.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen oordeel bevat over de wenselijkheid van het voorstel. Het dictum geeft aan dat de onderbouwing van het voorstel op een aantal onderdelen nog onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. Bij dit oordeel speelt met name dat het voorstel volgens het college niet op alle onderdelen duidelijk maakt wat wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Het college acht het voor onderbouwde besluitvorming van belang dat het voorstel op een complete en gestructureerde wijze inzicht biedt in hoe bepalingen in de nieuwe Spoorwegwet zich verhouden tot huidige bepalingen. Dit kan volgens het college ook de kenbaarheid en het gebruikersgemak vergroten en daarmee (ervaren) regeldruk terugdringen voor diegene die aan (nieuwe) verplichtingen moeten voldoen. Ook maakt het voorstel niet transparant of er sprake is van (nieuwe dan wel bestaande) nationale koppen en of gebruik is gemaakt van alle geboden Europese ruimte, terwijl dit laatste wel een van de doelen is van de modernisering. Hiermee kan niet definitief worden vastgesteld of de meest lastenluwe uitwerking is gekozen. Tot slot is er ten aanzien van de werkbaarheid een aantal aandachtspunten en bevat het voorstel geen kwantificering van de regeldrukeffecten.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve wetsvoorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris