

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EK DEN HAAG

Datum
12 november 2018

Onderwerp
Lagere regelgeving
implementatie vierde
EU-Spoorwegpakket

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/bs/
ATR0356/2018-U151

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 28 september 2018 heeft u het voorstel voor de lagere regelgeving ter implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

De Europese Commissie heeft eind december 2016 het vierde Spoorwegpakket vastgesteld. Dit pakket wordt omgezet in Nederlandse wetgeving. In maart dit jaar is daartoe het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Op grond van dit wetsvoorstel moet een gedeelte van het vierde EU-Spoorwegpakket geïmplementeerd worden in lagere regelgeving en in de Beheerconcessie 2015-2025 van ProRail.

Het vierde EU-Spoorwegpakket is er op gericht barrières in de eenwording van de Europese spoorwegruimte weg te nemen. Zodoende beoogt het pakket van maatregelen de veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid van de spoorwegruimte te vergroten. Het vierde EU-Spoorwegpakket bestaat uit verschillende Europese verordeningen en richtlijnen. De uitwerking hiervan in de lagere (nationale) regelgeving is onder te verdelen in een technische pijler en een marktpijler.

De belangrijkste wijzigingen van de marktpijler hebben betrekking op het uitbreiden van het recht op toegang van (buitenlandse) spoorwegondernemingen tot de binnenlandse personenvervoermarkt. Als nadere uitwerking van de marktpijler is een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 voorzien en een nieuwe ministeriële regeling.

De technische pijler uit het vierde EU-Spoorwegpakket heeft betrekking op de veiligheid en interoperabiliteit van het Europese spoorwegsysteem. Als nadere uitwerking van de technische pijler is een wijzigings-AMvB voorzien en onder andere een nieuwe ministeriële regeling. Met de wijzigings-AMvB vinden wijzigingen plaats in onder andere het *Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen* en in het *Besluit spoorverkeer*.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

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

1. 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. Nut en noodzaak

De toelichting bij de voorgenomen lagere regelgeving maakt duidelijk dat de wijzigingen noodzakelijk zijn ter implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket. Dit pakket is er op gericht bestaande barrières in de eenwording van de Europese spoorwegruimte weg te nemen. Tevens heeft het pakket van maatregelen tot doel de veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid van de spoorwegruimte te vergroten.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de lagere regelgeving in de toelichting zijn onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het voorstel maakt bij de meeste onderdelen van de lagere regelgeving duidelijk dat sprake is van lastenluwe implementatie zonder nationale koppen. Daar waar sprake is van invulling van de (beperkte) nationale beleidsruimte wordt de huidige praktijk veelal voortgezet of wordt de keuzeruimte benut om de uitwerking lastenluw vorm te geven.

Ook maakt de toelichting duidelijk dat bij de lagere regelgeving, evenals bij de implementatiewet, als uitgangspunt is gekozen voor 'beleidsarme implementatie'. Het college merkt op dat beleidsarme implementatie niet automatisch betekent dat sprake is van volledig 'lastenluwe' uitwerking en implementatie. De situatie waarbij nationale beleidsruimte wordt ingevuld en wordt gekozen voor 'beleidsarme implementatie', betreft slechts enkele artikelen in de lagere regelgeving. Dit wordt in de transponeringstabellen ook expliciet vermeld. De toelichting bij de regelgeving motiveert daarbij dat voor de beleidsarme implementatie wordt gekozen met oog voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. De beleidsarme implementatie betekent in dit geval ook dat geen eenmalige lasten als gevolg van wijzigingen optreden, en dat voor de uitvoeringspraktijk de huidige procedures gelijk blijven.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Inwerkingtreding en minimuminvoeringstermijn

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de lagere regelgeving als implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket is 16 juni 2019. Deze vastgestelde implementatietermijn resulteert er bij de meeste onderdelen van de lagere regelgeving in dat naar verwachting wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

Aanwijzing 4.17 voor de Regelgeving omvat voorschriften inzake vaste verandermomenten voor nieuwe wet- en regelgeving en de daarbij te volgen *minimuminvoeringstermijn*. Tevens vermeldt

deze aanwijzing (lid 6) dat als wordt afgeweken van deze momenten en deze termijn dit gemotiveerd wordt in de toelichting bij de regeling.

Voor de uitvoerbaarheid en de werkbaarheid van wet- en regelgeving is volgens het college een passende inwerkingtredingsdatum en voldoende tijd tussen publicatie en inwerkingtreding van belang. Voldoende tijd tussen publicatie en inwerkingtreding biedt betrokken partijen gelegenheid om zich voor te bereiden op nieuwe of wijzigende verplichtingen in de regelgeving.

Gelet op het voorgaande merkt het college op dat:

- De toelichting bij de wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en de toelichting bij de nieuwe regeling ter implementatie van de technische pijler wel aandacht besteden aan het afwijken van het kabinetsbeleid inzake *vaste verandermomenten*, maar niet aan het al dan niet afwijken van de *minimuminvoeringstermijn*.
- Artikel 57 van de interoperabiliteitsrichtlijn (2016/797) lidstaten de mogelijkheid biedt om de implementatie van de richtlijn met een jaar uit te stellen c.q. te verlengen. De toelichting bij de lagere regelgeving die de technische pijler uitwerkt, merkt daarover op dat “*Vooralsnog niet van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt*”. Tegelijkertijd constateert ATR dat de uitvoerings- en handhavingstoetsen nog niet zijn uitgevoerd, waardoor op basis van de uitvoeringspraktijk op dit moment nog geen uitspraak mogelijk is of de implementatiedatum van 16 juni 2019 werkbaar en uitvoerbaar is.

3.1 Het college adviseert te kiezen voor een inwerkingtredingsdatum van de lagere regelgeving zodanig dat partijen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden en (tijdig) kunnen voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de regelgeving. Het adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen ten aanzien van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving, gegeven de beoogde inwerkingtredingsdatum van 16 juni 2019.

3.2 Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de termijn tussen publicatie en inwerkingtreding. Indien wordt afgeweken van de minimum-invoeringstermijn adviseert het college om deze keuze in de toelichting inhoudelijk te motiveren.

Consultatie en integrale wet- en regelgeving

De implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket in de lagere regelgeving omvat twee wijzigingsbesluiten (AMvB's), twee nieuwe ministeriële regelingen en een wijziging van een bestaande ministeriële regeling. De twee wijzigingsbesluiten en de twee nieuwe ministeriële regelingen worden openbaar via internet geconsulteerd.

Er zijn twee voorstellen, die eveneens aan de orde zijn als gevolg van de implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket, die niet openbaar via internet worden geconsulteerd. Dit betreft de wijziging van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid (Besluit OvV) en de wijziging van de ministeriële regeling Onderzoeksraad voor veiligheid (regeling OvV).

De wijziging van het Besluit OvV wordt na de (internet)consultatiefase opgenomen in de genoemde (integrale) wijzigings-AMvB ter uitwerking van de technische pijler.

Na de start van de internetconsultatie bij de lagere regelgeving heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid de ministeriële regeling (tot wijziging van de regeling OvV) en een aangevulde versie van het hiervoor genoemde wijzigingsbesluit (AMvB) aan ATR aangeboden voor toetsing en advies. Hoewel de wijzigingen slechts in beperkte mate gevolgen hebben voor bedrijven, en hoofdzakelijk gevolgen voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV), maken de wijzigingen onderdeel uit van het totaalpakket van lagere regelgeving ter implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket. De voorstellen die vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid aan ATR zijn voorgelegd voor toetsing en advisering, worden niet openbaar geconsulteerd.

Doordat de wijzigingen die volgen uit het voorstel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, niet openbaar geconsulteerd worden, kan hierover in de consultatiefase geen openbaar advies worden uitgebracht. Verder merkt het college op dat de openbare consultatiedocumenten (opengesteld voor internetconsultatie door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) geen melding maken van de nog op te nemen bepalingen aangaande de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Het uitgangspunt van het kabinet bij voorgenomen wet- en regelgeving is dat internetconsultatie plaatsvindt. Dit stelt externe partijen in de gelegenheid in een vroegtijdig stadium kennis te nemen van voorgenomen wetgeving en daarop gericht te reageren en daaraan een bijdrage te leveren. Internetconsultatie kan zodoende de kwaliteit van regelgeving ten goede komen. Volgens het kabinet is internetconsultatie optioneel als wijzigingen in regelgeving puur technisch zijn of sprake is van implementatie van EU-regelgeving.

Het college onderkent het belang van internetconsultatie én van integrale wet- en regelgeving. Voor de werkbaarheid van wet- en regelgeving, de kenbaarheid, en de (ervaren) regelruk is fragmentatie van regelgeving problematisch. Dit geldt ook voor de consultatie van voorgenomen wet- en regelgeving. Gelet op het streven naar integrale wetgeving is het volgens het college gewenst om de lagere regelgeving voor de implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket (openbaar) integraal te consulteren. Het college stelt echter vast dat bij de lagere regelgeving ter implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket:

- onderdelen van de regelgeving *parallel* en *niet integraal* worden geconsulteerd,
- het meest omvangrijke deel van de lagere regelgeving *wel openbaar* wordt geconsulteerd, maar een klein deel *niet openbaar* wordt geconsulteerd, en dat
- in de openbare consultatie-documenten *geen melding* wordt gemaakt van die onderdelen die niet openbaar worden geconsulteerd en (later) in het pakket worden opgenomen.¹

Het college zal vanuit zijn eigen rol en taak de regelgeving die door het ministerie en Justitie en Veiligheid aan ATR is voorgelegd, separaat beoordelen en indien nodig van een advies voorzien. Het benadrukt dat deze parallelle voorlegging en toetsing, met enerzijds openbare internetconsultatie en anderzijds niet-openbare consultatie, ongewenst is, mede omdat hierover geen duidelijke toelichting is opgenomen in de versie van de regelgeving die openbaar wordt geconsulteerd.

¹ Op website van de internetconsultatie (van het onderhavige voorstel) is wel melding gemaakt van het feit dat de onderdelen over de Onderzoeksraad voor Veiligheid "*een eigen separate procedure doorlopen*". Deze melding is niet in de concept wet- en regelgeving vermeld.

3.3. Het college adviseert bij voorgenomen wet- en regelgeving te kiezen voor openbare, integrale (internet)consultatie, en hierover afspraken te maken met andere ministeries in het geval één of meerdere wetgevingsonderdelen namens of in samenwerking met meerdere ministeries wordt opgesteld en ondertekend.

3.4 Het college adviseert, indien wordt gekozen voor gedeeltelijke niet-openbare consultatie van wetgevingsonderdelen, al in de toelichting bij de consultatieversie van de wet- en regelgeving expliciet te vermelden welke onderdelen niet openbaar worden geconsulteerd en inhoudelijk te motiveren waarom voor niet-openbare consultatie wordt gekozen.

Aangezien het ministerie van Justitie en Veiligheid bij bovenstaande ook een (gedeelde) verantwoordelijkheid heeft, zal ATR een afschrift van het advies toesturen aan de minister van Justitie en Veiligheid.

4. Regeldrukgevolgen

De toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket bevat een indicatie van de mogelijke lastenreductie. Uit een beknopt impact assessment die het kabinet heeft laten uitvoeren op de voorstellen van het vierde EU-Spoorwegpakket, volgt dat voor wat betreft de technische pijler op lange termijn (2050) een jaarlijkse besparing van 10 tot 15 miljoen euro op voertuigvergunningen mogelijk is.² Daarbij wordt aangetekend dat een en ander afhankelijk is van het precieze invoeringstraject van het spoorwegpakket.

De toelichting bij de onderhavige lagere regelgeving besteedt kwalitatief aandacht aan de regeldrukeffecten die het gevolg zijn van de nadere bepalingen en de voorgenomen wijzigingen. Tevens merkt de toelichting bij de regeling ter implementatie van de technische pijler op dat “*de regeling financiële gevolgen kent voor spoorwegondernemingen, de beheerder, conformiteits-beoordelingsinstanties en beoordelingsinstanties*”.

Zowel de regeldrukeffecten als de financiële gevolgen zijn niet nader kwantitatief uitgewerkt in de toelichting. Ook maakt de toelichting bij de voorgenomen regelgeving niet duidelijk in hoeverre de eerder becijferde (potentiële) lastenreductie van 10 tot 15 miljoen euro reëel is, gelet op de inhoud van de lagere regelgeving.

Verder merkt het college op dat bij één van de vier onderdelen van de lagere regelgeving (wijziging van het Besluit personenvervoer 2000) een PM-post is opgenomen bij het onderdeel “Financiële gevolgen”. Hoewel de bepalingen in dit besluit zich richten op de concessieverleners is een PM-post bij dit onderdeel niet in lijn met het kabinetsbeleid ten aanzien van (internet)-consultatie van voorgenomen wet- en regelgeving. Het instellingsbesluit van ATR bepaalt dat de regeldruktoetsing plaatsvindt in de consultatiefase en dat deze toetsing plaatsvindt aan de hand van een uitgewerkt concept van de voorgestelde wet- of regelgeving. Dit uitgewerkte concept moet voorzien zijn van een zo compleet mogelijke analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldrukeffecten. Een analyse van de regeldruk-gevolgen stelt alle betrokken partijen in de consultatiefase in staat kennis te nemen van de gevolgen van de voorgenomen wetgeving, en hierop gericht te reageren.

² Wetsvoorstel tot implementatie van het Vierde EU Spoorwegpakket. Tweede Kamer, 2017-2018, 34 914. Nr. 3

Doordat de regeldrukeffecten-analyse van de lagere regelgeving nog niet compleet is, worden partijen slechts ten dele in de gelegenheid gesteld om volledig kennis te nemen van de effecten van de voorstellen en hierop gericht te reageren.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van de lagere regelgeving kwalitatief én kwantitatief uit te werken in de toelichting bij het voorstel conform de Rijksbrede methodiek voor de analyse van regeldrukeffecten.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten, is het advies van het college bij de voorgestelde lagere regelgeving ter implementatie van het vierde EU-Spoorwegpakket:

De regelingen vaststellen en de besluiten indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Gelet op adviespunt 3.3 en 3.4 zal ATR een afschrift van het advies toesturen aan de minister van Justitie en Veiligheid.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met ons advies rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris