

Vergaderjaar 2013–2014

33 965

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 maart 2014 en het nader rapport d.d. 16 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt

Bij Kabinetsmissive van 31 januari 2014, no. 2014000255, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000, de Wet lokaal spoor, de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en de Wet op de economische delicten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: richtlijn). Naast een herschikking en vervanging van drie eerdere richtlijnen op het terrein van de spoorwegen, strekt de richtlijn tot verbetering van de eerlijke toegang tot het spoor en de daarbij behorende dienstvoorzieningen en diensten alsmede tot versterking en uitbreiding van de positie van de nationale toezichthouders op de spoormarkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de omzetting van de richtlijn en de financiële compensatie voor informatieverstrekking. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 januari 2014, no. 2014000255, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 maart 2014, no. W14.14.0017/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Omzetting van de richtlijn

a. Toepassingsbereik

Artikel 2, vierde tot en met tiende lid, van de richtlijn geeft aan lidstaten de bevoegdheid om lokale en regionale vervoersdiensten uit te sluiten van het toepassingsgebied van hoofdstukken of artikelen van de richtlijn. Volgens de transponeringstabel behoeven deze leden geen implementatie.

De Afdeling mist in de toelichting een motivering waarom de regering afziet van het gebruik van deze uitsluitingsbevoegdheid.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Regels infrastructuurbeheerder

Artikel 41, tweede lid, van de richtlijn verleent de infrastructuurbeheerder de discretionaire bevoegdheid om voor aanvragers regels vast te stellen om ervoor te zorgen dat aan zijn gewettigde verwachtingen ten aanzien van de toekomstige inkomsten en het toekomstig gebruik van de infrastructuur wordt voldaan.

Op grond van het voorgestelde artikel 57, vierde lid, van de Spoorwegwet², kan de beheerder maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat aan zijn gerechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van toekomstige inkomsten en het toekomstig gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt voldaan.

De Afdeling merkt op dat de toekenning van de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen niet wordt toegelicht. Van het treffen van maatregelen gaat de suggestie uit dat dit een reactieve handeling is die van geval tot geval zou kunnen verschillen. Om beter aan te sluiten bij de tekst en de bedoeling van artikel 27, tweede lid, gelezen in combinatie met artikel 41, tweede lid, van de richtlijn, zou gekozen kunnen worden voor de toekenning van de bevoegdheid van het stellen van voorwaarden. Voorwaarden zijn van tevoren kenbaar en gelden in algemene zin voor alle spoorwegondernemingen.³

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

² Zie artikel I, onderdeel L.

³ Ingevolge artikel 27, tweede lid, van de richtlijn bevat de netverklaring ook informatie over de voorwaarden voor toegang tot dienstvoorzieningen. Artikel 41, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat de regels van de infrastructuurbeheerder alleen betrekking mogen hebben op een financiële garantie (...) en op de mogelijkheid om reglementaire offertes voor infrastructuurcapaciteit in te dienen. Deze regels dienen gespecificeerd te worden in de netverklaring.

c. Verplichting tot samenwerking en gegevensuitwisseling

Artikel 57 van de richtlijn verplicht de toezichthoudende instanties tot samenwerking en het onderling uitwisselen van informatie. Het voorgestelde artikel 73 van de Spoorwegwet⁴ strekt tot implementatie van die richtlijnbevestiging.

De Afdeling merkt op dat van artikel 57 alleen dat gedeelte hoeft te worden omgezet dat betrekking heeft op de uitwisseling van gegevens tussen de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Europese Commissie. Als het gaat om samenwerking met de Commissie en met andere nationale toezichthouders zijn geen bevoegdheden aan de orde tot het nemen van bindende beslissingen. Met betrekking tot andere Europese netwerken van nationale toezichthouders zijn in de Nederlandse wetgeving evenmin regels tot samenwerking in de formele wet opgenomen.

Wat de specifieke bepaling inzake de gegevens- en inlichtingenverstrekking van het derde lid betreft merkt de Afdeling op dat voor zover het gaat om uitwisseling van gegevens tussen de ACM en andere nationale toezichthouders in de transponeringstabel verwezen kan worden naar artikel 7, derde lid, onderdeel b, en vierde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (IACM). Deze artikelliden regelen immers de bevoegdheid voor de ACM voor gegevens- of inlichtingenverstrekking aan een buitenlandse instelling, voor zover de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd. Voor de uitwisseling van gegevens tussen de ACM en de Europese Commissie, kan de Europese Commissie worden toegevoegd aan de opsomming in artikel 7, derde lid, van de IACM.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 73 van de Spoorwegwet en artikel 7 van de IACM te wijzigen.

1. Omzetting van de richtlijn

a. Toepassingsbereik

De transponeringstabel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. De bevoegdheid, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de richtlijn, wordt geïmplementeerd in de Wet lokaal spoor. De situaties, bedoeld in artikel 2, vijfde tot en met tiende lid, van de richtlijn, doen zich in Nederland niet voor. Die betreffen spoorwegen waarvan de spoorwijdte verschilt met die van de Europese Unie, zoals bijv. in Rusland en om vervoersdiensten die uitsluitend zien op vervoer van auto's door onderzeese tunnels. Artikel 2, elfde lid, van de richtlijn wordt geïmplementeerd in het nieuwe artikel 62 Spoorwegwet.

b. Regels infrastructuurbeheerder

Artikel 57, vierde lid, van het wetsvoorstel strekt ter uitvoering van artikel 41, tweede lid, van de richtlijn. De Afdeling geeft aan dat ter implementatie van dat richtlijnartikel gekozen zou kunnen worden voor het aan de infrastructuurbeheerder toekennen van de bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden in plaats van het kunnen nemen van maatregelen.

Het wetsvoorstel is in die zin aangepast, waarbij de implementatie van artikel 41, tweede lid, van de richtlijn nu is opgenomen in het voorgestelde artikel 58, tweede lid, van de Spoorwegwet.

⁴ Zie artikel I, onderdeel AA.

c. Verplichting tot samenwerking en gegevensuitwisseling

De implementatie van artikel 57 van de richtlijn kan volgens de Afdeling beperkt blijven tot de uitwisseling van gegevens tussen de Autoriteit Consument en Markt en de Europese Commissie.

Naar aanleiding van het advies is artikel 73 komen te vervallen en wordt de gegevensuitwisseling tussen de ACM en de Europese Commissie dan wel de andere spoortoezichthouders in de lidstaten geregeld in artikel 72 van de Spoorwegwet.

2. Financiële compensatie informatieverstrekking

Op grond van het voorgestelde artikel 96a van de Spoorwegwet⁵ verstrekt een betrokkene als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de richtlijn desgevraagd aan Onze Minister de gegevens en inlichtingen die hij nodig heeft om te kunnen voldoen aan het verzoek tot informatieverstrekking van de Europese Commissie. Volgens de toelichting heeft een «betrokkene» betrekking op de infrastructuurbeheerder, maar kan ook decentrale overheden betreffen die uit hoofde van hun rol als concessieverlener inzicht hebben in de prijzen en de kwaliteit van personenvervoerdiensten over het regionale spoor.⁶

Op grond van artikel 119, vierde lid, van de Gemeentewet⁷, wordt omtrent de verstrekking en inwinning van informatie door een college van burgemeester en wethouders aan een minister, voor zover dat niet bij geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd. De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt hoe de informatieverstrekking door decentrale overheden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu financieel zal worden gecompenseerd.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Financiële compensatie informatieverstrekking

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt hoe de informatieverstrekking van de gegevens, bedoeld in artikel 15 van de richtlijn, door de decentrale overheden aan de Minister van Infrastructuur en Milieu financieel zal worden vergoed. Zij hebben op grond van onder meer de Planwet verkeer en vervoer en de Wet personenvervoer 2000 taken op het gebied van verkeer en vervoer. Die overheden krijgen op basis van de Wet BDU verkeer en vervoer jaarlijks een brede doeluitkering van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor de uitvoering van het provinciale en regionale verkeer- en vervoerbeleid. De kosten voor het verstrekken van de hiervoor bedoelde informatie passen onder die brede doeluitkering. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies aangevuld.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

⁵ Zie artikel I, onderdeel FF.

⁶ Toelichting bij artikel I, onderdeel FF.

⁷ Zie ook artikel 117, vierde lid, van de Provinciewet.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te actualiseren. Het betreft de passage in memorie van toelichting inzake het daar genoemde onderzoek naar het geven van de bevoegdheid aan de Autoriteit Consument en Markt om vooraf tarieven en voorwaarden te toetsen bij toegang tot stations en de proportionaliteit van zo'n bevoegdheid. Verder is in het wetsvoorstel in artikel 57, een nieuw vijfde lid, Spoorwegwet opgenomen dat er toe strekt partijen sneller rechtszekerheid te geven over de procedureregels van de infrastructuurbeheerder inzake de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de capaciteitsverdeling. Tevens is de toelichting op artikel 57, derde lid, Spoorwegwet aangepast en is in artikel 58 een nieuw vijfde lid opgenomen. Tot slot is artikel II, de wijziging van de Wet personenvervoer 2000, in overeenstemming gebracht met de huidige tekst van artikel 1 van die wet en met de in voorbereiding zijnde Europese uitvoeringsmaatregel over internationale personenvervoerdiensten.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge u verzoeken om het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.14.0017/IV

- In de considerans de zinsnede «dat het wenselijk is (...) wijzigen» te wijzigen in: dat het wenselijk is de Spoorwegwet en enige andere wetten te wijzigen ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruiimte (PbEU 2012, L 343/32).

Artikel I

- In onderdeel K in de aanhef de zinsnede «Na artikel 55 (...) hoofdstuk 4» wijzigen: In hoofdstuk 4, paragraaf 1, wordt voor artikel 57.
- In onderdeel Q in de aanhef de zinsnede «de titel van» wijzigen in: Het opschrift van.
- In onderdeel S, in het voorgestelde artikel 63, tweede lid, de zinsnede «een besluit omtrent goedkeuring van de methode van toerekening» telkens wijzigen in: een goedkeuringsbesluit.
- In onderdeel Z, in het voorgestelde artikel 72, tweede lid, «de Commissie van de Europese Unie» vervangen door: de Europese Commissie (Ar. 88b).
- In onderdeel EE in de aanhef de zinsnede «de titel van» wijzigen in: Het opschrift van.

Artikel II

- In onderdeel D, in het voorgestelde artikel 19b, derde lid, «de Commissie van de Europese Gemeenschappen» vervangen door: de Europese Commissie (Ar. 88b).

Transponeringstabel

- Artikel 2, eerste lid, behoeft ingevolge de transponeringstabel geen implementatie, omdat dit lid betrekking heeft op het toepassingsbereik van de richtlijn. Geadviseerd wordt in de toelichting aan te geven hoe het toepassingsbereik van de richtlijn zich verhoudt tot het Nederlandse spoorwegstelsel.
- In de eerste alinea van de toelichting verwijzen naar het onderdeel van de toelichting waarin de transponeringstabel is opgenomen (Ar. 337, onder c).