Beleidskompasformulier internetconsultatie Spoorwegbesluit en Spoorwegregeling 202#

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW);
- ProRail;
- Inspectie leefomgeving en transport (ILT);
- Decentrale overheden (DO's);
- Particuliere eigenaren van spoorwegen;
- Vervoerders en andere ondernemingen die werkzaam zijn op of aan het spoor;
- Autoriteit Consument en Markt (ACM);
- Lokale infrabeheerders;
- Andere departementen: ministeries van Economische zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken;
- Reizigers- en andere belangenorganisaties;
- Europese Commissie;
- European Railway Agency (ERA);
- Conformiteitsbeoordelingsinstanties en beoordelingsinstanties (instanties die certificeren en controleren);
- Stichting VVRV, examinatoren, keuringsinstanties
- Raad voor Accreditatie.

Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW);
- ProRail;
- Inspectie leefomgeving en transport (ILT);
- Decentrale overheden (DO's);
- Particuliere eigenaren van spoorwegen;
- Vervoerders en andere ondernemingen die werkzaam zijn op of aan het spoor;
- Autoriteit Consument en Markt (ACM);
- Lokale infrabeheerders;
- Belangenorganisaties;
- Europese Commissie;
- European Railway Agency (ERA);
- Conformiteitsbeoordelingsinstanties en beoordelingsinstanties (instanties die certificeren en controleren);
- Stichting VVRV, examinatoren, keuringsinstanties

- Raad voor Accreditatie.

Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het ministerie van IenW is de opsteller van de regelgeving. ProRail, ILT, ACM, decentrale overheden, particuliere eigenaren van spoorwegen, vervoerders en andere ondernemingen (die werkzaam zijn op of aan het spoor en lokale infrabeheerders) zijn op verschillende momenten geconsulteerd of op andere manieren betrokken bij het wetgevingsproces. Er zijn verschillende digitale en fysieke informatiemomenten geweest. Ook zijn er themasessies gehouden met decentrale overheden en vervoerbedrijven (tram/metro) en spoorwegondernemingen.

Daarnaast is er meermaals informeel gesproken met ILT, ACM en ProRail over delen van de regelgeving.

Adviescollege toetsing en regeldruk (ATR), de Europese Commissie en de ERA worden op de juiste momenten geconsulteerd en genotificeerd.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

De huidige Nederlandse spoorregelgeving sluit op onderdelen niet (meer) goed aan op de systematiek, indeling en bewoordingen van de Europese regelgeving. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheden. Daarnaast is er sprake van een veranderende behoefte in het spoorvervoer. Deze kan alleen worden gefaciliteerd door de regelgeving beter te laten aansluiten bij het gebruik van de verschillende delen van het spoornetwerk.

De huidige Spoorwegwet is onvoldoende toekomstbestendig:

- Het huidige wettelijke stelsel is niet goed geschikt voor de implementatie van Europese regelgeving.
- Niet alle aangeboden opties in de EU-regelgeving kunnen worden gebruikt.
- Er is onvoldoende aansluiting bij bepaalde praktijksituaties die maatwerk vereisen.
- Het is niet altijd herkenbaar of de oorsprong van regelgeving EU of nationaal is en hoe deze regels zich tot elkaar verhouden.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De wetgeving is verouderd. Het juridische stelsel is geschreven voor de situatie van eind jaren negentig van de vorige eeuw. Inmiddels is de wereld van het spoor veranderd. Er wordt meer Europees geregeld en er zijn vele opties voor (juridische) vernieuwing ontstaan die nu niet goed benut kunnen worden. Zo biedt het huidige stelsel niet alle mogelijkheden voor maatwerk, die goede (her-)implementatie van Europese wetgeving kunnen bieden. Daarnaast is het stelsel niet klaar voor toekomstige vormen van mobiliteit en nieuwe governance-structuren. Deze structuren waren eind jaren negentig nog niet voorzien. Denk hierbij aan verschillende gebruiksfuncties of

veiligheidseisen aan het spoor of aan verschillende vormen van eigenaarschap en beheer van spoorinfrastructuur.

Zo wordt het met de nieuwe wet en lagere regelgeving mogelijk om op delen van het hoofdspoor een stadsgewestelijk spoorproduct met een metro-achtig systeem aan te bieden. Het goederenvervoer opereert vrijwel geheel grensoverschrijdend. Een wettelijk stelsel dat goed aansluit op de Europese systematiek, draagt bij aan het versterken van de kracht van het spoorgoederenvervoer. Daarnaast wordt met de nieuwe regelgeving beoogd om maatwerk te bieden voor museumorganisaties.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Voor verschillende gebruikers is de wetgeving versnipperd en weinig overzichtelijk. De versnipperde wetgeving maakt het totaal aan wet- en regelgeving moeilijk leesbaar. Dit leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering van de wet.

Verder wordt in de huidige wetgeving geen gebruik gemaakt van alle opties die de EU-regelgeving biedt. Ook is de huidige regelgeving onvoldoende flexibel om de EU-regelgeving op een snelle, efficiënte en overzichtelijke manier om te zetten en uit te voeren. De huidige structuur vereist bijna altijd een wijziging op wetsniveau. Dit leidt tot langere doorlooptijd, (dreigende) overschrijding van implementatietermijnen en onduidelijkheid voor de gebruiker. Voor de verschillende gebruikers van het spoor is het daarnaast lastig om maatwerk te leveren.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Onder de huidige spoorwegwet is er steeds voor gekozen om bepaalde onderwerpen op te nemen in een apart besluit of een aparte regeling. Hierdoor is het geheel aan spoor verbonden wet- en regelgeving verspreid over meer dan 20 besluiten en regelingen. Dit maakt de wet- en regelgeving voor het spoor tot een onoverzichtelijk geheel.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het probleem betreft de huidige nationale spoorregelgeving in relatie tot de EU-regelgeving. Het gaat dan om de beperkingen die daaruit voortkomen en de problemen hiervan voor beleid en uitvoering. Het gaat dus om het wijzigen/herschrijven van de spoorregelgeving. Dit is de taak en bevoegdheid van de overheid.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De modernisering van de spoorregelgeving is bedoeld om deze zoveel mogelijk toekomstbestendig te maken. Dit betekent voldoende flexibel om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid te faciliteren, binnen de kaders die het Europees recht bieden. Het resultaat hiervan is een stelsel:

- waarin het mogelijk is Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze te implementeren. Dit is in lijn met het streven van het kabinet, naar een zo veel als mogelijk één-op-één implementatie van EU-richtlijnen;
- dat toegankelijk en inzichtelijk is voor de gebruikers van de regelgeving;
- dat op gebied van systematiek, indeling en bewoordingen aansluit bij Europese kaders;
- dat de nationale beleidsdoelen en beleidskeuzes in de toekomst makkelijker faciliteert, door alle mogelijkheden te implementeren die het EU-recht biedt om nationale keuzes te maken. Hiermee kan meer maatwerk worden geboden voor verschillende gebruikers van het spoor;
- dat hoofdlijnen en beleidskeuzes op wetsniveau regelt, terwijl uitwerking zoveel mogelijk via lagere regelgeving gebeurt. Zo kan in de toekomst sneller worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

Er wordt een bijdrage geleverd aan SDG-doel 9 en BW-uitkomst 6, namelijk het zorgen voor een duurzame infrastructuur.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

De doelen zijn niet op een andere manier te bereiken dan door het doorlopen van een wetgevingsproces. Een modernisering van een wettelijk stelsel kan niet op een andere wijze tot stand komen dan via een wetgevingsproces. Juridische duidelijkheid voor gebruikers van het spoor kan alleen ontstaan als wetgeving eenduidig, overzichtelijk en eenvoudig is uit te leggen. Implementatie van EU-wetgeving kan alleen door wijziging van nationale wetgeving plaatsvinden.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Gegeven de aangrijpingspunten is het moderniseren van de wet- en regelgeving rondom spoor een kansrijke beleidsoptie.

c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

Identificeren van totaal aan wet- en regelgeving, ophalen van ideeën in de spoorsector over modernisering, afwegen van de verschillende belangen, opstellen van de gewijzigde wet- en regelgeving, toetsen van de voorgestelde wet- en regelgeving, consulteren en advies vragen en verwerken over de voorgestelde wet- en regelgeving, vaststellen van de wet- en regelgeving.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Moderniseren van de Spoorwegwet leidt tot een overzichtelijk, gebruiksvriendelijk en toekomstbestendig juridisch stelsel. Door de modernisering zijn er in de toekomst naar verwachting minder wetswijzigingen nodig om te voldoen aan nieuwe EU-regelgeving. Dit wordt mogelijk gemaakt door de formulering van het wetsvoorstel op hoofdlijnen. En opnemen van delegatiegrondslagen die regelen dat Europese regelgeving in de lagere Nederlandse regelgeving wordt opgenomen en uitgewerkt.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Er moet een formele consultatie worden doorlopen. Aan ACM, ILT, ProRail, Interprovinciaal overleg, samenwerkingsverband van de decentrale ov-autoriteiten en Raad voor Accreditatie wordt gevraagd om een uitvoerbaarheidstoets en indien relevant een handhaafbaarheidstoets uit te voeren. Het Adviescollege toetsing regeldruk voert een administratieve lastentoets uit. De Autoriteit Persoonsgegevens voert een data protection impact assement (DPIA) uit. De uitkomsten van deze toetsen zijn nog niet bekend.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Wetgeving moderniseren (Besluit en Regeling die bij de spoorwegwet horen).

b) Hoe houdt het voorstel rekening met doeltreffendheid en doelmatigheid?

Door de wetgeving te moderniseren en te verduidelijken worden de doelen (toekomstbestendig, flexibel stelsel van wetgeving; duidelijkheid creëren; efficiënt implementeren) op een doelmatige manier behaald. Er ontstaat hierdoor voor gebruikers van het spoor een duidelijk, begrijpelijk stelsel dat toekomstbestendig is, aansluit bij Europese wetgeving en flexibel genoeg is om in te spelen op toekomstige mobiliteitsbehoeften.

c) Hoe houdt het voorstel rekening met uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving)?

Bij het opstellen van de wetgeving is gekozen voor een zoveel als mogelijk lastenluwe implementatie van EU-wetgeving. Ook is beoogd om wetgeving beleidsneutraal te moderniseren. Daarbij is geprobeerd zo min mogelijk wijzigingen door te voeren die het doenvermogen, de regeldruk of handhaving aantasten. Als dit wel is gebeurd, dan is dit specifiek aangegeven in de regeldrukparagraaf. Ook is diverse instanties gevraagd om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets. Zo brengen zij ook de gevolgen voor hun eigen instantie in kaart.

d) Hoe houdt het voorstel rekening met brede maatschappelijke impact?

Door het spoor en de spoorse wetgeving toekomstbestendig te maken, wordt ervoor gezorgd dat ook voor toekomstige generaties het spoor een aantrekkelijk en betrouwbaar product blijft. Dit is

van belang voor het mobiliteitssysteem en de essentiële rol die het spoor vervult in de samenleving als geheel.

e) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Het is nooit helemaal zeker of de gemoderniseerde wetgeving voldoende toekomstvast is om toekomstige ontwikkelingen op te vangen - niemand kan immers in de toekomst kijken. Door een zo flexibel mogelijk stelsel te creëren, is echter geprobeerd om een stelsel te scheppen dat voldoende kan inspelen en meegroeien op nieuwe (Europese) ontwikkelingen. Zo zijn de regels rondom machinisten in een apart hoofdstuk opgenomen, omdat de Europese Commissie werkt aan een machinistenverordening. Verordeningen zijn rechtstreeks van kracht. Dat betekent dat alle nationale regels geschrapt moeten worden.

f) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Specifieke monitoring en evaluatie van de lagere regelgeving is op dit moment niet aan de orde, omdat in de lagere regelgeving geen substantiële beleidswijzigingen worden doorgevoerd. Er is sprake van beleidswijzigingen, maar deze zijn al op wetsniveau geregeld. Het besluit en de regeling zijn hier een invulling van. Evaluatie van de lagere regelgeving kan later aan de orde zijn, als bijvoorbeeld de noodzaak hiertoe ook is gebleken op het niveau van de wet.