
173

Besluit van 18 april 2017, houdende wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds in verband met het opnemen van een subsidiegrondslag voor ERTMS en een vervaldatum voor subsidies

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 9 februari 2017, nr. IenM/BSK-2017/16193, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 8, vierde en negende lid, en 9, eerste lid, van de Wet Infrastructuurfonds;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 22 februari 2017, nr. W14.17.0028/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 12 april 2017, nr. IenM/BSK-2017/79326, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit Infrastructuurfonds wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Uit het fonds kunnen in ieder geval uitgaven worden gedaan ten behoeve van categorieën of onderdelen van infrastructuur, welke zijn opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage.

2. In het tweede lid vervalt «of subsidies verstrekt».

3. Aan het slot van het derde lid vervalt de punt en wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

– Subsidieregeling ERTMS..

B

Na artikel 50 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 51

De artikelen 3 tot en met 22, 28 en 28a vervallen met ingang van 1 januari 2025, met dien verstande dat zij van toepassing blijven op voor die datum aangevraagde en verleende subsidies.

C

De bijlage wordt als volgt gewijzigd:

In de categorie «Spoorwegen, Infrastructuur t.b.v. veiligheid, navigatie, verkeersregeling en communicatie» wordt na «ATB-beveiliging;» ingevoegd: ERTMS;.

ARTIKEL II

1. Artikel I, onderdelen A, onder 3, B en C, treden in werking met ingang van 1 juli 2017.

2. Artikel I, onderdeel A, onder 1 en 2, treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 18 april 2017

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

Uitgegeven de *achtentwintigste* april 2017

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit Infrastructuurfonds.

Met het onderhavige besluit is in het Besluit Infrastructuurfonds een grondslag opgenomen om de totstandkoming van het Europees spoorbeveiligingssysteem ERTMS door andere organisaties dan ProRail te kunnen subsidiëren.

Ingevolge artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001 dienen subsidie-regelingen een vervaldatum (horizonbepaling) te bevatten. Met het onderhavige besluit is een vervaldatum voor de bepalingen in het besluit met betrekking tot subsidieverlening opgenomen.

2. Doel van het Infrastructuurfonds

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet Infrastructuurfonds is er een Infrastructuurfonds. Het fonds heeft blijkens het tweede lid van dat artikel tot doel de financiering en bekostiging van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd dan wel van infrastructuur die niet door het Rijk wordt of zal worden beheerd. Bij door het Rijk beheerde infrastructuur gaat het om uitgaven, bij niet door het Rijk beheerde infrastructuur om subsidies.

Het Infrastructuurfonds is in artikel 3, eerste lid, van genoemde wet aangewezen als een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001, dat door de Minister van Infrastructuur en Milieu (verder: de minister) wordt beheerd (tweede lid).

Jaarlijks wordt de raming van de verplichtingen, van de uitgaven en van de ontvangsten van het Infrastructuurfonds bij afzonderlijke begroting vastgesteld (artikel 3, derde lid, van de Wet Infrastructuurfonds). De minister biedt gelijktijdig met de begroting een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (verder: MIRT) aan de Staten-Generaal aan. Daarin wordt de verdeling van middelen voor verkeer en vervoer voor een periode van vijf jaar aangegeven met voorts een indicatieve duiding van groepen van projecten of beleidsterreinen die in de daaropvolgende tien jaar voor financiering en bekostiging in aanmerking komen. Het MIRT verschaft daarmee informatie over de uitgaven via de rijksbegroting die worden gedaan om de infrastructuur ten behoeve van het verkeer en vervoer zijn functie te kunnen laten vervullen (artikel 4 van de Wet Infrastructuurfonds).

Artikel 8, eerste lid, van de Wet Infrastructuurfonds bepaalt voorts dat ten laste van het fonds komen de uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd alsmede de uitgaven van daarmee samenhangende basisinformatie.

Uit het Infrastructuurfonds kunnen op grond van het tweede lid van artikel 8 van de genoemde wet naast de bedoelde uitgaven ook subsidies worden verstrekt aan onder meer provincies, gemeenten, waterschappen en andere publiekrechtelijke rechtspersonen en aan privaatrechtelijke rechtspersonen ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door hen wordt of zal worden beheerd.

Het Besluit Infrastructuurfonds vormt derhalve op grond van artikel 8 van de Wet Infrastructuurfonds de basis voor uitgaven ten behoeve van de aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur, welke door het Rijk wordt of zal worden beheerd alsmede de uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie. Het is daarnaast de basis voor het verstrekken van subsidies uit het Infrastructuurfonds

voor projecten voor de aanleg van (landelijke, regionale en lokale) infrastructuur en subsidie aan de beheerder van de landelijke spoorweginfrastructuur voor de kapitaallasten voortvloeien uit de investeringen in die spoorweginfrastructuur, de bediening en het onderhoud van die spoorweginfrastructuur. De minister beslist over het doen van een uitgave met inachtneming van het geldende meerjarenprogramma.

Verplichtingen die niet als zodanig voor het kalenderjaar zijn voorzien in het meerjarenprogramma, en die niet zijn een krachtens artikel 8, tweede lid, juncto artikel 9, van de Wet Infrastructuurfonds verstrekte subsidie, worden niet eerder aangegaan dan nadat de Staten-Generaal van zodanig voornemen op de hoogte zijn gebracht, voor zover het gaat om verplichtingen groter dan € 4.500.000,- (artikel 10 van de Wet Infrastructuurfonds). Een subsidie ten laste van de begroting die nog niet is vastgesteld, wordt verleend onder de voorwaarde, bedoeld in artikel 4:34, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, namelijk dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

3. Strekking van de wijzigingen van het Besluit Infrastructuurfonds

3.1 Grondslag voor subsidies in het kader van ERTMS

In het Regeerakkoord Bruggen Slaan (2012) is opgenomen dat vanaf 2016 met gebruikmaking van bestaande budgetten het Europees spoorbeveiligingssysteem ERTMS (verder: ERTMS) gefaseerd wordt ingevoerd. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, ProRail en NS werken op dit moment samen aan de implementatie van ERTMS in een gezamenlijk programma.

Momenteel vergoedt het ministerie ProRail en NS kosten voor de totstandkoming van ERTMS op grond van het Samenwerkingsconvenant voor de Planuitwerkingsfase ERTMS van 25 september 2014 (Stcrt. 2014, 32514). ProRail kan via een subsidie op basis van het Besluit Infrastructuurfonds worden vergoed voor de totstandkoming van ERTMS. Het Besluit Infrastructuurfonds biedt echter geen ruimte om andere organisaties, zoals spoorvervoerders, op dezelfde manier te vergoeden.

Om ook andere organisaties via een subsidieregeling kosten voor de totstandkoming van ERTMS in de Realisatiefase ERTMS te kunnen vergoeden, is in artikel 2, derde lid, van het Besluit Infrastructuurfonds de Subsidieregeling ERTMS onder de in dat lid opgenomen bevoegdheid tot subsidieverlening gebracht. In verband daarmee is tevens de bij dat besluit behorende bijlage aangepast. Op grond van de in artikel 2, derde lid, van het besluit genoemde Subsidieregeling ERTMS kan door de minister in de Realisatiefase uit het Infrastructuurfonds subsidie worden verleend. Op grond van artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001 moet de Subsidieregeling ERTMS een tijdstip bevatten waarop die regeling vervalt.

3.2 Horizonbepaling op grond van artikel 24a Comptabiliteitswet 2001

Artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001 is op 1 januari 2014 in werking getreden. Het eerste lid van dat artikel bepaalt wat onder subsidieregeling wordt verstaan: een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling op grond waarvan een subsidie kan worden verstrekt, waarop ingevolge artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht titel 4.2 van die wet van toepassing is. Het Besluit Infrastructuurfonds vormt een regeling als bedoeld in artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001 voor zover deze een zelfstandige titel tot subsidieverlening vormt.

Het tweede lid van artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001 bepaalt dat een subsidieregeling van het Rijk een tijdstip bevat waarop die regeling vervalt. Dit tijdstip valt niet later dan het tijdstip waarop na de inwerkingtreding van die regeling vijf jaren zijn verstreken.

Het zevende lid van genoemd artikel 24a bepaalt dat subsidieregelingen die geen einddatum kennen bij de inwerkingtreding van dat artikel worden voorzien van een vervaldatum die niet later ligt dan 1 juli 2017, tenzij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een langere duur vast te stellen (artikel 24a, tweede en vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001). Het Besluit Infrastructuurfonds bevatte geen vervaldatum bij de inwerkingtreding van artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001.

Uit de toelichting op artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001 blijkt dat is gekozen voor het regelen van een horizonbepaling (vijf jaar) voor subsidies in de Comptabiliteitswet 2001, omdat het instellen van een subsidiehorizon sterk samenhangt met het budgetrecht van de Staten-Generaal en met name met de afwegingsfunctie van de begrotingen (allocatieaspect van de publieke middelen). De Comptabiliteitswet 2001 regelt namelijk het beheer van de publieke middelen primair vanuit de invalshoek van het budgetrecht.

Bij uitzondering kan van die vijf jaar worden afgeweken (artikel 24a, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001). In het zevende lid van dit artikel wordt eveneens verwezen naar deze afwijkmogelijkheid. Een langere termijn is mogelijk voor subsidieregelingen waarbij een looptijd van vijf jaar of korter gelet op de aard van de te subsidiëren activiteit en de daarmee gemoeide belangen onevenredig afbreuk zou doen aan de effectiviteit van de subsidie. Daarnaast dient er in dat geval tijdens de looptijd van de regeling een verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidie aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal te worden gezonden.

Het Besluit Infrastructuurfonds bevat ook bepalingen die betrekking hebben op uitgaven die geen subsidies zijn. Deze bepalingen zijn opgenomen in artikel 2, eerste en tweede lid. Voor zover het besluit betrekking heeft op uitgaven is het niet aan te merken als een subsidieregeling en valt het niet onder het regime van artikel 24a van de Comptabiliteitswet 2001.

Voor het Besluit Infrastructuurfonds, althans voor zover dit besluit is aan te merken als subsidieregeling, is gekozen voor een termijn langer dan vijf jaar en wel tot 1 januari 2025. Deze datum hangt samen met de duur van de beheerconcessie die op basis van de Spoorwegwet aan de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur is verleend (ProRail). Paragraaf 4 van het Besluit Infrastructuurfonds betreft namelijk subsidies voor kapitaallasten, bediening en onderhoud van het landelijk spoorwegnet. Deze subsidie wordt jaarlijks aangevraagd en verstrekt.

Ook voor grote projecten en overige projecten als bedoeld in de paragrafen 2 en 3 van het Besluit Infrastructuurfonds, welke de MIRT-spelregels en procedures volgen, is een vervalt termijn tot 2025 gerechtvaardigd. Voorafgaand aan de formele subsidieverstreking moeten aanvragers en marktpartijen namelijk vaak al beslissingen nemen waarmee aanzienlijke kosten kunnen zijn gemoeid. Ook zullen betrokkenen vaak aanloopkosten maken voordat een subsidie kan worden aangevraagd. De effectiviteit van de subsidie kan door een kortere looptijd van het besluit worden geschaad.

In het meerjarige kader van beheer en onderhoud van alle in de paragrafen 2, 3 en 4 genoemde projecten, zou het tussentijds vervallen van het Besluit Infrastructuurfonds ook tot onzekerheid bij betrokkenen kunnen leiden en daarmee zowel de bediening en het onderhoud van het landelijke spoorwegnet als de behandeling van de MIRT-projecten in gevaar kunnen brengen.

Tegen deze achtergrond kan worden geconcludeerd dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 24a, vijfde lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2001.

Voor wat betreft het verslag over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidies voor aanlegprojecten en de subsidie voor kapitaallasten, bediening en onderhoud van het landelijk spoorwegnet wordt opgemerkt dat over deze subsidies jaarlijks wordt gerapporteerd in de Begroting Infrastructuurfonds, het MIRT en het Jaarverslag Infrastructuurfonds. De evaluatieprogrammering in de begroting geeft het onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid weer. Daarin zijn ook evaluaties voor aanleg en onderhoud van het spoor opgenomen.

Gezien dit pakket van reeds bestaande rapportages en evaluaties kan worden gesteld dat reeds wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 24a, vijfde lid, onder b, van de Comptabiliteitswet 2001.

Als gevolg van het opnemen van een vervaldatum tot 2025, zullen met ingang van 1 januari 2025 de artikelen uit het Besluit Infrastructuurfonds die betrekking hebben op subsidies vervallen. Artikel 2, derde lid, van het besluit vervalt echter niet. Dit artikellid heeft betrekking op subsidies die niet op grond van het Besluit Infrastructuurfonds maar op grond van de in dat artikellid genoemde wet en regelingen worden verstrekt. Het Besluit Infrastructuurfonds blijft na 31 december 2024 van toepassing op subsidies die voor de datum van 1 januari 2025 zijn aangevraagd en verleend.

4. Gevolgen

De wijzigingen van het Besluit Infrastructuurfonds hebben geen gevolgen voor burgers, bedrijven of instellingen. Evenmin hebben die wijzigingen regeldrukgevolgen, waaronder administratieve lasten en nalevingskosten. Daarom heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

5. Voorhang en nahang

Conform de in artikel 24a, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 voorgescreven procedure is het ontwerp van dit besluit overgelegd aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Ingevolge artikel 15 van de Wet Infrastructuurfonds treedt een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 8 of 9 niet eerder in werking dan twee maanden na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit is geplaatst.

Artikelsgewijs

Artikel I

Zie hiervoor het algemene deel van de toelichting.

Artikel II

Het onderhavige besluit treedt voor het grootste deel in werking op 1 juli 2017. Dat is in overeenstemming met de systematiek van de vaste verandermomenten, zoals vastgelegd in het vigerende kabinetsbeleid en in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor het overige deel treedt het besluit in werking op 1 januari 2025.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma