

Vergaderjaar 1998–1999

26 351

Aanpassing van de Spoorwegwet in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt aanpassing van de Spoorwegwet, ter uitvoering van richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235) (verder: de richtlijn).

De richtlijn is gebaseerd op het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie (Trb. 1992, 74), waarbij in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap een Titel XII «transeuropese netwerken» werd opgenomen. Volgens deze titel bevordert de Gemeenschap de totstandbrenging, ontwikkeling, onderlinge koppeling en interoperabiliteit van netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie en energie-infrastructuur, om ten volle profijt te kunnen trekken van de voordelen die uit de totstandkoming van een ruimte zonder binnengrenzen voortvloeien. In dat kader wordt door de richtlijn een dergelijk netwerk voor transeuropees personenvervoer met hoge-snelheidstreinen tot stand gebracht onder de naam «transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem».

Het doel van de richtlijn is dan ook tweeledig, namelijk enerzijds het realiseren van een veilig en ononderbroken – «interoperabel» – transeuropees verkeer van hoge-snelheidstreinen waarbij bepaalde snelheden gehaald kunnen worden, en anderzijds het wegnemen van nationale technische handels- en toegangsbelemmeringen voor hoge-snelheidsonderdelen- en materieel. Voor het bereiken van deze doelstellingen is het nodig om de uit oogpunt van interoperabiliteit cruciale voorschriften Europees te harmoniseren. De eerste doelstelling vereist het voldoen aan voorschriften, uit de tweede doelstelling volgt dat handel en toegang niet belemmerd mogen worden door strengere voorschriften dan voorschriften die van kracht zijn in de overige lidstaten. Dat betekent niet dat er een universeel systeem gecreëerd moet worden; gedetailleerde voorschriften zullen zich beperken tot die gedeelten die kritisch zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn. Het geheel moet vervolgens beantwoorden aan de als «essentiële eisen» aangeduide globale doelnormen.

Bij besluit van het gemengd comité van de EER nr. 25/97 van 30 april 1997 (PbEG L 242/74) is het toepassingsgebied van de richtlijn uitgebreid tot de Europese Economische Ruimte.

2. De Richtlijn

2.1. Systematiek normstelling

Om de verschillende hoge-snelheidsnetten van de lidstaten op elkaar af te stemmen zonder dat alle toepasselijke normen volledig Europees geharmoniseerd zouden moeten worden, volgt de richtlijn de systematiek van de «nieuwe aanpak». Dit houdt in dat er in de richtlijn zelf geen gedetailleerde technische voorschriften worden opgenomen, maar dat wordt volstaan met het opnemen van globale doelvoorschriften, de «essentiële eisen». Het gehele transeuropese hoge-snelheidsspoorwegsysteem moet voldoen aan deze essentiële eisen. Deze essentiële eisen worden vervolgens nader ingevuld door middel van het aanwijzen en vaststellen van concrete technische normen. Hiertoe worden technische specificaties inzake interoperabiliteit vastgesteld (verder: TSI's), waarin onder andere wordt bepaald aan welke technische specificaties in ieder geval moet worden voldaan om aan de essentiële eisen te kunnen voldoen. Dit kan zowel door verwijzing naar bestaande technische normdocumenten als door verwijzing naar speciaal voor hoge-snelheidsmaterieel- en onderdelen in opdracht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen opgestelde normen. Door te voldoen aan deze concrete technische normen ontstaat het vermoeden dat op de door de normen bestreken terreinen ook wordt voldaan aan de essentiële eisen.

De TSI's zullen met name specificaties vaststellen voor de «interfaces». Dat wil zeggen dat op die terreinen die cruciaal zijn voor de technische afstemming van de trein op de infrastructuur of van bepaalde onderdelen of subsystemen onderling gedetailleerd aangegeven zal worden waar beide aan moeten voldoen.

Nadat een onafhankelijke keuringsinstantie volgens de procedures van de TSI overeenstemming met de essentiële eisen heeft vastgesteld mag een verklaring opgesteld worden, die in alle lidstaten het wettelijk vermoeden schept dat het onderdeel of het materieel in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften. De richtlijn verplicht echter slechts tot het voldoen aan de essentiële eisen en de bepalingen van TSI's. Het door de verklaring geschapen vermoeden van overeenstemming met de essentiële eisen is een door de lidstaten weerlegbaar vermoeden, bijvoorbeeld indien een lidstaat constateert dat een trein onveilig is. De lidstaat kan dan voorlopige maatregelen treffen, die vervolgens op communautair niveau moeten worden gefiatteerd.

De bepalingen van de richtlijn zijn derhalve voor het gehele transeuropese hoge-snelheidsspoorwegsysteem zowel aanvullend als exclusief; aanvullend in de zin dat de niet strijdige nationale voorschriften van toepassing blijven, exclusief daar waar materiële bepalingen Europees vastgesteld zijn om de interoperabiliteit te verzekeren. Tevens kan een op zichzelf in een lidstaat nog geldig nationaal voorschrift niet meer tegengeworpen worden aan onderdelen en subsystemen uit andere lidstaten, indien daarvoor een EG(keurings)verklaring is opgesteld.

2.2. Onderverdeling transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem

Volgens de richtlijn is het geheel van infrastructuur, rollend materieel en exploitatie van de op elkaar aangesloten nationale hoge-snelheidsnetten in abstracto te zien als één transeuropees hoge-snelheidsspoorweg-

systeem. Dit systeem wordt vervolgens om praktische redenen onderverdeeld in subsystemen. Daar waar de interoperabiliteit van het systeem afhangt van een bepaald onderdeel bevat een subsysteem interoperabiliteitsonderdelen.

2.2.1. subsystemen

De richtlijn (bijlage II) onderscheidt twee soorten subsystemen:

- vier subsystemen die overeenkomen met gebieden van structurele aard (verder: structurele subsystemen), te weten infrastructuur, energie, besturing en seingeving, en rollend materieel; en
- vier subsystemen die overeenkomen met gebieden van functionele aard (verder: functionele subsystemen), te weten onderhoud, milieu, exploitatie en gebruikers.

Voor de structurele subsystemen en het functionele subsysteem «onderhoud» wordt in ieder geval een TSI opgesteld (artikel 5, eerste lid, van de richtlijn). Voor de functionele subsystemen zullen alleen TSI's worden opgesteld indien dit nodig is om de interoperabiliteit van de structurele subsystemen te verzekeren.

2.2.2. interoperabiliteitsonderdelen

Een interoperabiliteitsonderdeel is een onderdeel waarvan de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem direct of indirect afhankelijk is. Dit kunnen onderdelen zijn die specifiek zijn ontworpen voor hoge-snelheidstoepassingen of onderdelen die hiervoor niet speciaal zijn ontworpen, maar die geschikt zijn voor hoge-snelheidstoepassingen omdat aan bepaalde prestatie-eisen of eisen met betrekking tot bepaalde kenmerken wordt voldaan. Zowel een draaistel als een pakket besturingssoftware kan in beginsel een interoperabiliteitsonderdeel zijn, indien het bestemd is om deel uit te gaan maken van een subsysteem en de interoperabiliteit er direct of indirect van afhangt.

Een interoperabiliteitsonderdeel ontstaat doordat er voor het onderdeel of een gedeelte van het onderdeel door een TSI een interface is gedefinieerd. Een interface beschrijft gedetailleerd welke kenmerken een bepaald onderdeel moet hebben of wat een bepaald onderdeel moet kunnen om probleemloos te kunnen functioneren in combinatie met een ander interoperabiliteitsonderdeel of in combinatie met het subsysteem als geheel. De interface definieert, zo mogelijk door verwijzing naar Europese specificaties, de technische kenmerken van de grensvlakken van het onderdeel. Zodoende ontstaat geen onnodige bemoeienis met de technische ontwikkeling of de gewenste kenmerken van de rest van het onderdeel, terwijl tegelijkertijd gegarandeerd wordt dat onderdelen die beantwoorden aan de norm van de interface overal in Europa op de markt gebracht kunnen worden voor toepassing in subsystemen. Hoe meer onderdelen van een subsysteem zelfstandig op de markt gebracht worden hoe meer interfaces gedefinieerd zullen moeten worden om deze op elkaar af te stemmen. Het aantal interoperabiliteitsonderdelen dat uiteindelijk op de markt gebracht zal worden is op deze wijze afhankelijk van de markt zelf.

Indien een fabrikant een compleet draaistel levert zal dit complete draaistel een interoperabiliteitsonderdeel zijn. Voor het grensvlak van het draaistel met het rijtuig wordt de interface gedefinieerd, die bijvoorbeeld bepaalt aan welke kenmerken de bevestigingspunten moeten voldoen. De fabrikant van het draaistel kan ieder draaistel met die kenmerken aanbieden voor gebruik onder hoge-snelheidstreinen. Indien een andere fabrikant apart wielen voor draaistellen gaat leveren zal de interface voor het grensvlak wiel – draaistel gedefinieerd worden. Hierdoor wordt zowel

het wiel, het draaistel zonder wielen als het complete draaistel een interoperabiliteitsonderdeel.

Dit laat onverlet dat er naast de eisen aan de kenmerken van het onderdeel op het grensvlak, die met name van belang zijn voor de vrije handel en de interoperabiliteit, specifiek uit oogpunt van veiligheid of een andere essentiële eis in een TSI bepalingen voor interoperabiliteitsonderdelen kunnen zijn opgenomen.

2.3. Essentiële eisen, TSI's, Europese specificaties en keuringsmodules

2.3.1. essentiële eisen

De richtlijn omschrijft de essentiële eisen als: het geheel van de in bijlage III omschreven voorwaarden waaraan het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen moeten voldoen. Ter illustratie van het globale karakter van de essentiële eisen kan bijvoorbeeld genoemd worden de eis dat de elektrische uitrusting de veilige werking van de besturings- en seingevinginstallaties niet in gevaar mag brengen. Naast de in bijlage III omschreven eisen kunnen per subsysteem nog essentiële eisen vastgelegd worden in de TSI's.

2.3.2. TSI's

Zoals gezegd worden de essentiële eisen voor subsystemen geconcretiseerd door middel van TSI's. Het ontwerp voor een TSI wordt gemaakt door de representatieve gemeenschappelijke instantie, volgens een opdracht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De representatieve gemeenschappelijke instantie bestaat uit vertegenwoordigers van de beheerders van infrastructuur, van de spoorwegondernemingen en van de industrie. Zowel de opdracht als de TSI zelf worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 21 van de richtlijn. Dit houdt in dat een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten onder voorzitterschap van de Commissie via een gewogen stemprocedure advies uitbrengt over een door de Commissie opgesteld ontwerp. Bij een positief advies wordt de TSI of de opdracht door de Commissie vastgesteld, bij een negatief advies beslist de Raad van de Europese Unie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Voor ieder structureel subsysteem en het functionele subsysteem «onderhoud» wordt een TSI opgesteld, waarin, voor zover dat uit oogpunt van interoperabiliteit nodig is, bepaald wordt:

- wat de essentiële eisen zijn;
- welke «fundamentele parameters» er gelden, zoals belasting per as, minimumboogstralen e.d.;
- aan welke voorwaarden moet worden voldaan om gespecificeerde prestaties (o.a. snelheden) te bereiken op aangelegde en aangepaste hoge-snelheidslijnen;
- welke nadere voorschriften gelden voor specifieke gevallen;
- voor welke interoperabiliteitsonderdelen Europese specificaties moeten worden vastgesteld; en
- welke procedures of modules uit het Besluit 93/465/EEG van de Raad betreffende de modules voor de verschillende fasen van de overeenstemmings-beoordelingsprocedures en de voorschriften inzake het aanbrengen en het gebruik van de CE-markering van overeenstemming (PbEG L 220) gevolgd moeten worden om vast te stellen of interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen voldoen aan de eisen.

Het voldoen aan TSI's ten tijde van het in de handel brengen of het in gebruik nemen zal in de regel vastgesteld worden door de keuringsprocedures. Met name functionele TSI's, bijvoorbeeld met betrekking tot onderhoud, zullen naar verwachting echter slechts gedeeltelijk technische, keurbare voorschriften bevatten en overigens voornamelijk een gedragsnormerend karakter hebben. Overigens bepaalt de richtlijn dat ook na keuring subsystemen (en dus daarin verwerkte interoperabiliteitsonderdelen) moeten blijven voldoen aan de desbetreffende TSI. Daarnaast kan een TSI bijvoorbeeld bepalingen bevatten met betrekking tot keuring door een aangemelde instantie van de in het subsysteem te verwerken interoperabiliteitsonderdelen door aanduiding van een te volgen keuringsmodule. Bij «gebruikers» in het kader van de functionele TSI's moet gedacht worden aan reizigers.

Het Economisch en Sociaal Comité van de Unie heeft in haar advies van 23 november 1994 (PbEG C 397) gesteld dat in deze TSI ook voorschriften opgenomen zouden moeten worden voor harmonisatie van het aanbod van de verschillende maatschappijen, informatieverstrekking en reservering en uitgifte van vervoerbewijzen. De Raad meent echter dat deze onderwerpen niet apart van het conventionele spoorvervoer voor Europese harmonisatie in aanmerking komen. Aangezien onderwijs en opleiding tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren is een amendement van het Europees Parlement tot harmonisatie van de kwalificatie- en opleidingseisen van het personeel door de Commissie en de Raad als strijdig met het subsidiariteitsbeginsel verworpen.

2.3.3. Europese specificaties

Voor het concretiseren van de essentiële eisen maken de TSI's zo veel mogelijk gebruik van verwijzing naar Europese specificaties. Dit is een verzamelbegrip voor drie soorten normen die gedefinieerd worden in richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PbEG L 199). Nationale normen kunnen ook een Europese specificatie zijn, indien het een omzetting vormt van een Europese norm en de referentie van de norm is gepubliceerd (artikel 10, vierde lid, van de richtlijn). Het Nederlands Normalisatie Instituut verzorgt de omzettingen en de publikatie van de referenties in de Staatscourant. Een «Europese norm» is een norm die door de Europese Commissie voor normalisatie (CEN) of het Europees Comité voor elektrotechnische normalisatie (Cenelec) volgens de gemeenschappelijke regels van deze organisaties als «Europese norm» (EN) of «Harmonisatiebescheid» (HD) is goedgekeurd. Voor telecommunicatienormen bestaat een apart Europees normalisatie-instituut (ETSI). De Commissie publiceert de referenties van de Europese specificaties in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Een omgezette nationale norm dient goed onderscheiden te worden van de puur nationale normen die in de lidstaten op grond van artikel 10, vijfde lid, van de richtlijn, toegepast kunnen worden bij afwezigheid van Europese specificaties. Indien een fabrikant ter voldoening aan de essentiële eisen gebruikt maakt van andere – niet verplichte – normen of specificaties moet dit door de lidstaat worden doorgegeven aan de Europese Commissie en de overige lidstaten. Hetzelfde geldt m.m. op grond van artikel 16, derde lid, van de richtlijn, voor aanvullende door de aanbestedende dienst opgestelde specificaties voor subsystemen. Uiteraard geldt dit niet voor de talloze technische specificaties waaraan een produkt voldoet die geen relatie hebben met het voldoen aan de essentiële eisen. Een voordeel van deze werkwijze is dat aan fabrikanten en aanbestedende diensten vrijheid wordt gelaten in de keuze van technische specificaties voorzover het geheel maar aan TSI's (met de

relevante Europese specificaties) en essentiële eisen blijft voldoen. Zodoende worden technische vooruitgang en mogelijkheden om te concurreren niet onnodig belemmerd.

2.3.4. keuringsmodules

De keuringsmodules zijn vastgelegd in Besluit 93/465/EEG van de Raad betreffende de modules voor de verschillende fasen van de overeenstemmings-beoordelingsprocedures en de voorschriften inzake het aanbrengen en het gebruik van de CE-markering van overeenstemming (PbEG L 220) (verder: modulebesluit). Het besluit omschrijft de verschillende gestandaardiseerde keuringsmodules die als uitvloeisel van het beleid van de Raad van de Europese Unie zoveel mogelijk gebruikt zullen worden voor de keuring van interoperabiliteitsonderdelen. Voor de beginselen en voorwaarden voor de EG-keuring van subsystemen zal blijkens de considerans van de richtlijn (drieëntwintigste overweging) een aparte module worden vastgesteld.

De modules beschrijven verplichtingen van fabrikanten en aangemelde instanties om te komen tot de vaststelling dat een bepaald produkt in overeenstemming is met eisen van een (nieuwe aanpak)richtlijn. De modules variëren van het uitvoeren van een beproeving door de fabrikant (module A, interne fabricagecontrole) tot het controleren van het kwaliteitsborgingssysteem van de productieorganisatie van de fabrikant zelf door een onafhankelijke aangemelde instantie (module H, volledige kwaliteitsborging). Met uitzondering van module A is voor uitvoering van iedere keuringsmodule betrokkenheid van een aangemelde instantie vereist. Met het oog op de interne samenhang van een module wordt het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen onwenselijk geacht om aangemelde instanties aan te wijzen voor een gedeelte van een module.

2.4. Aangemelde instanties

Iedere lidstaat kan onder zijn jurisdictie gevestigde instanties aanmelden als instantie voor de beoordeling van conformiteit of geschiktheid voor gebruik van interoperabiliteitsonderdelen of de EG-keuring van subsystemen. Het is van groot belang dat de aangemelde instantie zijn taken integer uitvoert, aangezien het een lidstaat in principe verboden is om naast de door de fabrikant of aanbestedende dienst opgestelde EG (keurings)verklaring nog ander bewijs van het voldoen aan de normen van de richtlijn te verlangen. De EG (keurings)verklaring op zijn beurt mag in vrijwel alle gevallen alleen opgesteld worden indien een aangemelde instantie daarvoor goedkeuring heeft gegeven, in de vorm van een onderzoekcertificaat (bij interoperabiliteitsonderdelen) of een conformiteitsverklaring (bij subsystemen). Daarom moeten aan te melden instanties in ieder geval voldoen aan de minimumcriteria van bijlage VII, die onder andere betrekking hebben op integriteit en onafhankelijkheid, vakbekwaamheid en verzekeringsplicht. In de communautaire verhoudingen zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het functioneren van door hen aangemelde instanties. De lidstaten zijn dan ook vrij om aanvullende voorwaarden voor aanmelding te bepalen of bepaalde op zichzelf geschikte kandidaten niet aan te melden. Krachtens artikel 20, tweede lid, van de richtlijn worden instanties die voldoen aan de relevante Europese normen – de EN 45 000 serie – vermoed te voldoen aan de minimumcriteria van bijlage VII. In dat kader zal een aan te melden instantie ook aan moeten tonen te beschikken over voldoende specifieke deskundigheid om beoordelingen of keuringen op grond van deze richtlijn te kunnen doen. Als een lidstaat of de Commissie van de Europese Gemeenschappen van mening is dat een aangemelde instantie niet goed

functioneert voorziet de richtlijn in een procedure om vast te stellen wat er moet gebeuren (artikel 20, vierde lid). De lidstaat die de instantie aangemeld heeft moet de (nationale) erkenning ook weer kunnen intrekken.

Zodra een lidstaat een instantie erkent wordt deze aangemeld bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen, die de aanmelding publiceert. Vervolgens kan de aangemelde instantie in alle lidstaten de werkzaamheden aanbieden waarvoor aanmelding heeft plaatsgevonden. De betrokken fabrikant of aanbestedende dienst is vrij in de keuze van een aangemelde instantie, waardoor een Europese en vrije markt voor keuringsactiviteiten kan ontstaan. Hoewel een aangemelde instantie in principe verantwoordelijk is voor uitvoering van een gehele keuringsmodule ten aanzien van een bepaald onderdeel of subsysteem, kunnen bepaalde werkzaamheden wel, onder behoud van verantwoordelijkheid, worden uitbesteed.

3. Het wetsvoorstel

3.1. Algemeen

De belangrijkste elementen van de richtlijn zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Voorts worden ter uitvoering van de richtlijn enkele ingrijpende bevoegdheden aan de Minister van Verkeer en Waterstaat geattribueerd, zoals de bevoegdheid om ondeugdelijke interoperabiliteitsonderdelen uit de handel te laten halen en de bevoegdheid om instanties te erkennen als aan te melden instanties. Als gevolg van het in paragraaf 2, onderdeel a, beschreven aanvullende en exclusieve karakter van de bepalingen van de richtlijn kunnen deze bepalingen in beginsel op vrijwel alle in de Spoorwegwet met betrekking tot infrastructuur en rollend materieel geregelde onderwerpen van toepassing zijn. Dit is de reden dat wordt voorgesteld om in een apart hoofdstuk uitvoering aan de richtlijn te geven. Zodoende wordt voorkomen dat overal waar bepalingen van de richtlijn nu of in de toekomst van invloed zouden kunnen zijn aangegeven moet worden dat de bepalingen ten aanzien van subsystemen en interoperabiliteitsonderdelen slechts gelden onder voorbehoud van bepalingen krachtens de richtlijn. Bovendien zouden alsnog aparte bepalingen met betrekking tot EG-(keurings)verklaringen en dergelijke opgenomen moeten worden.

Voor wat betreft subsystemen van structurele aard sluit het wetsvoorstel deels aan bij de bestaande bevoegdheid krachtens artikel 7 om machtiging tot ingebruikneming van infrastructuur en rollend materieel te verlenen. Het is blijkens considerans (drieëntwintigste overweging) en artikel 14 van de richtlijn ook nadrukkelijk de bedoeling om na de EG-keuring van subsystemen nog een nationale toestemming voor ingebruikneming te behouden.

De reikwijdte van de voorgestelde algemene delegatiegrondslag is niet beperkt tot uitsluitend uitvoering van richtlijn 96/48/EG, maar wel tot uitvoering van de bepalingen van het voorgestelde hoofdstuk en de richtlijn (artikel 32g, eerste lid). Niet alle bepalingen van de richtlijn worden in dit wetsvoorstel geïmplementeerd en voor zover er nog geen TSI's zijn vastgesteld kunnen nog nadere nationale voorschriften noodzakelijk zijn. Hierbij moet wel bedacht worden dat deze voorschriften zowel vooraf als na inwerkingtreding genotificeerd moeten worden en bovendien niet geldend gemaakt kunnen worden tegen interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen uit andere lidstaten waarvoor een verklaring is opgesteld. Voorts kunnen op grond van het voorgestelde artikel 32g, eerste lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nog andere

bindende communautaire besluiten worden uitgevoerd voor zover deze betrekking hebben op interoperabiliteitsonderdelen of subsystemen.

In het wetsvoorstel wordt dynamisch verwezen naar de richtlijn en naar de nog niet bestaande TSI's. De vermelding van de datum waarop de richtlijn is vastgesteld beoogt zoals gebruikelijk niet de wijziging statisch te doen zijn. Hierdoor werkt vaststelling van een TSI of een wijziging van de richtlijn direct door in de Nederlandse rechtsorde. De richtlijn verplicht dit ook met zoveel woorden door bijvoorbeeld te bepalen dat voor de opstelling van een EG-verklaring de TSI gehanteerd moet worden (artikel 13, eerste lid). De volgens aanwijzing 343 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) vereiste bepaling betreffende het moment van doorwerking in het Nederlandse recht is opgenomen in artikel 32g.

Op grond van artikel 23, eerste lid, van de richtlijn, zal dit wetsvoorstel aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen genotificeerd moeten worden, indien het tot wet verheven en in werking getreden is. Aan de richtlijn moet uiterlijk in april 1999 uitvoering zijn gegeven.

3.2. De aangemelde instantie als (zelfstandig) bestuursorgaan

Het afgeven van een onderzoekcertificaat of conformiteitsverklaring door een aangemelde instantie wijzigt de publiekrechtelijke rechtspositie van fabrikant respectievelijk aanbestedende dienst, aangezien het wetsvoorstel analoog aan de richtlijn stelt dat het verboden is om een EG(keurings)verklaring op te stellen zonder dat een aangemelde instantie een onderzoekcertificaat of conformiteitsverklaring heeft afgegeven. Afgifte vormt derhalve uitoefening van openbaar gezag. Op grond van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht is de aangemelde instantie in zoverre een bestuursorgaan dat een besluit neemt. Dat heeft onder andere tot gevolg dat tegen een besluit om geen onderzoekcertificaat of conformiteitsverklaring af te geven de bezwaarprocedure openstaat en dat de aangemelde instantie bij afgifte gebonden is aan in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen eisen inzake zorgvuldigheid en motivering. In de door bijlage VII, onder 7, van de richtlijn, geëiste geheimhoudingsplicht van personeel van aangemelde instanties wordt voorzien in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

De aangemelde instantie voert zijn taken niet onder ministeriële verantwoordelijkheid uit en moet derhalve beschouwd worden als een zelfstandig bestuursorgaan. De taken van de aangemelde instanties zijn samen te vatten als het uitvoeren van technische keuringen, beproevingen en beoordelingen en betrokkenheid bij het ontwerp en de totstandkoming van subsystemen en interoperabiliteitsonderdelen. Bij de overheid is onvoldoende gespecialiseerde technische expertise aanwezig om een grote verscheidenheid aan interoperabiliteitsonderdelen of technisch zeer complexe eenheden als subsystemen gedetailleerd te kunnen beoordelen. Daarnaast voorziet de richtlijn niet in de mogelijkheid om de bestuurstaak – het afgeven van onderzoekcertificaten en conformiteitsverklaringen – los te koppelen van het zijn van aangemelde instantie. Het beperken van de rol van aan te melden instanties tot bijvoorbeeld het adviseren van de minister omtrent de afgifte van keuringsverklaringen zou tegelijkertijd aanmelding van Nederlandse instanties onmogelijk maken. Het niet aanmelden van particuliere technische (keurings)instanties zou zodoende haaks staan op de systematiek van de «nieuwe aanpak» en het daarop gebaseerde beleid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen zoals dit bijvoorbeeld is verwoord in de «Gids voor de toepassing van de op basis van de nieuwe aanpak en de globale aanpak tot stand gekomen richtlijnen tot technische harmonisatie in de Gemeenschap» (Europese

Commissie, eerste versie 1994, ISBN 92-826-8587-X). Als motivering voor het laten uitvoeren van een publieke taak door een private organisatie kan tenslotte nog gewezen worden op mogelijke belangenverstrengeling indien de overheid optreedt als aanbestedende dienst.

Als gevolg van de communautaire dimensie geschiedt de waarborging dat de bestuurstaak correct wordt uitgevoerd niet zozeer aan de hand van de aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (de aanwijzingen, genoemd in aanwijzing 124b, derde lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving), maar voornamelijk via de eisen voor aanmelding zoals die volgen uit bijlage VII en de invulling daarvan volgens de eerder genoemde EN 45 000 serie.

In plaats van het opvolgen van aanwijzing 124s Ar zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op het functioneren als aangemelde instantie toegesneden informatieverplichtingen worden vastgesteld. Aanwijzing 124ij Ar wordt niet gevolgd. De in deze aanwijzing bedoelde evaluatiebepaling is met betrekking tot aangemelde instanties in deze vorm onwenselijk. Indien een bepaalde aangemelde instantie niet goed functioneert voorzien richtlijn en besluit voldoende in mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen of de erkenning in te trekken. Indien het systeem van aangemelde instanties geëvalueerd moet worden ligt het voor de hand dit op communautair niveau te laten plaatsvinden. Om een periodieke heroverweging van een erkenning als aangemelde instantie te garanderen zullen aangemelde instanties in beginsel voor bepaalde tijd erkend worden.

3.3. Handhaving

Artikel 32g, derde lid, van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van handhaving door bestuursdwang met inbegrip van de mogelijkheid tot oplegging van een dwangsom. Daarnaast zal de erkenning van een aangemelde instantie ingetrokken kunnen worden. Het opstellen van EG(keurings)verklaringen bij inter-operabiliteitsonderdelen respectievelijk subsystemen is op zichzelf niet verplicht, waardoor daarop gerichte handhaving overbodig is. Indien in een subsysteem interoperabiliteitsonderdelen verwerkt zijn zonder EG-verklaring zal dit aanleiding moeten zijn voor een aangemelde instantie om bij de keuring van het subsysteem die onderdelen apart (goed) te keuren of geen conformiteitsverklaring af te geven. De conformiteitsverklaring staat tenslotte garant voor het voldoen aan de essentiële eisen door het gehele subsysteem. Indien een aanvraag tot machtiging voor ingebruikneming van een subsysteem niet vergezeld gaat van een EG-keuringsverklaring, zal anderszins aangetoond moeten worden dat het geheel aan de essentiële eisen voldoet. Evident nadeel hiervan voor de aanvrager van een machtiging voor bijvoorbeeld rollend materieel is, dat hetzelfde opnieuw aangetoond zal moeten worden in iedere andere lidstaat waar hij het subsysteem wenst te exploiteren. Uit welbegrepen eigenbelang zullen fabrikanten en aanbestedende diensten derhalve in de regel voor het opstellen van een verklaring kiezen. Het wetsvoorstel voorziet in mogelijkheden om, met of in afwachting van communautaire goedkeuring, op te treden indien onterecht een verklaring blijkt te zijn opgesteld, of indien blijkt dat niet aan de essentiële eisen wordt voldaan.

3.4. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet niet in een overgangstermijn of een bepaling die toepasselijkheid in het algemeen uitsluit voor op het moment van inwerkingtreding bestaande interoperabiliteitsonderdelen of subsystemen. De richtlijn laat dit ook niet toe. Op het moment van inwerkingtreding zal echter al rollend materieel in gebruik zijn genomen

en infrastructuur aangelegd of aangepast worden, dat een subsysteem vormt in de zin van de richtlijn. De inhoudelijke normering door de richtlijn in de vorm van TSI's is dan echter nog in ontwikkeling. De richtlijn laat ook nadrukkelijk de mogelijkheid open dat na inwerkingtreding van de wetgeving in de lidstaten nog geen of nog niet alle TSI's vastgesteld zijn (zie bijvoorbeeld artikel 16, tweede lid). Dat laat de aangemelde instantie of de lidstaat (bij opnemings) de ruimte om te beoordelen of het geheel aan de essentiële eisen voldoet. Daarbij behoort uiteraard gelet te worden op de stand der techniek en het gehanteerde veiligheidsniveau in de andere lidstaten. Aanbestedende diensten anticiperen in hun eigen belang op de in de TSI's op te nemen normen. Vice versa worden de normen voor de TSI's uiteraard zodanig gekozen dat bestaande subsystemen niet van de ene op de andere dag onbruikbaar worden. Indien deze wisselwerking ten aanzien van vergevorderde projecten onvoldoende blijkt kan de minister uiteindelijk onder bepaalde voorwaarden een TSI buiten toepassing verklaren (artikel 7 van de richtlijn). De EG(keurings)verklaring is niet verplicht en kan derhalve ook geen overgangsproblemen opleveren. Het voldoen aan de essentiële eisen is uiteraard wel verplicht, maar deze eisen zijn dan ook dermate essentieel dat daarvoor geen overgangperiode behoort te gelden. Voorts zijn de normen die alleen van toepassing zijn op een bepaald moment – in de handel brengen, in gebruik nemen – in de systematiek van de nieuwe aanpak niet van toepassing op onderdelen die al in de handel gebracht zijn respectievelijk subsystemen die al in gebruik zijn.

De richtlijn bepaalt dat voor de opstelling van een EG-keuringsverklaring de aangemelde instantie in de ontwerpfase betrokken moet worden (artikel 18, tweede lid). Voor de nu geplande infrastructuur in de ontwerpfase zal uiteindelijk zonder EG-keuringsverklaring een machtiging aangevraagd kunnen worden. Bij de aanvraag zal dan moeten blijken dat de essentiële eisen niet in het gedrang gebracht worden bij aansluiting van de infrastructuur op het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem.

Tenslotte beperkt artikel 32g, zesde lid, de toepasselijkheid van een TSI of een wijziging van een TSI tot subsystemen waarvoor op het moment van vaststelling of wijziging nog geen machtiging is verleend of verklaring is opgesteld. Deze subsystemen kunnen zodoende in gebruik blijven, tenzij daardoor de essentiële eisen in het gedrang komen. Indien het de bedoeling is dat de TSI's ook leiden tot wijzigingen van, in of aan bestaande en reeds in gebruik genomen subsystemen dient de minister uitdrukkelijk een daartoe strekkend besluit te nemen.

3.5. Artikelsgewijs

Artikel 32a

Door de werking van het tweede lid worden de begripsbepalingen van de richtlijn overgenomen. Hierdoor kan geen verschil tussen communautaire en nationale terminologie ontstaan. Het gaat om de begrippen transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem, interoperabiliteit, subsysteem, interoperabiliteitsonderdeel, essentiële eisen, Europese specificatie, technische specificatie inzake interoperabiliteit, representatieve gemeenschappelijke instantie en aangemelde instantie. In het derde lid van artikel 32a komt zowel het aanvullende als het exclusieve karakter van krachtens de richtlijn vastgestelde bepalingen tot uitdrukking. Het algemene karakter van de voorrangsbepaling zal in de rechtspraak vermoedelijk niet leiden tot onzekerheid over de toepasselijke regelgeving, aangezien de voorrang naar verwachting slechts zal gelden voor concrete en gedetailleerde technische normen ten behoeve van goed als aparte categorie te herkennen onderdelen, infrastructuur en

materieel. Indien in een bepaald geval door een onderdeel of subsysteem niet aan zowel de nationale als de communautaire norm kan worden voldaan geldt de communautaire norm.

Artikel 32b

Het eerste lid geeft uitvoering aan de norm van het eerste gedachte-streepje van artikel 8 van de richtlijn. De norm richt zich tot degene die het onderdeel in de handel brengt. Veelal zal dit de fabrikant zijn. Het gaat daarbij om het in de handel brengen van een onderdeel als interoperabiliteitsonderdeel, derhalve bestemd om deel uit te gaan maken van een subsysteem. Bij het in de handel brengen voor andere toepassingen is het onderdeel volgens de definitie van de richtlijn geen interoperabiliteitsonderdeel. Vergelijk in dit verband artikel 8, laatste volzin, van de richtlijn. Het tweede lid geeft uitvoering aan artikel 10, eerste lid, van de richtlijn, terwijl het derde lid ziet op implementatie van artikel 8, tweede gedachtenstreepje. De verantwoordelijkheid voor behoorlijke installatie en onderhoud ligt bij de gebruiker. In de regel zal dit de exploitant van een subsysteem zijn.

Artikel 32c

Degene die in gebruik neemt zal vermoedelijk veelal tevens aanbestedende dienst zijn en aanvrager van de machtiging, bedoeld in artikel 7. Het tweede lid beoogt ook na ingebruikneming onverkorte toepassing van TSI's en conformiteit aan de essentiële eisen te waarborgen, ter uitvoering van artikel 4, 5, tweede lid, en 14 van de richtlijn. Het derde lid schept het wettelijk vermoeden, bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de richtlijn.

Artikel 32d

In andere lidstaten gevestigde fabrikanten kunnen krachtens het recht van die andere lidstaat een verklaring opstellen. Vervolgens kan het interoperabiliteitsonderdeel met die verklaring in Nederland aangeboden worden. Niet in een lidstaat gevestigde fabrikanten kunnen in de systematiek van de nieuwe aanpak een «in de Gemeenschap gevestigde gemachtigde» voor hen laten optreden. Het tweede lid zal met name van belang zijn indien een fabrikant gevestigd is buiten de Europese Economische Ruimte en ook geen daar gevestigde gemachtigde heeft. Verder ziet het tweede lid op de situatie dat een ander dan de fabrikant het onderdeel als interoperabiliteitsonderdeel op de markt wenst te brengen.

Na erkenning krachtens het zevende lid wordt een instantie aangemeld. Een kandidaat voor aanmelding zal zelf aan moeten tonen dat zijn organisatie voldoet aan de minimumcriteria van bijlage VII en de erkenningscriteria van de ministeriële regeling. In de regeling zal gerefereerd worden aan de «relevante Europese normen» (artikel 20, tweede lid, van de richtlijn) door middel van verwijzingen naar normen uit de EN 45 000 serie, die grotendeels niet zozeer een aanvulling als wel een invulling vormen van de minimumcriteria van bijlage VII van de richtlijn. Van het voldoen aan deze eisen zal in de regel kunnen blijken door gecertificeerd te zijn voor de desbetreffende EN 45 000 norm door een betrouwbare accreditatie instelling.

Artikel 32e

Het eerste lid is niet op alle interoperabiliteitsonderdelen, het tweede slechts op onderdelen waarvoor een verklaring is opgesteld.

Artikel 32f

Indien door het verzoeken om aanvullende keuringen opgetreden wordt tegen een subsysteem waarvoor een EG-keuringsverklaring is opgesteld, is dit een doorbreking van het met de verklaring verbonden vermoeden van overeenstemming met de bepalingen van de richtlijn. De lidstaat dient dergelijk optreden dan ook onmiddellijk aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen te melden (artikel 19, tweede lid, van de richtlijn), zodat volgens de procedures van artikel 21, tweede lid, van de richtlijn bepaald kan worden of het optreden gerechtvaardigd was, en of er reden is om de maatregelen te laten gelden binnen de gehele Europese Economische Ruimte.

Artikel 32g

Het vierde lid brengt de beoordeling van besluiten die krachtens het voorgestelde hoofdstuk kunnen worden genomen onder de competentie van het College van beroep voor het bedrijfsleven. Het College is gespecialiseerd in rechtspraak over regelingen die kwaliteitsnormen voor producten behelzen, en heeft al een rol bij beoordelingen van besluiten op grond van de Spoorwegwet (artikel 31h). Naar verwachting zal het College met name geroepen worden om besluiten met betrekking tot het al dan niet erkennen van aan te melden instanties te toetsen, en uitspraken te doen over de rechtmatigheid van het in een bepaald geval niet afgeven van een onderzoekscertificaat of conformiteitsverklaring door een aangemelde instantie.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

artikel richtlijn	artikel wetsvoorstel (of Besluit ex art. 32g, eerste lid, van het wetsvoorstel)
1	systematiek
2	32a
3	systematiek
4	32b, 32c
5, eerste en derde tot en met vijfde lid	behoeft geen implementatie
5, tweede lid	32c
6	behoeft geen implementatie
7	32g, tweede lid
8	32b
9	32a
10, eerste lid	32b, tweede lid
10, tweede lid	32b, eerste lid
10, derde en vierde lid	behoeft geen implementatie
10, vijfde lid	Besluit
11	behoeft geen implementatie
12, eerste lid	32e, eerste lid
12, tweede en vierde lid	behoeft geen implementatie
12, derde lid	Besluit
13, eerste tot en met vierde lid	32d
13, vijfde lid	32e, tweede lid
14	32f
15	32a
16, eerste en tweede lid	32c
16, derde lid	Besluit
17	behoeft geen implementatie
18	32d, tweede lid, en Besluit
19	32f
20	32d, derde lid en Besluit
21	behoeft geen implementatie
22	Awb
23, eerste lid	behoeft geen implementatie
23, tweede lid	aanhef
24, 25, 26	behoeven geen implementatie