

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 oktober 1998 en het nader rapport d.d. 14 december 1998, aangeboden aan de Koningin door de de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 augustus 1998, no.98.004079, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende aanpassing van de spoorwegwetgeving aan 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).

Blijkens de mededeling van de plv. Directeur van Uw kabinet van 18 augustus 1998, nr. 98.004079, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 oktober 1998, nr. W09.98 0397, bied ik U hierbij aan.

1. In het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld betreffende het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem. In het tweede lid wordt aangegeven inzake welke aspecten daarvan in de algemene maatregel van bestuur onder meer kan worden voorzien in regels. Blijkens de considerans en de memorie van toelichting is het voorstel van wet ingegeven door de noodzaak de Spoorwegwet in overeenstemming te brengen met 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) (hierna: de richtlijn) en om deze richtlijn te implementeren voorzover dit nodig is op het niveau van formele wet. De Raad van State stelt evenwel vast dat het voorstel van wet niet meer doet dan regelgevende bevoegdheid te delegeren. De richtlijn zal alsnog op het niveau van algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling moeten worden geïmplementeerd. Bovendien is de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, van de Spoorwegwet op geen enkele wijze beperkt tot de regels die nodig zijn ingevolge deze richtlijn of in het algemeen tot de implementatie van EG-richtlijnen op dit terrein. De voorgestelde bepaling is zo geformuleerd dat alle regels met betrekking tot het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld, ook die welke gelet op de aanwijzingen 22, 24 en 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in de

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

regel op het niveau van de wet in formele zin worden geregeld. Niet kan worden gesteld dat in de voorgestelde bepaling de hoofdelementen, bedoeld in aanwijzing 22 Ar, van de regeling zijn vevat. Weliswaar wordt in het tweede lid een aantal onderwerpen genoemd die in dat verband aan de orde kunnen komen, maar nergens blijkt dat het hier een uitputtende opsomming betreft. Evenmin wordt aangegeven vanuit welk oogmerk regels kunnen worden gesteld (bijvoorbeeld de interoperabiliteit). De enige beperking van de bevoegdheid is gelegen in hetgeen bedoeld wordt met de term transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem en die term is zonder nadere omschrijving te onbepaald als afbakening van de bevoegdheid. Aangezien de tekst van de voorgestelde bepaling, de considerans en de memorie van toelichting niet met elkaar in overeenstemming zijn, kan onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende situaties.

a. Indien het voorstel van wet ertoe strekt om alle regels die nodig zijn om het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem op basis van het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, van de Spoorwegwet te regelen, dan dient dit artikel de hoofdelementen van de beoogde regels te bevatten. Voorts dient het werkingsgebied van die bevoegdheid deugdelijk omschreven te worden. Het begrip transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem is daarvoor te onbepaald nu in het wetsvoorstel daar geen begripsomschrijving van wordt gegeven, al was het door verwijzing naar artikel 2, onder a, van de richtlijn.

b. Indien het voorstel van wet ertoe strekt om implementatie van EG-richtlijnen mogelijk te maken (zoals gesteld wordt in paragraaf 3 van de memorie van toelichting), dan dient zulks uitdrukkelijk te worden bepaald in het eerste lid. Ook dan acht de Raad het noodzakelijk dat de hoofdelementen van de te stellen regels in de wet in formele zin worden geregeld, zoals dit ook eerder is gebeurd in de wet van 11 juni 1998, houdende wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn nr. 95/18/EG en richtlijn nr. 95/19/EG (Stb.374). Het is weliswaar denkbaar dat alsdan implementatie op een lager niveau mogelijk wordt gemaakt in gevallen dat de implementatietermijn te kort is om de wet in formele zin tijdig te wijzigen. Ook dan zou echter in wijziging achteraf van de wet moeten worden voorzien.

c. Indien het voorstel er tenslotte slechts toe strekt om richtlijn nr. 96/48/EG te implementeren, zoals de considerans stelt, dan ware zulks uitdrukkelijk in de voorgestelde bepaling aan te geven. Een omschrijving van de term transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem is dan niet nodig, gegeven de definitie daarvan in de richtlijn. In dat geval kunnen, overeenkomstig aanwijzing 22 Ar, de hoofdelementen van de regeling in de wet worden opgenomen. Het voorstel van wet dient in het licht van het vorenstaande te worden aangepast.

1. Het voorstel is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad, en in afwachting van het in voorbereiding zijnde kabinetsstandpunt aangaande de meer principiële vraag in hoeverre ook hoofd-elementen als bedoeld in aanwijzing 22 Ar voor de regelgeving of voorschriften als bedoeld in aanwijzing 24 Ar bij strikte uitvoering van bindende communautaire besluiten in gedelegeerde regelgeving kunnen worden opgenomen (zie Handelingen I 1998/99, blz. 16–34). De hoofdelementen met inbegrip van de voornaamste duurzame normen 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) zijn in het gewijzigde wetsvoorstel opgenomen. Daarnaast is de delegatiegrondslag in het voorstel weliswaar niet beperkt tot uitsluitend uitvoering van deze richtlijn, maar wel tot uitvoering van de richtlijn en het hoofdstuk van het wetsvoorstel waarin de hoofdelementen van de richtlijn zijn opgenomen (artikel 32g, eerste lid). Het is ook wenselijk zo nodig nog aanvullende nationale voorschriften vast te kunnen stellen met betrekking tot hoge-snelheidsonderdelen en subsystemen, aangezien de richtlijn volledige harmonisatie biedt noch beoogt (zie artikelen 10, vijfde lid, en 16, derde lid, van de richtlijn). Daarnaast bepaalt artikel 32g, eerste lid, van het voorstel vooruitlopend op de verwachte strekking van het nog vast te stellen bovengenoemde kabinetsstandpunt, dat ook ter uitvoering van andere bindende besluiten van de Raad van de

Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen met betrekking tot interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld. Die algemene maatregel van bestuur kan zich derhalve uitstrekken tot nu nog onbekende onderwerpen van toekomstige bindende communautaire besluiten die (mede) betrekking hebben op de interoperabiliteit. Toekomstige wijziging van de richtlijn of elementen van andere bindende communautaire besluiten die strijdig zijn met de hoofdelementen zoals die nu opgenomen zijn in het wetsvoorstel noodzakelijk tot indiening van een voorstel tot wetswijziging. Opschrift, considerans en toelichting zijn met deze opzet in overeenstemming gebracht.

2. Ingevolge artikel 23 van richtlijn nr. 96/48/EG dienen lidstaten uiterlijk dertig maanden na het in werking treden daarvan de nodige maatregelen te hebben vastgesteld om het gebruik van onderdelen en subsystemen die aan de richtlijn voldoen toe te laten. Niet kan worden gesteld dat deze termijn zo kort is dat implementatie op het niveau van de wet in formele zin niet tijdig tot stand kan worden gebracht. Nu van de termijn van dertig maanden al meer dan vijf en twintig maanden verstreken zijn met de voorbereiding van het voorliggend wetsvoorstel is daar nog minder aanleiding voor. De voorgestelde implementatie bij algemene maatregel van bestuur betekent immers dat deze toch pas kan worden vastgesteld nadat het voorliggend voorstel van wet tot wet is verheven.

Voor vaststelling bij wet van de hoofdelementen van de beoogde regeling pleit voorts dat de richtlijn die moet worden uitgevoerd berust op de zogenoemde nieuwe aanpak. Dat wil zeggen dat de richtlijn zich beperkt tot het vaststellen van de doelstelling en eisen waar de onderdelen en subsystemen die daaronder vallen aan moeten voldoen, zonder deze te vertalen in concrete technische voorschriften. Een deugdelijke implementatie van in het kader van deze aanpak vastgestelde richtlijnen vergt dat de implementatiereggeving de betrokken onderdelen en subsystemen onttrekt aan de toepassing van andere regels van nationaal recht die daar eventueel mee in strijd zijn. Nu wordt gekozen voor de uitvoering bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, kan niet verzekerd worden dat niet andere regels alsnog van toepassing zijn. De Raad adviseert ook om deze reden het voorstel van wet te heroverwegen en ter implementatie van de richtlijn de hoofdelementen van de nodige regels in de Spoorwegwet zelf op te nemen en daarbij de verhouding te regelen met eventuele andere wettelijke regels die van toepassing kunnen zijn.

2. De opmerking van de Raad is tweeledig. Ik deel de opvatting dat een termijn van 30 maanden in de regel voldoende zal zijn voor tijdige implementatie bij formele wet. Vanzelfsprekend is daadwerkelijke implementatie van onderhavige richtlijn bij of krachtens algemene maatregel van bestuur eerst mogelijk na inwerkingtreding van een tot wet verheven wetsvoorstel. Bovendien zal dan ook worden dat de algemene maatregel van bestuur alsdan zo spoedig mogelijk in werking treedt.

Ten tweede merkt de Raad op dat het nieuwe-aanpak karakter van de richtlijn met zich brengt dat nog ongewis is welke overige regelgeving op termijn in strijd kan komen met de door de Commissie vast te stellen bepalingen krachtens de richtlijn, en dat het daarom wenselijk is in de formele wet de dan geldende verhouding vast te stellen. Met betrekking tot strijdige bepalingen krachtens de Spoorwegwet is een dergelijke bepaling opgenomen in artikel 32a, tweede lid, van het wetsvoorstel. Voor wat betreft eventuele strijdigheid met overige wettelijke voorschriften verwacht ik dat zich dit – gezien het karakter van de richtlijn en de TSI's – niet zozeer voor zal doen met de op formeel wetsniveau geregelde onderwerpen als wel met de in de regel meer inhoudelijke normen van algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Mocht zich hier een strijdigheid voordoen dan kan het desbetreffende voorschrift dus in betrekkelijk korte tijd worden aangepast. Daarnaast blijft het mogelijk dat een bepaling in een andere formele wet in de toekomst in strijd komt met een krachtens de richtlijn vastgesteld voorschrift en middels een wetsvoorstel moet worden aangepast. Gezien de ruime potentiële werkingssfeer van de richtlijn – met name voor wat betreft de zogenoemde functionele subsystemen – zou slechts een zeer algemene bepaling in dit wetsvoorstel met de strekking dat alle met de richtlijn strijdige (formele)

wetgeving buiten toepassing blijft hiervoor een oplossing kunnen bieden. Ik acht een zo algemeen geformuleerde bepaling niet in het belang van inzichtelijke regelgeving. Zoals gezegd acht ik de kans dat deze situatie zich voor zal doen bovendien niet groot. Daarnaast biedt de procedure van artikel 21 van de richtlijn voor vaststelling van potentieel strijdige bepalingen lidstaten in beginsel mogelijkheden om, ondanks het gegeven dat met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, de inhoud daarvan toch zodanig te beïnvloeden dat geen strijd met al dan niet formeelwettelijk nationaal recht ontstaat. Blijkens artikel 5, eerste lid, van de richtlijn, en bijvoorbeeld het bepaalde in bijlage VI, onder 1, van de richtlijn is het uitdrukkelijk de bedoeling om slechts aanvullend op toepasselijke nationale voorschriften – en uitsluitend daar waar dit kritisch is uit oogpunt van interoperabiliteit – communautaire voorschriften vast te stellen. Ik ga er derhalve van uit dat volstaan kan worden met het treffen van een voorziening voor de werking van de richtlijn op het terrein van de Spoorwegwet.

3. In het voorgestelde artikel 27a, vierde lid, van de Spoorwegwet is bepaald dat tegen een op grond van de algemene maatregel van bestuur genomen besluit door een belanghebbende beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze uitzondering op het uitgangspunt van administratieve rechtspraak in twee instanties is niet deugdelijk gemotiveerd. De enkele verwijzing in de artikelsgewijze toelichting naar artikel 31h, eerste lid, van de Spoorwegwet is niet toereikend als motivering, omdat in het tweede lid van dat artikel juist rechtspraak in twee instanties is geregeld. Omdat door de voorgestelde wijze van regelgeving niet inzichtelijk is of de beoogde besluiten zich lenen voor rechtspraak in één instantie, dient in de memorie van toelichting te worden aangegeven welke besluiten op grond van het bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur bepaalde genomen kunnen worden en wat de redenen zijn om ten aanzien van die besluiten rechtspraak in één instantie voor te stellen.

3. De verwijzing in de memorie van toelichting naar het huidige artikel 31h van de Spoorwegwet wordt voorafgegaan door de constatering dat het College van beroep voor het bedrijfsleven is gespecialiseerd in rechtspraak over economische ordening en produktkwaliteitsnormen (Aanwijzing 152 Ar). Of dit type rechtspraak zich bij uitstek leent voor rechtspraak in één instantie is hier niet aan de orde. Wel kan in het algemeen gesteld worden dat bij een conflict van technische aard belanghebbenden veelal meer gebaat zijn bij een technisch tegenonderzoek dan bij een juridische beoordeling in twee instanties. Dat lijkt ook aan te sluiten bij de systematiek van de richtlijn, die er van uitgaat dat er «aanvullende keuringen» kunnen worden verricht wanneer een interoperabiliteitsonderdeel of subsysteem waarvoor een EG (keurings)-verklaring is opgesteld niet in overeenstemming blijkt te zijn met de essentiële eisen. Vervolgens wordt op communautair niveau beslist wat er dient te gebeuren. De verwijzing naar de reeds bestaande competentie van het College krachtens artikel 31h van de Spoorwegwet dient om aan te geven dat het College nu al niet onbekend is met de door de Spoorwegwet geregelde materie. In de memorie van toelichting is dit duidelijker aangegeven. De reden dat het College krachtens artikel 31h in afwijking van het normale patroon in hoger beroep oordeelt, is dat dit met zoveel woorden wordt voorgeschreven door artikel 13 van richtlijn 95/19/EG van de Raad van 19 juni 1995 inzake de toewijzing van spoor-weginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten op de infrastructuur (PbEG L 143). In de memorie is nader aangeduid welke besluiten als gevolg van verheffing tot wet van dit wetsvoorstel naar verwachting aan het oordeel van het College kunnen worden onderworpen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is aandacht geschonken.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 oktober 1998, no. W09.98.0397, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift «de spoorwegwetgeving» vervangen door: de Spoorwegwet.
- In artikel 27a, vierde lid, «deze algemene maatregel van bestuur» vervangen door: het bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur bepaalde.
- Indien het voorstel eerder in werking treedt dan de Wet Raad voor de Transportveiligheid, het voorstel afstemmen op artikel 94 van die wet.