

Het voornemen tot modernisering van de Spoorwegwet stamt uit 2017 en is mede ingegeven door een advies van de Afdeling uit 2016 (W14.15.0443/IV, Kamerstukken II 2015/16, 34474, nr. 4). In dit advies wees de Afdeling erop dat de toepasselijke Europese richtlijnen steeds minder goed inpasbaar waren in het systeem van de Spoorwegwet. Dit leidde op punten tot onnauwkeurige omzetting en tot spoorwegwetgeving die moeilijk te doorgronden was. Dit leidde onder andere tot vragen van de Europese Commissie en tot onduidelijkheid bij verschillende actoren die met de wet te maken hebben.

De voorbereiding van het wetsvoorstel door IenW heeft langer geduurd dan verwacht. Tijdens een eerste vooroverleg tussen de ambtelijke teams van ons en IenW gaf IenW te kennen eerst de publiekrechtelijke omvorming van ProRail af te willen ronden, alvorens de modernisering bij de Kamer in te dienen. Dat is hen uiteindelijk niet gelukt.

Aanpak

Met dit voorstel beoogt men een beleidsarme herschikking en omzetting van spoorregelgeving naar een nieuwe wettelijke systematiek. In een vooroverleg met IenW heeft het departement ons expliciet gevraagd acht te slaan op de nieuwe indeling van het spoor (op basis van gebruiksfuncties) en implementatie van de Europese richtlijnen (de Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte (de 'sera-richtlijn'), de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, de Interoperabiliteitsrichtlijn en de Machinistenrichtlijn).

Op basis van dit vooroverleg heeft het behandelend team gekozen voor een thematische aanpak, waarbij de volgende onderdelen zijn onderscheiden:

- Gebruiksfuncties en verantwoordelijkheden;
- Actoren (spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder, ProRail, Nationale Veiligheidsinstantie en de minister van IenW);
- Spoorwegpersoneel, m.n. machinisten;
- Toegang en capaciteitsverdeling;
- Technische eisen;
- Toezicht, handhaving en rechtsbescherming;
- Effecten, lasten en uitvoerbaarheid;
- Delegatie.

Gedurende het proces hebben we twee keer overlegd met IenW, met name om technische punten op te helderen.

Appreciatie

De algemene appreciatie is dat het wetsvoorstel goed in elkaar zit. De basis van het wetsvoorstel zit in de nieuwe gebruiksfuncties van spoorwegen. De gebruiksfuncties zijn gebaseerd op het onderscheid dat EU-regelgeving maakt tussen verschillende vormen van vervoer en de set aan regels die daarbij hoort. Concreet bepaalt de toegewezen gebruiksfunctie van een spoorweg wat het toepasselijke juridische kader is. Dit volgt uit de steeds terugkerende bepalingen over het toepassingsgebied door de wet heen. In artikel 1.3 worden de acht gebruiksfuncties opgesomd (personenvervoer, goederenvervoer, combinatie, uitsluitend regionaal vervoer, etc.), die overigens duidelijk zijn. Ook in de implementatie of omzetting zijn geen opvallende zaken.

~~Wel geldt dat een precieze appreciatie van met name dat laatste punt (op dit moment) moeilijk is, omdat er veel wordt gedelegeerd. Dat is een bewuste keuze van het departement, omdat men het systeem wendbaar wil houden. Daar kunnen de rapporteurs tot op zekere hoogte in meegaan, maar uiteraard moeten zaken wel op het juiste niveau van regelgeving worden geregeld. Hierover staat een opmerking in het c.a.~~

~~*Waar gaat dit voorstel **niet** over*~~

~~Op dit moment spelen er rond het spoor enkele discussies. Hieronder volgt een overzicht en wordt toegelicht wat het verband is met dit voorstel:~~

~~–ProRail: in dit wetsvoorstel staat de ‘stand van zaken’ zoals die was vóórdat de derde nota van wijziging (waarbij gekozen wordt voor een *privaatrechtelijke* zbo) voor advies aanhangig werd gemaakt. Die tekst zal op een gegeven moment moeten ‘landen’ in dit wetsvoorstel. Voor het overige heeft dit wetsvoorstel geen consequenties voor de positie van ProRail.~~

~~–Ontwikkelingen rond concessies: in de Spoorwegwet is geregeld wie verantwoordelijk is voor het *spoor* (bijv. toegang, ontwikkeling en onderhoud). Wie verantwoordelijk is voor het *vervoer* op dat spoor wordt niet geregeld in de voorliggende Spoorwegwet, maar in de Wet personenvervoer 2000.~~

~~*Concessieverlening* voor personenvervoer aan bijv. NS, Arriva, Connexxion, etc. (op het hoofdrailnet en op andere lijnen) speelt in het voorliggende voorstel dus geen rol.~~

~~–Overwegveiligheid: in 2022 adviseerde de Afdeling kritisch (dictum D) over een wijziging van de Spoorwegwet inzake overwegveiligheid. Er werd zonder overtuigende reden afgeweken van het systeem van interbestuurlijk toezicht en de bevoegdheid om aan de wegbeheerder een boete op te leggen paste niet in de interbestuurlijke verhoudingen. Het onderliggend wetsvoorstel gaat *niet* over deze kwestie. De toelichting vermeldt dat dit artikel uit het wetsvoorstel is geschrapt en dat de verdergaande regulering van overwegen in een separaat wetsvoorstel is ondergebracht.~~

1

2

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

3

4

a. *Achtergrond*

5 De Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor vormen het huidige wettelijke kader van de
6 spoorregelgeving. De Spoorwegwet dateert van 2005 en voorzag toen in een algehele
7 herziening van de toenmalige formele wetgeving inzake spoorwegen. Daarbij werden
8 bestaande specifieke wetten over spoorwegen ingetrokken en vervangen door een
9 nieuwe Spoorwegwet. De Wet lokaal spoor kwam in 2013 tot stand en introduceerde
10 één geharmoniseerde wettelijke regeling voor de verschillende lokale en regionale
11 spoorwegen. In lagere regelgeving wordt nadere invulling en uitwerking gegeven aan
12 dit wettelijk kader.

13

14

15

16

17

18

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. Volgens de toelichting betreft de modernisering vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Het is niet de bedoeling om het huidige gebruik van spoorwegen te wijzigen of de verdeling van (bestuurlijke)

1 verantwoordelijkheden aan te passen.¹ Wel worden op onderdelen beperkte
2 beleidswijzigingen voorgesteld om het stelsel toekomstbestendiger te maken.

3
4 De toelichting geeft een aantal redenen voor een modernisering van de
5 spoorregelgeving.² Bij de totstandkoming van de Spoorwegwet waren de
6 Europeesrechtelijke kaders nog in ontwikkeling. Implementatie van sindsdien
7 verschenen richtlijnen heeft geleid tot een lappendeken aan regelgeving. Dit komt
8 mede door de nationaalrechtelijke ordening naar verantwoordelijkheid voor een
9 spoorweg, die niet aansluit bij de Europese systematiek. Ook de – soms gedetailleerde
10 – inhoud van de Spoorwegwet staat aan een voorspoedige implementatie van nieuwe
11 Europese regels in de weg. Tegen deze achtergrond adviseerde de Afdeling eerder om
12 de spoorwegwet te herschrijven.³

13
14 Het doel van deze modernisering is het zoveel mogelijk toekomstbestendig maken van
15 de spoorregelgeving. Dit betekent, aldus de toelichting, dat het stelsel “voldoende
16 flexibel is om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en
17 bereikbaarheid binnen de EU-kaders te faciliteren”. Concreet moeten Europese regels
18 op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze geïmplementeerd zijn (of kunnen
19 worden), waarbij het streven is “om Europese richtlijnen zo veel mogelijk één-op-één te
20 implementeren”. Het stelsel moet verder qua systeem, indeling en bewoording
21 aansluiten op de Europese regelgeving en de keuzeruimte binnen deze Europese
22 kaders benutten.⁴

23
24 b. *Inhoud*

25 Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten wordt een nieuwe Spoorwegwet
26 voorgesteld. Het wetsvoorstel bevat vooral algemene kaders, die in lagere regelgeving
27 – in principe één algemene maatregel van bestuur (amvb) en één ministeriële regeling
28 – zullen worden uitgewerkt.⁵ Deze gelaagde structuur moet niet alleen het
29 gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers vergroten, maar ook de
30 implementatie van nieuwe Europese regelgeving vereenvoudigen. Het wetsvoorstel is
31 geordend aan de hand van de verschillende Europese richtlijnen,⁶ waarna

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 januari 2016 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (W14.15.0443/IV), Kamerstukken II 2015/16, 34474, nr. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1-3.3.

⁶ 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) (hierna: sera-richtlijn). Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L 2016, 138) (hierna: interoperabiliteitsrichtlijn). Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138) (hierna: spoorwegveiligheidsrichtlijn). Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de

1 hoofdstukken over ProRail en het toezicht en de handhaving volgen. In de
 2 hoofdstukken over Europeesrechtelijk gereguleerde onderwerpen gaat de
 3 implementatie ook vooraf aan meer nationaal georiënteerde bepalingen.

4
 5 Hoewel het voorstel maar beperkt nieuwe eisen stelt, is sprake van enkele belangrijke
 6 wijzigingen. Zo wordt de koppeling tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het
 7 spoor en het toepasselijke juridische kader losgelaten. In plaats daarvan zullen de
 8 (nieuwe) gebruiksfuncties van spoorwegen het toepasselijke juridische kader bepalen.
 9 Zo geldt voor de gebruiksfuncties A (spoor met hoofdzakelijk personenvervoer), B
 10 (spoor met hoofdzakelijk goederenvervoer) en C (zowel personen- als
 11 goederenvervoer) dat het Unierecht volledig van toepassing is,⁷ terwijl voor
 12 gebruiksfuncties E en F (lokale netten) geldt dat het Unierecht grotendeels niet van
 13 toepassing is, zodat meer ruimte is voor het stellen van nationale regels. In het
 14 wetsvoorstel wordt per paragraaf bepaald voor welke gebruiksfuncties de daar
 15 gestelde regels van toepassing zijn.

16
 17 De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor spoorwegen wordt afzonderlijk toegewezen
 18 en ziet vooral op de ontwikkeling, de toegang en het beheer van de
 19 spoorweginfrastructuur. Daarnaast voorziet het voorstel in de aanwijzing van een
 20 Nationale Veiligheidsinstantie. Verder wordt, onder andere, het bezit van een
 21 veiligheidsbeheersysteem breder verplicht gesteld en de veiligheidscultuur op het
 22 spoor nader uitgewerkt ('just culture').

23
 24 In de consultatieversie van het wetsvoorstel (voorjaar 2021) was een artikel
 25 opgenomen met nadere regels voor overwegen. De toelichting vermeldt dat dit artikel
 26 uit het wetsvoorstel is geschrapt en dat de verdergaande regulering van overwegen in
 27 een separaat wetsvoorstel is ondergebracht, dat een eigen planning kent.⁸ Over dat
 28 wetsvoorstel heeft de Afdeling op 16 maart 2022 advies uitgebracht.⁹ De toelichting
 29 vermeldt niets over de voortgang van dit traject.

30
 31 Overigens gaat het onderhavige wetsvoorstel (nog) uit van de publiekrechtelijke
 32 omvorming van ProRail. Op 4 oktober 2023 heeft de Afdeling een advies uitgebracht
 33 over een nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet publiekrechtelijk omvorming
 34 ProRail, die dit wetsvoorstel aldus wijzigt dat ProRail een privaatrechtelijk zelfstandig
 35 bestuursorgaan wordt.¹⁰ Voor de goede orde merkt de Afdeling op dat het in de rede
 36 ligt de uitkomsten van dat wetstraject bij dit wetsvoorstel te betrekken.

37 38 2. Wettelijke structuur en niveau van regelgeving

Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen
 op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51) (hierna: machinistenrichtlijn).

⁷ Tenzij het Unierecht bepaalt dat bij bepaalde soorten gebruik van het spoor de Europese regels niet
 gelden of de lidstaat bij bepaalde soorten gebruik de Europese regels kan 'uitzetten'.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2 en 14.4.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over het voorstel van wet
 tot wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid (W17.21.0371/VI).

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 oktober 2023 over de nota van
 wijziging bij de wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming
 van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet
 publiekrechtelijke omvorming ProRail) (W17.23.00201/IV).

1
2 Zoals hiervóór opgemerkt, worden in het wetsvoorstel de huidige Spoorwegwet, de
3 Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen samengevoegd.¹¹ Daarbij vindt
4 tegelijkertijd een herschikking plaats van het niveau waarop bepalingen worden
5 neergelegd. De voorgestelde wet op hoofdlijnen gaat over alle spoorwegen in
6 Nederland en bevat kaders en randvoorwaarden voor, onder andere, de indeling van
7 spoorwegen naar gebruik, de aanwijzing van de bevoegde gezagen voor de
8 verschillende spoorwegen en de verplichtingen waaraan de actoren binnen het
9 sporsysteem moeten voldoen. Deze constructie maakt het mogelijk om Europese
10 regelgeving op een zo laag mogelijk niveau – dat van amvb of een ministeriële regeling
11 – en daarmee op flexibele wijze te implementeren.¹²

12

13 a. *Primaat van de wetgever*

14 De Afdeling begrijpt de wens van de regering om te voorzien in een nieuw wettelijk
15 stelsel van spoorregelgeving dat niet alleen overkoepelend is, maar ook overzichtelijk
16 en voldoende flexibel om toekomstbestendig te zijn. Aangezien het wetsvoorstel
17 grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt zij ook de keuze voor een
18 Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit
19 bij de richtlijnen die hierin worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel is in dit
20 specifieke geval gestructureerd als een kaderwet. Hierdoor wordt de implementatie van
21 (ontwikkelingen in) de Europese spoorregelgeving vereenvoudigd.

22

23 Vanwege het uitgangspunt om in de wet alleen de hoofdlijnen van het stelsel te
24 regelen, heeft de regering ervoor gekozen om bepalingen die momenteel in de huidige
25 Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor of op besluitniveau zijn geregeld, in het nieuwe
26 stelsel op een lager niveau te regelen.¹³ Dit roept vragen op over de systematiek van
27 wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving.

28

29 De Afdeling wijst erop dat ook bij een kaderwetstructuur het primaat van de wetgever in
30 acht moet worden genomen. Dit houdt in dat de wetgever zelf de voornaamste
31 rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen moet
32 maken.¹⁴ Bij een verdeling van regelgeving over de wet en algemeen verbindende
33 voorschriften van lager niveau moet de wet ten minste de hoofdelementen van de
34 regeling bevatten.¹⁵ Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient daarnaast zo
35 concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en is, in het geval van delegatie
36 aan een minister, slechts in bepaalde gevallen geoorloofd.¹⁶

37

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

¹³ Zo heeft de minister heeft nu op grond van artikel 26x van de Spoorwegwet de bevoegdheid een
aanwijzing van een aangemelde of aangewezen instantie te wijzigen, te schorsen, of in te trekken. Deze
bevoegdheid komt niet terug in artikel 4.20 van het wetsvoorstel. In het zevende lid vindt delegatie aan
de minister plaats. Of waar nu het Besluit spoorwegpersoneel 2011 regels stelt over de aanvraag tot
verlening, wijziging of verlenging van een machinistenvergunning, delegeert artikel 5.3 van het
wetsvoorstel de bevoegdheid tot het stellen van regels hierover rechtstreeks aan de minister.

¹⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35300-VI, BD, punt 3.a.

¹⁵ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Zie aanwijzingen 2.23 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

1 Het uitgangspunt in het wetsvoorstel om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk
 2 niveau van nationale regelgeving te implementeren is op zichzelf genomen begrijpelijk
 3 en voor zover deze Europese regelgeving geen beleidsinhoudelijke ruimte laat, in lijn
 4 met het wetgevingsbeleid.¹⁷

5
 6 Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel om nationale keuzes die lidstaten binnen de
 7 kaders van Europese regelgeving kunnen maken, niet op wetsniveau, maar in lagere
 8 regelgeving te maken, roept echter vragen op.¹⁸ Het primaat van de wetgever brengt
 9 met zich dat deze keuzes op het niveau van de wet (zullen) moeten worden gemaakt,
 10 indien het gaat om een hoofdelement van de regeling. Het maken van dergelijke
 11 keuzes op het niveau van een amvb volstaat dan niet.

12
 13 De Afdeling merkt op dat bij iedere beleidsinhoudelijke keuze moet worden beoordeeld
 14 of sprake is van een hoofdelement van de regeling en deze keuze dus op het niveau
 15 van de wet moet worden gemaakt. Alleen wanneer een beleidskeuze niet raakt aan de
 16 hoofdelementen van de regeling kan deze op het niveau van een amvb worden
 17 geregeld. Tegen deze achtergrond geeft de Afdeling een aantal voorbeelden van
 18 onderdelen die naar haar oordeel niet op het juiste niveau van regelgeving worden
 19 geregeld. Dit betreft (i) keuzes in lagere regelgeving in plaats van in de wet en (ii)
 20 keuzes in een ministeriële regeling in plaats van in een amvb.

21
 22 i. Keuzes op wetsniveau

23
 24 *Accreditatie of erkenning*

25 Uit de interoperabiliteitsrichtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn volgt dat een
 26 conformiteitsbeoordelingsinstantie moet zijn geaccrediteerd of erkend.¹⁹ In het
 27 wetsvoorstel worden beide mogelijkheden als een keuze opgenomen in de betreffende
 28 bepalingen.²⁰ Uit de toelichting blijkt dat al vast staat dat in lagere regelgeving de
 29 keuze voor accreditatie zal worden gemaakt.²¹ Dit komt overeen met de huidige situatie
 30 en deze keuze sluit aan bij de voorkeur van de Europese Commissie voor
 31 accreditatie,²² die door de European Rail Agency (ERA) en een meerderheid van de
 32 lidstaten wordt onderschreven. Volgens de toelichting is de keuze op wetsniveau
 33 opengelaten uit het oogpunt van 'zuivere implementatie'.

34
 35 De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt van 'zuivere implementatie' als zodanig
 36 geen reden is om een keuzemogelijkheid op grond van Europese regelgeving niet op
 37 wetsniveau in te vullen. De al vaststaande keuze voor accreditatie op lager niveau zal
 38 daarnaast, mede gelet op de voorkeur hiervoor op Europees niveau, een duurzame
 39 keuze zijn. De flexibiliteit van lagere regelgeving is in dit verband dus geen relevante
 40 factor.²³ In dit verband acht de Afdeling het daarom wenselijk de keuze voor

¹⁷ Zie ook aanwijzing 9.8 en 2.24, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 3.4, 13.3.

¹⁹ Zie de artikelen 27 en 36 van de interoperabiliteitsrichtlijn en de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 op grond van artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

²⁰ Zie de voorgestelde artikelen 3.11 en 4.20.

²¹ Memorie van toelichting, paragrafen 6.4, 8.1.1 en 9.2.5.

²² Zie overweging 15 van de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013.

²³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 14.2.

1 accreditatie op wetsniveau te maken. Dit geeft bovendien de betrokken partijen de
2 meeste duidelijkheid.²⁴

3 4 *Vergunningstelsel*

5 In reactie op een opmerking in de uitvoeringstoets van de ILT vermeldt de toelichting
6 dat het wetsvoorstel in het kader van de meer nationaal geregelde gebruiksfuncties
7 grondslagen bevat voor nationaal te stellen eisen in lagere regelgeving. In dat verband
8 wordt gesproken van de mogelijke introductie van een vergunningverleningsstelsel.²⁵

9 De Afdeling merkt op dat (de grondslag voor) een dergelijk stelsel in de wet moet
10 worden geregeld.²⁶ Ook moet in dat geval de toelichting ingaan op de verenigbaarheid
11 van een vergunningstelsel met het Unierecht. Het wetsvoorstel en de toelichting
12 voorzien hierin echter niet.

13 14 ii. Keuzes op amvb-niveau

15
16 Ten aanzien van een tweetal vergunningplichten wordt alleen voorzien in nadere
17 uitwerking van de vergunningplicht bij ministeriële regeling. Dit betreft de
18 spoorwegondernemingsvergunning uit de sera-richtlijn²⁷ en de machinistenvergunning
19 uit de Machinistenrichtlijn.²⁸ Beide vergunningplichten worden onder de huidige
20 Spoorwegwet nader uitgewerkt in een amvb en op enkele onderdelen aanvullend in
21 een ministeriële regeling.²⁹

22
23 De Afdeling merkt op dat nadere regels ten aanzien van de machinistenvergunning
24 nationale keuzes zullen bevatten, zoals de voorgenomen lagere minimumleeftijd voor
25 het verkrijgen van een vergunning.³⁰ Daarnaast zijn enkele eisen voor het verkrijgen
26 van deze vergunning geformuleerd als minimumeisen, wat ook keuzes door de lidstaat
27 mogelijk maakt.³¹ Wat de spoorwegondernemingsvergunning betreft, vermeldt de
28 artikelsgewijze toelichting dat nauw wordt aangesloten bij hoofdstuk III van de sera-
29 richtlijn, maar wordt niet duidelijk in hoeverre sprake is van nationale keuzes.³² Als
30 sprake is van nationale keuzes bij de uitwerking van beide vergunningplichten is het
31 wenselijk deze keuzes op het niveau van een amvb te maken.

32 33 b. *Conclusie*

34 Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft,
35 begrijpt de Afdeling dat in dit specifieke geval is gekozen voor een kaderwetstructuur.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de HUF-toets van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de consultatiereactie van de Raad voor Accreditatie.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2. Meer nationaal geregelde gebruiksfuncties betreffen de gebruiksfuncties E, F, G en H.

²⁶ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁷ Voorgesteld artikel 2.21, in het bijzonder het zesde lid.

²⁸ Voorgestelde artikelen 5.2, 5.3 en 5.4.

²⁹ Zie het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en het Besluit Spoorwegpersoneel 2011.

³⁰ De machinistenrichtlijn hanteert een minimumleeftijd van 20 jaar. Volgens het Besluit spoorwegpersoneel 2011 stelt Nederland een minimumleeftijd van 18 jaar. Deze leeftijdsgrens zal worden gehandhaafd. Zie het voorgestelde artikel 5.3 en de artikelsgewijze toelichting daarop.

³¹ Zie bijvoorbeeld artikel 11 van de machinistenrichtlijn.

³² Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 2.21.

1 Zij merkt echter op dat het primaat van de wetgever ook bij een dergelijke structuur in
 2 acht moet worden genomen. Dit brengt mee dat de belangrijkste regels en
 3 beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, in de wet in formele
 4 zin moeten worden geregeld. De uitwerking daarvan kan wel op een lager niveau
 5 worden geregeld.

6
 7 Het voorstel en de toelichting geven van dit uitgangspunt onvoldoende blijkt, zoals blijkt
 8 uit de voorbeelden die worden gegeven. Daarbij merkt de Afdeling op dat het opnemen
 9 van de belangrijkste regels en (nationale) beleidskeuzes in de wet ook de
 10 uitvoeringspraktijk ten goede komt.³³ In dat verband is ook van belang dat de inhoud
 11 van de lagere regelgeving tijdig bekend wordt.

12
 13 De Afdeling adviseert in dit licht het voorstel en de toelichting aan te passen.

14 15 3. Nationale Veiligheidsinstantie

16
 17 Het wetsvoorstel regelt in het voorgestelde artikel 1.11 dat de Minister een dienst van
 18 zijn ministerie kan aanwijzen als de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi). Daarbij wordt
 19 verwezen naar de definitiebepaling in artikel 3, onderdeel 7, onder a, van de
 20 spoorwegveiligheidsrichtlijn.

21
 22 De verplichting om een NVi aan te wijzen vloeit voort uit artikel 16, eerste lid, van de
 23 spoorwegveiligheidsrichtlijn. Ingevolge deze bepaling moet de NVi wat betreft haar
 24 organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk zijn van enige
 25 spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en
 26 iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. De NVi moet dus ook onafhankelijk
 27 zijn van de concessieverlener voor het personenvervoer per trein, zijnde de Minister
 28 van Infrastructuur en Waterstaat. ~~Tegelijkertijd staat de spoorwegveiligheidsrichtlijn toe~~
 29 ~~dat de NVi een afdeling binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie is,~~
 30 ~~mits de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd.~~

31
 32 De toelichting spreekt de verwachting uit dat de Inspectie Leefomgeving en Transport
 33 (ILT) zal worden aangewezen als de NVi. De ILT ressorteert onder de secretaris-
 34 generaal van het ministerie van IenW.³⁴ In de toelichting wordt onderkend dat het hoofd
 35 van de NVi een ondergeschikte is van de minister.³⁵

36
 37 De spoorwegveiligheidsrichtlijn staat toe dat de NVi een afdeling binnen het voor
 38 transport bevoegde nationale ministerie is, mits de onafhankelijkheid wordt
 39 gewaarborgd. Zoals hierboven vermeld laat de richtlijn toe dat de NVi onderdeel is van
 40 het voor transport bevoegde ministerie. Wel roept deze constellatie volgens de Afdeling
 41 de vraag op hoe de vereiste onafhankelijkheid zal worden gewaarborgd. De Afdeling
 42 acht het dan ook wenselijk dat de toelichting ingaat op de waarborgen die voor deze
 43 onafhankelijkheid getroffen zullen worden bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij
 44 adviseert de Afdeling in te gaan op de Aanwijzingen voor de rijksinspecties, welke

³³ Dit blijkt ook uit de verschillende consultatiereacties en uitvoeringstoetsen, in het bijzonder die van de ILT, ProRail en DOVA.

³⁴ Artikel 22, tweede lid, van het Organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.1.2.

1 ~~uitgangspunten biedt voor een onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening binnen~~
 2 ~~de ministeriële verantwoordelijkheid, en de aangekondigde wet op de Rijksinspecties.~~
 3 ~~Uit het wetsvoorstel blijkt echter niet dat de NVi onafhankelijk moet zijn. Ook gaat de~~
 4 ~~toelichting niet op in hoe de vereiste onafhankelijkheid zal worden gewaarborgd.~~

5
 6
 7
 8 ~~De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt de onafhankelijkheid van de NVi vast te~~
 9 ~~leggen op het niveau van de wet. Dit laat onverlet dat de uitwerking daarvan kan~~
 10 ~~plaatsvinden bij amvb. Wel acht de Afdeling het wenselijk dat de toelichting alvast~~
 11 ~~ingaat op de waarborgen die voor deze onafhankelijkheid getroffen zullen worden.~~ In
 12 het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat het nodig is dat de toelichting
 13 verduidelijkt op welke wijze de NVi zal worden ingebed in de ILT en of bijvoorbeeld een
 14 scheiding zal worden aangebracht tussen de taken die de NVi uitoefent en de taken die
 15 ambtenaren van de ILT op (andere) aanwijzing van de minister uitoefenen.³⁶

16
 17 ~~De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel vast te leggen dat de NVi onafhankelijk is en~~
 18 ~~daarbij te verwijzen naar artikel 16, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.~~
 19 ~~Voorts adviseert zij in de toelichting in te gaan op de waarborgen van de deze~~
 20 ~~onafhankelijkheid van de NVi en op de positionering van de NVi binnen de ILT.~~

21
 22
 23 De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het
 24 voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede
 25 Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

26
 27
 28
 29
 30
 31
 32 De vice-president van de Raad van State,

³⁶ Zie voorgesteld artikel 7.3 en de memorie van toelichting, paragraaf 12.1.