

Kenmerk	W14.13.0449/IV
Datum advies	24 januari 2014
Vindplaats	Staatscourant 2014, nr. 16884

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot het vaststellen van regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Besluit lokaal spoor), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 13 december 2013, no.2013002566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot het vaststellen van regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Besluit lokaal spoor), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de delegatiebepalingen in de nieuwe Wet lokaal spoor.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over het blanco doordelegeren van de bevoegdheid om regels te stellen en over het van overeenkomstige toepassing verklaren van regels die al van toepassing zijn. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Blanco delegatie

Lokaal spoor is in beginsel uitgezonderd van de werking van enkele richtlijnen van de Europese Unie. De Wet lokaal spoor voorziet echter in de mogelijkheid nadere regels te stellen over lokale spoorwegen die niet uitgesloten kunnen worden van het toepassingsgebied van richtlijn 2001/14/EG (*zie noot 1*) en van de uitvoeringsmaatregelen bij richtlijn 2008/57/EG (*zie noot 2*) en richtlijn 2004/49/EG (*zie noot 3*).

De wet bepaalt dat die nadere regels tot stand kunnen komen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb). (*zie noot 4*) Het ontwerpbesluit bepaalt nu dat deze regels bij ministeriële regeling tot stand kunnen komen. (*zie noot 5*) Daarmee is sprake van blanco doordelegatie.

Uit de toelichting op het ontwerpbesluit blijkt dat de toepasselijkheid van EU-regels aan de orde kan zijn bij initiatieven van provincies en plusregio's om trajecten voor lichte spoorvoertuigen (zoals trams en metro's) incidenteel te laten berijden door goederentreinen. Ook kan het gaan om het koppelen van lokaal spoor aan de hoofdspoorweginfrastructuur. Omdat het toepassingsbereik van de genoemde richtlijnen dan niet kan worden uitgesloten, zal in zulke gevallen moeten worden geregeld dat delen van de Spoorwegwet of van op die wet berustende bepalingen van toepassing zijn. (*zie noot 6*)

De Afdeling merkt op dat het blanco doordelegeren van regelgevende bevoegdheid niet aansluit bij de bedoeling van de delegatiebepaling in de wet. Delegatie van regelgevende

bevoegdheid dient in de delegerende regeling immers zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. (zie noot 7) Bovendien zijn ministeriële regels alleen geschikt voor administratieve voorschriften, de uitwerking van details, voorschriften die vaak of met spoed te wijzigen moeten zijn en de implementatie van internationale regels die (vrijwel) geen beleidsruimte laten. (zie noot 8) De te implementeren regels waar het in dit geval om gaat hebben althans ten dele een wijdere strekking: het gaat om het omschrijven van de werkingssfeer van Europese richtlijnen en van de Spoorwegwet, die mede geschreven zijn met het oog op fysieke veiligheid. Dit veronderstelt beleidskeuzes die niet slechts op het niveau van de ministeriële regeling behoren te worden gemaakt.

De Afdeling adviseert de voorgestelde delegatiebepaling nader te bezien.

2. Verhouding tot het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer

De Wet lokaal spoor bepaalt dat spoorbedrijven maatregelen moeten treffen om het vervoer toegankelijk te maken voor reizigers met een functiebeperking. Bij of krachtens amvb wordt geregeld aan welke eisen zij moeten voldoen. (zie noot 9) Ter uitwerking van deze delegatiebepaling bepaalt het ontwerpbesluit dat de meeste bepalingen van het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer van overeenkomstige toepassing zijn op infrastructuur voor lokaal spoor. (zie noot 10) In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt opgemerkt dat de normen waaraan voldaan moet worden gelijklopend zijn aan die in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer, maar dat het nu mogelijk wordt de toegankelijkheid te handhaven op basis van de Wet en het Besluit lokaal spoor. (zie noot 11)

Het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer strekt tot uitvoering van artikel 8, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Het geeft een gedetailleerde, uitputtende regeling. Het is overbodig om het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer van overeenkomstige toepassing te verklaren, want dat besluit geldt al voor openbaar vervoer in het algemeen, inclusief lokaal spoor. Bovendien geeft het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer een gedifferentieerde regeling voor het tijdstip waarop bestaande infrastructuur moet zijn aangepast, waarbij de tijdstippen voor lokaal spoor uiteenlopen van 1 januari 2011 tot 1 januari 2020. (zie noot 12) Het ontwerpbesluit wijkt hier vanaf door te bepalen dat (alle) bestaande infrastructuur voor lokaal spoor met ingang van 1 januari 2020 moet zijn aangepast.

Nodig is alleen om in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer te bepalen dat dat besluit mede strekt tot uitvoering van de artikelen 14 en 31 van de Wet lokaal spoor. Daarmee wordt voldaan aan de delegatieopdracht in de Wet lokaal spoor. Bovendien wordt het daardoor mogelijk de toegankelijkheid van het openbaar vervoer te handhaven op basis van de Wet en het Besluit lokaal spoor.

De Afdeling adviseert de van overeenkomstige toepassing verklaring te schrappen en het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer dienovereenkomstig aan te passen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0449/IV

- De omschrijving van het begrip "sein" in artikel 1 overbrengen naar artikel 6, nu het begrip

alleen in dat artikel wordt gebruikt.

- Nu in artikel 14 het Metroreglement wordt ingetrokken, bezien welke van de algemene maatregelen van bestuur, genoemd in § 1 (Inleiding) van de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet lokaal spoor (Kamerstukken II 201/112, 33 324, nr. 3, blz. 2) daarnaast moeten worden ingetrokken of in hun reikwijdte beperkt.

- In artikel 13 aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 20 mei 2014

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over het blanco doordelegeren van de bevoegdheid om regels te stellen en over het van overeenkomstige toepassing verklaren van regels van het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer die al van toepassing zijn. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is. Op deze twee opmerkingen ga ik hierna in.

1. Blanco delegatie

De Afdeling geeft aan dat de gekozen constructie van blanco doordelegeren van de regelgevende bevoegdheid niet aansluit bij de bedoeling van de delegatiebepaling in de wet. De Afdeling adviseert de voorgestelde delegatiebepaling nader te bezien.

Hoewel ik van oordeel ben dat een nader omschreven delegatiebepaling binnen de delegatiebepaling van de wet mogelijk is, heb ik ervoor gekozen om in dit besluit geen delegatie naar een regeling op te nemen. Zo nodig worden regels op algemene maatregel van bestuur niveau gesteld voor lokale spoorwegen vallende onder de categorie van artikel 3, derde lid van de Wet lokaal spoor.

2. Verhouding tot het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer

De Afdeling adviseert in het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer op te nemen dat dit besluit mede strekt tot uitvoering van de artikelen 14 en 31 van de Wet lokaal spoor.

Ik neem dit advies van de Afdeling niet over. Ik heb ervoor gekozen de desbetreffende bepalingen van het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer (Stb. 2011, 225: hierna BTOV), die gaan over de gebouwen en werken en de spoorvoertuigen vallende onder de reikwijdte van de Wet lokaal spoor van overeenkomstige toepassing te laten zijn. Gelet het verschil in de wetgeving op het gebied van de aanleg en beheer van lokale spoorwegen en de wetgeving op

het gebied van gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is dit naar mijn mening de meest geëigende aanpak.

Ter toelichting zij opgemerkt dat om te bereiken dat mensen met een handicap of chronische ziekte dezelfde kansen hebben om aan de samenleving deel te nemen als mensen die geen beperking hebben, een twee sporenbeleid wordt gevolgd.

Het ene beleidsspoor betreft het verbeteren van de individuele rechtsbescherming. Daarin voorziet de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte en ter nadere invulling voor het openbaar vervoer het daarop gebaseerde BTOV. Personen die vinden dat zij op grond van hun handicap of chronische ziekte ongelijk behandeld worden, kunnen op grond van de Wgbh/cz een oordeel vragen aan het College voor de rechten van de mens.

Het andere beleidsspoor wordt gevormd door voorwaarden-scheppend en stimulerend beleid, waarbij het gaat om het treffen van specifieke voorzieningen en maatregelen die

personen met een functionele beperking de mogelijkheid bieden om zoveel mogelijk zelfstandig te functioneren. De maatregelen op grond van de artikelen 14 en 31 van de Wet lokaal spoor, uitgewerkt in dit besluit maken deel uit van het dit beleidsspoor. De toezichthouder ziet toe op naleving door de vervoerders en de beheerders.

Voor wat betreft spoorvoertuigen geldt daarnaast dat overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 31, eerste lid, in artikel 44 van de Wet lokaal spoor wordt aangemerkt als beboetbaar feit. Verder wordt de toegankelijkheid ook betrokken bij de toets die voorafgaande aan het in gebruik nemen van het spoorvoertuig plaatsvindt. In de systematiek van de Wet lokaal spoor is daarnaast nog opgenomen dat een vervoerder een spoorvoertuig pas in gebruik mag nemen nadat een vergunning voor indienststelling is verleend (artikel 32 Wet lokaal spoor).

Deze twee verschillende beleidssporen rechtvaardigen de gekozen uitwerking. In de toelichting is dit nog nader aangeduid.

Daarnaast signaleert de Afdeling dat er in het BTOV een gedifferentieerde regeling is opgenomen voor het tijdstip waarop de bestaande infrastructuur moet zijn aangepast en in het Besluit lokaal spoor een tijdstip is opgenomen waarop bestaande infrastructuur moet zijn aangepast. Dit vloeit voort uit de in het BTOV opgenomen mogelijkheid om bij ministeriële regeling de desbetreffende aanpassingen voor een deel eerder te laten realiseren dan de in het besluit genoemd data. Deze onzekerheid is voor handhaving op het gebied van Wet lokaal spoor ongewenst. Een differentiatie in tijdstip van aanpassing is niet toepasbaar op lokale spoorwegen en gebouwen en werken omdat het onderscheid tussen trams en metro's niet binnen de systematiek van de Wet lokaal spoor en het Besluit lokaal spoor aanwezig is. In de nota van toelichting is dit nader toegelicht.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een bepaling op te nemen betreffende beweegbare bruggen en het plaatsen van een Andreaskruis bij spoorwegovergangen gelegen in voor het openbaar verkeer openstaande wegen.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn voor zover mogelijk verwerkt. Ik heb er voor gekozen de omschrijving van het begrip "sein" in artikel 1 te laten staan. Dit begrip zal namelijk terug komen in de regeling. Alleen het Metroreglement wordt ingetrokken en wel omdat de andere in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet lokaal spoor genoemde algemene maatregelen van bestuur nog van toepassing zijn op bijzondere spoorwegen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

(1) Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (PbEG 2001, L 75).

(2) Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 191).

(3) Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 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 (PbEG 2004, L 164).

(4) Artikel 3, derde lid, van de Wet lokaal spoor.

(5) Voorgesteld artikel 3.

(6) Toelichting, § 3.2 (EU-richtlijnen).

(7) Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Vergelijk aanwijzing 27 Ar: delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister geschiedt zo mogelijk rechtstreeks in de wet.

(8) Aanwijzing 26 Ar.

(9) Artikel 14 van de Wet lokaal spoor.

(10) Voorgesteld artikel 4.

(11) Toelichting, § 3.3 (Toegankelijkheid).

(12) Artikel 17 van het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 368 kB\)](#)