

Vergaderjaar 2010–2011

32 666

Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging»

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 november 2010 en het nader rapport d.d. 8 februari 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2010, no. 10.002589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat de eerste fase van de uitvoering van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving «Spoor in beweging».² De voorgestelde wijzigingen van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 hebben betrekking op de publieke aansturing van de concessiehouders van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het vervoer op het hoofdrailnet, de afstemming tussen decentrale concessieverleners en de concessiehouder van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en de omzetting waar mogelijk van strafrechtelijke sanctionering naar bestuurlijke boete. Het voorstel voorziet voorts in technische verbeteringen van de wetgeving.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het voorgeschreven beheer- en vervoerplan. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 september 2010, nr. 10.002589, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 november 2010, nr. W09.10.0443/IV, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 987, nr. 1.

1. Het beheerplan en het vervoerplan

Het voorgestelde artikel 17a van de Spoorwegwet verplicht de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur een beheerplan op te stellen conform de in de hem verleende concessie vastgelegde voorschriften. Het voorgestelde artikel 17b bevat een advies- en overlegprocedure over onderdelen van het beheerplan.

Het voorgestelde artikel 35a van de Wet personenvervoer 2000 verplicht de vervoerder aan wie een concessie is verleend, een vervoerplan op te stellen conform de in de hem verleende concessie vastgelegde voorschriften. De toelichting vermeldt dat de jaarlijks op te stellen beheer- en vervoerplannen van belang zijn voor de publieke sturing van de beheerder en de vervoerder en dat daarom een grondslag voor dit instrument in de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 wordt opgenomen.

De artikelen 4, 5, 6 en 21 van de thans aan ProRail verleende beheerconcessie regelen de totstandkoming en de inhoud van het beheerplan. Daarin wordt tevens voorgeschreven dat onderdelen van het plan de instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat (thans: de minister van Infrastructuur en Milieu) behoeven en dat ProRail de concessie uitvoert met inachtneming van de onderdelen van het beheerplan waarmee de minister heeft ingestemd.

De aan de NS verleende vervoerconcessie kent een vergelijkbare regeling voor het vervoerplan in de artikelen 7, 8 en 9 van die concessie.

a. Wettelijke grondslag

Het wetsvoorstel voorziet de verplichting tot het opstellen van een beheer-respectievelijk vervoerplan van een wettelijke grondslag. Daarmee geldt het planstelsel niet alleen voor de huidige, maar ook voor toekomstige concessiehouders. Voor de strekking en de inhoud van de plannen blijven echter de concessievoorschriften bepalend. Niet toegelicht wordt waarom naast de verplichting plannen op te stellen, niet ook de strekking en in hoofdlijnen de inhoud van die plannen bij of krachtens de wet worden geregeld. Zonder bepalingen over strekking en inhoud is de wettelijke verplichting om plannen op te stellen vrijwel inhoudsloos. De Afdeling acht het, mede vanuit een oogpunt van rechtszekerheid voor de beheerder en de vervoerder, van belang dat er een duidelijk wettelijk kader is op basis waarvan de met het voorstel beoogde publieke sturing door middel van een beheer- dan wel een vervoerplan plaatsvindt. Bovendien is van belang dat gerechtigden de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen onderdelen van het beheerplan kunnen beoordelen binnen een daartoe voldoende duidelijk wettelijk kader met het oog op het adviesrecht dat zij hebben.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te vullen met bepalingen over strekking en inhoud van beheer- en vervoerplannen.

b. Het adviesrecht

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel niet voorziet in een gekwalificeerd adviesrecht ten aanzien van het vervoerplan, terwijl dit wel wordt voorgesteld ten aanzien van het beheerplan. Dit verschil wordt niet toegelicht. Daarbij merkt zij op dat het staande praktijk is dat zowel beheer- als vervoerplannen worden opgesteld na overleg met een aantal in de concessies nader aangeduide instanties.¹ Voor zover een bepaling over advisering over een vervoerplan achterwege wordt gelaten in verband met artikel 31 van de Wet personenvervoer 2000, waarin een adviesrecht voor consumentenorganisaties is opgenomen, wijst de Afdeling erop dat die bepaling geen betrekking heeft op het vervoerplan (maar op een aantal nader aangegeven onderwerpen) en dat het overleg waartoe de concessie verplicht, niet alleen met consumentenorganisaties

¹ Dat overleg is voorgeschreven in artikel 4, eerste lid, van de beheerconcessie (volgens de toelichting vervalt die procedure met de introductie van het gekwalificeerde adviesrecht) en in artikel 7, eerste lid, van de vervoerconcessie.

maar ook met de infrastructuurbeheerder en decentrale overheden moet worden gevoerd.

De Afdeling adviseert toe te lichten waarom is afgezien van een wettelijke verplichting advies te vragen bij de voorbereiding van het vervoerplan.

1a. Op basis van artikel 16 van de Spoorwegwet is aan ProRail een concessie verleend voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. In artikel 16 is tevens opgenomen wat het beheer omvat. Daarnaast bepaalt artikel 17 van de Spoorwegwet welke onderwerpen en voorschriften in de concessie worden opgenomen. Een vergelijkbare regeling is getroffen in de artikelen 20, eerste lid, (zo artikel 6 van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet) en 32 van de Wet personenvervoer 2000 ten aanzien van de concessie die aan de NS is verleend voor het verrichten van openbaar vervoer per trein over het hoofdrailnet. In beide concessies is vervolgens geregeld dat de concessiehouder een beheer- respectievelijk vervoerplan moet opstellen, wat deze plannen inhoudelijk moeten bevatten en welke delen daarvan instemming van concessieverlener behoeven.

Tot op heden bestond er geen wettelijke grondslag voor deze plannen. Door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt deze grondslag opgenomen in de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000.

In het wetsvoorstel is naast de grondslag geen expliciete bepaling opgenomen over de strekking en de inhoud van beheer- en vervoerplannen. De strekking en de inhoud van deze plannen worden bepaald door de zorgplicht die wordt opgelegd aan de houder van de concessie en de onderwerpen en voorschriften die op grond van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in de concessies moeten worden opgenomen om uitvoering te geven aan deze zorgplicht. Dit biedt enerzijds een voldoende wettelijk kader op basis waarvan de publieke sturing door middel van het beheer- respectievelijk vervoerplan plaats kan vinden en anderzijds een kader dat de nodige flexibiliteit met betrekking tot de sturing toelaat. Deze flexibiliteit gaat gepaard met rechtszekerheid, aangezien de vervoerder voor het hoofdrailnet – op grond van artikel 29a Wet personenvervoer 2000 – bij een onderhandse gunning of wijziging daarvan ultimo de mogelijkheid heeft deze gunning of wijziging niet te aanvaarden. Een vergelijkbare praktijk – die met dit wetsvoorstel ook formeel zal worden geregeld – bestaat er bij gunning of wijziging van de beheerconcessie voor de beheerder. Dit biedt rechtszekerheid aan de concessiehouders over de inhoud van het door hen op te stellen beheer- of vervoerplan.

De memorie van toelichting is op deze punten aangevuld.

Naar mijn oordeel biedt de Spoorwegwet, zoals hiervoor reeds nader uitgewerkt, een voldoende duidelijk kader waaruit blijkt waarop de concessie en de zorgplicht van de beheerder zien, waaraan de krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen onderdelen getoetst kunnen worden. De algemene maatregel van bestuur wordt in nauw overleg met de spoorbranche opgesteld waardoor uiteindelijk in gezamenlijk overleg via regelgeving de verankering van de voor gerechtigden relevante onderwerpen gestalte krijgt.

1b. De doelstelling van de invoering van het gekwalificeerd adviesrecht ten aanzien van het beheerplan is het versterken van de positie van de «klanten» (de gerechtigden, bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet) van de beheerder (thans ProRail) van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dit doel vloeit rechtstreeks voort uit de gehouden evaluatie van de Spoorwegwet. Dit adviesrecht is in algemene zin gebaseerd op het reeds bestaande adviesrecht voor consumentenorganisaties, zoals opgenomen

in artikel 31 van de Wet personenvervoer 2000. Daarbij is de wettelijke invulling van dat recht specifiek toegesneden op de wensen van de klanten van ProRail, waarbij men uitdrukkelijk specifieke wettelijke waarborgen ten aanzien van het adviesrecht wilde. De bestaande wettelijke bepalingen en de bepaling in de concessie inzake het adviesrecht voor de klanten van de concessiehouder van het vervoer op het hoofdrailnet – thans de NS – functioneren al vele jaren op goede wijze, waarbij een bestaande praktijk van overleg en afstemming is ontstaan, waarover alle betrokken partijen tevreden zijn. De evaluatie van de Spoorwet geeft ook geen aanleiding die bestaande praktijk en daarmee de betreffende wettelijke bepalingen aan te passen. Onderhavig wetsvoorstel borgt derhalve op uitdrukkelijk verzoek van de sector de positie van de klanten van de beheerder, waarbij de invulling van dat adviesrecht toegesneden is op de uitdrukkelijke wensen van de klanten van ProRail. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling advisering van de Raad is in de memorie van toelichting opgenomen waarom is afgezien van de invoering van een wettelijke verplichting advies te vragen bij de voorbereiding van het vervoerplan.

2. Redactionele kanttekeningen

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

2. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

3. Overige aanpassingen

In verband met de opheffing van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en gelijktijdige oprichting van een nieuw ministerie is zowel in de Wet personenvervoer 2000 als in de Spoorwegwet voorgesteld de definitie van «Onze Minister» te wijzigen tot: Minister van Infrastructuur en Milieu.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. Van Dijk*

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 Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W09.10.0443/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 80, vierde lid, van de Spoorwegwet de vermelding «onder d,» schrappen.
- Het voorgestelde artikel 80, vijfde lid, van de Spoorwegwet herformuleren en de term «aanpassen» vervangen door: wijzigen. (Zie aanwijzing 34, onderdeel 3, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.)
- De in het voorgestelde artikel 35a van de Wet personenvervoer 2000 opgenomen verplichting een vervoerplan op te stellen, beperken tot een verplichting voor de houder van de vervoerconcessie van het hoofdrailnet.