



Brussel, 13.9.2018
COM(2018) 623 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Over de voortgang bij de voorbereiding van het Spoorwegbureau van de Europese Unie op de uitbreiding van zijn bevoegdheden op grond van Richtlijn (EU) 2016/797 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Over de voortgang bij de voorbereiding van het Spoorwegbureau van de Europese Unie op de uitbreiding van zijn bevoegdheden op grond van Richtlijn (EU) 2016/797 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie

1. INLEIDING

De technische pijler van het vierde spoorwegpakket is in mei 2016 aangenomen door het Europees Parlement en de Raad en omvat:

- Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004¹ (de Spoorwegbureauverordening);
- Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie² (de interoperabiliteitsrichtlijn);
- Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor³ (de veiligheidsrichtlijn).

De inwerkingtreding van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket ging gepaard met een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van het Spoorwegbureau van de Europese Unie (het Bureau). Vanaf 16 juni 2019 wordt het Bureau als EU-autoriteit belast met de afgifte van vergunningen om spoorvoertuigen in de handel te brengen en van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen. Het Bureau wordt tevens de systeemautoriteit voor ERTMS (het Europees systeem voor het beheer van het spoorverkeer), met inbegrip van de goedkeuring van projecten voor ERTMS-baanuitrusting.

Voor de effectieve tenuitvoerlegging van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket moet enerzijds het regelgevingskader worden voltooid door de omzetting van het pakket in nationale wetgeving en de vaststelling van de nodige gedelegeerde en uitvoeringshandelingen door de Commissie en moet het Bureau anderzijds over de nodige middelen en interne procedures beschikken en samenwerkingsovereenkomsten sluiten met alle 26 nationale veiligheidsinstanties (NVI's).

De voordelen van het vierde spoorwegpakket kunnen alleen worden bereikt als dat pakket volledig in de hele EU wordt uitgevoerd. Het is van cruciaal belang dat alle betrokken partijen uit de spoorwegsector zich ertoe verbinden en samenwerken om alle administratieve en technische belemmeringen weg te werken. Er moet met name worden gefocust op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak op het gebied van veiligheids- en interoperabiliteitsvoorschriften.

¹ PB L 138 van 26.5.2016, blz. 1.

² PB L 138 van 26.5.2016, blz. 44.

³ PB L 138 van 26.5.2016, blz. 102.

In dit verslag wordt beschreven welke voortgang is geboekt bij de voorbereiding van het Bureau op zijn uitgebreide bevoegdheden zoals gevraagd in artikel 53, lid 1, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

2. VOORBEREIDING VAN HET SPOORWEGBUREAU VAN DE EUROPESE UNIE OP DE UITBREIDING VAN ZIJN BEVOEGDHEDEN

2.1. Omzetting door de EU-lidstaten

Overeenkomstig artikel 33 van de veiligheidsrichtlijn en artikel 57 van de interoperabiliteitsrichtlijn dienen alle lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 16 juni 2019 te voldoen aan de technische pijler van het vierde spoorwegpakket. Dat pakket biedt lidstaten de mogelijkheid de overgangsperiode in gerechtvaardigde gevallen met één jaar te verlengen, d.w.z. tot 16 juni 2020. De lidstaten die om een verlenging vragen, dienen het Bureau en de Commissie daar uiterlijk op 16 december 2018 van in kennis te stellen, met opgave van de redenen waarom een verlenging wordt gevraagd.

De Commissie ziet nauwlettend toe op de voortgang van de lidstaten bij de vaststelling en goedkeuring van nationale wetgeving en pleegt daarover regelmatig overleg met de lidstaten. Zij heeft ten behoeve van de lidstaten richtsnoeren opgesteld over de organisatie van de overgangsperiode tussen de oude en de nieuwe regeling. Er zijn positieve tekenen, maar het is nog te vroeg om te kunnen bevestigen dat een groot aantal lidstaten de technische pijler van het vierde spoorwegpakket tegen 16 juni 2019 in nationale wetgeving zullen hebben omgezet.

2.2. Ontwikkeling van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen

Voor de tenuitvoerlegging van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket dient de Commissie een groot aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen om het regelgevingskader van die technische pijler te vervolledigen.

Voorts zijn herzieningen van de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's) noodzakelijk naar aanleiding van de nieuwe eisen van het vierde pakket en het uitvoeringsbesluit van de Commissie inzake het Europees register van goedgekeurde voertuigtypen; deze zullen naar verwachting in januari 2019 worden goedgekeurd door het comité inzake spoorweginteroperabiliteit en -veiligheid. De uitvoeringsbesluiten van de Commissie tot vaststelling van de specificaties voor het Europees voertuigregister en het infrastructuurregister zullen respectievelijk in 2018 en 2019 worden aangenomen.

De bijlage bij dit verslag bevat een lijst van de handelingen die zijn aangenomen en de handelingen die nog moeten worden aangenomen.

Aan de hand van overgangsbepalingen wordt vermeden dat procedures elkaar overlappen en dat aanvragen die bij de NVI's zijn ingediend maar die na 16 juni 2019 zullen worden voltooid, twee keer worden beoordeeld.

2.3. Sanering van de nationale voorschriften

De technische pijler van het vierde spoorwegpakket zal de interoperabiliteit en veiligheid in Europa ten goede komen, niet alleen dankzij de sterkere rol van het Bureau en de verdere harmonisering van de technische specificaties. Een essentiële voorwaarde voor

de tenuitvoerlegging van het vierde spoorwegpakket is de vermindering van het grote aantal overlappende en niet-transparante nationale voorschriften. Reeds jaren ondervinden spoorwegondernemingen en fabrikanten van spoorwegproducten de nadelen van het gebrek aan transparantie en de overvloed aan regels in de Europese spoorwegruimte.

Om de werking van de Europese spoorwegruimte op korte termijn te verbeteren, werkt het Bureau samen met de NVI's om meer dan 14 000 achterhaalde of overbodige nationale voorschriften te schrappen. Zo wordt komaf gemaakt met overbodige procedurele stappen die de onbelemmerde toegang van spoordiensten tot de infrastructuur in het gedrang kunnen brengen. Volgens recente cijfers van het Bureau is aanzienlijke vooruitgang geboekt en zijn de nationale regels inzake, met name, rollend materieel teruggebracht tot minder dan 10 % van de oorspronkelijke hoeveelheid.

2.4. Voorbereiding van het Bureau

De nieuwe spoorwegbureauverordening bevat talrijke belangrijke wijzigingen die de rol van het Bureau versterken en ervoor zorgen dat het over de nodige instrumenten beschikt om die doelstelling te bereiken. Die wijzigingen hebben betrekking op het beheer van het Bureau, zijn middelen, capaciteit, deskundigheid, IT-tools en diverse andere vaardigheden.

a) Beheer

De belangrijkste nieuwigheid op het gebied van beheer is de invoering van een heffingsregeling voor de afgifte van certificaten, vergunningen en goedkeuringen, en de beroepsprocedure die belanghebbende partijen in staat stelt verzet aan te tekenen tegen besluiten van het Bureau. De Commissie heeft uitvoeringshandelingen vastgesteld betreffende de werking van de kamer van beroep van het Spoorwegbureau en over het niveau en de beginselen van de door het Bureau aangerekende vergoedingen.

De kamer van beroep van het Spoorwegbureau wordt een onafhankelijke en onpartijdige beroepsinstantie. Met het oog op de volledige werking vanaf 16 juni 2019 loopt op dit moment de procedure voor de selectie van de leden van de kamer van beroep, in samenwerking met zowel de Commissie als de raad van bestuur van het Bureau. Die laatste benoemt formeel de leden van de kamer van beroep en wijst de voorzitter aan.

Om een onpartijdige en efficiënte dienstverlening te waarborgen, berekent het Bureau aanvragers de volledige kostprijs door, met inbegrip van de kosten die de NVI's maken voor de toetsing van aanvragen aan de toepasselijke nationale voorschriften. Gezien de onzekerheden tijdens de overgangperiode, als toegelicht in deel 3 van dit verslag, wordt aanvankelijk gewerkt op basis van variabele tarieven al naargelang de tijd die aan een aanvraag wordt besteed. In een herzieningsbepaling wordt echter opgeroepen het systeem te evalueren, met als doel in de toekomst minstens voor een deel van de tarieven en heffingen forfaitaire bedragen in te voeren.

b) Middelen, capaciteit en deskundigheid

Met betrekking tot de vaststelling van de werkmethoden, middelen en planning van het Bureau wordt in dit verslag uitgegaan van de veronderstelling dat de meeste EU-lidstaten de omzettingsdatum van 16 juni 2019 zullen halen.

Zodra die omzettingstermijn bereikt is, zal de werklast naar verwachting aanzienlijk toenemen en die trend zal in de toekomst wellicht aanhouden. Het Bureau en de NVI's

doen voor hun specifieke werkterreinen hun uiterste best om, met input van andere instanties uit de spoorwegsector, een inschatting te maken van de toekomstige werklust van het Bureau. Gelet op de keuze die de spoorwegsector in het kader van het vierde spoorwegpakket krijgt, moet worden erkend dat de werklust op het gebied van de certificering en vergunning moeilijk vooraf kan worden voorspeld. Naast de nieuwe taken op het gebied van vergunning en certificering moet ervoor worden gezorgd dat het Bureau zijn andere statutaire kerntaken, zoals technische bijstand en beleidsaanbevelingen aan de Commissie, kan blijven uitvoeren.

Om toe te zien op de voorbereiding van het Bureau op zijn taken in het kader van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket is een stuurgroep opgericht onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur van het Bureau. Die groep bestaat uit leidinggevenden van sommige NVI's, vertegenwoordigers van de brancheverenigingen die er het grootste belang bij hebben, een vertegenwoordiger van het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, de uitvoerend directeur van het Bureau en een vertegenwoordiger van de Commissie.

Voorts vergt de invoering van betaalde activiteiten de invoering van een systeem van middelen en interne procedures om ervoor te zorgen dat de statutaire en betaalde activiteiten van het Bureau gescheiden en traceerbaar zijn. Daartoe moet worden voorzien in de nodige personele en financiële middelen.

Het Bureau past zijn organisatiestructuur aan om zijn interne middelen efficiënter in te zetten en de verschillende taken duidelijk van elkaar te scheiden. De nieuwe structuur beoogt een scheiding tussen activiteiten die inkomsten genereren en adviserende taken. Er wordt flexibiliteit gecreëerd om de inzet van personeel met relevante interne en externe deskundigheid desgevallend aan te passen aan de werklust.

Binnen het aantal posten waarin de begroting 2018 en de ontwerpbegroting 2019 van het Bureau voorziet, heeft het Bureau 24 posten aangewezen die essentieel zijn om zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden te kunnen vervullen. In het licht van de risico's waarmee het Bureau wordt geconfronteerd ten gevolge van externe factoren die inherent zijn aan die transitie, is het aantrekken van het nodige personeel met de voor zijn taken vereiste kwalificaties een essentiële randvoorwaarde. Er worden in de loop van 2018 aanzienlijke inspanningen geleverd om alle vacatures in te vullen.

c) IT-tools en diverse vaardigheden

Men is gestart met de ontwikkeling van een gezamenlijke IT-tool voor de indiening van aanvragen bij het Bureau of een NVI. Op grond van het nieuwe regelgevingskader moet een informatie- en communicatiesysteem met een virtueel éénloketsysteem worden ontwikkeld ter ondersteuning van de werkzaamheden van aanvragers, het Bureau en de NVI's op het gebied van unieke veiligheidsvergunningen, voertuigvergunningen en de goedkeuring van projecten voor ERTMS-baanapparatuur. In september 2017 heeft de raad van bestuur van het Bureau de fundamentele functionele en technische specificaties van het virtuele éénloketsysteem aangenomen. Het is de bedoeling in juli 2018 een eerste versie met alle vereiste functies te lanceren. Zoals afgesproken met de NVI's, zal die op de achtergrond proefdraaien. Het virtuele éénloketsysteem moet in februari 2019 volledig functioneel zijn voor eerste aanvragen van voertuigvergunningen. In de eindversie wordt rekening gehouden met feedback van de testfase en leercases en worden de resterende secundaire functies toegevoegd. Volgens de planning moet die versie op 16 juni 2019 beschikbaar zijn.

De Commissie, het Bureau en de lidstaten moeten samenwerken om andere IT-tools die het Bureau op dit ogenblik gebruikt, aan te passen om efficiënter te communiceren en ervoor te zorgen dat alle belangrijke informatie wordt meegedeeld aan de actoren die verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en interoperabiliteit van de spoorwegen. In de toekomst zal een spoorwegonderneming vooraf moeten verifiëren of een voertuig over een vergunning beschikt om in de handel te worden gebracht en compatibel is met de route waarop zij dat voertuig wil exploiteren. Daartoe moeten spoorwegondernemingen informatie opzoeken in voertuig- en infrastructuuregisters.

Tegen juni 2019 zullen betere infrastructuurparameters worden opgenomen in de specificaties van het infrastructuurregister (RINF), op basis waarvan de technische compatibiliteit tussen een voertuig en een traject kan worden nagegaan overeenkomstig artikel 23 van de interoperabiliteitsrichtlijn en het besluit van de Commissie tot vaststelling van de RINF-specificaties. Zodra de IT-tool is geüpdatet, dienen de lidstaten het RINF dienovereenkomstig bij te werken.

Bovendien zal ook het register van vergunningen voor voertuigen en voor voertuigtypes moeten worden aangepast. In december 2017 heeft het Bureau een aanbeveling gedaan inzake de specificatie voor het Europees voertuigregister als bedoeld in artikel 47 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Later in 2018 komt het Bureau met een aanbeveling inzake de specificatie voor het Europees register van goedgekeurde voertuigtypen als bedoeld in artikel 48 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Teneinde een naadloze overgang te waarborgen en de nodige deskundigheid te verwerven, werkt het Bureau sinds juni 2017 samen met de NVI's aan een aantal leercases op het gebied van voertuigvergunningen en veiligheidscertificeringen. Vanaf eind 2018 wordt proefgedraaid met de testprocedures en -systemen. Op die manier bouwt het Bureau ervaring op, ontwikkelt het interne werkmethodes en verwerft het tegelijk inzicht in aanvraagdossiers die na 16 juni 2019 misschien nog lopen en waarvoor het verantwoordelijk wordt.

Vanaf medio 2018 zal het Bureau, mits de aanvragers en de NVI's daarmee instemmen, starten met voorafgaand overleg met aanvragers waarvan het veiligheidscertificaat na 16 juni 2019 vervalt.

Om de aanvragers te ondersteunen bij de toepassing van de nieuwe regels werkt het Bureau sinds 2017 aan een handleiding voor het aanvragen van voertuigvergunningen en veiligheidscertificaten. Een eerste versie van de handleiding inzake voertuigvergunningen zal eind juli 2018 klaar zijn voor gebruik tijdens de proeffase. In de handleiding voor de aanvraag van een uniek veiligheidscertificaat wordt rekening gehouden met de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden en wordt de nodige extra informatie verstrekt over onder meer de veiligheidscultuur en de menselijke en organisatorische factoren. Rekening houdend met de resultaten van het proefbedrijf en de leercases, zullen vóór 16 juni 2019 bijgewerkte versies van de aanvraaghandleidingen worden gepubliceerd.

Met het oog op de vaststelling van procedures voor de goedkeuring van ERTMS-baanapparatuur plegen het Bureau en de Commissie overleg met de spoorwegsector. In 2017 werden vier leercases behandeld. Op basis daarvan heeft de Commissie een voorstel opgesteld over een aanbeveling inzake de goedkeuring van ERTMS-baanapparatuur opgesteld. Wellicht zullen in de loop van 2018 meer lidstaten deelnemen aan deze oefening, die het Bureau in staat zal stellen interne richtsnoeren voor de procedure voor

de goedkeuring van ERTMS-baanapparatuur te ontwikkelen. Men verwacht dat de aanstelling van het Bureau als systeemautoriteit die toeziet op de interoperabiliteit van ERTMS-oplossingen voor de spoorweginfrastructuur, als onderdeel van het vierde spoorwegpakket, de harmonisatie van de ERTMS-uitrol aanzienlijk zal versnellen.

In 2016 hebben het Bureau en de NVI's overeenstemming bereikt over een standpunt inzake de oprichting van een pool van deskundigen. Tegen medio 2018 zouden de NVI's hun deskundigen moeten hebben aangewezen zodat het Bureau hun opleiding op het gebied van de samenwerkingsvereisten vóór 16 juni 2019 kan afronden. Indien er op bepaalde kennisgebieden leemtes worden vastgesteld, wordt een procedure opgezet om de pool uit te breiden met deskundigen van buiten de NVI's. Het mechanisme voor samenwerking binnen de pool van deskundigen zal verder worden getest tijdens de proeffase.

2.5. Samenwerkingsovereenkomsten tussen het Bureau en de NVI's

Op grond van de aanbeveling van het Bureau dienen het Bureau en alle NVI's samenwerkingsovereenkomsten te sluiten betreffende de uitvoering van de taken in verband met de veiligheidscertificering en de afgifte van vergunningen voor voertuigen op basis van door de raad van bestuur van het Bureau gedefinieerde lijst van belangrijkste elementen.

De raad van bestuur heeft de richtsnoeren en de lijst van de belangrijkste elementen in juni 2018 vastgesteld. Het Bureau zal met individuele NVI's onderhandelen over samenwerkingsovereenkomsten teneinde die overeenkomsten af te ronden voor het zijn nieuwe verantwoordelijkheden opneemt.

3. BEOORDELING VAN DE ONZEKERHEDEN DIE GEPAARD GAAN MET DE TRANSITIE

De transitie van een louter adviserend Bureau met statutaire bevoegdheden dat technische aanbevelingen verstrekt aan de Commissie en de lidstaten naar een vergunnings-/certificeringsinstantie met eigen inkomsten in een grotendeels onvoorspelbare omgeving brengt inherente uitdagingen mee die grote inspanningen vergen van zowel het Bureau als de Commissie. Een grote bron van onzekerheid is de onvoorspelbaarheid van het aantal aanvragen dat het Bureau vanaf medio 2019 kan verwachten, en dus ook de inkomsten die het zal genereren. Om zich op die risico's voor te bereiden, moeten de behoeften voor het transitiebudget van het Bureau zorgvuldig worden geanalyseerd.

De transitieperiode 2019-2020 wordt gekenmerkt door een andere onzekerheidsfactor in verband met de omzetting van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket door alle EU-lidstaten tegen 16 juni 2019. De lidstaten kunnen immers verzoeken de omzettingstermijn met twaalf maanden te verlengen. Daardoor wordt het nog moeilijker om de werklast van het Bureau te voorspellen. Verwacht wordt dat het aantal aanvragen aanvankelijk beperkt zal zijn en daarna mogelijk een piek zal bereiken door de verlenging van de omzettingstermijn waarin de technische pijler van het vierde spoorwegpakket voorziet. De lidstaten dienen de Commissie en het Bureau uiterlijk op 16 december 2018 in kennis te stellen van een eventuele verlenging van de omzettingstermijn na 16 juni 2019.

De tijdige sluiting van de samenwerkingsovereenkomsten, met inbegrip van de verdeling van taken en inkomsten, is voor het Bureau een absolute voorwaarde om zijn nieuwe taken als vergunningverlenende en certificeringsinstantie volledig te kunnen vervullen.

Door het uitblijven van dergelijke overeenkomsten of de kleinste vertraging bij het sluiten daarvan kan het Bureau moeilijkheden ondervinden om zijn verplichtingen na te komen. Het Bureau is volledig verantwoordelijk voor zijn eigen inbreng en voor het volledige vergunnings- en certificeringsproces, met inbegrip van de beoordeling van nationale regels van NVI's. Het Bureau werkt nauw samen met het netwerk van NVI's om het risico op vertraging bij de sluiting van samenwerkingsovereenkomsten te beperken.

Gezien de aard van de activiteiten van het Bureau moet rekening worden gehouden met en nauwlettend worden toegezien op de ontwikkelingen in de lidstaten en de spoorwegsector om de onzekerheden in verband met de omzetting tot een aanvaardbaar minimum te beperken.

4. CONCLUSIES

De technische pijler van het vierde spoorwegpakket moet dringend worden uitgevoerd omdat deze de spoorwegsector een stelsel van transparante en onpartijdige regels op EU-niveau biedt en komaf maakt met overbodige nationale belemmeringen.

De Commissie en het Bureau hebben respectievelijk regelgevende en organisatorische stappen genomen om ervoor te zorgen dat het Bureau vanaf 16 juni 2019 een grotere rol krijgt. Het Bureau levert extra inspanningen om zijn capaciteit te versterken en tegen 16 juni 2019 aan de vereisten voor zijn nieuwe taak te voldoen. Als lid van de raad van bestuur en het uitvoerend comité ziet de Commissie actief toe op de voorbereiding van het Bureau en de nauwe en regelmatige samenwerking tussen de twee instellingen.

Het welslagen van de technische pijler van het vierde spoorwegpakket hangt echter grotendeels af van de tijdige en volledige omzetting door de lidstaten en van de levering van de vereiste kwaliteit en omvang van de deskundigheid en resultaten waarvoor de NVI's de verantwoordelijkheid dragen.

Het Bureau moet zijn andere statutaire kerntaken kunnen blijven vervullen, en zich tegelijk voorbereiden op de nieuwe taken. Het is met name van cruciaal belang dat het kan beschikken over gespecialiseerd personeel met een grote deskundigheid en talenkennis. Derhalve zal alle personeel dat in 2018-2019 wordt aangeworven uit subsidies moeten worden gefinancierd, in afwachting van de vergoedingen en heffingen uit de certificerings- en vergunningsactiviteiten vanaf 2019.

Een noodzakelijke voorwaarde om ervoor te zorgen dat het Bureau zich met succes van zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden kan kwijten is een open, effectieve, geëngageerde en eerlijke samenwerking van de NVI's overeenkomstig het mandaat van het vierde spoorwegpakket. Elke ernstige vertraging bij het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het leveren van input voor de vergunnings- en certificeringsbesluiten van het Bureau kan leiden tot formele procedures tegen individuele lidstaten wegens inbreuken op het EU-recht en de schending van het beginsel van plicht tot loyale samenwerking.

Het risico op een buitensporige werklast in verband met de goedkeuring van projecten voor ERTMS-baanapparatuur vereist een sterker engagement van de lidstaten en infrastructuurbeheerders voor betere prognoses van investeringen in ERTMS-baanapparatuur in het kader van de verbintenissen van zowel het Europees implementatieplan voor ERTMS als andere ERTMS-infrastructuurprojecten. De

Commissie en de Europese ERTMS-coördinator werken op een voorspelbare en transparante manier samen aan een betere implementatie van ERTMS.

De Commissie roept de lidstaten en de NVI's op hun inspanningen te bundelen om ervoor te zorgen dat de eengemaakte Europese spoorwegruimte realiteit wordt. De Commissie hoopt dat de mogelijke verlenging van de omzettingstermijnen slechts bij wijze van uitzondering zal worden gevraagd en op basis van een realistische, objectieve rechtvaardiging.