

Concept Handhavingsbeleid Wet lokaal spoor

1. Inleiding

De Wet lokaal spoor (Wls) treedt in werking op 1 december 2015. Deze wet beoogt de wetgeving inzake de lokale spoorwegen te moderniseren en zorgt ervoor dat de sterk verouderde wetgeving rond het lokale spoor wordt vervangen door één wettelijke kader voor het beheer van en het verkeer over de lokale spoorwegen (te weten tram- en metrospoorwegen, overwegend bestemd voor openbaar personenvervoer).

De bevoegdheid tot handhaving van de verplichtingen die de Wls stelt is geattribueerd aan de decentrale overheden die bestuurlijk eindverantwoordelijk zijn voor de aanleg en het beheer en onderhoud van de lokale spoorweginfrastructuur. Voor wat betreft de regio **[vul regio in]** is dat **[vul bestuursorgaan in]**

In het navolgende wordt ingegaan op het doel waarmee en de wijze waarop het handhavingsinstrumentarium door **[vul bestuursorgaan in]** wordt ingezet, met welke partijen wordt samengewerkt en de wijze waarop de handhavingsbevoegdheden worden toegepast.

De algemene uitgangspunten voor de inzet van handhavingsmiddelen zijn gelijk aan de algemene doelstellingen van de Wls, waaronder de instandhouding van een hoog veiligheidsniveau op en rond het lokale spoor en het doelmatige gebruik van het lokale spoor. Inzet van het handhavingsinstrumentarium van de Wls zal in het algemeen tegen de achtergrond van (één van) deze doelstellingen plaatsvinden.

2. Toezicht¹

Het toezicht op de naleving van de Wls is belegd bij de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT). De Wls bepaalt in artikel 7, vierde lid dat de ILT het toezicht uitoefent uit eigener beweging of op verzoek van de verantwoordelijke decentrale overheid.

Met de ILT zijn afspraken gemaakt over de vaststelling van een vierjarenplanning, op basis waarvan door de ILT jaarlijks in overleg met **[vul bestuursorgaan in]** een toezichtprogramma wordt opgesteld, met de mogelijkheid van tussentijdse evaluatie en aanpassing. Daarnaast is afgestemd hoe de hierna te noemen verslaglegging ter zake het toezicht plaatsvindt.

Bij de uitvoering van het toezicht is het principe van systeemtoezicht leidend. Dat wil zeggen dat wordt gekeken naar de wijze waarop partijen hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid oppakken, dat wordt beoordeeld of het veiligheidszorgsysteem naar behoren functioneert en dat nagegaan wordt of algemene regels en interne voorschriften worden nageleefd. Ook de instandhouding van het veiligheidsniveau wordt door de toezichthoudende ambtenaren in de gaten gehouden. Het hiermee samenhangende toezicht richt zich op de naleving van de wettelijke voorschriften en op het functioneren van het veiligheidszorgsysteem. Daartoe

¹ De inhoud van deze paragraaf is voor een belangrijk deel ontleend aan de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wls, TK 2011-2012, kamerstukken 33 324, nr. 3.

worden bedrijfsaudits gehouden, die zoveel mogelijk risicogestuurd zijn. De audits richten zich op de “verinnerlijking” van de veiligheidszorg, die onder meer blijkt uit de naleving van de interne regels en procedures en op de samenhang. Indien nodig zal er bovenop het basistoezichtarrangement aanvullend toezicht plaatsvinden. Soms zullen de toezichthoudende personen zelf aanleiding zien voor verscherpt toezicht. Maar een verzoek daartoe kan ook door het bestuursorgaan gedaan worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een verzoek om een hogere frequentie van audits of realitychecks.

De minister is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht en de wijze waarop de aangewezen personen toezicht houden. Dat is ook het geval indien het toezicht wordt uitgevoerd op verzoek van een decentrale overheid.

De ILT brengt rechtstreeks verslag uit aan het tot handhaving bevoegde decentrale bestuursorgaan, dat op basis van de verslaglegging beslist of er aanleiding is om handhavend op te treden. Dit, en de wijze waarop handhavend wordt opgetreden wordt hierna in paragraaf 3 uitgewerkt.

Een aantal overtredingen wordt in de Wls strafbaar gesteld. Omdat ten aanzien van die overtredingen soms ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk is, **worden/zijn** afspraken gemaakt met het OM over de vraag wanneer bestuursrechtelijke handhaving geïndiceerd is dan wel strafrechtelijk optreden. Deze afspraken komen erop neer dat [...]

3. Handhaving

3.1 Algemeen uitgangspunt

Het algemene uitgangspunt is om het formeel-juridische handavingsinstrumentarium zoals dat vastligt in hoofdstuk 7 van de Wls terughoudend in te zetten. Niet elke overtreding van de Wls leidt tot de inzet van een wettelijk handavingsinstrument. Met name bij beheerders en vervoerders speelt een (normoverdragend) gesprek of een waarschuwingsbrief een belangrijke rol in de handhaving. In veel gevallen zal een dergelijk(e) gesprek of brief reeds het gewenste effect hebben, namelijk naleving van de verplichtingen die de Wls stelt. De inzet van wettelijke handavingsinstrumenten is dan niet meer nodig en soms zelfs onwenselijk.

Dit betekent overigens niet dat altijd en in alle gevallen waarin een overtreding door een beheerder of vervoerder is geconstateerd, in eerste instantie een normoverdragend gesprek zal worden gevoerd of een waarschuwingsbrief zal worden verzonden. Of het bestuursorgaan daartoe overgaat, zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval en van de weging van de factoren die daarbij een rol spelen, zoals die hierna worden uitgewerkt.

3.2 Bijzondere uitgangspunten

3.2.1 Optreden op effectieve wijze

Het handhavend optreden is in ieder geval gericht op het (doen) staken van de overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding of een herhaling

daarvan. De keuze voor het inzetten van een bepaald instrument en de wijze waarop dit wordt ingezet, dient telkens in een concrete situatie bekeken te worden tegen de achtergrond van de specifieke omstandigheden van dat geval. Op deze manier wordt per situatie bepaald welk instrument het meest effectief is.

3.2.2 Optreden overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het handhavend optreden is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ter illustratie zijn te noemen het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van evenwichtige belangenafweging (beide artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht) en het gelijkheidsbeginsel, die voor de handhavingspraktijk het volgende inhouden.

Evenredigheidsbeginsel: met de ter beschikking staande instrumenten wordt steeds zoveel mogelijk een evenredig antwoord op een overtreding geboden; de te treffen maatregel dient in overeenstemming te zijn met de ernst en aard van de overtreding, als ook met de overige omstandigheden van het geval.

Belangenafweging: het volgen van het handhavingsbeleid mag nooit een automatisme zijn; in iedere afzonderlijke zaak dient een afweging plaats te vinden van de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen.

Gelijkheidsbeginsel: in gelijke gevallen is ook het handhavend optreden gelijk; de handhavingsinstrumenten worden op consistente wijze ingezet.

3.2.3 Handhavingsinstrumenten

Het bevoegd gezag beschikt over diverse handhavingsinstrumenten. Een aantal van deze instrumenten is geregeld in de Wls, maar een aantal ook niet, zoals het hiervoor in paragraaf 3.2.1 genoemde normoverdragende gesprek en de waarschuwingsbrief.

De wettelijke handhavingsinstrumenten waarover de toezichthouders op basis van de Wls zijn:

- het opleggen van een last onder bestuursdwang;
- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het opleggen van een bestuurlijke boete;
- het schorsen of intrekken van een vergunning tot indienststelling van lokale spoorweginfrastructuur (artikel 11 Wls);
- het schorsen of intrekking van de aanwijzing van een beheerder (artikel 18 lid 8 Wls);
- het geven van een bindende aanwijzing ten aanzien van het beheer (artikel 20 lid 4 Wls);
- het intrekken of schorsen van het veiligheidscertificaat van de vervoerder (artikel 29 lid 2 Wls);
- het verbieden van het gebruik van een spoorvoertuig (artikel 35 lid 2 Wls)

Naast of in plaats van de inzet van deze handhavingsinstrumenten bestaat in enkele gevallen ook de mogelijkheid om van een overtreding aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie.

3.2.4 Inzet van handhavingsinstrumenten; gezichtspunten

Bij de beoordeling die ten grondslag ligt aan de inzet van handhavingsinstrumenten worden alle relevante feiten en af te wegen belangen betrokken. Tegen de achtergrond van de in paragraaf 3 geformuleerde uitgangspunten kan op voorhand een aantal factoren worden genoemd dat daarbij van belang kan zijn. Aan de hand van die factoren kan worden gekozen voor:

- de inzet van informele handhavingsmiddelen;
- beëindiging van de overtreding door middel van een bijzondere sanctie (schorsen of intrekkingen van vergunning of aanwijzing) en/of
- de inzet van een herstelsanctie en/of
- het bestraffen van de overtreding door oplegging van een bestuurlijke boete.

Daarbij geldende de volgende gezichtspunten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de verplichting. Afhankelijk van de mate van spoedeisendheid van de beëindiging van de overtreding zal direct gekozen voor het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom.

Daarnaast wordt in de gevallen die zijn benoemd in artikel 44 van de Wls bezien of er aanleiding is om een bestuursrechtelijke boete op te leggen. Naast de bestraffende werking zal daarbij gelet worden op het beoogde generale en speciale preventief effect dan van de boete uit gaat. Ook wanneer een overtreding met behulp van toepassing van bestuursdwang is beëindigd zal aan de hand de ernst van de overtreding beoordeeld worden of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen.

3.2.5 Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom

Ten aanzien van overtreding van de verplichtingen genoemd in de artikelen 8, 9, eerste en zevende lid, 10, eerste lid, 12, eerste lid, 15 onder a, c, en d, 20, eerste lid, 22, eerste lid, 23, eerste en vierde lid, 26, eerste en derde lid, 27, zevende lid, 32, eerste lid, 37, eerste lid, 33, eerste lid, 35, derde lid, 41, eerste en tweede lid, 47, derde lid geldt dat de mogelijkheid van de inzet van de last onder bestuursdwang bestaat.

De inzet van de last onder bestuursdwang zal in beginsel plaatsvinden ongeacht de mate van spoedeisendheid van herstel van de overtreding, zij het dat het in geval van spoedeisendheid eerder voor de hand ligt om een last onder bestuursdwang op te leggen.

In zeer spoedeisende gevallen kan die mondeling worden gegeven, waarna onverwijld een schriftelijk besluit zal worden genomen en meegedeeld.

Voor een last onder dwangsom kan in ieder geval worden gekozen in geval van overtreding van het bepaalde in de artikelen 9, zevende lid, 14 eerste lid, 15 onder b, 20, tweede en derde lid, 21, eerste, derde en vierde lid, 22 eerste lid, 23 eerste en tweede lid, 25, vijfde lid, 26 eerste en derde lid, 27, zevende lid, 30, eerste en derde lid, 31, eerste lid, 32, eerste en zevende lid, 35, eerste lid, 37, tweede en vierde lid, 38 eerste en derde lid, 40, eerste lid, 49, eerste en tweede lid.

Ook de inzet van de last onder dwangsom zal in beginsel plaatsvinden ongeacht de mate van spoedeisendheid van herstel van de overtreding, maar eerder in gevallen waarin het niet voor de hand ligt om een last onder bestuursdwang op te leggen.

De hoogte van de dwangsom moet conform artikel 5:32b Wls in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang (evenredigheid) en de beoogde werking van de dwangsom (effectiviteit). Er is niet voor gekozen om richtlijnen vast te stellen over de hoogte van de dwangsom per overtreding, gezien de grote verschillen die deze twee factoren teweeg kunnen brengen in de hoogte van een op te leggen dwangsom, ook als in verschillende gevallen sprake is van dezelfde overtreding. Vanzelfsprekend is ook hier sprake van toepasselijkheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zie daarover paragraaf 3.2.2.

3.3.6 Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd in de in artikel 44 Wls genoemde gevallen. Een boete kan ook worden opgelegd indien al een herstelsanctie is toegepast en de ernst van de overtreding oplegging van een boete rechtvaardigt.

In geval van overtreding van de verplichtingen genoemd in artikel 28 Wls ligt het opleggen van een boete niet voor de hand, gezien het systeem van de wet inzake veiligheidsbeheer en de bijzondere maatregelen van artikel 29, tweede en derde lid Wls.

De hoogte van een op te leggen boete wordt bepaald aan de hand van de Beleidsregel boeteoplegging Wet lokaal spoor, zoals vastgesteld op [] en gepubliceerd op [].

3.3.7 Factoren die een rol spelen bij de afweging welk(e) instrument(en) wordt/worden ingezet

Bij de keuze voor de inzet van een handhavingsinstrument in een concrete zaak wordt rekening gehouden met alle relevante omstandigheden van het geval en worden alle rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afgewogen. Dit betekent dat bij de beoordeling welk instrument wordt ingezet onder meer wordt betrokken, indien en voor zover in het concrete geval van toepassing:

- in welke mate door de overtreding de veiligheid op of rond het lokale spoor in het gevaar wordt of is gebracht;
- in welke mate de veiligheid van het vervoer over het lokale spoor in gevaar wordt of is gebracht;
- in welke mate het doelmatig gebruik van het lokale spoor wordt of is belemmerd;
- of de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd;
- wat de duur van de overtreding is geweest;
- in hoeverre de overtreder medewerking heeft verleend aan onderzoek door de ILT;
- of sprake is van recidive;
- in welke mate de overtreding verwijtbaar is;
- in welke mate verwacht kan worden dat informele handhaving direct en blijvend tot het gewenste effect leidt.

Deze opsomming van factoren is limitatief noch imperatief. Dit betekent dat de opsomming niet uitputtend is en dat de weging van de genoemde factoren van geval tot geval kan verschillen.

De bijzondere sancties genoemd in de artikelen 11, 18 en 29 van de Wls worden in beginsel slechts toegepast als uit gedragingen en/of uitlatingen van de overtreder blijkt dat de overtreding waarop de sanctie is gesteld niet ongedaan gemaakt zal worden, ook niet met – zo mogelijk – inzet van de ‘reguliere’ handhavingsmiddelen, en de in het leven geroepen risico’s vragen om direct ingrijpen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat het publieke belang van een doelmatig en toegankelijk openbaar vervoer in de gegeven situatie niet langer opweegt tegen het (veiligheids- of doelmatigheids)belang dat gediend wordt met toepassing van de sanctie.

CONCEPT