

Making the railway system
work better for society.

Leidraad

Beheermodel handhaving

	<i>Opgesteld door</i>	<i>Gevalideerd door</i>	<i>Goedgekeurd door</i>
<i>Naam</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Positie</i>	projectmedewerker	Projectmanager	Hoofd van de eenheid
<i>Datum</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Handtekening</i>			

Documentgeschiedenis

<i>Versie</i>	<i>Datum</i>	<i>Commentaar</i>
1.0	29/06/2018	Laatste versie voor publicatie

Dit document is een niet-juridisch bindende leidraad van het Europees Spoorwegbureau. Het laat de besluitvormende processen waarin de toepasselijke EU-wetgeving voorziet onverlet. Bovendien is alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd een bindende interpretatie van EU-wetgeving te geven.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

1 Inleiding

Volgens de regelingen in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2016/798 kan een uniek veiligheidscertificaat worden afgegeven door een nationale veiligheidsinstantie (NVI) of door het Europees Spoorwegbureau (het Bureau). Veiligheidsvergunningen worden uitgegeven door een NVI. De controle van unieke veiligheidscertificaten of veiligheidsvergunningen tijdens hun geldigheidsduur nadat ze zijn verleend door het Bureau of de NVI, wordt altijd uitgevoerd door een NVI tijdens het toezicht op de organisatie. Dit betekent dat het in de eerste plaats de NVI's zijn die passende maatregelen moeten nemen op basis van hun regelgevende bevoegdheden om de kwestie aan te pakken als er niet-nalevingen worden vastgesteld. Indien de NVI er niet in slaagt om de situatie recht te zetten, dan kan de NVI, of het Bureau in overleg met de NVI, het unieke veiligheidscertificaat van de organisatie intrekken of beperken. In het geval van veiligheidsvergunningen kan de NVI deze beperken of intrekken.

De lidstaten hanteren verschillende benaderingen met betrekking tot het regulerende toezicht op de spoorwegen. Sommige nationale autoriteiten die zijn belast met het toezicht op de spoorwegen, hebben beperkte bevoegdheden om een veilige exploitatie van de spoorwegen af te dwingen, terwijl de nationale veiligheidsinstantie (NVI) in andere staten de bevoegdheid heeft om rechtstreeks in te grijpen. Aangezien de nationale wettelijke bevoegdheden door de nationale wetgeving worden beperkt, beroepen sommige lidstaten zich op bepalingen uit de Europese wetgeving, zoals die in Richtlijn (EU) 2016/798 en Richtlijn (EU) 2016/797.

Momenteel is er geen leidraad voor de omstandigheden waarin een NVI zich kan beroepen op deze bepalingen, behalve dan wat is vastgesteld in Richtlijn (EU) 2016/798. In artikel 17, lid 5, wordt gesteld dat indien een NVI tot de bevinding komt dat een houder van een uniek veiligheidscertificaat niet langer aan de certificeringsvoorwaarden voldoet, zij het individuele veiligheidscertificaat zelf moet intrekken of beperken, of, wanneer het Europees Spoorwegbureau (hierna ook 'het Bureau' genoemd) het certificaat heeft uitgegeven, zij het Bureau moet verzoeken om dit te doen. In beide gevallen moet deze beslissing worden gemotiveerd. De bepaling die een NVI in staat stelt een uniek veiligheidscertificaat in te trekken of te beperken op basis van bewijsmateriaal dat tijdens het toezicht is verkregen, kan eveneens worden gebruikt om verandering af te dwingen.

Afgezien van het bovenstaande bestaan er verschillen tussen de lidstaten over wie verantwoordelijk is voor de vervolging van organisaties wegens veiligheidsovertredingen en onder welke omstandigheden dergelijke acties worden ondernomen. In sommige lidstaten worden belangrijke incidenten onderzocht door de overheidsinstanties in plaats van door de NVI. In bepaalde lidstaten is het mogelijk om organisaties te vervolgen wegens wetsovertredingen met betrekking tot de veilige exploitatie van de spoorwegen, zelfs als er geen sprake is geweest van een ernstig ongeval. In andere lidstaten vinden dergelijke vervolgingen alleen plaats wanneer zich ernstige ongevallen hebben voorgedaan. Deze verschillende benaderingen tussen de lidstaten vormen een uitdaging voor het EU-regelgevingskader voor de spoorwegen en voor NVI's die de EU-wetgeving uitvoeren. Ten slotte heeft de nationale wetgeving inzake spoorwegveiligheid in sommige lidstaten ook betrekking op veiligheid op het werk. In de meeste lidstaten worden dergelijke zaken behandeld door een andere instantie dan de NVI, die onder een ander wettelijk kader valt. Er kunnen ook zich problemen voordoen inzake handhaving bij grensoverschrijdend verkeer, aangezien de NVI binnen elke lidstaat volgens

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

een ander wettelijk kader werkt met verschillende bevoegdheden om in te grijpen en veiligheidsverbeteringen af te dwingen.

Indien correct toegepast, zouden de toezichtbeginselen moeten betekenen dat NVI's hun toezicht, met inbegrip van hun handhavingsactiviteiten, op een consistente en eerlijke manier kunnen uitvoeren. Het Bureau is van mening dat het de NVI's een leidraad zou kunnen bieden die deze beginselen verder uitwerkt, zodat er een basis is voor een consistente aanpak van de handhaving in de lidstaten.

1.1 Doel van de leidraad

Deze leidraad biedt NVI's een eenvoudig beheermodel inzake handhaving dat hen zal helpen bij het beoordelen van de te nemen maatregelen indien een organisatie zowel de nationale als de EU-wetgeving niet naleeft. Het model wil aan de hand van een eenvoudige matrix bepalen in hoeverre een organisatie tekortschiet om een risicokloof te beheersen dat is vastgesteld tijdens het toezicht.

Het gaat in op de verhouding tussen nationale handhavingsbevoegdheden en die van Richtlijn (EU) 2016/798 betreffende unieke veiligheidscertificaten, met als doel bij te dragen tot een gelijk speelveld voor de aanpak van gevallen van niet-conformiteit en inbreuken op de wetgeving voor aanvragers van veiligheidscertificaten en voor personen die onder toezicht van nationale veiligheidsinstanties in de Europese Unie vallen.

Het Handhaving Managementmodel is een instrument dat door de nationale veiligheidsinstanties kan worden gebruikt om te zorgen voor samenhang in de handhaving van wetten die het mogelijk maken sancties of kennisgevingen af te geven ter verbetering van een aantal aspecten van de risicocontroleregelingen van een organisatie. Het doel van de tool is om de NVI's een middel te bieden om te voldoen aan artikel 7, lid 1, van de GVM inzake toezicht. Dit betekent dat de NVI's zich moeten baseren op vooropgestelde criteria die bepaalt hoe niet-naleving moet worden aangepakt. In de overwegingen (5) (6), (7) en (8) van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018 / 761 van de Commissie [GVM inzake toezicht] wordt ook duidelijk gemaakt dat de NVI's bij de uitvoering van hun controleactiviteiten moeten streven naar een groter wederzijds vertrouwen in hun besluitvormingsprocedures, proportionele acties moeten ondernemen, hun acties moeten richten op de gebieden waar het risico het grootst is en verantwoordelijkheid moeten nemen, voor hun beslissingen. Ook hier biedt het handhavingmodel een middel om dit te bereiken.

1.2 Voor wie is deze leidraad bestemd?

Dit document is bedoeld voor:

- *NVI's, voor de beoordeling van het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders tijdens hun toezicht;*
- *De spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, als leidraad voor wat de gevolgen zouden kunnen zijn als ze niet aan de wettelijke normen voldoen.*



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

1.3 Toepassingsgebied

Een dergelijk beheermodel inzake handhaving:

- *Kan voorzien in een kader bieden voor degenen die toezicht houden en hen helpen om consistente handhavingsbesluiten te nemen;*
- *helpt niet-overheidsactoren de eerlijkheid en consistentie van de handhavingsbesluiten te controleren van degenen die toezicht houden;*
- *kan helpen bij het aanpakken van complexere zaken;*
- *kan aantonen dat de NVI zich op een doelgerichte, eerlijke, transparante en evenredige manier gedraagt, indien het beheermodel inzake handhaving dat de NVI gebruikt openbaar wordt gemaakt.*

Dit document heeft geen betrekking op de handhaving uitgevoerd door andere regelgevende instanties dan de NVI.

1.4 Structuur van de leidraad

Dit document maakt deel uit van het compendium van richtsnoeren van het Bureau dat spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders, nationale veiligheidsinstanties en het Bureau helpt bij het vervullen van hun rollen en taken in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2016/798.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0



Afbeelding 1: Compendium van richtsnoeren van het Bureau

NVI's dienen samen te werken met andere regelgevende instanties bij de uitvoering van hun taken, zoals bepaald in de EU- en nationale wetgeving. Meer informatie over wanneer er moet worden samengewerkt met andere instanties is te vinden in de *Agency guide on supervision*.

Het is belangrijk om op te merken dat het model moet worden gebruikt door degenen die bevoegd zijn voor het toezicht (zie ook de *Agency guide on competence management framework*) en een hulpmiddel is, dus geen vervanging voor professionele oordeelsvorming.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Inhoud

1	Inleiding	2
1.1	Doel van de leidraad	3
1.2	Voor wie is deze leidraad bestemd?	3
1.3	Toepassingsgebied	3
1.4	Structuur van de leidraad	4
2	Het beheermodel handhaving	6
2.1	Beperkingen	6
2.2	Handhavingsprioriteiten	6
2.3	Risicokloofanalyse	7
	Bijlage 1 – Stroomschema	14
	Bijlage 2 - Voorbeelden	15
	Voorbeeld 1: Inbreuk - Risicokloof 'extreem'	15
	Voorbeeld 2: Inbreuk - Risicokloof 'aanzienlijk'	15
	Voorbeeld 3: Inbreuk - Risicokloof 'matig'	16
	Voorbeeld 4: Geen – Risicokloof 'geen'	16

2 Het beheermodel handhaving

2.1 Beperkingen

De risico's en naleving van nationale wetten beoordelen kan zeer eenvoudig, maar tegelijk ook zeer complex zijn. Bij een beoordeling en het aftoetsen of wet wordt nageleefd is het niet altijd even duidelijk of een situatie wel of niet binnen de wet valt. Bovendien is het vaak zo dat tijdens het toezicht verschillende tekortkomingen in uiteenlopende gradaties worden vastgesteld. Het is moeilijk om aan te geven of een wet daadwerkelijk is overtreden, welke organisaties of individuen aansprakelijk moeten worden gehouden en hoe een overtreding of overtredingen van de wet kunnen worden verholpen.

Het beheermodel inzake handhaving is een hulpmiddel voor mensen in de NVI's die beoordeling moeten maken en die in staat zijn om dit hulpmiddel te hanteren. Daarnaast is dit model niet in staat om de subtiliteiten te verwerken waarmee iemand die een controleactiviteit uitoefent geconfronteerd kan worden en automatisch 'het juiste antwoord' te geven. Dit komt omdat het toezicht zelf vereist dat de persoon die het uitvoert, het risico beoordeelt. Het is dan ook vooral de omvang van de 'risiconiveau' die moet worden beoordeeld, zoals bepaald in het model, wat een cruciale factor is bij het gebruik van dit model. Daarom is het belangrijk om dit model te gebruiken als hulpmiddel voor de besluitvormende bevoegdheden van degenen die toezicht uitoefenen en mag niet worden gezien als een beperking. Iedereen die dit kader gebruikt moet goed zijn opgeleid in het gebruik ervan, weten hoe het relatieve risico moet worden beoordeeld en in staat zijn om kritisch te denken bij de controle van de wettelijke naleving ten opzichte van de werkelijke situatie.

Dit model kan worden toegepast in uiteenlopende wettelijke kaders in verschillende lidstaten. Elke NVI moet er echter op toezien dat het gebruik van dit model in overeenstemming is met het bestaande nationale regelgevingskader. Het stroomschema op Bijlage 1 toont wanneer het model wordt gebruikt en hoe het als basis kan dienen voor beslissingen met betrekking tot vervolging, beperking of intrekking van een uniek veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning.

Dit model bevat een extra stap met betrekking tot de vraag of een uniek veiligheidscertificaat moet worden ingetrokken of beperkt.

2.2 Handhavingsprioriteiten

NVI's controleren of een organisatie voldoet en blijft voldoen aan de voorwaarden waaronder zij een uniek veiligheidscertificaat heeft gekregen. In de praktijk betekent dit dat de beoordelende instantie bij het toekennen van het uniek veiligheidscertificaat heeft vastgesteld dat de organisatie voldoende informatie heeft verstrekt om aan te tonen dat zij over een functionerend veiligheidsbeheersysteem beschikt of zal beschikken dat voldoet aan de bewijsvereisten van de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden voor conformiteitsbeoordeling.

Unieke veiligheidscertificaten of veiligheidsvergunningen zijn maximaal vijf jaar geldig en worden tijdens hun geldigheidsduur onderworpen aan toezicht door een NVI die ervoor zorgt dat de regelingen van het

veiligheidsbeheersysteem in de oorspronkelijke aanvraag ook in de praktijk worden gehandhaafd tijdens de geldigheidsduur van het certificaat.

Als de NVI ontdekt dat er sprake is gevallen van niet-naleving, dan zullen zij moeten nagaan hoe dit moet worden aangepakt. Een manier voor NVI's om het veiligheidsbeheersysteem in een bepaald geval te beoordelen, is om een Management Capability Maturity Model te gebruiken dat een methode verschaft om te bepalen op welk niveau het veiligheidsbeheersysteem van een organisatie zich bevindt (zie ook de *Agency guide on management maturity model*).

Bovendien moet de NVI van elke lidstaat beschikken over een strategie en plannen inzake toezicht. Deze documenten zijn vereist volgens de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor toezicht. De toezichtstrategie richt zich op de belangrijkste prioriteiten voor de NVI bij het toezicht op het bevorderen en aanmoedigen van spoorwegveiligheid. Daarom is het belangrijk dat elke NVI een duidelijk beeld heeft van wat de grootste risico's zijn in het spoorwegsysteem en van de managementcapaciteit van de spoorwegondernemingen dat nodig is om de toezichtactiviteit uit te voeren, en bijgevolg haar middelen dienovereenkomstig aan te wenden. Hoewel de NVI onderzoek kan doen naar of maatregelen kan nemen op elk gebied dat onder haar bevoegdheid valt, moet zij, middels haar toezichtstrategie en -plan(nen), een duidelijk beeld hebben waar er actie moet worden ondernomen. Er kan dus worden verwacht dat degenen die toezicht houden zich op bepaalde gebieden zullen richten en dat de benadering gericht op het managementmodel inzake handhaving ondersteuning zal bieden bij de besluitvorming rond de te nemen maatregelen wanneer er sprake is van overtredingen van de wet. Ten slotte moet de NVI bij haar strategie en plan(en) rekening houden met de activiteiten van andere regelgevende of handhavingsinstanties, zoals de politie, met betrekking tot bijvoorbeeld de veiligheid van het milieu en het personeel, in voorkomend geval.

2.3 Risicokloofanalyse

Tijdens toezichtactiviteiten moeten NVI's informatie verzamelen over de gevaren, de bijhorende risico's en de toereikendheid van beheersingsmaatregelen. Dit wordt dan gebruikt om een eerste beoordeling te maken van het werkelijke risico ten opzichte van de wettelijk aanvaarde risicokloof, normen of richtlijnen (benchmarkrisico). Het verschil tussen dit benchmark en de werkelijke positie van de organisatie is de '**risicokloof**'.

Afhankelijk van het verschil tussen de realiteit en de wenselijke positie, kan de relatieve grootte van deze kloof als volgt worden beoordeeld:

- **'Extreem'** betekent dat er een aanzienlijk gebrek aan overeenstemming is met de vereisten van EU- en/of nationale wetgeving. De volledige afwezigheid van veiligheidscontroles kan bijvoorbeeld rechtstreeks aanleiding geven tot een gevaarlijke gebeurtenis, d.w.z. de risicokloof is groot. Dit betekent op zijn beurt dat het veiligheidsbeheersysteem geen maatregelen heeft getroffen om de risico's op verschillende niveaus te beheersen, of dat deze in helemaal niet in overweging zijn genomen in hun risicobeoordelingsproces.

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

- **'Aanzienlijk'** betekent dat er een aanzienlijk gebrek aan overeenstemming is met de vereisten van EU- en/of nationale wetgeving, bijvoorbeeld systematisch of opzettelijk verzuim om geautoriseerde interoperabele infrastructuur te onderhouden in overeenstemming met overeengekomen TSI's, misschien omwille van economisch gewin. Dit kan ook van invloed zijn op de prestaties van het rollend materieel of de infrastructuur en een impact hebben op andere spoorwegondernemingen. De risicokloof is niet zo groot als in het extreme geval, maar is nog steeds aanzienlijk. Dit zou ook kunnen betekenen dat het veiligheidsbeheersysteem onvoldoende rekening heeft gehouden met de potentiële tekortkoming van hun risicobeoordelingsproces.
- **'Matig'** betekent dat er een afwijking is in het veiligheidsbeheersysteem, dat dus niet volstaat, maar dat deze fouten niet doorwegen in het kader van risicobeheersing en waarschijnlijk geen nadelige veiligheidseffecten hebben. Er kunnen bijvoorbeeld onderdelen worden gebruikt die niet voldoen aan de interoperabiliteits- of toegankelijkheidsregels, hoewel er geen problemen zijn met de werking ervan. Er wordt geen concurrentievoordeel nagestreefd en de discrepantie is het gevolg van ontoereikende controles. De risicokloof is relatief klein en de gevolgen zijn niet groot genoeg om aanleiding te geven tot ernstige bezorgdheid. Indien de nationale wetgeving het toestaat, kan de NVI bepaalde sancties aanwenden om corrigerende maatregelen te eisen.
- **'Marginaal'** betekent dat de afwijking in het veiligheidsbeheersysteem gering is en gemakkelijk kan worden gecorrigeerd. Er zijn geen aanzienlijke problemen met de naleving van nationale en Europese wetgeving. De risicokloof is niet erg groot en de vastgestelde problemen kunnen eenvoudig worden verholpen.

De risicokloof kan op twee manieren worden toegepast:

- Ten eerste, om te bepalen welke maatregelen moeten worden getroffen, moet de NVI ervoor zorgen dat de organisatie in overeenstemming wordt gebracht met de wet; en
- Ten tweede, om te bepalen of een door de wetgeving van de lidstaat toegestane handhavingsactie, zoals vervolging of kennisgevingen, moet worden genomen.

Wanneer er meerdere 'risicokloven' zijn in een bepaald gebied, moeten deze afzonderlijk worden beschouwd. Er zijn dan twee mogelijke benaderingen:

- De risicokloven kunnen individueel worden aangepakt en zich richten op specifieke actie bij elke risicokloof, mits de nationale wetgeving de NVI voldoende bevoegdheid geeft om dit te doen. Zo zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn om een brief te schrijven voor een gematigde risicokloof die aanmaant om corrigerende maatregelen te nemen of die de organisatie vraagt om een actieplan op te stellen om het probleem op te lossen. Tegelijkertijd zouden meer dwingende maatregelen kunnen worden overwogen, zoals een sommatie of vervolging, indien er ook een extreme risicokloof bestaat in hetzelfde gebied;
- De 'risicokloven' in een bepaald gebied worden verzameld en vervolgens als een geheel beschouwd waarbij actie wordt ondernomen op basis van de grootste vastgestelde kloof. Deze aanpak houdt ook in dat er een actieplan wordt opgesteld om de resterende tekortkomingen op een lager niveau aan te pakken. Er zijn bijvoorbeeld vijf 'risicokloven', waarvan drie matig zijn, één substantieel en één

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

extreem, dan moet de actie voor de extreme risicokloof worden gevolgd, maar er moet een tijdgebonden actieplan worden opgesteld met de betrokken organisatie om alle andere vastgestelde tekortkomingen aan te pakken. Als er meerdere aanzienlijke of gematigde risicokloven zijn, kan het aangewezen zijn om de risicokloof naar een hoger niveau te brengen om het gecombineerde totale risico weer te geven en vervolgens opnieuw een actieplan op te stellen om de tekortkomingen op het lagere niveau aan te pakken. Bij een dergelijke aanpak moet er wel op worden toegezien dat dit op een evenredige en transparante manier gebeurt en niet willekeurig.

Om het werkelijke risico te bepalen, moeten degenen die toezicht uitoefenen hun oordeel baseren op informatie over gevaren en beheersingsmaatregelen en op grond van hun bekwaamheid, opleiding, ervaring, begeleiding en andere relevante informatiebronnen. Het is het potentiële risico op schade dat de basis vormt voor de beslissing en niet wat (in voorkomend geval) daadwerkelijk is gebeurd.

Om het risico en dus de risicokloof (dat wil zeggen het verschil tussen het reële risico en het benchmarkrisico) te bepalen vanuit een het perspectief van de toezichthouder, is de eenvoudigste benadering om drie risico-elementen te gebruiken om een oordeel te vellen over het risico. De drie elementen zijn gevolg, waarschijnlijkheid en omvang.

- *Het **gevolg** is de aard van de schade die redelijkerwijs verwacht mag worden;*
- ***Waarschijnlijkheid** is de kans dat de gebeurtenis plaatsvindt, waarbij een gebeurtenis wordt bedoeld die tot een letsel kan leiden en niet de activiteit zelf;*
- ***Mate** betekent het aantal mensen dat mogelijk wordt getroffen of de hoeveelheid schade die wordt veroorzaakt.*

Bij het uitvoeren van toezicht dient te worden erkend dat er bepaalde beheersmaatregelen kunnen worden genomen om: het gevolg of de omvang van een gebeurtenis te beperken; de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis aan te pakken of in te spelen op deze drie elementen. Het verschil tussen de som van de conclusies van de drie beoordeelde drie elementen in de reële situatie en de benchmarkpositie (dat wil zeggen de positie die een organisatie zou moeten innemen als zij alle controlemaatregelen zou toepassen die zijn uiteengezet in de wetgeving, normen en richtsnoeren), vormt de risicokloof. Dit betekent dat de NVI's die toezicht houden een duidelijk beeld moeten hebben van de norm, waarvan wordt verwacht dat die van toepassing is, en deze moeten kunnen vergelijken met de realiteit om de risicokloof te bepalen.

In het algemeen moet er een hoger handningsniveau worden verwacht als de status van het benchmark, wetgeving, standaard of leidraad bekend is en er wordt vastgesteld en de organisatie er helemaal niet aan voldoet.

Sommige wettelijke vereisten zijn grotendeels van administratieve aard en hebben geen directe gevolgen voor het risico. Voor dit soort kwesties, waar de wettelijke regelingen van de lidstaten dit mogelijk maken, is het doorgaans niet passend de overtreder te vervolgen of een dossier aan een vervolgende autoriteit door te geven, hoewel andere sancties kunnen worden opgelegd. De sancties die beschikbaar zijn voordat vervolging wordt overwogen, zullen van lidstaat tot lidstaat verschillen, maar kunnen bijvoorbeeld een officiële kennisgeving bevatten waarbij het gebrek binnen een bepaalde termijn of een beperking van de activiteiten van de exploitant moet worden verholpen. In gevallen waarin vervolging passend is en door het

rechtsstelsel van de lidstaat is toegestaan, is er gewoonlijk sprake van een combinatie van grote risico's en extreme niet-nakoming van een uitdrukkelijke of duidelijke omschreven norm, die bekend is en voor de hand liggend.

Indien het incident dat tot de mogelijke handhaving heeft geleid, een persoonlijk verzuim inhoudt om een administratief voorschrift of een krachtens het EU-recht ingestelde procedure te volgen, maar er ook sprake is van een breder organisatorisch falen. Het moet ongebruikelijk zijn dat de handhaving alleen tegen dat individu plaatsvindt, tenzij er aanwijzingen zijn dat de betrokkene opzettelijk en welbewust niet de juiste procedure heeft gevolgd. Nationale veiligheidsinstanties die bevoegd zijn om personen te vervolgen, moeten zich ervan bewust zijn dat het vervolgen van een persoon en het niet bekijken van de gehele situatie in verband met de organisatie ertoe leiden dat de tekortkomingen in de veiligheidsbeheersystemen van een hoger niveau kunnen worden gemist. Het risico bestaat dan dat het incident in de toekomst door een andere persoon wordt herhaald.

Bij het overwegen van mogelijke maatregelen moet de nationale veiligheidsinstantie rekening houden met een aantal factoren. Hierbij kan het onder meer gaan om factoren die de kans op optreden van de nationale veiligheidsinstantie beperken of de actie beperken. Een andere mogelijkheid is dat deze factoren aangelegenheden omvatten die de ernst van de actie van de NSA of het type ervan doen toenemen. Factoren die kunnen optreden om de in verband met de organisatie te overwegen actie te beperken of te vergroten, en die derhalve van invloed kunnen zijn op de door de nationale veiligheidsinstantie te nemen maatregelen, zijn onder meer:

- *De relevante incidentenhistoriek;*
- *Eerdere relevante handhaving, ook door andere regelgevende instanties, bijvoorbeeld de nationale politie;*
- *Eerdere waarschuwingen en kennisgevingen, ook als het om meerdere (administratieve) kleine niet-nalevingen gaat;*
- *Of er een economisch voordeel werd nagestreefd in het niet toepassen van de veiligheidswetten of vereisten;*
- *De omvang van de daadwerkelijke schade;*
- *Vorige inspectiehistoriek; en*
- *Het algemene nalevingsniveau binnen de organisatie.*

Andere strategische kwesties die de NSA ook in overweging kan nemen bij het nemen van beslissingen over mogelijke handhavingsmaatregelen:

- *in het algemeen belang is;*
- *noodzakelijk is om kwetsbare groepen te beschermen (bijvoorbeeld kinderen of ouderen);*
- *leidt tot aanhoudende naleving;*
- *een impact heeft op andere organisaties binnen of buiten de spoorwegsector; en*
- *zal leiden tot het wegwerken van de risicokloof en het behalen van het benchmark.*



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

Noot: niets in de voorgaande alinea's beperkt het vermogen van de nationale veiligheidsinstanties om handhavingsmaatregelen te nemen in het kader van haar wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De bovenstaande factoren zijn aangelegenheden die een nationale veiligheidsinstantie in aanmerking kan nemen als het rechtsstelsel van de lidstaat dit toestaat.

Na deze beoordeling moet de NVI de volgende beginselen hanteren om tot een besluit te komen inzake handhaving:

- *Is de voorgestelde handhavingsactie gericht op de risico's in volgorde van prioriteit, waarbij de meest ernstige risico's eerst worden aangepakt?*
- *Wordt de oorzaak van het risico aangepakt door de voorgestelde handhavingsactie?*
- *Worden de onmiddellijke tekortkomingen bij de risicobeheersing of de niet-naleving van de wet aangepakt door de voorgestelde handhavingsactie?*
- *Worden de onderliggende problemen aangepakt door de voorgestelde handhavingsmaatregelen?*
- *Worden de problemen voldoende in overweging genomen op organisatorisch in plaats van persoonlijk niveau?*

De onderstaande tabel is een leidraad voor de besluitvorming. Het is geen absolute scheidsrechter om de juiste actie te nemen in een bepaalde situatie, NSA's moeten ook overwegen hoe actie kan worden ondernomen in het kader van het rechtsstelsel dat in die lidstaat van kracht is

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Error! Reference source not found.

Error! Reference source not found.0

Afwijking van wettelijke vereisten opgenomen in het veiligheidsbeersysteem	Initiële risicokloof	Aanvankelijke verwachtingen inzake handhaving		
		Maatregelen om de risico's te beperken Indien ja, ga naar de resulterende risicokloof.	Nationale wetgeving toegepast om veiligheidsrisico's aan te pakken	Mogelijke maatregelen met betrekking tot een uniek veiligheidscertificaat/veiligheidsvergunning
Inbreuk	Extreem	Nee	Ja	Intrekking (Doorverwijzen naar het ESB met motivering indien de certificering door het ESB als certificeringinstantie is uitgevoerd)
		Ja	Ja	Geen actie met betrekking tot het veiligheidscertificaat Indien het ESB de certificeringsinstantie is, dan wordt elke actie ondernomen door de NVI met de betreffende organisatie gemeld aan het Bureau
	Aanzienlijk	Nee	Ja	Beperking (Doorverwijzen naar het ESB met motivering indien de certificering door het ESB is uitgevoerd)
		Ja	Nee	Geen actie met betrekking tot het veiligheidscertificaat Indien het ESB de certificeringsinstantie is, dan wordt elke actie ondernomen door de NVI met de betreffende organisatie gemeld aan het Bureau
	Matig	Nee	Ja	Geen actie met betrekking tot het veiligheidscertificaat. (Indien het ESB de certificeringsinstantie is, dan wordt elke actie ondernomen door de NVI met de betreffende organisatie gemeld met de bijhorende motivering aan het Bureau)

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.0

		Ja	Nee	Geen actie met betrekking tot het veiligheidscertificaat
	Beperkt	Nee	Indien nodig	Geen actie met betrekking tot het veiligheidscertificaat
		Ja	Geen actie	Geen actie met betrekking tot het veiligheidscertificaat
Geen	Geen	Nee	Nee	Geen actie

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Waarbij:

In de **eerste kolom** betekent inbreuk een overtreding van de wet. Het uitgangspunt is dus dat er sprake is van een overtreding van de wet (nationale wetgeving, EU-wetgeving of beide).

In de **tweede kolom** betekent de initiële risicokloof het verschil tussen het door wetgeving, normen of richtlijnen aanvaarde risico (waarbij deze worden gebruikt als basis voor wettelijke naleving) voor de onderzochte activiteit en de feitelijke risicopositie in de praktijk, **nog voor** enige actie wordt ondernomen om het risico te beperken. De relatieve grootte van deze kloof wordt beoordeeld als 'Extreem', 'Aanzienlijk', 'Matig' of 'Beperkt', afhankelijk van het verschil tussen de realiteit en de wenselijke positie.

In de **derde kolom** tracht de NSA het vastgestelde risico te verhelpen. De NSA zal proberen de betrokken organisatie te bereiken om het probleem op te lossen. De organisatie zal iets doen om het onmiddellijke risico op te lossen of af te zwakken, in welk geval het antwoord „ja” is of zij doen dit niet, in welk geval het antwoord „nee” is. Het is aan de nationale veiligheidsinstantie om zich ervan te vergewissen dat de door de organisatie voorgestelde actie al dan niet toereikend is. Indien dit niet het geval is, kunnen zij het model verder gebruiken om de mogelijke handhavingsmaatregelen te doen escaleren.

De **vierde kolom** stelt dat de NVI de geldende nationale wetgeving toepast om de veiligheidsrisico's aan te pakken. Dit betekent dat de NVI de bevoegdheden aanwendt die zij heeft om tekortkomingen in de nationale wettelijke bepalingen inzake veiligheid aan te pakken. Dit betekent ook dat de NVI tekortkomingen aanpakt in overeenstemming met Europese bepalingen, als deze zijn omgezet in nationale wetgeving. Indien de nationale wetgeving het toelaat, betekent dit ook dat de NVI in voorkomend geval strafvervolgning uitvoert of inleidt, of de zaak doorverwijst naar openbare aanklagers. Dus hier is het antwoord weer 'ja' of 'nee'.

De **vijfde kolom** gaat in op de vraag wat er moet gebeuren met het veiligheidscertificaat van de aanvrager. Dus als de aanvrager niet meewerkt en de NVI de nationale wetgeving heeft moeten toepassen om een extreme risicokloof te dichten, dan is het aangewezen om de intrekking of beperking van het unieke veiligheidscertificaat of de veiligheidsvergunning te overwegen.

De intrekking van een uniek veiligheidscertificaat of een veiligheidsvergunning is het gepaste antwoord wanneer een organisatie de risico's helemaal niet goed beheert en de reizigers of anderen ernstig in gevaar brengt. Dit zou een extreme risicokloof betekenen. De intrekking van een certificaat veroorzaakt ook problemen, want dit betekent dat de treindienst stopt. Het wordt dan ook geacht een intrekking te zijn die alleen mag plaatsvinden als alle andere oplossingen of handhavingsopties hebben gefaald of dat de verwachting is dat deze oplossingen niet tot het gewenste resultaat zullen leiden.

In het geval van de beperking van een uniek veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning zal er geen twijfel mogen bestaan over de reikwijdte van de beperking en over alle voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de beperking op te heffen. Een gepaste beperking is bijvoorbeeld om een vrachtbedrijf te verbieden gevaarlijke goederen te vervoeren als het niet kon aantonen dat het volledig voldeed aan de EU-wetgeving inzake vervoer van gevaarlijke goederen. Dit betekent dus dat de organisatie een bijgewerkt certificaat kan aanvragen om de beperking te op te heffen zodra zij kan aantonen dat zij de wetgeving naleeft.

In elk praktisch geval, zoals in de voorbeelden opgegeven in

Bijlage 2, zal de NVI rekening moeten houden met een aantal andere verzachtende of verzwarende factoren bij het nemen van haar beslissing om maatregelen te nemen. Deze omvatten, maar zijn niet beperkt tot:

- *De voorgeschiedenis inzake veiligheid van de organisatie;*
- *Of er anderen die buiten de bevoegdheid van de spoorwegorganisatie vallen, een grotere verantwoordelijk droegen voor de gebeurtenis dan de organisatie zelf, bv. in gevallen zoals blokkeringen op de spoorweg;*
- *Of de NVI de organisatie ooit eerder advies heeft gegeven of er maatregelen tegen heeft genomen in gebieden die verband houden met die waarin de gebeurtenis plaatsvond;*
- *Of de organisatie economisch voordeel nastreefde door de veiligheidseisen en managementverantwoordelijkheden in het kader van het veiligheidsbeheersysteem te negeren;*
- *Wat de werkelijke schade is of mogelijk had kunnen;*
- *De houding van de organisatie, d.w.z. proberen zij proactief de situatie te corrigeren of is het duidelijk dat veiligheidskwesties niet van groot belang voor hen zijn.*

De NSA kan een aantal strategische factoren overwegen om te bepalen welke handhavingsmaatregelen, in voorkomend geval, in evenwicht moeten worden gebracht met de bevoegdheden die zij moet doen om maatregelen te nemen en haar wettelijke verantwoordelijkheden op te nemen. Deze omvatten, maar zijn niet beperkt tot:

- *Maatschappelijke en politieke belangen;*
- *De veiligheidscultuur in de organisatie en de snelheid waarmee het probleem/de niet-naleving kan worden gecorrigeerd;*
- *Het maatschappelijke belang;*
- *De impact van de beoogde maatregelen op de onderneming en de maatschappij als geheel, ten opzichte van het voorbeeld dat zij geeft, evenals de impact dat dit heeft op het vermogen van de organisatie om de activiteiten verder te zetten.*

De NVI kan de output van de tabel gebruiken als leidraad om te bepalen welke handhavingsmaatregelen worden verwacht en kan vervolgens de bovenstaande factoren toepassen om haar te helpen de geschikte maatregelen te nemen bij elk individueel geval.

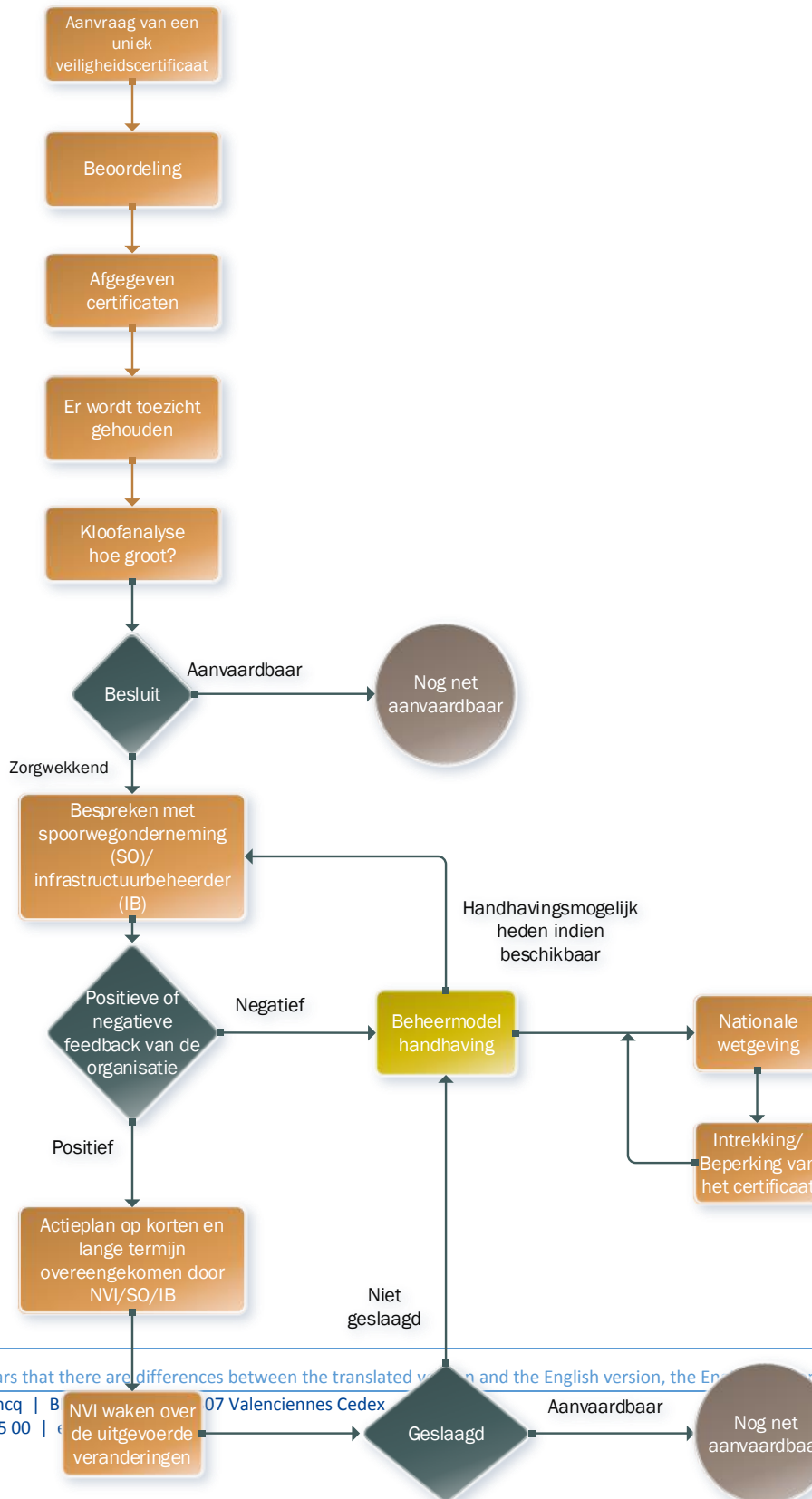
Aangezien elk besluit van de NVI moet worden gemotiveerd en meegedeeld aan de organisatie (transparantiebeginsel), wordt ten eerste aanbevolen om de redenen voor de verandering in aanpak op te nemen in het verslag over de situatie die heeft geleid tot de overweging dat juridische stappen of vervolging al dan niet is aangewezen.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Bijlage 1 – Stroomschema

Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.



Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.



Error! Reference source not found.
Error! Reference source not found.

Bijlage 2 - Voorbeelden

Voorbeeld 1: Inbreuk - Risicokloof 'extreem'

Een spoorwegonderneming verklaart in haar veiligheidsbeheersysteem dat zij een uitgebreid bestuurdersopleiding- en beheerprogramma heeft waarbij gebruik wordt gemaakt van simulatoren, proactieve toepassing van gegevensrecorders voor treinen en toezicht wordt gehouden op de activiteiten van de bestuurder.

Toezichtactiviteiten tonen echter aan dat de simulator enkele maanden niet heeft gewerkt en er zijn geen gegevens gedownload van de gegevensrecorders om het gedrag van de bestuurder in de afgelopen zes maanden te controleren. Door ziekte en pensioneringen vond er geen toezicht plaats op het gedrag van de bestuurder of valt het buiten de termijn die is vastgelegd in de toepasselijke organisatienormen.

Bovendien is vastgesteld dat er een instroom is geweest van nieuwe bestuurders in de organisatie en dat het aantal incidenten veroorzaakt door bestuurders, gepasseerde seinen bij gevaar (SPAD's), overgeslagen stations en deuropeningsincidenten is gestegen in de periode die voorafging aan de toezichtactiviteit.

Op basis van de tabel is de risicokloof 'extreem', omdat er in de eerste plaats een duidelijk bewijs is van een tekortkoming op managementgebied om de bestuurdersvaardigheden aan te pakken. Ten tweede is er een duidelijk en groeiend verband tussen het onvermogen om de bestuurdersactiviteit te beheren en de toename van het aantal bestuurdersgerelateerde veiligheidsincidenten. De NVI moet juridische stappen ondernemen om dit probleem aan te pakken met de spoorwegonderneming. Gezien de ernst van het toegenomen aantal incidenten hebben we duidelijk te maken met een grote risicokloof.

In dit geval is het waarschijnlijk dat een incident met meerdere dodelijke slachtoffers kan plaatsvinden als de situatie niet wordt aangepakt. De NSA die toezicht uitoefent, moet handhavingsmaatregelen overwegen voor het niet onder controle houden van risico's voor het personeel van de organisatie en passagiers en anderen, als de wetgeving in de lidstaat dit toestaat. Handhavingsmaatregelen zouden kunnen bestaan uit de formele eis van de nationale veiligheidsinstantie om in een brief of aankondiging te eisen dat de tekortkomingen worden verholpen volgens een tijdgebonden actieplan. Indien de tekortkomingen en de daaruit voortvloeiende risico's ernstig genoeg zijn, kan het ook gaan om vervolging of verwijzing naar een openbaar aanklager. Als naar aanleiding van de NSA-actie om de situatie te verbeteren er nog steeds belangrijke problemen zijn die nog niet zijn verholpen, kan de nationale veiligheidsinstantie besluiten om het uniek veiligheidscertificaat of de veiligheidsvergunning in te trekken of de zaak te verwijzen (met de redenen waarom een dergelijke maatregel noodzakelijk is) bij het Agentschap, waar het de veiligheidscertificeringsinstantie is. Indien de spoorwegonderneming handelt om de tekortkomingen te corrigeren, kan de nationale veiligheidsinstantie concluderen dat een beperking (zoals een beperking van de geldigheidsduur) van het uniek veiligheidscertificaat passend is, totdat kan worden vastgesteld dat de organisatie de controle over de situatie kan handhaven en/of als strafmaatregel nationale wetgeving kan toepassen.

Voorbeeld 2: Inbreuk - Risicokloof 'aanzienlijk'

Een infrastructuurbeheerder geeft aan over een bekwaamheidsbeheersysteem te beschikken dat gericht is op de competentievereisten van zijn eigen personeel en contractanten die namens de organisatie werkzaamheden uitvoeren. Op papier lijkt het systeem vrij uitgebreid te zijn. Uit bezoeken ter plaatse blijkt echter dat er werknemers aanwezig zijn die in onderaanneming werken voor de hoofdaannemer en niet onder het bekwaamheidsbeheersysteem valt. Onderzoek naar het gebruik van dergelijke onderaannemers toont dat ze op grote schaal worden ingezet en velen van hen eigenlijk niet over de competenties beschikken die ze zouden moeten hebben. De kwaliteit van de onderhoudswerken blijken ondermaats en als gevolg hiervan moet het werk opnieuw worden uitgevoerd. Sommige van de activiteiten in kwestie zijn essentieel voor de veiligheid. In dit geval is de risicokloof 'aanzienlijk'. Indien de infrastructuurbeheerder spontaan actie onderneemt om de problemen aan te pakken of nadat hij formeel werd op de hoogte gebracht over de noodzaak hiervan door de NVI, dan kan de nationale wet worden toegepast als strafmaatregel. Er wordt evenwel niet verwacht om maatregelen te nemen met betrekking tot de veiligheidsvergunning. Als de infrastructuurbeheerder niet handelt zoals wordt verwacht om de tekortkomingen te verhelpen, dan zou de nationale wetgeving worden toegepast en dient de NVI te overwegen of het aangewezen is om de veiligheidsvergunning te beperken.

Voorbeeld 3: Inbreuk - Risicokloof 'matig'

Een spoorwegonderneming beschikt over een risicobeoordelingsproces dat alles lijkt te omvatten op papier en waarbij het personeel betrokken lijkt te zijn en het proces lijkt te begrijpen. Tijdens de audit/inspectie wordt echter duidelijk dat het risicobeoordelingsproces niet goed wordt toegepast, omdat de beheersmaatregelen die in de risicobeoordelingen zijn opgenomen, niet allemaal zijn geïmplementeerd vanwege tekortkomingen in de procesverificatie. De gevolgen van deze gebrekkige toepassing zijn niet bijzonder ernstig, omdat de niet-beperkte risico's niet de belangrijkste zijn.

Uit de tabel blijkt dat er sprake is van een overtreding en dat de risicokloof hier matig is, want hoewel het risicobeoordelingsproces niet goed heeft gewerkt, zijn de gevolgen niet ernstig. In dit geval is de beslissing over de te ondernemen actie dus minder belangrijk en kan deze afhangen van de handhavingsopties waarover de NVI beschikt. Voor sommige NVI's kan een sommatie of kennisgeving volstaan om de problemen met het risicobeoordelingsproces op te lossen, vooral als er geen voorgeschiedenis is van vergelijkbare problemen in dezelfde organisatie. De problemen rond het risicobeoordelingsproces in de organisatie kunnen een wijziging van het veiligheidsbeheersysteem vereisen die mogelijk aan de NVI moet worden gemeld.

Voorbeeld 4: Geen – Risicokloof 'geen'

Een spoorwegonderneming beschikt over een procedure voor het onderhoud van haar rollend materieel. Een audit/inspectie toont aan dat de procedure is geïmplementeerd en dat het ondervraagde personeel zijn rollen en verantwoordelijkheden begrijpt. Het onderzoek naar incidenten toont geen incidenten die kunnen worden toegeschreven aan slecht onderhoud of een verkeerd begrip van een onderhoudsprocedure. De tabel geeft geen risicokloof weer en dus is er geen actie van de NVI vereist.