



NS

Postbus 2025, 3500 HA Utrecht

Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu  
**PER INTERNET**

Mr. R.H.L.M. van Boxtel  
President-Directeur

Laan van Puntenburg 100  
Postbus 2025  
3500 HA Utrecht  
Nederland  
[www.ns.nl](http://www.ns.nl)

**Datum** 18 juli 2017  
**Ons kenmerk** RvB/KvdH/2017/115  
**Onderwerp** Internetconsultatie Implementatie Vierde  
Spoorwegpakket

**Telefoon** 06 - 55 74 39 00  
**Fax** 030 - 235 77 00  
**E-mail** [adriaan.hagdorn@ns.nl](mailto:adriaan.hagdorn@ns.nl)

Geachte dames en heren,

Op 9 juni 2017 is het ministerie van Infrastructuur en Milieu (het “**ministerie van IenM**”) de consultatie gestart waarbij:

- richtlijn 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (de “**Interoperabiliteitsrichtlijn**”);
- richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking) (de “**Spoorwegveiligheidsrichtlijn**”);
- richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvoervoer per spoor en beheer van de spoorweginfrastructuur (“**Richtlijn 2016/2370**”); en
- Verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (“**PSO-verordening**”)

van het “Vierde Spoorwegpakket” in de Nederlandse spoorwetgeving worden geïmplementeerd. Het betreft een “*beleidsarme*” implementatie door aanpassing van onder meer de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 (“**Wp 2000**”), de Wet lokaal spoor en de op deze wetten gebaseerde regelgeving.

Allereerst spreken wij graag de waardering uit voor het feit dat het ministerie van IenM als hulpmiddel een geconsolideerde versie van beide, aldus te wijzigen, wetten heeft meegestuurd. Deze geconsolideerde versies zijn zeer behulpzaam bij het lezen, vergelijken en beoordelen van de teksten. Hetzelfde geldt voor de bijgevoegde transponeringstabellen. Daarnaast spreken wij onze dank uit dat het ministerie van IenM de consultatietermijn met twee weken heeft verlengd.



Hierbij treft u aan de reactie van N.V. Nederlandse Spoorwegen en van zijn dochtermaatschappijen, hierna gezamenlijk ook aan te duiden als "NS".

In **BIJLAGE 1** is de reactie van NS op de wijzigingen in de Spoorwegwet opgenomen.

In **BIJLAGE 2** treft u aan de reactie van NS op de wijzigingen in de Wp 2000.

De overige gewijzigde wetten (de Wet lokaal spoor en de Wet op de economische delicten) geven ons geen aanleiding voor opmerkingen.

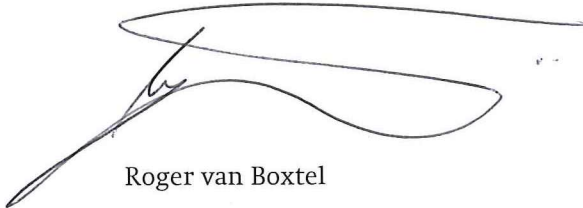
Voor NS is het voorgestelde artikel 19a, zesde lid, Wp 2000 over het behoud van exclusieve rechten op grond van de hoofdrailnetconcessie 2015 – 2025 wezenlijk. Ofschoon de bedoeling van het ministerie om de bestaande rechten van NS te borgen goed blijkt uit de tekst van de memorie van toelichting op dit artikel, stellen wij toch een tekstwijziging voor. Naar ons oordeel kan de thans voorgestelde tekst van artikel 19a, zesde lid, zodanig geïnterpreteerd worden dat toch nieuwe toetreders moeten worden toegelaten op (delen van) het hoofdrailnet. Om die reden doen wij een voorstel voor een aangepaste tekst. Graag verwijzen wij naar ons commentaar op dit artikel in **BIJLAGE 2**.

Wij zijn uiteraard graag bereid om een toelichting te geven op de aangehechte reacties.

Tot slot, wij zijn ook benieuwd naar de gedachte over en vervolgstappen van het Ministerie van I&M op de door de minister van I&M gedane suggestie om toe te werken naar één nieuwe geïntegreerde mobiliteitswet. Graag ontvangen wij daarover enige nadere informatie.

U kunt hiervoor contact opnemen met mr A.W. Hagdorn en/of mr J.F. Gielen op 06 55 74 39 00/06 30 35 86 68.

Hoogachtend,



Roger van Boxtel

**Bijlagen: 2**

**BIJLAGE 1**      **REACTIE NS OP WIJZIGINGEN IN DE SPOORWEGWET ALS GEVOLG VAN DE IMPLEMENTATIE VAN HET VIERDE SPOORWEGPAKKET**

**Algemeen**

Alvorens in te gaan op de specifieke bepalingen van het wetsvoorstel maken wij allereerst drie algemene opmerkingen. Deze betreffen (i) de reikwijdte van de implementatie, (ii) het nog niet beschikbaar zijn van de algemene toelichting op het aspect “Gevolgen voor de marktpijler” en (iii) de van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende beslistermijnen.

*Ad i. Reikwijdte implementatie*

Het conceptwetsvoorstel bevat voor wat betreft de Spoorwegwet op veel onderwerpen de bepaling dat – in het belang van een goede omzetting of uitvoering van te implementeren richtlijnen – bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. Dat is onder meer het geval bij spoorwegveiligheid, het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen, het in dienst stellen van nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen, de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, het onderhoud van spoorvoertuigen en het voertuig- en infrastructuurregister.

Het aldus aanbieden van onderhavig conceptwetsvoorstel biedt het voordeel van flexibiliteit en tijdwinst. Nadeel is echter dat de markt moet afwachten of dergelijke, nieuwe, lagere regelgeving gaat komen of dat de verwijzingen zien op wijziging van bestaande lagere regelgeving, zoals het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en zo ja, wat daarvan dan de inhoud zou kunnen zijn. Het zou helpen indien het ministerie van IenM aangeeft welke lagere regelgeving het betreft, welke wijzigingen al dan niet zijn voorzien en wat de planning is.

Voorts merken wij op dat de herhaalde malen in de wet opgenomen toevoeging dat de lagere regelgeving “in het belang van een goede omzetting of uitvoering van de richtlijn is” overbodig is en wellicht zelfs onnodig beperkend.

*Ad ii. Gevolgen voor de marktpijler*

NS betreurt het dat de in het kader van deze internetconsultatie openbaar gemaakte memorie van toelichting alinea 4.1 (Gevolgen voor de marktpijler) is opengelaten. Juist dit onderwerp heeft in de afgelopen jaren in Brussel tot een uitvoerig politiek debat geleid. Dat is begrijpelijk want de gevolgen van deze regelgeving voor het openbaar vervoer per trein in de lidstaten en voor de spoorwegondernemingen die dit vervoer verrichten zijn groot. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor Nederland en voor NS als houder van de hoofdrailnetconcessie. Bij uitstek op dit onderwerp is het daarom van belang dat heel duidelijk is wat bij de implementatie van de bepalingen met betrekking tot marktordening en de positie van de beheerder ten opzichte van de spoorwegondernemingen de overwegingen van het ministerie zijn. Ofschoon in paragraaf 1.2 en 2.1 van de memorie van toelichting de marktpijler aan bod komt, is toch een op dit relevante punt niet geheel volledig wetsvoorstel voor commentaar toegestuurd. NS verneemt graag van het ministerie van IenM of de voorgenomen planning ruimte laat om nog een compleet concept ter consultatie aan de markt voor te leggen.

*Ad iii. Afwijkende beslistermijnen*

Op een aantal plaatsen in de wet (artikel 26q, tweede en derde lid, 26h, tweede lid, 26j derde en vierde lid, 26o, 32, zevende lid, 33, vierde lid ) worden van de Algemene wet bestuursrecht (“Awb”) afwijkende termijnen gebruikt. NS realiseert zich dat het ministerie van IenM is gebonden aan de te implementeren termijnen en dat deze discussie niet nieuw is. Niettemin vindt NS het wenselijk zoveel als mogelijk de termijnen uit de Awb in acht te nemen. Het is

onwenselijk en verwarrend dat in een sectorspecifieke wet van de Awb afwijkende - kortere (!) - termijnen worden gehanteerd. In zoverre zou een “*beleidsarme implementatie*” minder strikt kunnen worden doorgevoerd.

### **Artikel 1 – Definities**

NS merkt op dat de definities uit de verschillende te implementeren richtlijnen op verschillende wijze door het ministerie van IenM zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Daar waar het de definities uit Richtlijn 2012/34/EU betreft wordt volstaan met een verwijzing naar de definitie in de Richtlijn. Bij de implementatie van bijvoorbeeld de Interoperabiliteitsrichtlijn worden de definities, al dan niet volledig, overgenomen in de tekst van de wet.

Doordat het ministerie van IenM heeft gekozen voor deze beide vormen van implementatie worden bepaalde definities op verschillende wijzen gehanteerd. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van “*voertuig*” en “*spoorvoertuig*”. In de huidige Spoorwegwet wordt spoorvoertuig in artikel 1 gedefinieerd als “*voertuig, bestemd voor het verkeer over spoorwegen*”. Maar door de implementatie van de Interoperabiliteitsrichtlijn wordt hier ook de definitie voertuig, zoals gehanteerd in artikel 2, onderdeel 3, van deze richtlijn, in de wet opgenomen. Zie bijvoorbeeld de voorgestelde definitie “*in de handel brengen*” en “*interoperabiliteitsonderdeel*” in artikel 1. Dit is zeer onwenselijk. NS stelt voor om deze bepalingen op basis van de Europese definities met elkaar in lijn te brengen en omwille van de duidelijkheid te kiezen voor één wijze van implementatie van definities.

Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de Nederlandse situatie. Zo kent de Nederlandse spoorwegregelgeving niet het Europese begrip “*netwerk*” terwijl dat begrip nu zonder definitie wordt ingevoerd. Zie artikel 1 de definitie van “*gebruiksgebied van een spoorvoertuig*” dat relevant is voor het verkrijgen van een voertuig(type)vergunning. In artikel 26a wordt de term “*hoofdspoorwegsysteem*” gebruikt zonder definitie. Andere voorbeelden zijn het gebruik van termen als “*raad van bestuur*” en “*raad van toezicht*” (of wellicht commissarissen) die in het Nederlandse vennootschapsrecht een wettelijk bepaalde inhoud hebben en waar het Nederlandse spoorwegrecht op zou moeten aansluiten. Anders creëert de wetgever twee juridische werelden voor hetzelfde fenomeen.

De verwijzing naar artikel 15 in de definitie van “*beheer*” is niet juist. Dat moet artikel 16 zijn.

### **Artikel 3a – Stellen van nadere regels over spoorwegveiligheid en overdracht van spoorvoertuigen**

Het voorgestelde artikel 3a over veiligheidsmaatregelen en het uitwisselen of overdragen van spoorvoertuigen tussen spoorwegondernemingen is een voorbeeld van een bepaling waarbij bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. NS zou graag weten of hier inderdaad lagere regelgeving voor zal komen en wat de inhoud daarvan zou kunnen zijn.

### **Spoorwegveiligheid**

In de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar artikel 4, vierde tot en met zesde lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn. NS stelt voor in de Spoorwegwet een algemene veiligheidsbepaling op te nemen ter implementatie van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, Spoorwegveiligheidsrichtlijn, ondanks dat deze bepaling is gericht aan de lidstaten. Het nut van een dergelijke algemene wettelijke zorgplicht is dat deze – in lijn met één van de doelstellingen van de richtlijn – zal gelden voor alle actoren die actief zijn in het spoorbestel en die invloed kunnen hebben op spoorwegveiligheid. NS stelt voor dat een dergelijke implementatie kan inhouden dat op alle actoren (dus niet alleen de beheerder,

spoorwegondernemingen en ECM's maar ook elke andere actor genoemd in artikel 4, vierde lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn) een algemene zorgplicht rust om de spoorwegveiligheid over de hele linie voortdurend te handhaven en waar dat redelijkerwijs mogelijk is, te verbeteren, met inachtneming van de ontwikkeling van het recht en van de vooruitgang op technisch en wetenschappelijk gebied. De implementatie van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, Spoorwegveiligheidsrichtlijn is daarnaast noodzakelijk voor een goede uitvoering van de samenwerking tussen bepaalde actoren als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder d, en artikel 4, derde lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

Daar komt bij dat de woorden “*redelijkerwijs mogelijk*” uitdrukking geven aan het feit dat (spoorweg)veiligheid niet absoluut is, maar dat er grenzen aan moeten worden gesteld. Steeds zal een actor de afweging moeten maken of het verwachte veiligheidsrendement van een maatregel opweegt tegen de operationele of andere nadelen en de kosten. In de praktijk gebeurt dit met risico-inventarisaties, waarbij veelal het ALARP-principe (*As Low As Reasonably Practicable*) leidend is. NS zou graag zien dat een dergelijke algemene norm in de wet wordt verankerd. Dit past ook in het voornemen van de Staatssecretaris om bij de totstandkoming van een geheel nieuwe Spoorwegwet een dergelijke bepaling in de wet op te nemen. Niet valt in te zien waarom dit niet nu al zou kunnen gebeuren. Ter illustratie van een dergelijke bepaling wijst NS op artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit dat de algemene zorgplicht bevat om negatieve gevolgen voor het milieu zoveel als mogelijk te voorkomen of te beperken.

#### **Uitwisseling en overdracht van spoorvoertuigen**

De voorgestelde tekst van artikel 3a, aanhef en onder b, Spoorwegwet bepaalt dat regels gesteld kunnen worden over de uitwisseling of overdracht van spoorvoertuigen. Echter, artikel 4, zesde lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn ziet uitsluitend op de uitwisseling van bepaalde informatie over spoorvoertuigen en niet op de uitwisseling of overdracht van spoorvoertuigen in algemene zin. Voor de thans voorgestelde bepaling biedt deze richtlijn dan ook geen grondslag. NS verzoekt het ministerie van IenM het artikel aan te passen en in lijn te brengen met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

#### **Artikel 16a tot en met e – Onafhankelijkheid en onpartijdigheid beheerder**

De artikelen 16a tot en met 16e Spoorwegwet implementeren de bepalingen uit Richtlijn 2012/34 inzake de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder ten opzichte van de spoorwegondernemingen.

#### **Artikel 16a – Onafhankelijkheid**

Het tweede lid van dit artikel 16a bepaalt: “*Een beheerder is juridisch gescheiden van welke spoorwegonderneming dan ook.*” Ofschoon de bedoeling van deze bepaling wel duidelijk is en het in Nederland al lang zo is ingericht dat ProRail B.V. een aparte juridische entiteit is, zou dit juridisch scherper geformuleerd moeten kunnen worden. Ons voorstel zou zijn hier op te nemen dat de beheerder en de spoorwegonderneming aparte rechtspersonen moeten zijn.

In artikel 16a, derde lid, Spoorwegwet wordt invulling gegeven, volgens de toelichting, aan artikel 7, derde lid, Richtlijn 2012/34. In de richtlijn wordt echter nadere duiding gegeven aan de mogelijke regels die een lidstaat kan stellen om de onafhankelijkheid van bepaalde personen te waarborgen. In lijn met de eerder gemaakte algemene opmerking verzoekt NS om, in ieder geval in de toelichting, nadere duiding te geven aan de lagere regelgeving waar het ministerie van IenM aan denkt. Dit geldt eveneens voor de wijze waarop artikel 16b, vierde lid, Spoorwegwet is geïmplementeerd.

### **Artikel 16c, eerste lid – Uitbesteding**

Artikel 16c implementeert artikel 7 quater Richtlijn 2012/34. Uit artikel 16c, eerste lid, aanhef en onder a, lijkt voort te vloeien dat het niet meer mogelijk zal zijn dat ProRail de lokale treindienstleidingstaken op de door haar beheerde (niet centraal bediende) emplacementen uitbesteedt aan derden, zoals NedTrain B.V. Deze NS-dochter is immers niet alleen een wettelijk erkend onderhoudsbedrijf, maar ook een spoorwegonderneming in de zin van de wet. Gelet op de tekst van artikel 16c Spoorwegwet, gelezen in samenhang met artikel 7 quater Richtlijn 2012/34 moet worden geconstateerd dat deze activiteiten wel zouden mogen worden uitbesteed aan een andere dochteronderneming van NS, voor zover deze geen zeggenschap heeft over een spoorwegonderneming, of niet onder zeggenschap van een spoorwegonderneming staan. Hierbij kan gedacht worden aan een eigenstandige besloten vennootschap die rechtstreeks onder de holdingmaatschappij valt.

### **Artikel 16c, tweede lid – Toezichtsbevoegdheid**

In het tweede lid van dit artikel staat dat *“de beheerder zijn toezichtsbevoegdheid houdt”*. Deze bepaling is rechtstreeks ontleend aan artikel 7, eerste lid, quater van Richtlijn 2016/237. In de Nederlandse situatie is dit echter niet correct, althans niet duidelijk. De beheerder (ProRail) een private staatsdeelneming die op grond van de beheerconcessie bepaalde, in deze concessie omschreven, beheertaken uitvoert. De beheerder is geen bestuursorgaan, is ook geen toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en beschikt niet over bestuurlijke, toezichthoudende bevoegdheden (vergunningverlening krachtens mandaat uitgezonderd). Dat wordt in dit tweede lid wel gesuggereerd. NS stelt voor dit te corrigeren door de verwijzing naar deze *“toezichtsbevoegdheid”* te schrappen of anders te verwoorden.

Meer algemeen vraag NS zich af wat naar Nederlands recht de toegevoegde waarde van dit tweede lid is. Ingeval van uitbesteding aan derden is sprake van een civiele verhouding waarbij die derde kwalificeert als een hulppersoon waar de bepalingen van Boek 6 Burgerlijk Wetboek op van toepassing zijn. Dat regelt uitputtend en beter de rechtsrelatie tussen ProRail en deze derde in geval van uitbesteding dan dit tweede lid in een publiekrechtelijke wet doet.

### **Artikel 16d – Financiële transparantie**

Artikel 16d Spoorwegwet strekt tot implementatie van artikel 7 quinquies Richtlijn 2012/34 inzake financiële transparantie. Gegeven de achterliggende gedachte en gelezen de preambule van Richtlijn 2016/2370 lijkt dit artikel geschreven voor de situatie waarin sprake is van verticaal geïntegreerde ondernemingen. Hiervan is, zoals het ministerie van IenM in de memorie van toelichting ook bevestigt, geen sprake van in Nederland. Gelet hierop is NS van mening dat het in artikel 16d Spoorwegwet geïmplementeerde artikel beperkt moet worden uitgelegd. NS begrijpt het artikel aldus dat het niet is toegestaan om een lening te verstrekken aan ProRail vanuit één van de spoorwegondernemingen van NS. Gelet op de tekst van het artikel is het een spoorwegonderneming toegestaan om (mee) te investeren in (kleine) infra-aanpassingen van door ProRail beheerde hoofdspoorweginfrastructuur, bijvoorbeeld om op eigen terrein gelegen bijzondere sporen te verbinden met hoofdspoorweginfrastructuur.

Overigens bevat het eerste lid van deze bepaling een verschrijving: *“hoofdweginfrastructuur”* moet zijn *“hoofdspoorweginfrastructuur”*.

### **Artikel 17, derde lid – Coördinatie**

Onderdeel b van dit artikel bepaalt dat aan de beheerconcessie voorschriften worden verbonden om te waarborgen dat een spoorwegonderneming wat verkeersleiding betreft bij een storing volledig en tijdig toegang krijgt tot relevante informatie indien deze wordt getroffen door een storing. Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 7 ter, tweede lid,

Richtlijn 2016/2370. Dit is taalkundig een kromme zin: de vraag is waar het woord “deze” precies betrekking op heeft. Wij stellen voor deze bepaling als volgt te formuleren:

*... in geval van een storing van het treinverkeer de spoorwegonderneming die door deze storing wordt getroffen tijdig van de verkeersleiding alle informatie krijgt die voor hem van belang is.*

Deze formulering sluit ook beter aan bij de laatste alinea van de algemene toelichting in paragraaf 2.3 (pagina 7) over de Onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder.

Meer principieel is dat artikel 54 Richtlijn 2012/34 (geen onderdeel van het Vierde Spoorwegpakket) de door de beheerder in geval van een verstoring van het treinverkeer te nemen bijzondere maatregelen bevat. Dit artikel is echter niet geïmplementeerd; wij stellen voor om dat hierbij alsnog te doen.

Artikel 7 sexies Richtlijn 2012/34 stelt diverse eisen aan het coördinatiemechanisme ter waarborging van de coördinatie tussen beheerders en alle belanghebbende spoorwegondernemingen. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is dit artikel geïmplementeerd in artikel 17, derde lid, Spoorwegwet. NS begrijpt dat dit is vervat in het voorgestelde onderdeel d van dit derde artikellid. NS geeft in overweging deze verwijzing ook nader toe te lichten in de toelichting bij het wetsvoorstel en niet enkel op te nemen in de transponeringstabel.

#### **Artikel 26j, 26k, 26l, 26o, 26p en 26r – In de handel brengen van spoorvoertuigen**

In artikel 26j, tweede en vijfde lid, artikel 26k, 26p, derde lid, en artikel 26q, eerste lid, Spoorwegwet is opgenomen dat voordat de minister een voertuigvergunning verleent, hij de beheerder moet horen. In het vierde spoorwegpakket heeft de beheerder echter geen formele rol meer bij de procedure tot voertuigtoelating. Immers, de spoorwegonderneming moet zorgen voor de technisch-operationele controles, in lijn met bijvoorbeeld artikel 23 Interoperabiliteitsrichtlijn. NS stelt dan ook voor om het vooraf moeten horen van de beheerder te schrappen uit de artikelen.

Indien naar het oordeel van de minister de beheerder een rol zou moeten blijven houden bij voertuigtoelating, dan moet duidelijkheid komen over de criteria die de beheerder hanteert en de daarbij te volgen procedure. Deze zijn thans niet transparant; in de netverklaring of op de site van ProRail is er niets over te vinden. Spoorwegondernemingen en leveranciers hebben daar bij de toelating van voertuigen in de praktijk last van.

In artikel 26o, derde lid, Spoorwegwet wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om onder bepaalde voorwaarden de voertuigvergunning te wijzigen. NS vraagt zich af waar deze wijziging op ziet. Het ligt in de lijn der verwachting dat het gaat om het verbinden van (nadere) beperkende voorwaarden. Wij stellen voor het artikel aldus aan te passen en de toelichting te verduidelijken.

#### **Artikel 26p en r - Grensbaanvakken**

In artikel 26p, derde lid wordt gesproken over “aan de grens gelegen hoofdspoorweginfrastructuur”. In artikel 26r, eerste lid, aanhef en onder j, wordt de omschrijving “bepaalde grensbaanvakken, bedoeld in artikel 26p lid 3” gebruikt. De toepasselijkheid van regelgeving op hoofdspoorweginfrastructuur dat grenst aan België en Duitsland levert in de praktijk de nodige hoofdbreken op. Het verdient daarom aanbeveling om het begrip “grensbaanvak” te verduidelijken.

### **Artikel 26v – Infrastructuurregister**

Op grond van artikel 5, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 26 november 2014 (2014/880/EU) moeten de lidstaten er op toezien dat de gegevens in het register betrouwbaar en actueel zijn. NS zou graag zien dat deze twee eisen worden opgenomen in artikel 26v Spoorwegwet en dat de minister (ILT) toe zal zien op de nakoming daarvan door de beheerder. Het komt namelijk voor dat de gegevens uit het infrastructuurregister verouderd of onvolledig zijn waardoor bijvoorbeeld na formele toelating van nieuwe of gewijzigde spoorvoertuigen, (onnodige) discussie met de beheerder over routecompatibiliteit kunnen ontstaan. In het systeem van de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket moeten de spoorwegondernemingen erop kunnen vertrouwen dat deze gegevens juist en volledig zijn.

### **Artikel 32 – Veiligheidscertificaat**

Het eerste lid van artikel 32 Spoorwegwet geeft aan de minister de bevoegdheid om op aanvraag van de spoorwegonderneming een uniek veiligheidscertificaat te verlenen. Deze bevoegdheid is te herleiden uit artikel 10, achtste lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Deze bevoegdheid ligt echter niet uitsluitend bij de minister. Immers, de spoorwegonderneming kan ook een aanvraag voor een uniek nationaal veiligheidscertificaat indienen bij de European Union Agency for Railways (“ERA”). Dit wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook opgemerkt maar staat niet in de tekst. Een correcte implementatie eist dat deze mogelijkheid om een vergunning of certificaat aan te vragen en te verkrijgen bij de ERA expliciet wordt opgenomen in de Spoorwegwet.

In artikel 32, tweede lid, Spoorwegwet wordt invulling gegeven aan artikel 10, achtste lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn. In dit artikellid ontbreekt echter het vereiste dat nationale veiligheidsinstanties met elkaar in overleg treden en dat een zogenaamde “raadpleging” van de betrokken veiligheidsinstanties per geval kan geschieden of kan worden vastgelegd in een grensoverschrijdend akkoord tussen de lidstaten of de nationale veiligheidsinstanties. NS gaat er vanuit dat dit vereiste op een andere plaats zijn neerslag zal krijgen maar hoort graag waar dit zal gebeuren.

Het vierde lid van artikel 32 bevat een verwijzing naar artikel 16g, derde lid, Spoorwegwet. Deze verwijzing klopt niet; artikel 16g Spoorwegwet ziet op het activaregister van en de jaarlijkse verslaglegging door de beheerder en kent geen derde lid. Vermoedelijk wordt bedoeld artikel 16f, derde lid, Spoorwegwet over de (afwijkende) bestuursrechtelijke beslistermijnen.

Artikel 9 Spoorwegveiligheidsrichtlijn zal volgens de transponeringstabel bij algemene maatregel van bestuur worden geïmplementeerd. NS verwijst hiervoor naar haar algemene opmerking omtrent deze wijze van implementatie. Met betrekking artikel 32 lid 1, aanhef onder sub c merken wij – meer taalkundig - op dat het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur niet zozeer de goede uitvoering van de spoorwegveiligheidsrichtlijn maar de spoorwegveiligheid als zodanig zou moeten dienen.

### **Artikel 33, eerste lid – Duur veiligheidscertificaat**

Met het wetsvoorstel komt het huidige artikel 33, eerste lid, Spoorwegwet te vervallen. Hierin is opgenomen dat een veiligheidscertificaat ten hoogste vijf jaar geldig is. NS zet een vraagteken bij de motivering in de memorie van toelichting om deze bepaling te schrappen. De eerste zin van artikel 10, dertiende lid, Spoorwegveiligheidsrichtlijn bepaalt immers dat een uniek veiligheidscertificaat, ongeacht of dat door de ERA of door de nationale instanties is afgegeven, op verzoek van de spoorwegonderneming en ten minste om de vijf jaar wordt



vernieuwd. NS geeft het ministerie van IenM in overweging om het huidige artikel 33, eerste lid, Spoorwegwet niet te schrappen.

### **Artikel 33, derde lid – Schorsing en intrekking**

NS juicht toe dat de thans in dit artikellid opgenomen grond voor schorsing en intrekking – handelen in strijd met de voorwaarden - duidelijk is omschreven. De vraag is wel of er niet behoefte zal blijven bestaan om ook om andere redenen dan het niet voldoen aan de voorwaarden van het veiligheidscertificaat, een certificaat in te trekken. Denk aan het vervallen van de bedrijfsvergunning. NS geeft het ministerie in overweging om te bezien of andere gronden voor schorsing en intrekking wenselijk zouden zijn.

### **Artikel 34 – Ernstig veiligheidsrisico**

Anders dan artikel 33, derde lid, lijkt artikel 34 naar de andere kant door te slaan. Dit artikel 34 geeft de minister (ILT) de mogelijkheid om bij constatering van een “ernstig veiligheidsrisico” onmiddellijk tijdelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de risico veroorzakende activiteit van een spoorwegonderneming. Voorts wordt dit artikel gekoppeld aan het voorgestelde artikel 26o lid 3 Spoorwegwet met betrekking tot het voldoen van een spoorvoertuig aan de essentiële eisen. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 17, zesde lid, eerste alinea, Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

NS is primair van mening dat deze bepaling verbodig is, gelet op de juridische handvatten in de Spoorwegwet en de Algemene wet bestuursrecht voor ILT. Deze zijn meer dan voldoende om in dergelijke extreme gevallen direct in te grijpen, dus ook in geval van spoed of als een tijdelijke maatregel nodig is. In de praktijk gebeurt dat ook. Het aldus toevoegen van een bijzondere handhavingsmogelijkheid buiten de Algemene wet bestuursrecht om leidt bovendien tot onnodige bestuursrechtelijke complexiteit. NS stelt dan ook voor dit artikel te schrappen.

De term “ernstig veiligheidsrisico” is ook erg ruim, subjectief en niet duidelijk. In paragraaf 3.5.4 van de algemene toelichting wordt hier onder het kopje “Procedure indien niet wordt voldaan aan de veiligheidscertificeringsvoorschriften” (pagina 27) inhoud aan gegeven. In dat verband zou onder een *ernstig veiligheidsrisico* moeten worden verstaan *een ernstige niet-naleving van wettelijke verplichtingen of veiligheidseisen, die op zich of als onderdeel van opeenvolgende gebeurtenissen een ongeval of een ernstig ongeval kan veroorzaken*.

Bovendien is deze in artikel 17, zesde lid, eerste alinea, Spoorwegveiligheidsrichtlijn niet direct gekoppeld aan een activiteit van een spoorwegonderneming. Hooguit dat je uit de context van artikel 17 kunt opmaken dat het zesde lid betrekking moet hebben op zowel de spoorwegondernemingen als op de beheerder die immers ook over een veiligheidsbeheersysteem moet beschikken. Nu het voorgestelde artikel 34 uitsluitend ziet op de spoorwegonderneming en niet op de beheerder, is geen sprake van een correcte implementatie.

Indien het ministerie van IenM wenst vast te houden aan dit artikel, dan zal deze ook betrekking moeten hebben op in ieder geval de beheerder en zal in de wet moeten worden omschreven wat onder een ernstig veiligheidsrisico moet worden verstaan. Maar nog beter zou zijn indien de reikwijdte van deze bepaling zou worden uitgebreid tot andere actoren die veiligheidsrisico's (kunnen) veroorzaken. Ook wijst NS er op dat artikel 17, zesde lid, eerste alinea, Spoorwegveiligheidsrichtlijn een verplichting omvat voor de nationale veiligheidsinstantie om de ERA te informeren. NS zou graag zien dat deze verplichting

expliciet wordt neergelegd in de wet en niet uitsluitend wordt genoemd in de toelichting op dit artikel.

### **Artikel 36 – Onderhoud van spoorvoertuigen**

NS merkt allereerst op dat het wetsvoorstel bij dit artikel 36 tweemaal een vijfde lid benoemt. Ook in de memorie van toelichting zijn enkele verwijzingen onjuist.

Het eerste vijfde lid geeft de mogelijkheid om in het belang van een goede omzetting of uitvoering van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn regels te stellen over het onderhoud van spoorvoertuigen. Uit de memorie van toelichting op het tweede vijfde lid van artikel 36 volgt dat het ministerie van IenM dit heeft opgenomen om vooruit te lopen op de mogelijke uitbreiding van verplichting om over een ECM-certificaat te beschikken voor andere spoorvoertuigen dan goederenwagens.

NS vraagt zich af of, gelet op het voornemen om tot een verordening te komen over onderhoudswerkplaatsen en ook gelet op artikel 2, eerste lid, van de Verordening (EU) nr. 445/2011 van de Commissie van 10 mei 2011 betreffende een systeem voor de certificering van met het onderhoud van goederenwagens belaste entiteiten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 653/2007, de minister niet te zeer vooruitloopt op een mogelijke toekomstige situatie, zeker omdat een dergelijke verordening rechtstreeks zal werken.

### **Artikel 57 – Internationale passagiersvervoerdienst**

In artikel 57, vierde lid, wordt het woord “*internationale*” geschrapt. Het is opvallend dat in de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling, hier niet op wordt ingegaan terwijl het een voor de marktordening principiële wijziging betreft. Wij stellen dan ook voor om in de toelichting op dit artikel daar aandacht aan te besteden.

### **Artikel 123a – Overgangsrecht**

Het derde lid van artikel 123a bepaalt dat bij wege van overgangsrecht een aanvraag voor een aanvullende vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig of een subsysteem moet worden doorgestuurd naar de ERA voor verdere behandeling. De vraag is dan wel wat de ERA daar vervolgens mee kan doen nu het Europese recht het fenomeen “*aanvullende vergunning voor indienststelling*” niet meer kent.

---

## **BIJLAGE 2      REACTIE NS OP WIJZIGINGEN IN DE WET PERSONENVERVOER 2000 ALS GEVOLG VAN DE IMPLEMENTATIE VAN HET VIERDE SPOORWEGPAKKET**

### **Algemeen**

Bij de implementatie van de wet- en regelgeving in de Wp 2000 houdt het ministerie van IenM, evenals bij de Spoorwegwet, de mogelijkheid open om bepaalde aspecten in lagere regelgeving te regelen. Ook hier verzoekt NS het ministerie van IenM aan te geven of en zo ja hoe, het Besluit personenvervoer 2000, het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen en/of onderliggende ministeriële regelingen zullen worden gewijzigd of aangevuld, en zo ja, wat daarvoor dan de planning is en op welke wijze deze wijzigingen met de markt zullen worden geconsulteerd.

Terzijde merken wij op dat in de door U toegestuurde geconsolideerde versie van de Wp 2000 de leden 3 tot en met 9 van artikel 19 niet zijn doorgehaald terwijl deze wel komen te vervallen.

### **Artikel 19a - Algemeen**

Artikel 19a Wp 2000 beoogt diverse artikelen uit Richtlijn 2012/34 te implementeren. Zo worden artikel 10, tweede lid, artikel 11, eerste, derde en vijfde lid, artikel 11 bis en artikel 38, vierde lid, Richtlijn 2012/34 geïmplementeerd. Doordat de verschillende artikelen worden gebundeld in één artikel ontstaat een wellicht ondoorzichtig artikel dat op termijn kan leiden tot onduidelijkheden voor de spoorsector. NS geeft het ministerie in overweging om dit artikel te splitsen in apart artikelen.

### **Artikel 19a, eerste lid – Toegangsrechten**

Omdat in artikel 19, eerste lid een verbodsbepaling is opgenomen om openbaar vervoer te verrichten zonder over een openbaar vervoerconcessie te beschikken, stellen wij voor om in artikel 19a, eerste lid, toe te voegen “... *in afwijking van artikel 19, eerste lid, ...*”.

### **Artikel 19a, derde lid – Economisch evenwicht**

NS merkt op dat artikel 11, tweede lid, Richtlijn 2016/2370 de economische evenwichtstest als een verplichting is opgenomen voor een toezichthoudende instantie. In artikel 19a, derde lid, van het wetsvoorstel heeft ACM door het woord “*kan*” de mogelijkheid een dergelijke test achterwege te laten. Deze facultatieve implementatie acht NS ongewenst omdat dit het gevaar van willekeur met zich zou kunnen meebrengen: want wanneer wel en wanneer niet te toetsen? Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid verzoekt NS om in het wetsvoorstel het woord “*kan*” te vervangen door “*zal*”. Dat strookt ook met Uitvoeringsverordening (EU) 869/2014 inzake nieuwe spoorvervoersdiensten voor passagiers die criteria bevat om te bepalen of sprake is van een internationale passagiersvervoerdienst en voor de toetsing van het economische evenwicht voor bestaande concessies.

### **Artikel 19a, zesde lid – Bescherming bestaande exclusieve rechten**

Het zesde lid van artikel 19a beoogt dat bij wege van overgangsmaatregel de aan NS verleende hoofdrailnetconcessie 2015 – 2025 met behoud van het exclusieve recht om het hoofdrailnet tot 2025 te exploiteren, kan blijven bestaan. Daartoe is onder meer bepaald dat het derde lid van dit artikel niet van toepassing is. Dat betekent dat ACM geen (facultatieve) evenwichtstest kan uitvoeren. Echter, de overige leden van dit artikel, waaronder het tweede lid, blijven onverkort gelden. Dit betekent dat alleen sprake van een beperking kan zijn als een nieuwe toetreders het economisch evenwicht van (delen van) de hoofdrailnetconcessie in gevaar zou brengen. Als dat niet zo is, zou een nieuwe toetreders op (delen van) het hoofdrailnet kunnen gaan rijden waardoor daar de facto toch sprake zou kunnen zijn van “*concurrentie op het spoor*”. Dat is vanzelfsprekend niet de bedoeling. Zoals het ministerie in de toelichting op dit artikel

en ook in alinea 2.2 laatste alinea van de algemene toelichting terecht aangeeft, strekt deze overgangsbepaling ertoe dat geborgd is dat NS tot 2025 de hoofdrailnetconcessie zal kunnen uitvoeren. Voorts stelt artikel 11 (nieuw) van Richtlijn 2016/2370 een dergelijke beperking opgelegd kan worden onafhankelijk van de eventuele gevolgen voor het economische evenwicht van de concessie van de zittende concessiehouder. NS verzoekt het ministerie artikel 19a, zesde lid, op dit punt aan te scherpen. Dat kan eenvoudig door in het zesde lid op te nemen dat niet alleen het derde lid maar ook de rest van artikel 19a (de leden 1 tot en met 5) buiten toepassing blijft. Wij stellen voor artikel 19a, zesde lid, als volgt te laten luiden:

*6. Met inachtneming van artikel 11, vijfde lid, van richtlijn 2012/34/EU blijven de leden één tot en met vijf uiterlijk tot en met 25 december 2026 buiten toepassing voor niet internationale passagiersdiensten op routes waarvoor een concessie voor het verrichten van openbaar vervoer per trein is verleend, indien deze concessie is verleend vóór 16 juni 2015.*

In de toelichting op deze bepaling verwijst het ministerie terecht naar artikel 11, vijfde lid, van Richtlijn 2016/2370 waarvan de strekking kort in de toelichting wordt weergegeven. NS stelt voor om deze toelichting aan te vullen dat daarbij randvoorwaardelijk is dat exploitanten geen compensatie krijgen om de diensten te exploiteren. Dat relevante en op NS toepasselijke element ontbreekt in de uitleg.

In dit lid staat het woord “blijft” eenmaal te veel.

In de memorie van toelichting wordt overigens nog foutief naar lid 5 in plaats van lid 6 verwezen. Voorts wordt daarin de Hoofdrailnetconcessie foutief aangeduid als “concessie voor het hoofdrailnet 2015 – 2015”. Dat moet zijn *concessie voor het hoofdrailnet 2015 – 2025*.

#### **Artikel 19b – Evenwichtstoets ACM**

De in artikel 19b, tweede lid aan het einde toegevoegde tekst lijkt dubbelop met de tekst in artikel 19a, vierde lid. Echter, de bewoordingen en daardoor de toepasselijke juridische norm zijn verschillend. In artikel 19a, vierde lid staat “*in gevaar zou brengen*”. In artikel 19b, tweede lid staat echter “*in gedrang brengt*”. Wij stellen voor deze bepalingen niet alleen te harmoniseren maar ook aan te sluiten bij de bewoordingen in artikel 1 van Uitvoeringsverordening 869/2014 inzake nieuwe spoorvervoersdiensten voor passagiers: “het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract voor spoorvervoer door een internationale passagiersdienst per spoor in gevaar komt”. Dat zou betekenen dat in deze bepalingen de woorden “*in gevaar komt*” gebruikt zouden moeten worden.

#### **Artikel 19d - Cabotage**

Dit artikel is overbodig geworden omdat cabotage is geregeld in artikel 19a. Bovendien zou door dit artikel de indruk kunnen ontstaan dat (toch) geen economische evenwichtstoets nodig is. Wij stellen daarom voor dit artikel te schrappen.

#### **Artikel 30e**

NS merkt ten aanzien van de door het ministerie van IenM gecreëerde mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de verplichting op te leggen aan spoorwegondernemingen om aan te sluiten bij een gemeenschappelijk systeem voor informatieverstrekking en geïntegreerde kaartverkoop. Mocht het ministerie van IenM dit op termijn wenselijk achten, dan geeft NS mee dat het wenselijk is om bij reeds bestaande systemen aan te sluiten. Het invoeren van een totaal nieuw systeem zal vermoedelijk een grote impact hebben op het vervoerlandschap, waarvan de vraag kan worden gesteld of dit wenselijk moet worden geacht.

### **Artikel 43b**

Met betrekking tot spoorvoertuigen bij overgang van een concessie verzoekt NS het ministerie van IenM om artikel 43b, zevende lid, Wp 2000 te laten vervallen. Zoals bekend bestaat er tussen de Staat en NS een afspraak over de restwaarde van productiemiddelen (inclusief rollend materieel) bij een eventuele overgang van de hoofdrailnetconcessie. Daarnaast is tussen het ministerie van IenM, het ministerie van Financiën en NS een procesafpraak gemaakt om te bespreken hoe hiermee om moet worden gegaan bij decentralisatie van bepaalde lijnen. Door het schrappen van artikel 43b, zevende lid, Wp 2000 wordt het voor alle betrokken partijen eenvoudiger om nadere afspraken te maken over een restwaarderegeling.

---