

WETSVORSTEL SPOORWEGWET 202#

CONCEPT MEMORIE VAN TOELICHTING

Consultatieversie

INHOUDSOPGAVE MEMORIE VAN TOELICHTING SPOORWEGWET 202#

Inhoudsopgave

1. ALGEMEEN.....	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Leeswijzer.....	5
2. AANLEIDING EN DOEL MODERNISERING	6
2.1 Aanleiding voor de modernisering	6
2.2 Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel	8
2.3 Toekomstige betekenis van het spoorvervoer	11
3. UITGANGSPUNTEN EN REIKWIJDTE NIEUWE REGELGEVING	13
3.1 Ontwerpprincipes	13
3.2 Alle spoorwegen in één wet	14
3.3 Aansluiting bij EU-regelgeving	14
3.4 Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden	16
3.5 Hoofdlijnen in de wet.....	16
3.6 In beperkte mate nieuwe eisen	17
3.6.1 Nieuwe beleidskeuzen	17
3.6.2 Wet lokaal spoor	18
4. GEBRUIKSFUNCTIES SPOORWEGEN EN TOEDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN.....	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Gebruiksfuncties	20
4.2.1 Europese regimes nader beschouwd	20
4.2.2 Naar acht gebruiksfuncties	23
4.2.3 Aanwijzing gebruiksfuncties en verantwoordelijkheden.....	25
4.3 Toedeling verantwoordelijkheden	25
4.4 Spoorwegonderneming	28
4.5 Verbod aantasting infrastructurele integriteit en algemene zorgplicht	30
4.6 Aanwijzing en organisatie beheerder lokale spoorwegen en overige bepalingen.....	31
5. TOEGANG TOT SPOORWEGINFRASTRUCTUUR	31
5.1 Inleiding	31
5.1.1 Eén Europese spoorwegruimte	31
5.1.2 Toepassingsgebied.....	32
5.2 Bestuurlijke onafhankelijkheid beheerder infrastructuur	35
5.3 Dienstvoorzieningen	36
5.4 Onafhankelijkheid van spoorwegondernemingen en toegang tot de infrastructuur	37
5.5 Vergunning aan de spoorwegonderneming - hoofdstuk III sera-richtlijn	37
5.6 Vergoeding gebruiksrechten en capaciteitsverdeling	38
5.6.1 Hoofdstuk IV van de sera-richtlijn.....	38
5.6.2 De gebruiksvergoeding en andere vergoedingen.....	38
5.6.3 Capaciteitsverdeling	39
5.7 Nationale regels over toegang (gebruiksfuncties e t/m h).....	40
6. SPOORWEGVEILIGHEID.....	41
6.1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn uitgangspunt	41
6.1.1 Beheersing van risico's.....	41

6.1.2 Toepassingsgebied regels spoorwegveiligheid	42
6.2 EU-gereguleerde spoorwegen	43
6.2.1 Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie.....	43
6.2.2 Veiligheidsbeheersysteem.....	43
6.2.3 Veiligheids certificering	44
6.2.4 Veiligheidsvergunning	44
6.3 Verantwoording, sturing en toezicht op de sector	45
6.3.1 Verantwoordelijkheden van de nationale overheid	45
6.3.2 Verantwoording ontwikkeling veiligheid	45
6.3.3 Beoordeling van en werken aan veiligheid door de ILT	46
6.4 Eisen spoorwegveiligheid voor niet door EU gereguleerd spoor.....	47
6.5 Meldingen van en onderzoek naar ongevallen en incidenten	48
6.5.1 Bevorderen veiligheidscultuur	48
6.5.2 Meldingen en incidenten	48
6.5.3 Onderzoek.....	50
7. TECHNISCHE EISEN AAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN SPOORVOERTUIGEN	50
7.1 Interoperabiliteitsrichtlijn uitgangspunt.....	50
7.1.1 Doel, principe en onderwerpen interoperabiliteit	50
7.1.2 Toepassingsgebied.....	51
7.2 Essentiële eisen en technische specificaties interoperabiliteit	54
7.2.1 Essentiële eisen.....	54
7.2.2 Technische specificaties.....	54
7.3 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik.....	56
7.4 EG-keuringsverklaring voor subsystemen	56
7.5 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties	57
7.6 Vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig.....	57
7.6.1 Voertuigvergunning en typegoedkeuring.....	57
7.6.2 Aanvraagprocedure.....	57
7.6.3 Tests uitvoeren op het netwerk in de voorfase van de vergunningprocedure	58
7.6.4 Na de vergunningverlening verplichte controles door de spoorwegonderneming en een proefbedrijf.....	59
7.6.5 Uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring.....	59
7.6.6 Vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig of voertuigtype	59
7.7 Conformiteitsbeoordelingsinstanties	59
7.8 Registers	60
7.9 Technische eisen spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen niet door EU gereguleerd	61
8. SPOORWEGPERSONEEL.....	62
8.1 Inleiding	62
8.2 Algemene eisen aan spoorwegpersoneel	63
8.3 Eisen aan personeel met veiligheidskritieke taken op EU-gereguleerd spoor	63
8.3.1 Toepassingsgebied machinistenrichtlijn	63
8.3.2 Eisen aan machinisten.....	65
8.3.3 TSI exploitatie en verkeersleiding en veiligheidskritieke functies.....	67
8.4 Eisen aan spoorwegpersoneel op niet door de EU gereguleerd spoor.....	68
8.5 Toezicht machinistenrichtlijn en TSI-OPE.....	68
9. PRORAIL.....	68
10. TOEZICHT, HANDHAVING EN OVERIGE BEPALINGEN	69
10.1 Inleiding.....	69
10.2 Toezichthoudende en handhavende instanties	69
10.2.1 Nationale Veiligheidsinstantie	69
10.2.2 Autoriteit Consument en Markt.....	70
10.2.3 Toezicht door de minister van Infrastructuur en Waterstaat	71
10.2.4 Resumé toezicht door de ILT als NVi, namens de minister of namens een decentrale overheid	71
10.2.5 Bestuursrechtelijke handhaving	72
10.2.6 Informatieverstrekking	72
10.3 Algemene verbodsbepalingen.....	72
10.4 Strafrechtelijke handhaving	73

10.5 Overige bepalingen.....	73
11. EFFECTEN EN LASTEN VAN HET WETSVOORSTEL.....	73
11.1 Inleiding.....	73
11.2 Effecten en lastenverlichting voor de spoorwegsector.....	74
11.2 Privacy.....	76
12. ADVIES EN CONSULTATIE.....	76
12.1 Inleiding.....	76
12.2 Uitvoerbaarheidstoetsen.....	76
12.2.1 ProRail	76
12.2.2 ACM	76
12.2.3 Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudegevoeligheidstoest ILT	76
12.3 Internetconsultatie	76
12.3.1 Spoorwegondernemingen	76
12.3.2 Historisch rail organisaties	76
12.3.3 Overige reacties	76
12.4 Toets door decentrale overheden	76
12.4.1 Provincies	76
12.4.2 Vervoerregio's.....	76
13. OVERGANGSRECHT EN INWERKINGTREDING	77
TOELICHTING ARTIKELSGEWIJS	77
BIJLAGEN	77

CONCEPT

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel legt de basis voor de modernisering van de regelgeving voor alle spoorwegen, inclusief tram- en metrolijnen, bedrijfsspooraansluitingen, toeristische lijnen en museumlijnen. Ervaringen in de afgelopen jaren legden de noodzaak bloot het systeem van de spoorregelgeving opnieuw vorm te geven. Het gaat dan om de huidige Spoorwegwet (inclusief het daarbij behorende Besluit bijzondere spoorwegen) en de huidige Wet lokaal spoor. In de loop van de tijd is de huidige regelgeving - door veelvuldige wijzigingen - voor gebruikers onoverzichtelijk geworden. Belangrijke redenen hiervoor zijn de sinds 2005 sterk uitgebreide Europese regels en het zich ontwikkelende nationale beleid voor spoorwegen. Implementatie van die nieuwe Europese regels en nationale beleidswijzigingen vroegen steeds weer om ingewikkelde wetgevingsoperaties. Dat heeft ertoe geleid dat de verwerking van Europese regels niet altijd goed navolgbaar is. Het is vaak onduidelijk wat Europese regels zijn en welke nationaal zijn gesteld. Bovendien is de ruimte die Europese regelgeving biedt om Europese regels al of niet van toepassing te verklaren in de huidige spoorregelgeving onvoldoende gebruikt. De regelgeving is daardoor onvoldoende toekomstbestendig.

Optimale implementatie Europese regels

De Raad van State opperde begin 2016 (in een advies naar aanleiding van een herimplementatie en een infractieprocedure op de spoorwegveiligheidsrichtlijn) de Spoorwegwet bij gelegenheid te herschrijven, vooral in verband met de onoverzichtelijke aansluiting van het wettelijk stelsel op het EU-recht.¹ De regering geeft met dit wetsvoorstel hieraan gevolg. Het Europeesrechtelijke kader wordt met dit wetsvoorstel logischer en overzichtelijker opnieuw geïmplementeerd, zowel wat betreft de systematiek, de indeling en de bewoordingen. Dat is juist nu goed mogelijk, daar de grote wijzigingen in de Europese kaders naar verwachting grotendeels achter ons liggen.² De regering maakt daarom nu een stabiel wettelijk stelsel dat minder vaak aangepast hoeft te worden dan in de afgelopen jaren. Zo creëert de modernisering een toekomstbestendiger nationaal wettelijk stelsel dat preciezer aansluit op Europese regels, inclusief alle mogelijkheden om bepaalde Europese regels wel of niet toe te passen.

Met het oog op toekomstige vervoerbehoefte

Voor de komende decennia gaat de regering uit van een substantiële groei van de mobiliteit en van de vervoersbehoefte, ook op het spoor. Die zal naar verwachting vooral optreden op stadsregionaal en internationaal niveau. In het toekomstbeeld voor het openbaar vervoer in 2040 ("Overstappen naar 2040" en "Contouren toekomstbeeld OV 2040")³ en in de Kamerbrief over de 'Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040'⁴ worden de verschillende vervoerbehoeften op bepaalde trajecten nadrukkelijker benoemd. Door de Europese richtlijnen preciezer te implementeren, sluiten de wettelijke regimes in het wetsvoorstel beter aan bij de diverse soorten spoorvervoer op de verschillende schaalniveaus (zoals het stadsregionaal vervoer). Daardoor kan het juridisch kader de bereikbaarheidsdoelstellingen beter faciliteren. Ook in die zin is dit wetsvoorstel toekomstbestendiger dan het huidige stelsel.

Vooraf een 'herstructurering'

De modernisering betreft vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. De Europese regelgeving is daarbij leidend geweest. Op grond van een analyse van de geldende Europese richtlijnen zijn in het wetsvoorstel acht wettelijke regimes uitgewerkt voor verschillende gebruiksfuncties van spoorwegen. Deze regimes voor het gebruik van spoorwegen staan - in tegenstelling tot de huidige Spoorwegwet en Wet lokaal spoor- los van de verdeling van

¹ Advies Raad van State, No W1415.0443/IV, van 29 januari 2016.

² Met dien verstande dat de machinistenrichtlijn nog door de Europese Commissie zal worden herzien. Het is nog niet bekend wanneer dit zal gebeuren.

³ Kamerstukken II 2016/17, 23645, nr. 640. Zie ook (link): '[Contouren toekomstbeeld OV 2040](#)'.

⁴ Zie (link): '[Kamerbrief d.d. 29 januari 2021 over Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040...](#)'

(bestuurlijke) verantwoordelijkheden voor verschillende spoorwegen. Dat betekent dat niet het zeggenschap over het spoor het regime op het spoor bepaalt, maar de aard van het gebruik van het spoor. Wat betreft de governance wordt in dit voorstel gesproken van rijksspoorwegen, lokale spoorweginfrastructuur en private spoorwegen. Daarnaast zijn er acht gebruiksfuncties bepaald (a tot en met h, zie paragraaf 4.2), elk met een wettelijk regime voor het gebruik van het spoor. Het wetsvoorstel beoogt echter geen wijziging aan te brengen in het huidige gebruik van spoorwegen noch in de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden. Wijzigingen van gebruiksfuncties of verantwoordelijkheidsverdeling zijn - onder op dit wetsvoorstel gebaseerde voorwaarden - in de toekomst wel mogelijk.

Nieuw in dit wetsvoorstel is een meldplicht voor ongevallen en bijna ongevallen. Deze meldplicht is vooral bedoeld om de veiligheidscultuur (ook wel "just culture") binnen de spoorsector verder te verbeteren. Ook zijn regels uit de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) overgeheveld naar het wetsvoorstel. Het gaat om de regels afkomstig uit de sera-richtlijn⁵ over de "toegang tot het spoor voor spoorwegondernemingen zonder concessie". Door deze overheveling wordt de sera-richtlijn, die over toegang op het spoor gaat, op één plek geïmplementeerd. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel bestaande bepalingen overgeheveld uit de Wet geluidhinder om regels te kunnen stellen voor geluid en trillinghinder.

Verder beoogt dit wetsvoorstel een aantal knelpunten uit de praktijk op te lossen. Zo wordt de definitie van spoorwegonderneming aan gepast, waardoor deze beter aansluit op EU-recht. Ook wordt in deze toelichting aandacht besteed aan buitendienststellingen van spoorwegen om in de praktijk beter te kunnen duiden. In paragraaf 3.6 wordt verder ingegaan op het beperkte aantal beleidsvernieuwingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Eén wettelijk kader voor alle spoorwegen

De modernisering die de regering voor ogen staat heeft gevolgen voor het gehele juridische stelsel voor spoorwegen. Het betreft alle spoorwegen, inclusief tramlijnen, metrolijnen, bedrijfsspooraansluitingen, toeristische lijnen en museumlijnen zoals die nu worden gereguleerd in de Spoorwegwet, de Wet lokaalspoor en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving. In verband met de overzichtelijkheid en consistentie van het stelsel is nu gekozen voor een bundeling van de spoorregelgeving in één wet (de nieuwe Spoorwegwet⁶) met als uitgangspunt: één algemene maatregel van bestuur (AMvB) en één ministeriële regeling. Het Europese kader en nationale regels zijn daarin overzichtelijk opgenomen, steeds op een passend niveau van regelgeving (wet, AMvB of ministeriële regeling).

1.2 Leeswijzer

Met de modernisering wordt de spoorregelgeving vervangen door een nieuwe spoorwegwet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Daarom beschrijft het algemeen deel van deze memorie van toelichting (MvT) het totaal van de opbouw en inhoud van het stelsel, zij het op hoofdlijnen. Zaken die echt nieuw zijn of veranderen, of noodzakelijk zijn voor de logica in het systeem worden uitgebreid toegelicht. De artikelsgewijze toelichting gaat dieper op het wetsvoorstel in, ook als er niets is gewijzigd ten opzichte van de huidige regelgeving.

Hoofdstuk 2 van deze toelichting gaat in op de aanleiding en het doel van de modernisering. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de uitgangspunten en ontwerpprincipes die bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn gehanteerd. In de daaropvolgende hoofdstukken worden één voor één de hoofdstukken van het wetsvoorstel beschreven. Eerst wordt ingegaan op het spoorwegsysteem en het beheer (hoofdstuk 4). Daarna komen de meer inhoudelijke hoofdstukken aan de orde, waarbij elk van de vier relevante Europese richtlijnen in een apart hoofdstuk zijn ondergebracht. Het gaat

⁵ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (single European Railway Area, afgekort sera).

⁶ De citeertitel wordt Spoorwegwet 202#.

dan om toegang tot spoorweginfrastructuur (hoofdstuk 5), spoorwegveiligheid (hoofdstuk 6), technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen (hoofdstuk 7), en om spoorwegpersoneel (hoofdstuk 8). De nieuwe regelgeving voor ProRail (separaat wetstraject) komt aan de orde in hoofdstuk 9. Tot gaat hoofdstuk 10 in op toezicht en handhaving en op overige bepalingen uit het wetsvoorstel. De effecten van het wetsvoorstel worden beschreven in hoofdstuk 11 en resultaten van advies en consultatie worden uiteindelijk opgenomen in het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 12). In hoofdstuk 13 wordt (voor zover dit nu al is opgenomen) het overgangsrecht toegelicht.

2. AANLEIDING EN DOEL MODERNISERING

2.1 Aanleiding voor de modernisering

Structuur juridisch stelsel te nationaal georiënteerd

De Spoorwegwet van 2005 is tot stand gekomen in een tijd dat Europeesrechtelijke kaders op het gebied van spoorwegen nog in ontwikkeling waren. De eerste richtlijnen over spoorwegveiligheid en interoperabiliteit werden uitgebracht. Het accent lag op regels gericht op liberalisering en efficiencyverhoging van het spoorvervoer. De Europese wetgever zette in op meer marktwerking en vrije toegang tot spoorweginfrastructuur voor grensoverschrijdende vervoersactiviteiten. De Nederlandse regelgeving richtte zich dan ook - naast het beheer van spoorwegen - vooral op de ontvlechting van de N.V. Nederlandse Spoorwegen en het neerleggen van taken en bevoegdheden bij een (op termijn) te gunnen concessie aan private spoorwegbeheerder(s). Sinds de inwerkingtreding van de Spoorwegwet in 2005 heeft het Europees recht voor spoorwegen een grote vlucht genomen. Nu zijn inmiddels uitgebreidere richtlijnen van kracht over spoorwegveiligheid⁷, interoperabiliteit, de creatie van één Europese spoorwegmarkt en over eisen aan machinisten en overig spoorwegpersoneel. Deze maken nationale regels voor tal van onderwerpen overbodig.

De manier van implementeren van Europese regels heeft tot een juridisch stelsel geleid waaruit niet steeds duidelijk blijkt wat uit Europese regelgeving volgt en wat regels zijn voortvloeiend uit nationaal beleid. Keuzen in het verleden en een veelheid aan wijzigingen van Europese regels hebben tot een soms onoverzichtelijke spreiding van regels geleid over verschillende wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Daardoor is de nationale spoorregelgeving niet goed zelfstandig leesbaar. Door steeds meer EU-recht zijn veel AMvB's ook vrijwel leeg. Ook past de huidige structurering van regels niet meer goed bij de achterliggende Europese ordening van regimes voor spoorvervoer. Dit komt de toepassing van het huidige stelsel en het toezicht daarop niet ten goede.

Niet passend bij dynamiek ontwikkeling Europese regelgeving

De gedetailleerdheid van de huidige Spoorwegwet en de fragmentatie van de regelgeving voor verschillende spoorssystemen zorgt voor veel wetswijzigingen bij implementatie van Europese richtlijnen. Dit leidt tot een grote regeldruk en druk op de capaciteit van de wetgever. Nieuwe Europese regels vragen namelijk - gezien de opbouw van de huidige Spoorwegwet - vaak aanpassing van de wet zelf. Een wetswijziging neemt minimaal twee jaar in beslag. De implementatietermijn is vaak ook twee jaar. Daarbij komt dat de EU - met het oog op een "interoperabel" en veilig spoorstelsel - steeds minder ruimte aan lidstaten laat om nationale regels te stellen. Steeds meer onderdelen worden niet meer nationaal geregeld, maar Europees. Voorbeelden daarvan zijn de veiligheidscertificering en de voertuigtoelating.

Om de implementatie van nieuwe Europese regels makkelijker te maken, is de afgelopen jaren gepoogd om Europese richtlijnen waar mogelijk met dynamische verwijzingen⁸ in de huidige

⁷ De spoorwegveiligheidsrichtlijn stamt uit 2004, maar is pas na 2005 in de Spoorwegwet van 2005 geïmplementeerd.

⁸ Zie ook aanwijzing 9.10 van de aanwijzingen voor de regelgeving (Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 22 december 2017, nr. 3215945, houdende vaststelling van de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Spoorwegwet op te nemen. Maar door het hoge detailniveau van de huidige Spoorwegwet leidde dit bij implementatie van nieuwe Europese regels tot onvoldoende tijdswinst.

Een andere ontwikkeling is de toenemende betekenis van rechtstreeks naar de spoorsector doorwerkende Europese uitvoeringsverordeningen. Voorheen stonden de hierin opgenomen regels in de richtlijnen. Deze moesten vervolgens in nationale regelgeving worden verwerkt. Recente spoorrichtlijnen bevatten echter veel opdrachten aan de Europese Commissie om uitvoeringsmaatregelen of gedelegeerde handelingen (ter nadere uitvoering van die richtlijnen) op Europees niveau op te stellen. Die krijgen veelal hun beslag in rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen met vooral technische eisen. Dit heeft ertoe geleid dat in diverse besluiten slechts enkele gefragmenteerde nationale regels zijn overgebleven, wat de helderheid van de nationale regelgeving niet ten goede is gekomen.⁹ Toch is ook bij Europese verordeningen vaak aanpassing van de nationale wet- en regelgeving nodig. Vaak moeten dan wettelijke regels worden geschrapt en soms moeten wettelijke grondslagen worden opgenomen om het toezicht op of de handhaving van deze technische eisen mogelijk te maken. Als dat niet (tijdig) gebeurt, dan treedt een situatie op waarbij een verordening al wel geldt, maar nog niet kan worden gehandhaafd.

Huidige nationale indeling spoorwegen niet goed passend bij Europese regimes

In Nederland wordt *in de huidige regelgeving een onderscheid gemaakt tussen hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen, elk met een eigen juridisch kader. Een hoofdspoorweg - in beheer bij ProRail - is volgens de Spoorwegwet een "spoorweg (die) uitsluitend of overwegend bestemd is voor het verrichten van openbaar personenvervoer of goederenvervoer ten behoeve van internationale, nationale of regionale verbindingen" en waarvan "de Staat rechthebbende is ten aanzien van de spoorweg dan wel een beheerder een recht van gebruik, huur of pacht heeft".¹⁰ Een lokale spoorweg wordt op grond van de Wet lokaal spoor als zodanig aangewezen als deze bestemd is voor openbaar personenvervoer met stedelijke, voorstedelijke of regionale spoorvervoerdiensten of voor goederenvervoer. Voor lokale spoorwegen - die door decentrale overheden (inclusief vervoerregio's) worden beheerd - gelden minder gedetailleerde eisen.¹¹ Deze sporen vallen buiten of beperkt onder het toepassingsgebied van Europese richtlijnen. Bijzondere spoorwegen vormen een restcategorie van alle spoorwegen die niet als hoofd- of lokale spoorwegen zijn aangewezen. Het gaat dan bijvoorbeeld om museumlijnen en private spooransluitingen van bedrijven. Hiervoor geldt uitsluitend nationale regelgeving.*

Voor de modernisering is geanalyseerd in hoeverre de huidige indeling van het spoor aansluit bij de Europese regelgeving. Het onderscheid in de huidige regelgeving gaat vooral uit van de zeggenschap over een spoorweg en de bestuurlijke verantwoordelijkheden ten aanzien van het spoor. De Europese regimes gaan daar echter nauwelijks over. Deze gaan vooral over het soort vervoer en daarmee de functies van het spoor en het regime dat daarvoor geldt. Dit verschil leidt er bijvoorbeeld toe dat op grond van de huidige Spoorwegwet alle richtlijnen op hoofdspoorwegen worden toegepast, ook al vervullen bepaalde hoofdspoorwegen een puur regionale of stadsgewestelijke functie dat Europeesrechtelijk gezien een lichter regime kent. Door nu de ordening van wettelijke regimes te laten aansluiten bij het toepassingsgebied van de relevante Europese richtlijnen, is preciezere implementatie van Europese regels mogelijk. Op deze wijze kan ook beter gebruik worden gemaakt van keuzemogelijkheden die de Europese regelgeving biedt. Als het gaat om de regimes op het spoor spreekt het wetsvoorstel van gebruiksfuncties van het spoor, waarbij acht gebruiksfuncties worden onderscheiden.

Wat betreft de toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden wordt in het wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen rijksspoorwegen, lokale spoorwegen en private spoorwegen. De huidige termen hoofdspoorweg en bijzondere spoorweg vervallen daarmee.

⁹ Er zullen echter nationale regels nodig blijven gelet op het bijzondere karakter van de spoorwegen in Nederland.

¹⁰ Hoofdspoorwegen zijn nu aangewezen in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen.

¹¹ Grofweg kan worden gesteld dat voor hoofdspoorwegen de meest gedetailleerde eisen worden gesteld, via de door de EU voorgeschreven TSI's. Voor lokale spoorwegen gelden vooral regels met betrekking tot bestuurlijke verantwoordelijkheden voor het spoor. Voor bijzondere spoorwegen geldt een zorgplicht met als doel veilig vervoer.

Onvoldoende toekomstbestendig

Het wordt steeds drukker op het spoor. Weliswaar is vooral het personenvervoer door de COVID 19-pandemie beduidend afgenomen, de voorziene ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland en de omringende landen brengt met zich mee dat naar verwachting het volume van zowel het personen- als het goederenvervoer substantieel zal groeien. De regering verwacht dat vooral het belang van stadsregionaal vervoer en internationaal vervoer zal toenemen. Daarom wil de regering het wettelijk stelsel voor het spoor zo vormgeven dat het op dergelijke ontwikkelingen is berekend en dat het nieuwe stelsel voldoende sturingsmogelijkheden biedt om de toekomstige vervoerbehoefte zo optimaal mogelijk te faciliteren. In paragraaf 2.4 wordt verder ingegaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen van (het vervoer op) spoorwegen.

Onoverzichtelijkheid voor gebruikers wet

De hierboven beschreven ontwikkelingen van het stelsel leiden tot veel overleg over de interpretatie van regels met onder andere spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Ook de toenemende technische, veiligheids- en interoperabiliteitseisen uit de Europese uitvoeringsverordeningen - die rechtstreeks gelden - zorgen voor onduidelijkheid in het Nederlandse stelsel. Bovendien sluit de lagere spoorregelgeving niet altijd aan op die rechtstreeks werkende EU-regelgeving. Alhoewel Nederland een veilig spoorstelsel heeft, is het voor de spoorsector daardoor soms onduidelijk wat op een bepaald moment geldt.

Advies Raad van State

De onoverzichtelijke aansluiting van de Spoorwegwet op het Europese recht bracht de Raad van State begin 2016 ertoe (in een advies over een herimplementatie en een infractieprocedure op de spoorwegveiligheidsrichtlijn) te adviseren de Spoorwegwet bij gelegenheid te herschrijven. De Afdeling Advisering schreef in het advies dat het verstandig is *"nader te bezien of de Spoorwegwet bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoording van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar."*¹²

2.2 Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel

De basis voor het stelsel blijft de borging van publieke belangen op het spoor. Het gaat dan onder meer om de aanleg en het beheer van spoorweginfrastructuur¹³, de toegang tot spoorweginfrastructuur en diensten, het veilig gebruik van spoorwegen en het veilige verkeer op spoorwegen.

De doelstelling van de modernisering is de spoorregelgeving zoveel als mogelijk toekomstbestendig te maken. Een toekomstbestendig stelsel is een stelsel dat voldoende flexibel is om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid te faciliteren binnen de EU-kaders. Dit leidt tot een stelsel:

- waarin Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze zijn (of in de toekomst kunnen worden) geïmplementeerd, in lijn met het streven van de regering om Europese richtlijnen zo veel als mogelijk één-op-één te implementeren;
- dat inzichtelijk is voor de gebruikers van de regelgeving en wat betreft systeem, indeling en bewoordingen aansluit op de Europese regelgeving;
- dat nationale beleidsdoelen en beleidskeuzes binnen de Europese kaders en -regels in de toekomst makkelijker faciliteert door mogelijkheden die richtlijnen bieden om Europese regels

¹² Advies Raad van State, No W1415.0443/IV, van 29 januari 2016.

¹³ In deze toelichting wordt verder gesproken over ontwikkeling (aanleg, verbetering, spoorwegplanning, financiële planning, investeringsplanning), onderhoud (werkzaamheden ter behoud van de staat en de capaciteit) en exploitatie (toewijzen van treinpaden, verkeersbeheer en taken op het gebied van infrastructuurheffingen). Deze terminologie is ontleend aan de sera-richtlijn.

al of niet van toepassing te verklaren op vervoer over bepaalde spoorweginfrastructuur in de gemoderniseerde wet op te nemen.

De doelstelling van de modernisering komt tot uitdrukking in de structuur van de wet. Deze structuur kent twee dimensies: de doelgroepen en de inhoud van de regelgeving.

Doelgroepen: Om het gebruiksgemak voor alle gebruikers te vergroten is gekozen voor een gelaagde structuur, waarbij in elke laag andere gebruikers centraal staan. In het wetsvoorstel staan hoofdzakelijk de kernverplichtingen voor het gebruik van spoorwegen en de toedeling van bevoegdheden die in lagere regelgeving worden uitgewerkt. De wetgever wil eventuele toekomstige wijzigingen van het stelsel – bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe Europese regelgeving – op eenvoudige en gestructureerde wijze kunnen vormgeven. De lagere regelgeving - bestaande uit in principe één AMvB en één ministeriële regeling – wordt overzichtelijker gestructureerd en meer toegeschreven naar de andere gebruikers. Onder (andere) gebruikers wordt in dit verband verstaan: spoorwegondernemingen, andere vervoerders en andere ondernemingen die werkzaam zijn op of aan het spoor¹⁴, (infrastructuur)beheerders (zoals ProRail en beheerders van tram-, metro- en museumlijnen en bedrijfsspooraansluitingen), uitvoerings- en toezichthoudende instanties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de decentrale overheden. Deze staan centraal bij de vormgeving van de lagere regelgeving.

Inhoud: Wat echt nieuw is - om strikter bij Europese regelgeving aan te sluiten - is dat de opbouw van wetsvoorstel zoveel als mogelijk is de onderwerpen van de Europese richtlijnen voor spoorwegen volgt. Ook deze memorie van toelichting zo opgesteld dat deze ook het gehele wetsvoorstel, het systeem en de gekozen structuur toelicht.

Geïncorporeerde Europese regelgeving

Alle Europese richtlijnen worden met het wetsvoorstel opnieuw geïmplementeerd. Het gaat dus om bestaande Europese regels die in vier fasen zijn ontwikkeld: het Eerste, Tweede, Derde en Vierde Spoorwegpakket. De spoorwegpakketten en de richtlijnen die in dit kader zijn uitgewerkt worden in onderstaande boxen kort omschreven.

Vier Europese Spoorwegpakketten

Vanaf 2001 zijn vanuit de Europese Unie (Europese parlement en Raad van Europa) diverse clusters van richtlijnen vastgesteld die worden aangeduid als spoorwegpakketten. Deze zijn allemaal vanaf 2005 in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd.

In 2001 is het **Eerste Spoorwegpakket** vastgesteld, een samenhangend wetgevingspakket gericht op het conventionele reizigers- en goederenvervoer. Het gaat om een aantal richtlijnen die onder meer regelen: een aanscherping en detaillering van de scheiding tussen beheer en vervoer, een vergunningplicht voor al het spoorvervoer, de rechten (vergoeding) voor het gebruik van het spoor, de procedures voor een non-discriminatoire toewijzing van infrastructuurcapaciteit, de instelling van een onafhankelijke instantie voor toezicht op markten en de interoperabiliteit van het trans-Europese spoorwegsysteem. Deze richtlijnen zijn na 2005 geïmplementeerd.¹⁵

In 2004 werd dit gevolgd door een **Tweede Spoorwegpakket**. Deze bevatte richtlijnen die veiligheidszorgsystemen voor infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen voorschreven. Ook is in het kader van dit pakket Het Europees Spoorwegbureau (European Railway Agency, ERA) ingesteld. Door dit pakket is het spoorwegveiligheidsbeleid in belangrijke mate geharmoniseerd tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het Tweede Spoorwegpakket bevatte ook een wijziging van de interoperabiliteitsrichtlijn en de richtlijn strekkende tot volledige liberalisering van het goederenvervoer over het gehele spoorwegnet. Het tweede pakket¹⁶ is geïmplementeerd in 2007.

¹⁴ Spooraanneemers, havenbedrijven en onderhoudsbedrijven.

¹⁵ Richtlijnen in het eerste spoorwegpakket: Richtlijn 2001/12/EG (betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap), Richtlijn 2001/13/EG (betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen) en Richtlijn 2001/14/EG (inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering).

¹⁶ Richtlijn 2004/49/EG (inzake spoorwegveiligheid), Richtlijn 2004/50/EG (inzake interoperabiliteit), Richtlijn 2004/51/EG (over de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer) en Verordening (EG) 881/2004 (tot oprichting van een Europees spoorwegbureau).

In 2007 volgde het **Derde Spoorwegpakket** met regels over de geschiktheid, bekwaamheid, opleiding, examinering en bevoegdheidsdocumenten voor machinisten. Dit pakket bevatte ook verordeningen over de wijze waarop concessies worden verleend voor openbaar vervoer en de rechten en verplichtingen van treinreizigers¹⁷. Implementatie van dit pakket vond plaats door wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet economische delicten.¹⁸

In 2012 heeft nog een herschikking van het eerste spoorwegpakket plaatsgevonden.

Met het **Vierde Spoorwegpakket** van 2019 is de Europese harmonisatie doorgezet. Het bestaat uit (de herschikking van) diverse Europese richtlijnen en verordeningen met als doel het wegnemen van barrières die de eenwording van de Europese spoorwegruimte in de weg staan. Daarnaast beoogt het pakket de veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid van de spoorwegruimte te vergroten. Het pakket vormt het sluitstuk van de Europese harmonisatie van de spoorwegruimte zoals deze zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Implementatie van het Vierde Spoorwegpakket vond plaats bij separaat wetsvoorstel dat op 7 maart respectievelijk 16 juni 2019 in werking is getreden.

Richtlijn één Europese spoorwegruimte (sera-richtlijn)

De richtlijn één Europese spoorwegruimte (Single European Railway Area, afgekort sera) is gericht op het bereiken van één Europese spoorwegruimte door het beginsel van vrije toegang tot binnenlandse spoorwegmarkten uit te breiden en de governance van de infrastructuurbeheerders te verbeteren om de geleidelijke toegang tot de infrastructuur te waarborgen. De richtlijn geeft regels over het beheer van de spoorweginfrastructuur en van de vervoeractiviteiten van spoorwegondernemingen (hoofdstuk II), de vergunningverlening aan spoorwegondernemingen (hoofdstuk III) en de beginselen en procedures die bij de vaststelling en de inning van de gebruiksrechten van spoorweginfrastructuur en de toewijzing van infrastructuurcapaciteit moeten worden toegepast (hoofdstuk IV).

Spoorwegveiligheidsrichtlijn

De spoorwegveiligheidsrichtlijn is gericht op de ontwikkeling en verbetering van de veiligheid op het spoorwegsysteem in de Europese Unie en het verbeteren van de markttoegang voor spoorwegvervoerdiensten en geeft regels over de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren binnen het Europees spoorwegsysteem, de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen en -methoden (ter vervanging van nationale voorschriften), de afgifte van veiligheidscertificaten en de verlening van veiligheidsvergunningen, de instelling van een nationale veiligheidsinstantie en een orgaan voor ongeval- en incidentenonderzoek en het beheer, de regelgeving en het toezicht ten aanzien van de veiligheid op het spoor.

Interoperabiliteitsrichtlijn

De interoperabiliteitsrichtlijn is erop gericht om (in samenhang met de spoorwegveiligheidsrichtlijn) een optimaal niveau van technische harmonisatie binnen de EU te bereiken om zo een interoperabel spoorwegsysteem van de Europese Unie tot stand te brengen. De richtlijn geeft regels over het ontwerp en de constructie van de interoperabiliteitsonderdelen en de subsystemen (waaronder de voertuigen, de infrastructuur en de interfaces), het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen en voertuigen, de indienststelling, verbetering of vernieuwing en de exploitatie en het onderhoud en over de beroepskwalificaties van en de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften voor het personeel dat bij de exploitatie en het onderhoud betrokken is.

Machinistenrichtlijn

De machinistenrichtlijn geeft regels over het besturen van locomotieven en treinen (eisen van vakbekwaamheid) binnen het spoorwegsysteem in de Europese Unie voor spoorwegondernemingen waarvoor een veiligheidscertificaat is vereist of waarvoor een infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning nodig heeft en geeft regels over de verlening van een machinistenvergunning of een vrijstelling van die vergunning, alsmede van de bevoegdheidsbewijzen van machinisten.

¹⁷ Richtlijn 2016/2370 tot wijziging van richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur.

¹⁸ Wetwijziging: Kamerstukken II, 2009/10, 32 289, nrs 2 en 3. Betreft wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG.

Relatie met de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan

De regering wil ProRail omvormen tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Daartoe is op 17 februari 2020 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.¹⁹ Dit wetsvoorstel wijzigt de Spoorwegwet en wijst daarmee ProRail aan als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en legt vast wat de taken van de infrastructuurbeheerder zijn. Verder bevat dit wetsvoorstel onder meer bepalingen over de organen van het zbo, de begroting van het zbo, de toezicht op het zbo en de verantwoording door het zbo. De bepalingen van dit wetsvoorstel inclusief de nota van wijziging²⁰ zijn beleidsarm opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Relatie met de Wet personenvervoer 2000

De Wp2000 gaat over het vervoer van personen en beoogt onder meer de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren en de kostprijs van het openbaar vervoer te verlagen. De wet gaat uit van concessieverlenende autoriteiten voor het openbaar vervoer (rijk, provincie en vervoerregio) die onder meer concessies verlenen voor vervoer op het hoofdrailnet, het stads- en streekvervoer (bus, tram en metro) en gedecentraliseerde treindiensten. De regering vindt een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de regelgeving voor het vervoer en bijbehorende dienstverlening aan de reiziger en anderzijds de regelgeving voor de governance van het spoor en de veiligheid en interoperabiliteit van belang. Daarom wil de regering de regels uit de sera-richtlijn over de toegang van een spoorwegonderneming tot de "spoormarkt" nu onderbrengen in de (gemoderniseerde) Spoorwegwet. Het gaat dan vooral om de onderdelen "toegang tot het spoor voor spoorwegondernemingen zonder concessie" en de daarbij behorende bepalingen. Regels over de marktregulering voor het personenvervoer (waaronder over het spoor) blijven in de Wp2000. Deze herschikking komt de vindbaarheid van de diverse onderdelen van de regelgeving van spoorwegen ten goede.

Relatie met de Omgevingswet

Op dit moment maken bepalingen over omgevingsregimes aan weerszijden van het spoor nog deel uit van regelgeving in de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor als "het omgevingsregime". Deze bepalingen gaan over naar de Omgevingswet²¹ en de daarbij behorende lagere regelgeving en worden daar aangeduid als "beperkingenregimes". Naast deze regimes die rechtstreeks uit de Spoorwegwet overgaan naar de Omgevingswet, zijn er andere spoorse onderwerpen die door de Omgevingswet of andere regelgeving geregeld worden, zoals geluidproductieplafonds langs het spoor, die vanuit de Wet geluidhinder worden overgeheveld naar de Omgevingswet en regels voor externe veiligheid, deels in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (basisnet) en deels in de Omgevingswet. Verder bevat de Tracéwet regels over de aanleg van infrastructuur. Ook deze worden opgenomen in de Omgevingswet.

De bestaande mogelijkheid in de Wet geluidhinder tot het stellen van nadere regels bij lagere regelgeving voor geluid en trillingen wordt niet overgeheveld naar de Omgevingswet, maar gaat over naar de Spoorwegwet. Deze delegatiebepaling sluit aan bij onderwerpen die onderdeel uitmaken van de spoorregelgeving en past dus beter in de Spoorwegwet 202#. Zie hiertoe de artikelsgewijze toelichting.

2.3 Toekomstige betekenis van het spoorvervoer

Een gemoderniseerd juridisch stelsel voor alle spoorwegen is niet alleen toekomstbestendig als ontwikkelingen in Europese regelgeving op een logische en consistente wijze in nationale wet- en regelgeving kunnen worden geïmplementeerd. Toekomstbestendigheid betekent ook dat het juridische stelsel toekomstige ontwikkelingen van het spoorweganet en het vervoer over het spoor optimaal kan faciliteren. Voor de komende decennia wordt een enorme groei verwacht, alleen al

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nrs 2 en 3.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr 14.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nrs 1 en 2.

door de groei van de vervoersbehoefte.²² Ook voor de realisatie van klimaatdoelstellingen is verdere ontwikkeling van het spoorvervoer van belang. De regering is zich hier terdege van bewust en ziet kansen voor het spoor om bij te dragen aan een duurzame ruimtelijk-economische ontwikkeling van vooral de verstedelijkte gebieden. Het kan ook bijdragen aan de realisatie van klimaatdoelstellingen. Het regeerakkoord van het kabinet Rutte III "Vertrouwen in de toekomst"²³ spreekt van "een slim en duurzaam vervoersysteem waarvan de delen naadloos op elkaar aansluiten. Ten aanzien van het openbaar vervoer worden, om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein en tram/metro/bus te komen, meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toegevoegd aan regionale OV-concessies op één of meer van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn). De regering maakt met stedelijke regio's afspraken over cofinanciering van de verdere uitbreiding van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld via lightrailverbindingen."

De nu voorgestelde modernisering van de spoorregelgeving is mede vanuit dit perspectief vormgegeven. Met name met de nu in het wetsvoorstel voorgestelde aan gebruiksfuncties gekoppelde regimes moeten de spoorwegontwikkeling – wat betreft juridische inbedding – kunnen opvangen. Elk soort vervoer kent z'n eigen dynamiek, bijvoorbeeld als het gaat om de ontwikkeling van vervoer in stedelijke regio's of internationaal vervoer.

Toekomstbeeld openbaar vervoer 2040 en NOVI

Het toekomstbeeld voor het openbaar vervoer in 2040 (Overstappen naar 2040)²⁴ schetst een perspectief van het openbaar vervoer in Nederland op langere termijn. Daarin staat onder meer dat personentreinen steeds belangrijker worden om locaties binnen verstedelijkte gebieden met de centrale stad en met elkaar te verbinden. Het belang van de spoorwegen in het stadsregionaal vervoer neemt toe. Die ontwikkeling is reeds in gang gezet. De opening van nieuwe voorstadstations en frequentieverhogingen van de stoptreinen (sprinters) zijn daar een uiting van. Deze ontwikkelingen zullen met het verder bebouwen van de open ruimtes in de Randstad toenemen. De ontwerp-Nationale Omgevingsvisie (NOVI)²⁵ sluit hierop aan. Daarin staat dat het mobiliteitssysteem (voor zowel personen als goederen) in, rondom en tussen de steden een goede bereikbaarheid moet leveren. Modaliteiten moeten volgens de NOVI onderling verknoopt zijn en worden benut op hun specifieke kwaliteiten.

Beelden vanuit de grootstedelijke regio's

Vanuit de grote stedelijke regio's Amsterdam²⁶ en Rotterdam Den Haag²⁷ klinkt de roep om op delen van het hoofdspoor een stadsgewestelijk spoorproduct met een 'metro-achtig' systeem aan te bieden. In Amsterdam wordt voor het gebied van Zaanstad tot Hoofddorp gedacht aan een stoptreinproduct op hoofdspoorwegen dat vergelijkbaar is met de Berlijnse of Hamburgse S-Bahn (hoogfrequent, korte halteringstijden, gelijkvloerse instap, geen conducteur). Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) denkt aan een metro-kwaliteit op het hoofdspoor van Leiden tot Dordrecht. In het rapport "Schaalsprong openbaar vervoer Den Haag en regio" stelt MRDH: "Tenslotte moet ook de Oude Lijn (NS-sporen tussen Leiden, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht) worden versterkt. Door ruimtelijke verdichting rond bestaande stations, het realiseren van nieuwe stations in Rijswijk en Rotterdam, investeringen in de capaciteit en door het bieden van hogere frequenties kan de Oude Lijn stapsgewijs meer metro-kwaliteit krijgen, waarmee de betekenis voor het metropolitane OV-netwerk toeneemt."²⁸

²² Gezien de positieve verwachtingen van het Centraal Planbureau over de economische ontwikkelingen tussen 2017 en 2022, neemt het Kennisinstituut voor Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan dat de groei van het treingebruik van 2 procent per jaar over deze periode doorzet. Daarmee komt het treingebruik in 2022 uit op 21,2 miljard reizigerskilometers, een toename met 13 procent ten opzichte van 2016. Bron: <https://www.kimnet.nl/>.

²³ Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, d.d. 10 oktober 2017.

²⁴ Kamerstukken II, 2016/17, 23 645, nr. 640 en [Kamerbrief d.d. 29 januari 2021 over Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040...](#) (link).

²⁵ Zie onder meer de beleidskeuzen 2.3, 3.1 en 3.8 uit de [Nationale Omgevingsvisie](#) (link).

²⁶ Eindrapport optimalisatie Westtak-Zuidtak Amsterdam, Amsterdam, 4-10-2017. Zie ook: [Kamerbrief over uitbreiding spoor van en naar Amsterdam](#) (link).

²⁷ [OV-visie Rotterdam 2018-2040, Rotterdam, 2018](#) (link).

²⁸ 'Schaalsprong openbaar vervoer Den Haag en regio', Gemeente Den Haag en Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Rotterdam, 26-2-2018 (link).

Goederenvervoer

Het spoorgoederenvervoer levert een belangrijke bijdrage aan het multimodale logistieke systeem in Nederland. Het beperkt ook het toenemende vervoer over de weg en de daarmee gepaard gaande schadelijke emissies. Het is voor Nederland van belang dat de havengebieden van Amsterdam, Rotterdam, Moerdijk, Terneuzen, Vlissingen-Sloegebied en de Eemshaven, industriegebieden en terminals op het Europese spoornetwerk zijn aangesloten. Voor de spoorgoederenvervoerders is het belangrijk dat er onbelemmerde toegang tot het spoor is tussen haven-, industrie en terminals enerzijds en de Nederlandse grens anderzijds. Meer dan 90 procent van het spoorgoederenvervoer is internationaal vervoer. Ook is belangrijk dat op corridors voldoende alternatieve routes beschikbaar zijn in geval van werkzaamheden, calamiteiten of grenzen met betrekking tot geluidbelasting of externe veiligheidsrisico's. De ambitie is om de komende jaren te groeien van 42 miljoen ton vervoerd gewicht over het spoor in 2016 naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030.

Spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch vervoer

Historische spoorwegen, meer dan 50 jaar geleden begonnen als initiatief van enkele treinhobbyisten, houden de spoorweghistorie van Nederland levend. Historisch erfgoed wordt op deze manier bewaard. Dat is vooral dankzij de inzet van vrijwilligers. Gezien het arbeidsintensieve karakter van het rijden met historisch materieel, zal dat naar verwachting zo blijven. Inmiddels zijn deze spoorwegen onderdeel van het toeristisch aanbod in verschillende delen van het land. Met de groei van de recreatieve sector zal het belang toenemen. Aansluitend aan de mogelijkheden die de Europese spoorregelgeving biedt, zal de gemoderniseerde Nederlandse regelgeving dergelijke initiatieven moeten blijven faciliteren waarbij een veilig spoorgebruik het uitgangspunt blijft.

3. UITGANGSPUNTEN EN REIKWIJDTE NIEUWE REGELGEVING

3.1 Ontwerpprincipes

De modernisering bundelt de Spoorwegwet van 2005 en de Wet lokaal spoor in een nieuwe wet met voorlopig als citeertitel Spoorwegwet 202#. Daarbij zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd, die in onderstaande paragrafen worden toegelicht. Deze uitgangspunten zijn: Het wetsvoorstel voldoet aan de volgende uitgangspunten:

- a. **Betreft het gehele spoorwegsysteem** Het wetsvoorstel omvat alle spoorwegen die nu gereguleerd worden met de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen (in huidige termen het hoofdspoor, het lokale spoor en het bijzonder spoor). Het gaat in dit wetsvoorstel dus om zowel door de EU als nationaal gereguleerde spoorwegen.
- b. **Aansluiting bij EU-regelgeving** Het gemoderniseerde stelsel sluit aan bij de systematiek, indeling en bewoordingen van de Europese regelgeving. Het wetsvoorstel voorziet daarbij in een dynamisch systeem en biedt daarbij ook een grondslag voor handhaving. Bij wijziging van relevante EU-richtlijnen is dan naar verwachting het aantal wetswijzigingen minder en zijn de doorlooptijden korter. Uitgangspunt is alleen "nationale koppen" op te nemen als dit voor de uitvoering van de regels noodzakelijk is.
- c. **Beter navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden van de bij het spoorwegvervoer betrokken actoren** Uit het gemoderniseerde stelsel blijkt helder wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier vooral om een wetstechnische herordering waarbij verantwoordelijkheden voor de infrastructuur en voor het gebruik van die infrastructuur - in navolging van de Europese regelgeving - strikter worden onderscheiden. Belangrijk uitgangspunt is dat de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet wijzigt, maar de mogelijkheid hiertoe wel vastlegt.
- d. **Wet op hoofdlijnen** De hoofdlijnen van het stelsel zijn stevig verankerd in één wet. Uitwerking vindt bij voorkeur plaats in één algemene maatregel van bestuur en zoveel als mogelijk in één ministeriële regeling.

- e. **EU-regelgeving op een zo laag mogelijk niveau** EU-regels zijn op een zo laag mogelijk niveau van regelgeving geïmplementeerd (ministeriële regeling of AMvB), tenzij implementatie fundamentele nationale beleidskeuzes vergt.
- f. **Beperkte nieuwe eisen voor de sector** De modernisering van de spoorregelgeving is vooral bedoeld als een herstructurering van de bestaande spoorregelgeving, waarbij nauwkeuriger wordt aangesloten op Europese regelgeving en die het spoorwegsysteem als een samenhangend geheel benadert. Het is niet de bedoeling om met geheel nieuwe eisen voor de spoorwegsector te komen. Zo zullen de geldende regimes voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, het beheer daarvan en de spoorwegondernemingen dan wel de vervoerders bij invoering niet wezenlijk wijzigen. Er is in beperkte mate sprake van nieuwe regels.

3.2 Alle spoorwegen in één wet

De modernisering van de spoorregelgeving richt zich op alle spoorwegen in Nederland: alle spoorwegen, inclusief tramlijnen, metrolijnen, bedrijfsspooraansluitingen en toeristische lijnen en museumlijnen. Het gaat dus om meer spoorwegen dan wat in de interoperabiliteitsrichtlijn wordt aangeduid als het spoorwegsysteem waar trams en metro's niet onder vallen.²⁹ In deze memorie van toelichting wordt met de term spoorwegsysteem geduid op het ruimere nationale begrip, tenzij expliciet is aangegeven dat het om het Europese begrip gaat. Facetten van het spoorwegsysteem zijn de ontwikkeling, het beheer, de toegang tot, het gebruik van en het verkeer op het spoor. Er zijn momenteel juridisch gezien drie soorten spoorwegen in Nederland³⁰, geregeld in twee wetten: de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor. De huidige Spoorwegwet kent twee soorten spoorwegen: hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen. De Wet lokaal spoor gaat over lokale spoorwegen (metro, tram en lightrail). De regelgeving voor al deze spoorwegen wordt nu ondergebracht in het gemoderniseerde wettelijke stelsel. De spoorweginfrastructuur, de spoorvoertuigen en alle systemen die nodig zijn om het systeem te laten functioneren maken hiervan onderdeel uit.

3.3 Aansluiting bij EU-regelgeving

Indeling wetvoorstel volgt indeling richtlijnen en zichtbaarheid (aanvullende) nationale regels

Na één algemeen hoofdstuk dat de basis van het nieuwe stelsel neerlegt, worden met dit wetsvoorstel de sera-richtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn opnieuw geïmplementeerd en krijgen in principe ieder een eigen hoofdstuk.³¹ In die hoofdstukken is zo dicht mogelijk aangesloten bij de reikwijdte van de richtlijnen. In de richtlijnen staan ook bevoegdheden voor de lidstaat om te bepalen of richtlijnen op bepaalde infrastructuur en spoorvoertuigen niet van toepassing zijn (bijvoorbeeld infrastructuur voor historisch gebruik en infrastructuur in particuliere handen, uitsluitend bestemd voor eigen gebruik). Dit wordt in het wetsvoorstel opgenomen in de toepassingsbereikbepalingen aan het begin van ieder hoofdstuk, afdeling of paragraaf.

Ook voor de indeling van ieder hoofdstuk is zo veel mogelijk aangesloten bij de indeling van de richtlijnen. Dit houdt in dat de volgorde van de artikelen of onderwerpen in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aansluit bij die van de betreffende richtlijn. Hiervan is echter afgeweken waar dit de duidelijkheid ten goede kwam. Zo zijn enkele bepalingen uit de machinistenrichtlijn vanwege de samenhang met het veiligheidsbeheersysteem omgezet in bepalingen in hoofdstuk 3 (spoorwegveiligheid). Een voordeel hiervan is dat duidelijk zichtbaar is welke onderdelen ter omzetting van EU-richtlijnen is. Nadeel is dat bij grote wijzigingen wetswijziging noodzakelijk is. Dit

²⁹ De Europese definitie staat in bijlage 1 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

³⁰ Het gaat dus om de hele range van Europees geregeld spoor (rijksspoorwegen) tot stedelijke netwerken, lightrail, metro/tram, fabrieksaansluitingen en museumlijnen.

³¹ De sera-richtlijn in hoofdstuk 2 (Toegang tot spoorweginfrastructuur), de spoorwegveiligheidsrichtlijn in hoofdstuk 3 (Spoorwegveiligheid), de interoperabiliteitsrichtlijn in hoofdstuk 4 (Technische eisen aan de spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen) en de machinistenrichtlijn in hoofdstuk 5 (Spoorwegpersoneel).

lijkt voorlopig niet aan de orde aangezien de spoorrichtlijnen – met uitzondering van de machinistenrichtlijn op dit moment voor het overgrote deel uitgekristalliseerd zijn. Vervolgens wordt het Europees rechtelijk regime duidelijk gescheiden van regels die (aanvullend) nationaal zijn gesteld. In deze afdelingen die zijn ter omzetting van de EU-richtlijnen wordt ook in de delegatie grondslagen aangegeven of er nadere regels nodig zijn voor de implementatie op een lager niveau of dat er nadere regels zijn die aanvullend nationaal van aard zijn. Daar waar sprake is van EU-recht wordt “ter uitvoering van” gebruikt als op een lager niveau hierover regels worden gesteld. Als er sprake is van nadere invulling met nationale onderdelen dan wordt er “met in achtneming van” gebruikt. Daar waar een spoorstelsel of onderwerp louter nationaal wordt geregeld, is dit in een aparte afdeling ondergebracht en als zodanig expliciet aangegeven (veelal aan het eind van hoofdstuk).

Zo strikt mogelijke omzetting EU-richtlijnen en dynamische verwijzingen

In de hoofdstukken ter implementatie van EU-richtlijnen zijn alleen bepalingen opgenomen die dienen ter omzetting van die EU-richtlijnen, nauw aansluitend bij de Europese systematiek. Dit komt vooral tot uitdrukking in het onderscheid in regimes voor de gebruiksfuncties van het spoor. Dat maakt het mogelijk preciezer Europese richtlijnen te implementeren en optimaal gebruik te maken van de keuzevrijheden die Europa biedt. De regering heeft daarbij in dit wetsvoorstel alle mogelijkheden die de EU-richtlijnen bieden om die richtlijnen op bepaalde infrastructuur of spoorvoertuigen uit te zonderen op te nemen. Dit is anders dan in de huidige Spoorwegwet, waar alleen de opties die Nederland wilde gebruiken waren geïmplementeerd. Ook de toedeling van verantwoordelijkheden voor het spoor – die in het wetsvoorstel los staan van de regimes voor het gebruik van spoorwegen – is een gevolg van het zo nauwkeurig mogelijk aansluiten bij Europese regelgeving.

De terminologie uit de richtlijnen wordt in het wetsvoorstel veelal gebruikt door (dynamische)³² verwijzingen op te nemen naar de definities uit de betreffende richtlijn. Dit geldt met name voor de bepalingen die zich richten tot andere bestuursorganen. Bij bepalingen die zich richten tot spoorwegondernemingen is er echter voor gekozen de bepaling meer uit te schrijven. Uitzondering hierop zijn de technische richtlijnen. Die zijn vaak zo uitgebreid en richten zich grotendeels niet tot spoorwegondernemingen. In de huidige Spoorwegwet is deze wijze ook gevolgd bij onder meer de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket. Voordeel hiervan is dat er geen verschil is tussen een nationale en een EU-bepaling. Een nadeel is dat dit ten koste gaat van de zelfstandige leesbaarheid van de wet. Maar naar het oordeel van de regering weegt het argument dat er geen licht zit tussen de Europese regimes en de nationale regelgeving hier zwaarder dan de leesbaarheid. Strikte implementatie van Europese regelgeving en de verdeling van regels over verschillende lagen van regelgeving leiden niet vanzelf tot goed leesbare regelgeving op nationaal niveau. Daarom zet de regering ook in op digitale ontsluiting van de regelgeving en een digitale spoorwegkaart. Hiermee moet op eenvoudige wijze kunnen worden achterhaald welke regels waar gelden, en voor wie.

Daar waar onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling worden uitgewerkt, zijn in de het wetsvoorstel grondslagen opgenomen. Dat geldt onder andere voor “open punten” waar de richtlijnen ruimte geven voor het stellen van nationale voorschriften voor voertuigen en infrastructuur die wel binnen de reikwijdte van de richtlijnen vallen (zie bij voorbeeld artikel 8, derde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 13, tweede lid, interoperabiliteitsrichtlijn). Het betreft hier met name nadere uitwerking van technische vereisten.

Ook niet door de EU gereguleerde spoorwegen

Verder bevat het wetsvoorstel (net als de huidige spoorregelgeving) regels voor infrastructuur en spoorvoertuigen waar de richtlijnen niet op van toepassing zijn, maar waar gelet op karakteristieken van spoorwegen in Nederland het noodzakelijk blijft ook in de nieuwe spoorwegregelgeving nationale voorschriften te stellen. Het gaat dan om onderwerpen die vergelijkbaar zijn met onderwerpen die in de richtlijnen zijn geregeld. Een voorbeeld is dat lokale

³² Dynamisch verwijzen houdt in dat eventuele toekomstige wijzigingen van de EU-regelgeving automatisch doorwerken in de nationale regelgeving.

spoorwegen die niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen (tram en metro), nu al wel een veiligheidsbeheersysteem kennen zoals die is voorgeschreven in Europese regelgeving. Een dergelijke gelijkstelling van regimes leidt tot meer uniformiteit en een betere kenbaarheid van het stelsel.

3.4 Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden

In de Europese regelgeving worden de verantwoordelijkheden voor de infrastructuur en voor het vervoer over die infrastructuur (gebruiksfunctie) nadrukkelijk onderscheiden. De huidige indeling in hoofdspoor, lokaal spoor en bijzonder spoor kent daarentegen een koppeling tussen de verantwoordelijkheden voor infrastructuur en de gebruiksfunctie ervan. Om nauwkeuriger bij de Europese regelgeving aan te sluiten wordt in het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid losgekoppeld van de gebruiksfunctie. Daarbij wijzigt tevens de term "hoofdspoorwegen" in "rijksspoorwegen". Het begrip "bijzondere spoorwegen" wordt gewijzigd in "private spoorwegen".³³ Bij rijksspoorwegen is de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk, bij de lokale spoorwegen zijn dat gedeputeerde staten van de provincie in het gebied waar de lokale spoorweg is gelegen.³⁴

Wat betreft de verantwoordelijkheden voor de infrastructuur gaat het om de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en om verantwoordelijkheden voor de capaciteitsverdeling en verkeersleiding op de infrastructuur. De kaders voor het vervoer over de infrastructuur vervoerders (inclusief spoorwegondernemingen) komen tot uitdrukking in de gebruiksfuncties en de daarbij behorende regimes voor het vervoer.

Met de gemoderniseerde Spoorwegwet wordt niet beoogd om de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de huidige infrastructuur te wijzigen. Dat betekent dat voor de huidige spoorwegen de verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld ontwikkeling, exploitatie, onderhoud, vernieuwing, verkeersleiding en capaciteitsverdeling blijven bij de instanties waar deze nu zijn belegd. Het gemoderniseerde stelsel moet wel zo worden gebouwd dat – indien daar in de toekomst aanleiding toe zou bestaan – ten aanzien van bepaalde baanvakken onderdelen van de verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld verkeersleiding) of gebruiksfuncties kunnen wijzigen. Hetzelfde geldt ook voor de bestaande gebruiksfuncties van de huidige spoorwegen. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in de toekomst - waar nodig - spoorwegen een andere gebruiksfunctie kunnen krijgen.

3.5 Hoofdlijnen in de wet

De hoofdlijnen van de Europese systematiek zijn opgenomen in het wetsvoorstel zelf. De nadere uitwerking van de richtlijnen - bij ministeriële regeling - is in het wetsvoorstel gedelegeerd aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Voor zover de richtlijnen de bevoegdheid geven aan een lidstaat om nationaal regels te stellen wordt dit in het wetsvoorstel afgebakend door de bewoordingen "in aanvulling op de richtlijn". Deze nationale ruimte is overigens bij de technische richtlijnen zeer beperkt. Deze bepalingen zijn tot de richtlijn te herleiden.

Dit wil niet zeggen dat dit wetsvoorstel de rol van het parlement beoogt te verkleinen, integendeel. Dit wetsvoorstel is onderdeel van een reeds eerder ingezet proces om het parlement meer in een vroegtijdig stadium te betrekken bij (Europese) ontwikkelingen, waarbij de uitkomsten zullen uitmonden in regelgeving. Hierbij speelt de periodieke "wetgevingsagenda" voor het spoor die in

³³ Zie artikel 1.5.

³⁴ Zie artikelen 1.6 en 1.7.

2017 is geïntroduceerd een belangrijke rol.³⁵ Hierin wordt de Tweede Kamer anticiperend op de regelgeving over ontwikkelingen geïnformeerd (naast de bestaande route van de BNC-fiches ³⁶, over Europese ontwikkelingen waardoor het debat al eerder gevoerd kan worden dan pas bij het behandelen van de betreffende regelgeving. Vooral bij Europese ontwikkelingen is dit van belang. De informatievoorziening naar het kabinet aan de voorkant is van groot belang waardoor bij de totstandkoming van regels op EU-niveau nog handelingsperspectief aan het kabinet kan worden meegegeven. Naast de wetgevingsagenda wordt de parlement ook geïnformeerd via de zogenoemde "BNC-fiches".

Het uitgangspunt om de uitwerking van de richtlijnen te delegeren aan de minister sluit aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving en een brief van de minister voor Rechtsbescherming en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van staat: *"Naar de mening van het kabinet is echter hierbij van belang dat bij implementatie van richtlijnen voor de meeste elementen daarvan het primaat bij de Europese wetgever ligt en de nationale wetgever niet ten volle in de beoordeling daarvan kan treden. Dat betekent ook dat ten aanzien van elementen waarvan te voorzien is dat die in de toekomst veelvuldig of snel zullen worden gewijzigd, het opnemen van een delegatiegrondslag eerder wenselijk en toelaatbaar kan zijn dan bij wetgeving van zuiver nationale herkomst het geval is."*³⁷

3.6 In beperkte mate nieuwe eisen

3.6.1 Nieuwe beleidskeuzen

In het wetsvoorstel worden in beperkte mate nieuwe beleidskeuzen gemaakt. Het is niet de bedoeling om met nieuwe eisen voor de sector te komen.

De belangrijke vernieuwing betreft vooral de **ontkoppeling** tussen aan de ene kant wettelijke regimes voor acht gebruiksfuncties van het spoor en aan de andere kant de bepaling wie verantwoordelijk is voor spoorweginfrastructuur (governance). In hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting wordt hier verder op ingegaan.

Ook de ordening van **wettelijke regimes aan de hand van de acht gebruiksfuncties** zelf is nieuw. Deze indeling vloeit voort uit een analyse van de Europese richtlijnen. Daarmee is het beter mogelijk om bepaalde Europese regels al dan niet in nationale regelgeving toe te passen. Het gaat hier niet om nieuwe beleidskeuzen of andere regulering van het gebruik van het spoor. Wel kan het zo zijn dat door de standaardisering belanghebbenden in een ander regime vallen dan nu het geval is. Dit kan andere vereisten met zich mee brengen, soms lichter soms zwaarder van aard. In alle gevallen is goed gekeken naar de proportionaliteit. Onder "regeldruk" wordt daar in deze toelichting aandacht aan besteed (paragraaf 11.1).

Door de nieuwe ordening van de regimes zijn de **Europees bepaalde en de nationaal bepaald eisen duidelijker onderscheiden**. (paragraaf 3.3)

In het wetsvoorstel is verder een **andere omschrijving opgenomen van het begrip "spoorwegonderneming"** opgenomen. De technische richtlijnen gebruiken voor de omschrijving van dit begrip verschillende bewoordingen, maar er wordt hetzelfde bedoeld. In het wetsvoorstel is nu een eenduidige definitie opgenomen (zie paragraaf 4.4 van deze toelichting).

³⁵ Wetgevingsagenda 2017: Kamerstukken II 2016/17, 29 984, nr 717, wetgevingsagenda 2018: Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr 763, [wetgevingsagenda 2019](#).

³⁶ Een BNC-fiche wordt opgesteld door de interdepartementale werkgroep ter 'Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC) een geeft een korte samenvatting van nieuwe (beleids)voorstellen van de Europese Commissie en de mogelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse praktijk.

³⁷ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24 en de brief van 13 december 2017, Kamerstukken II 2018/19 21 109, nr 231.

In hoofdstuk 1 is een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen die geluid- en trillinghinder als gevolg van het gebruik van een spoorweg moet voorkomen of beperken. (artikel 1.12). Dit wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel.

In verband met de bevordering van een veiligheidscultuur op het spoor ("**just culture**") is dit nu wettelijk geregeld met een meldplicht (artikel 3.21). Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 6.5.

Wat betreft de **technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen** (interoperabiliteit, hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel) is nu opgenomen:

- een vergunning onder voorwaarde voor indienststelling van subsystemen van structurele aard (artikel 4.7) en voor vernieuwing of verbetering van spoorweginfrastructuur (artikel 4.8) die de NVi verleent in plaats van een ontheffing;
- de mogelijkheid om spoorvoertuigen te kunnen testen anders dan in het kader van interoperabiliteit (dit zijn de acceptatietests) in plaats van een ontheffing (artikel 4.11);
- een toestemming tot indienststelling van spoorweginfrastructuur uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrailvoertuigen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt, in plaats van een vergunning (artikel 4.24).

Ook nieuw is dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en de minister (in de praktijk de ILT) gelijktijdig onderzoek kunnen doen naar incidenten. Op grond van de huidige Spoorwegwet is dat nog niet mogelijk (zie paragraaf 6.5.3).

Voor toezicht en handhaving zijn nieuwe artikelen opgenomen ter **implementatie van de NVi** (artikelen 7.1, 7.2 en 7.3) die taken uitoefent als bedoeld in de machinistenrichtlijn, spoorwegveiligheidsrichtlijn en interoperabiliteitsrichtlijn.

3.6.2 Wet lokaal spoor

Een van de wezenlijke verschillen ten opzichte van het huidige stelsel is dat de Wet lokaal spoor en de huidige Spoorwegwet zijn geïntegreerd in de Spoorwegwet 202#. Reden hiervoor is dat het spoorse systeem in zijn geheel wordt geordend naar het gebruik van de individuele spoorwegen. De huidige wetten zijn geordend naar verantwoordelijkheid voor spoorwegen (governance) en niet naar gebruik van spoorwegen of netwerken. Zowel de Wet lokaal spoor als de huidige Spoorwegwet zijn dat wel en daarmee slechts gericht op een slechts deel van het spoorwegsysteem. De Wet lokaalspoor is gericht op stedelijk, voorstedelijk en regionaal personenvervoer en goederenvervoer, waarbij een provincie of vervoerregio verantwoordelijk is. De Spoorwegwet richt zich op internationaal, nationaal en regionaal personen en goederenvervoer waarbij het rijk verantwoordelijk is. De spoorwegwet gaat ook in op private bedrijfsspooraansluitingen en de museumlijnen. De twee wetten hebben een overlap in aandachtgebieden waar het om het regionale vervoer gaat.

De gebruikers van de Wet lokaal spoor en van de huidige Spoorwegwet beschikken met dit wetsvoorstel over één geïntegreerde wet (en hebben dus niet meer een 'eigen' wet). De hoofdstukken in het wetsvoorstel zijn steeds op dezelfde manier verdeeld in EU-gereguleerde bepalingen (met de daarbij behorende gebruiksfuncties) en niet-EU gereguleerde bepalingen. De volgorde van de onderwerpen is gerelateerd aan de volgorde van de Europese richtlijnen. Deze volgorde is echter voor nationaal gereguleerd spoor ook logisch. Over het algemeen zijn decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor niet-EU gereguleerd spoor (zie schema 4.3).

In 2019 heeft een evaluatie van de Wet lokaalspoor plaatsgevonden. Aan deze evaluatie hebben vertegenwoordigers van de vervoerregio's, provincie Utrecht, de lokale railbedrijven en de ILT deelgenomen. Uit de evaluatie van de Wet lokaalspoor is naar voren gekomen dat het vervallen van een 'eigen' wet niet bezwaarlijk werd gevonden. De uitkomst van de evaluatie was verder dat de Wet lokaalspoor goed voldoet en slechts op een paar punten zou moeten worden aangepast om

de aansluiting met de praktijk beter te maken. In dit wetsvoorstel worden de aanbevelingen uit de evaluatie ingevuld. De wens om een meer gedetailleerde aanwijzing van lokale spoorwegen, niet langer naar gemeente, maar naar spoorweg, wordt in het wetsvoorstel opgenomen. Dat is uitgewerkt in de afdeling 1.3 van het wetsvoorstel, waarbij de gebruiksfunctie van alle individuele spoorwegen wordt aangewezen. Voor de spoorwegen die niet in particuliere handen zijn wordt ook een verantwoordelijk bevoegd gezag aangewezen.

De Wet lokaal spoor maakt geen verschil tussen in dienst zijnd en buiten dienst gesteld spoor. De wens van de respondenten in de evaluatie was om een definitie van buiten dienst gesteld spoor op te nemen die gelijk is aan die voor het hoofdspoor en het bijzonder spoor. In de nieuwe Spoorwegwet wordt het begrip buiten dienst gesteld spoor echter niet gedefinieerd voor spoorwegen met de gebruiksfuncties a tot en met d spoor. Om toch aan de wens van de evaluatie tegemoet te komen wordt voorgesteld om in artikel 4.29 aan te geven dat het niet verplicht is om een vergunning voor indienststelling te hebben voor voertuigen die worden gebruikt voor onderhoudswerkzaamheden aan infrastructuur die tijdens dat onderhoud niet voor de vervoerder beschikbaar is. In datzelfde artikel wordt geregeld dat het niet noodzakelijk is om een vergunning voor indienststelling te hebben voor infrastructuur die nog moet worden beproefd in het kader van het verkrijgen van die vergunning voor indienststelling.

De constatering dat artikel 19a van de Wet lokaal spoor kon vervallen is meegenomen in het toepassingsbereik van het hoofdstuk over de sera-richtlijn en in de gebruiksfuncties. Verder is er een algemeen artikel opgenomen over de meldingen van incidenten voor alle spoorwegen waarbij ook tegemoet is gekomen aan het gestelde in de evaluatie dat wat meer duiding aan incidenten moet worden gegeven.

De regels die nu gelden in de Wet lokaalspoor worden zijn - met inachtneming van de resultaten van de Evaluatie Wet lokaalspoor - in het wetsvoorstel opgenomen. Een aantal regels uit de Wet lokaal spoor wordt verschoven naar een lager niveau (AMvB). Het gaat daarbij om regels die een technisch karakter hebben. Er zijn verbeterpunten die op lager niveau van regelgeving worden opgenomen. Anders dan de hierboven genoemde onderwerpen is niet beoogd de regels voor lokale spoorwegen te wijzigen.

4. GEBRUIKSFUNCTIES SPOORWEGEN EN TOEDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

4.1 Inleiding

Het wetsvoorstel gaat over het gebruik van en de verantwoordelijkheden voor de spoorwegen in Nederland.

Een belangrijke vernieuwing in dit wetsvoorstel is de andere duiding en regeling van wettelijke regimes voor het gebruik van spoorwegen.³⁸ Daarbij zijn de wettelijke regimes voor het gebruik van spoorweginfrastructuur in het wetsvoorstel losgekoppeld van de toedeling van de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden voor de spoorweginfrastructuur zelf. De regering kiest voor deze ont koppeling om nauwkeuriger bij de Europese regelgeving aan te sluiten en daardoor meer flexibiliteit in het stelsel te creëren. De Europese regelgeving biedt meer mogelijkheden om de Europese regels wel of niet (geheel) toe te passen. Deze worden in dit wetsvoorstel verankerd.

³⁸ Artikel 1.2 van het wetsvoorstel.

Voor het gebruik van spoorwegen onderscheidt het wetsvoorstel acht regimes voor evenzovele gebruiksfuncties van het spoor (of vervoersoorten).³⁹ Deze regimes zijn afgeleid uit de Europese richtlijnen⁴⁰ die voor deze gebruiksfuncties een differentiatie in toepassingsgebied kennen (van zwaar naar licht tot geen). Deze gebruiksfuncties worden in hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel geïntroduceerd (Inleidende bepalingen). Wat de regimes voor deze functies precies inhouden blijkt uit de inhoudelijke hoofdstukken van het wetsvoorstel (over spoorwegveiligheid, interoperabiliteit, toegang tot infrastructuur en diensten en spoorwegpersoneel). Daar wordt het toepassingsgebied verder geduid.

Wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden voor (onderdelen) van de spoorweginfrastructuur maakt het wetsvoorstel een onderscheid tussen rijksspoorwegen, lokale spoorwegen en private spoorwegen.⁴¹ De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de rijksspoorwegen (voorheen aangeduid als hoofdspoorwegen) en gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een vervoerregio (aangewezen op grond van de Wp2000 en hierna aangeduid als het bevoegd gezag voor de lokale spoorwegen)⁴² is verantwoordelijk voor lokale spoorwegen. Private spoorwegen worden zo genoemd omdat dergelijke sporen in particulier bezit zijn. In de huidige regelgeving worden dergelijke sporen "bijzondere spoorwegen" genoemd (waarvoor het Besluit bijzondere spoorwegen geldt).

De daadwerkelijke vaststelling van de verantwoordelijkheden voor de onderscheiden spoortrajecten in Nederland zal blijken uit de ministeriële regeling waarin de aanwijzing wordt opgenomen. Daarin wordt voor publieke spoorwegen aangeduid of het rijksspoorwegen dan wel lokale spoorwegen betreft. De grondslag voor deze ministeriële regeling is in afdeling 1.2 van het wetsvoorstel opgenomen. Private spoorwegen hoeven niet als zodanig te worden aangewezen omdat daar de keuze wat betreft de verantwoordelijkheid niet aan de orde is.

In hoofdstuk 1 zijn de zorgplicht en verbodsbepaling over handelingen en gedragingen op of nabij het spoor overgenomen uit de bestaande spoorregelgeving.⁴³

Met de definiëring van het spoorwegsysteem, de gebruiksfuncties van het spoor, de verantwoordelijkheden, en de algemene zorgplicht (zie paragraaf 4.4 van deze toelichting) is in dit hoofdstuk de basis van het gemoderniseerde stelsel gelegd.

4.2 Gebruiksfuncties

4.2.1 Europese regimes nader beschouwd

Spoormarkten uitgangspunt

Om nauwkeuriger bij de (reikwijdte van) Europese richtlijnen aan te sluiten is gezocht naar een logischer indeling van regimes voor verschillende spoorwegen. Uitgangspunt daarbij was het toepassingsgebied van deze richtlijnen. Daarbij is expliciet gekeken naar de keuzemogelijkheden die nationale overheden hierin hebben.

Uitgangspunt van de Europese regelgeving is dat de interne (Europese) spoormarkt alleen goed kan functioneren met een interoperabel spoorwegsysteem. Europese regelgeving is ontworpen vanuit de gedachte een Europese spoormarkt (of "spoorwegruimte") te creëren en daarmee ook verschillende

³⁹ Het gaat hier om het soort vervoer op het spoor door treinen voor personen- of goederenvervoer, lightrail, metro, tram en historische voertuigen.

⁴⁰ Het gaat dan vooral om: de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn, de machinistenrichtlijn en de sera-richtlijn.

⁴¹ Afdeling 1.2 van het wetsvoorstel.

⁴² Artikel 20, derde lid, van de Wp2000. Bij AMvB kan worden bepaald dat in bij die maatregel aan te wijzen gebieden in afwijking van het tweede lid het dagelijks bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van de in het tweede lid bedoelde concessies in dat gebied.

⁴³ Artikel 1.3 van het wetsvoorstel is een bundeling van de huidige artikelen 22, 15 en 10 uit respectievelijk de Spoorwegwet, Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen.

(andere) spoormarkten. Het begrip "spoorwegsysteem" is daarbij wezenlijk. Onder "het bestaand spoorwegsysteem" verstaat de interoperabiliteitsrichtlijn⁴⁴ "het geheel van infrastructuur van het bestaande spoornetwerk, bestaande uit enerzijds de lijnen en vaste installaties, en anderzijds de spoorvoertuigen, ongeacht categorie of herkomst".⁴⁵ De wisselwerking tussen infrastructuur en spoorvoertuig komt in vrijwel alle bepalingen over het toepassingsgebied van de richtlijnen terug: infrastructuur en spoorvoertuigen vormen volgens de richtlijnen telkens samen één systeem. Een bepaald type systeem wordt binnen het stelsel van de richtlijnen dus beschouwd als een bepaald deel van de markt. Zo beschouwd, zijn in de Europese richtlijnen op hoofdlijnen drie verschillende soorten spoorwegen te onderscheiden: spoorwegen losstaand van de Europese spoormarkt, spoorwegen verbonden met de Europese spoormarkt en met spoorwegen die geheel onderdeel zijn van de Europese spoormarkt. Dit onderscheid volgt impliciet uit de manier waarop met name de spoorwegveiligheidsrichtlijn en interoperabiliteitsrichtlijn zijn opgebouwd.

Spoorwegen losstaand van de Europese spoormarkt

De Europese richtlijnen onderscheiden losstaande netwerken die niet verbonden zijn met of in juridische zin los staan van spoorwegen voor de Europese spoormarkt. Deze spoorwegsysteem vallen buiten de werkingssfeer van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en interoperabiliteitsrichtlijn. Deze richtlijnen clausuleren nauwkeurig wanneer dit het geval is, namelijk bij:⁴⁶

- a. metro's;
- b. trams en lightrailvoertuigen en de infrastructuur die *uitsluitend* door die spoorvoertuigen wordt gebruikt;
- c. netwerken die:
 - *functioneel gescheiden zijn van de rest van het Europees spoorwegsysteem, en die*
 - *uitsluitend bedoeld*⁴⁷ *zijn voor lokale, stads- of voorstadreizigersdiensten (anders dan per tram, metro of lightrail), en [waarbij]*
 - *de ondernemingen die actief zijn op dit netwerk uitsluitend actief zijn op dit netwerk.*⁴⁸

Ondanks het feit dat de interoperabiliteitsrichtlijn en spoorwegveiligheidsrichtlijn niet van toepassing zijn op deze spoorwegen, zijn de lidstaten bevoegd om deze richtlijnen hierop van toepassing te verklaren. De machinistenrichtlijn is in principe wel van toepassing, maar de lidstaten zijn bevoegd vrijstelling te verlenen aan machinisten die uitsluitend actief zijn binnen een gesloten spoorwegsysteem. Ook in de sera-richtlijn zitten dergelijke keuzen.

Naast metro-, tram- en lightrailsystemen is ook een netwerk voor personenvervoer per trein van de technische richtlijnen uitgezonderd, mits voldaan wordt aan de hierboven onder c genoemde cumulatieve eisen. De ondernemingen die op dit netwerk actief zijn, mogen niet zonder meer op andere netwerken opereren. Zodra er sprake is van functionele verbondenheid van spoorlijnen is er geen sprake meer van een gesloten netwerk en zijn de technische richtlijnen op het netwerk van toepassing.

Met Europese spoormarkt verbonden spoorwegsysteem

In een aantal (limitatief opgesomde) situaties is een spoorwegsysteem slechts in beperkte mate verbonden of kan in beperkte mate gebruikt worden in samenloop met het Europees spoorwegsysteem (en dus geen strikt afgescheiden karakter heeft). In deze gevallen laten de richtlijnen de lidstaten de keuze om maatregelen van de technische richtlijnen en onderdelen van de sera-richtlijn niet van toepassing te verklaren op, respectievelijk vrijstelling te verlenen van

⁴⁴ Artikel 2, onderdeel 16, interoperabiliteitsrichtlijn. In vergelijkbare zin: artikel 3, onderdeel d, machinistenrichtlijn. In de sera-richtlijn wordt het begrip op meerdere plaatsen aangehaald, maar niet gedefinieerd. In de spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt het begrip alleen in overweging 19 inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen gehanteerd.

⁴⁵ Metro-, tram- en andere lightrailsystemen vallen hier onder het breder bedoelde spoorwegsysteem (zie de paragrafen 3.1 en 3.2 van deze toelichting).

⁴⁶ Artikel 1, eerste lid, onderdelen a tot en met c, interoperabiliteitsrichtlijn. Idem artikel 2, tweede lid, onder a tot en met c, spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 2, derde lid, onder a en b, machinistenrichtlijn.

⁴⁷ De technische richtlijnen stellen overigens geen formele eisen waaraan deze netwerken moeten voldoen. Ter wille van de rechtszekerheid moet - gezien de bewoordingen: "uitsluitend zijn bedoeld" - de functie van het betreffende spoorwegsysteem vooraf juridisch worden vastgelegd door een aanwijzings- of ander bestuursrechtelijk besluit.

⁴⁸ Artikel 1, derde lid, interoperabiliteitsrichtlijn, respectievelijk artikel 2, tweede lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

bepalingen uit de machinistenrichtlijn. In beginsel is nog steeds sprake van twee strikt gescheiden markten, zij het dat het onder restricties is toegestaan om met enkele technische aanpassingen tijdelijk gebruik te maken van de faciliteiten op de andere markt. Van dergelijke spoorwegsysteem is sprake bij:⁴⁹

- a. spoorweginfrastructuur *in privaat eigendom*, die door de eigenaar of een exploitant in *gebruik is voor zijn* goederenvervoeractiviteiten of voor het *vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden*, en *spoorvoertuigen die uitsluitend worden gebruikt op deze infrastructuur*;⁵⁰
- b. infrastructuur en spoorvoertuigen *bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik*;
- c. lightrailinfrastructuur die *soms* door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van het lightrailsysteem, als dat *nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen*, en
- d. voertuigen die in de eerste plaats worden gebruikt op lightrailsystemen, maar zijn *uitgerust met enkele heavyrail componenten die nodig zijn om de doorreis, uitsluitend voor verbindingdoeleinden, op een afgesloten en beperkt deel van heavyrail-infrastructuur mogelijk te maken*.

In de samenloopsituaties onder c en d is nog steeds sprake van twee strikt gescheiden markten, zij het dat het onder restricties is toegestaan om met enkele technische aanpassingen tijdelijk gebruik te maken van de faciliteiten op de andere markt. De spoorvoertuigen in onderdeel d zijn de zogenoemde tramtreinen.⁵¹ De situatie onder a betreft infrastructuur die weliswaar in technische zin meestal in verbinding kan staan met het open Europees spoorwegsysteem, maar door de eigendom en het feitelijk gebruik niet is aan te merken als onderdeel van de Europese spoorwegmarkt, en daarmee dus functioneel is gescheiden. De situatie onder b gaat over infrastructuur en spoorvoertuigen die weliswaar zijn bestemd voor strikt lokaal, historisch en toeristisch gebruik, maar die in technische zin in verbinding kunnen staan met het Europees spoorwegsysteem.⁵²

Europese spoorwegmarkt

Het infrastructurele netwerk omvat het hele netwerk inclusief de spoorvoertuigen die daarop rijden dat in verbinding staat met andere netwerken in Europa en die niet vallen onder een afgesloten spoorwegsysteem. Het staat onder Europese voorwaarden open voor eenieder. De interoperabiliteitsrichtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de machinistenrichtlijn zijn onverkort van toepassing. Lidstaten hebben de bevoegdheid om het toepassingsgebied van de richtlijnen op het Europese spoorwegsysteem af te bakenen, afhankelijk van:

- a. de aard van de vervoerdienst: personenvervoer of goederenvervoer;
- b. het karakter van de infrastructuur in het open spoorwegsysteem: fysiek dan wel functioneel gescheiden;
- c. het geografisch bereik: lokaal, (groot)stedelijk, regionaal;
- d. de (private) eigendom;
- e. de verkeersintensiteit en het strategisch belang van de spoorweg voor de interne markt.

Flexibilisering wettelijk stelsel door aansluiting bij juridische structuur Europese richtlijnen

Wettelijke regimes die nauw aansluiten bij de Europese systematiek maken het mogelijk om de richtlijnen op robuuste wijze een-op-een te implementeren en de bestaande spoorregelgeving toegankelijker te maken en te flexibiliseren zoals aangegeven in hoofdstuk 2. Dat kan door uit te gaan van het Europese onderscheid tussen dat deel van het spoorwegsysteem dat in verbinding staat met het Europese netwerk en het deel dat dat niet doet, en daarbinnen spoorwegen aan te

⁴⁹ Artikel 2, vierde lid, interoperabiliteitsrichtlijn, respectievelijk artikel 1, derde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁵⁰ Artikel 2, derde lid, machinistenrichtlijn is op dit punt restrictiever: een vrijstelling van het vereiste van een machinistenvergunning kan alleen worden verleend voor het eigen goederenvervoer van de eigenaar op de infrastructuur waarvan hij de eigendom heeft.

⁵¹ Een tramtrein is een voertuig ontworpen voor gecombineerd gebruik, op zowel een lightrailinfrastructuur als op een heavyrail-infrastructuur.

⁵² Er zijn ook lokale, toeristische en museumlijnen die geheel losstaan van het Europese netwerk.

wijzen voor bepaalde vervoerdiensten op de al dan niet fysiek of functioneel gescheiden delen van de rest van het Europees spoorwegsysteem.

4.2.2 Naar acht gebruiksfuncties

Op basis van de redenering in de vorige paragraaf onderscheidt het wetsvoorstel acht gebruiksfuncties voor spoorwegen. Deze staan omschreven in tabel 4.1. De indeling is gebaseerd op de reikwijdtebepalingen van de Europese richtlijnen⁵³ met uitzondering van de sera-richtlijn. Deze laatste richtlijn heeft een heel ander karakter (zie daarvoor paragraaf 5.1).

De huidige indeling van spoorwegen in Nederland (hoofdspoor, lokaal spoor en bijzonder spoor) kent een andere basis dan de Europese. Anders dan de in dit wetsvoorstel voorgestelde indeling koppelt de huidige indeling gebruiksfuncties (spoormarkten) aan de zeggenschap over een spoorweg of de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het spoor. Echter, de zeggenschap over of verantwoordelijkheid voor spoorweginfrastructuur is minder relevant voor het toepassingsgebied van Europese regels en daardoor minder geschikt om het toepassingsgebied van de nationale regelgeving nauwkeurig aan te laten sluiten bij de Europese regimes. Daarbij is de huidige indeling te grofmazig. Daardoor wordt niet optimaal gebruik gemaakt van mogelijkheden om bepaalde onderdelen van Europese regelgeving buiten toepassing te laten. Met een meer gedifferentieerde indeling - die bovendien is losgekoppeld van verantwoordelijkheden voor spoorweginfrastructuur - kan het toepassingsgebied van bepaalde onderdelen van de richtlijnen preciezer worden bepaald. Dat maakt vervolgens een nauwkeuriger implementatie in nationale regelgeving mogelijk.

De toedeling van verantwoordelijkheden voor de infrastructuur blijft in het nieuwe stelsel uiteraard wel nodig. Dit komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in toedeling van de verantwoordelijkheden waarbij of de minister verantwoordelijk is (rijksspoorwegen, voorheen hoofdspoorwegen genoemd) of waarvoor gedeputeerde staten van een provincie of het dagelijks bestuur van een vervoerregio verantwoordelijk zijn (lokale spoorwegen). Paragraaf 4.2.3 van deze memorie van toelichting gaat hier verder op in.

Tabel 4.1 Gebruiksfuncties van spoorwegen ingedeeld naar regimes in Europese richtlijnen

Gebruiksfunctie spoorweg	Voorbeelden van spoorwegen met die functie
a Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).	HSL Schiphol – Rotterdam – Breda.
b Spoorwegen bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).	Spoorwegen zoals de "Havenspoorlijn" Maasvlakte – Kijfhoek.
c Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).	Spoorwegen zoals Amsterdam – Haarlem – Leiden – Den Haag – Rotterdam.
d Spoorwegen bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).	Leeuwarden – Stavoren.
e Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).	Op dit moment niet in Nederland aanwezig.
f Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrail voertuigen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).	Metronetwerken van Amsterdam en Rotterdam, de Hoekse lijn, tramnetwerken in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, Randstad Rail.

⁵³ Het gaat hier om de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn.

Gebruiksfunctie spoorweg	Voorbeelden van spoorwegen met die functie
g Spoorwegen in privaat eigendom die door de eigenaar of een exploitant in gebruik is voor zijn goederenvervoeractiviteiten of voor het vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).	Vooraf bedrijfsspooraansluitingen tussen het hoofdspoor en een individueel bedrijf (bij Tata-staal en Chemelot). Hierover worden doorgaande diensten van en naar de rest van het netwerk van de EU gereden.
h Spoorwegen gereserveerd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen, artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).	Stoomtram Hoorn – Medemblik, Stoomtrein Katwijk – Leiden, Stoomtrein Veendam – Stadskanaal.

Acht Europese regimes voor het gebruik van spoorweginfrastructuur

Op het spoorwegsysteem voor de Europese spoorwegmarkt (gebruiksfuncties a, b, c en d) geldt het zwaarste regime (*heavy-regime*). In dit regime zijn alle richtlijnen van toepassing. Voor de met de Europese spoorwegen verbonden spoorweginfrastructuur kunnen uitzonderingen worden gemaakt (gebruiksfuncties e, f, g en h). Voor spoorwegen met deze gebruiksfuncties zijn maatregelen uit de technische richtlijnen niet van toepassing. Voor zover ze wel van toepassing zijn kunnen maatregelen worden uitgezonderd. Op deze wijze kunnen "lichtere" regimes worden onderscheiden voor infrastructuur voor gebruiksfuncties die rijden op infrastructuur die geen onderdeel uitmaakt van de Europese spoormarkt.

Wat betreft gebruiksfunctie g moet worden opgemerkt dat als een private spoorlijn voor goederenvervoer door meerdere ondernemingen gebruikt wordt, deze Europeesrechtelijk niet kan vallen onder het lichte regime van de huidige bijzondere sporen dat wordt doorvertaald naar de gebruiksfunctie g. Op dat moment zal een dergelijke spoorweg de gebruiksfunctie b of c hebben is sera-richtlijn van toepassing (zie hoofdstuk 11 van deze toelichting over administratieve lasten). Gebruiksfunctie g is daarmee beperkter dan, de huidige bedrijfsaansluitingen (zie hoofdstuk 11 van deze toelichting over administratieve lasten).

Met uitzondering van gebruiksfunctie e zijn alle gebruiksfuncties in Nederland aanwezig, zij het dat de gebruiksfuncties a en b in de praktijk wel voorkomen, maar formeel gezien is daar zowel goederen- als personenvervoer mogelijk (dus gebruiksfunctie c). Het onderscheid in deze gebruiksfuncties is noodzakelijk in verband met de capaciteitsverdeling. De regering acht vooral gebruiksfunctie e passend bij de opgave voor een efficiënt stadsgewestelijk spoorwegvervoer. In de toekomst zouden in de Randstad trajecten voor metro-achtige concepten met spoorwagematerieel aangewezen kunnen worden. In Berlijn (S-Bahn), Hamburg (S-Bahn) en Parijs (RER) zijn dergelijke vormen van vervoer al geruime tijd in gebruik.

Beter grip op spoorwegcapaciteit

Een differentiatie naar acht gebruiksfuncties elk met een eigen regime heeft nog een ander voordeel. De grofmazigheid van de huidige indeling van het spoor leidt ertoe dat vooral op de huidige hoofdspoorwegen een grote diversiteit aan gebruiksfuncties hun plek moeten vinden. Daarmee is de capaciteit van het hoofdspoor niet optimaal gebruikt. De diversiteit aan treintypen met verschillende rijkaracteristieken op het hoofdspoor vraagt namelijk om langere tijdsintervallen tussen de treinen dan wanneer slechts een type trein van het spoor gebruik maakt. Dat roept de vraag op of - om de intensiteit te verhogen - bepaalde trajecten gereserveerd kunnen worden voor een bepaald type vervoer. Dit speelt vooral bij spoorwegen voor een specifieke stedelijke of regionale markt, zoals in de Randstad. Op kleinere schaal speelt dit in de haarvaten van het goederennetwerk van en naar het eigen bedrijfsterrein, waarbij het vanuit de praktijk wenselijk blijkt dat aangesloten bedrijven met eigen locomotieven en machinisten goederentreinen naar het openbaar gebied kunnen brengen. Hetzelfde geldt voor museaal treinvervoer dat vanaf een museumlijn op niet centraal bediend hoofdspoor komt. De hierboven genoemde gedifferentieerde gebruiksmogelijkheden, uitgaande van Europese regelgeving, bieden de mogelijkheid om dergelijke typen spoor te onderscheiden en onderscheidend te reguleren, aansluitend bij de reikwijdte van de Europese regels. Een grotere differentiatie aan gebruiksfuncties met bijpassende juridische regimes, maakt het derhalve mogelijk verschillende gebruiksfuncties te onderscheiden en passend te reguleren. Het gaat hierbij met name om stadsgewestelijk vervoer en meer onderscheid in

bijzondere spoorwegen. Zoals hiervoor al gemeld is het onderscheid in gebruiksfunctie noodzakelijk met het oog op de capaciteitsverdeling.

4.2.3 Aanwijzing gebruiksfuncties en verantwoordelijkheden

In de huidige wet zegt de aanwijzing van spoorwegen niet alleen iets voor het toegestane gebruik, maar ook over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor en eigendom van de infrastructuur. Het gaat dan om de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, de vernieuwing, het onderhoud en de exploitatie van spoorweginfrastructuur. In het wetsvoorstel is de koppeling tussen het gebruik van infrastructuur en (bestuurlijke) verantwoordelijkheid voor de infrastructuur losgelaten. In navolging van Europese regelgeving geldt het juridische regime op grond van het wetsvoorstel onafhankelijk van de vraag wie de eigenaar of beheerder is van de betreffende spoorweg. Dit betekent dat de toedeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de infrastructuur geen rol speelt in de afwegingen die moeten worden gemaakt om een spoorweg voor bepaald gebruik voor een bepaalde vervoerssoort te bestemmen. Daarom worden op grond van het wetsvoorstel voor elk traject nu twee vragen onafhankelijk van elkaar beantwoord: voor welke gebruiksfunctie een bepaald traject is bestemd (indeling van spoorwegen bij ministeriële regeling op grond van artikel 1.2 van het wetsvoorstel) en wie de verantwoordelijke is voor een bepaald traject (aanwijzing van spoorwegen bij ministeriële regeling op grond van artikel 1.4 van het wetsvoorstel). Uit de indeling op grond van artikel 1.2 kan worden afgeleid welk juridisch regime voor het vervoer over die infrastructuur geldt. Paragraaf 4.3 gaat verder in op de verdeling van verantwoordelijkheden.

Het voornemen is om op een digitale kaart vast te leggen wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorwegen. Ook de gebruiksfunctie zal op kaart worden vastgelegd. Zo worden de geldende regels op een bepaald spoortraject publiekelijk ontsloten. Door raadpleging van de digitale kaart wordt snel duidelijk welke voorschriften precies op de betreffende spoorweg van toepassing zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. Als een spoorweg in onbruik is geraakt⁵⁴ wordt de spoorweg verwijderd uit de ministeriële regeling waarin de aanwijzing is vastgelegd en dus ook van de digitale kaart gehaald. Bij reactivering of aanleg van een nieuwe spoorweg geldt het omgekeerde.

4.3 Toedeling verantwoordelijkheden

Op grond van hoofdstuk 1, afdeling 1.2 en artikel 6.2 van het wetsvoorstel wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur toegedeeld. De verantwoordelijkheid volgt uit de aanwijzing als rijksspoorweg en lokale spoorweg en vindt plaats bij ministeriële regeling.⁵⁵ De bestuurlijke verantwoordelijkheden betreffen de volgende taken:⁵⁶

1. ontwikkeling van spoorweginfrastructuur (spoorweg-, financiële en investeringsplanning);
2. onderhoud van spoorweginfrastructuur (werkzaamheden ter behoud van de staat en de capaciteit);
3. vernieuwing van (bestaande) spoorweginfrastructuur (grote vervangingswerkzaamheden aan bestaande infrastructuur die geen verandering van bestaande algemene prestatie inhouden of verbetering van spoorweginfrastructuur die dat wel doet);
4. exploitatie van de spoorweginfrastructuur (toewijzen van treinpaden, verkeersbeheer en taken op het gebied van infrastructuurvergoedingen).

Als verantwoordelijke kan worden aangewezen: de minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 1.5 van het wetsvoorstel), gedeputeerde staten (artikel 1.6, eerste lid van het

⁵⁴ Spoorwegen die niet meer gebruikt worden en dus geen enkele functie voor meer vervullen voor vervoer.

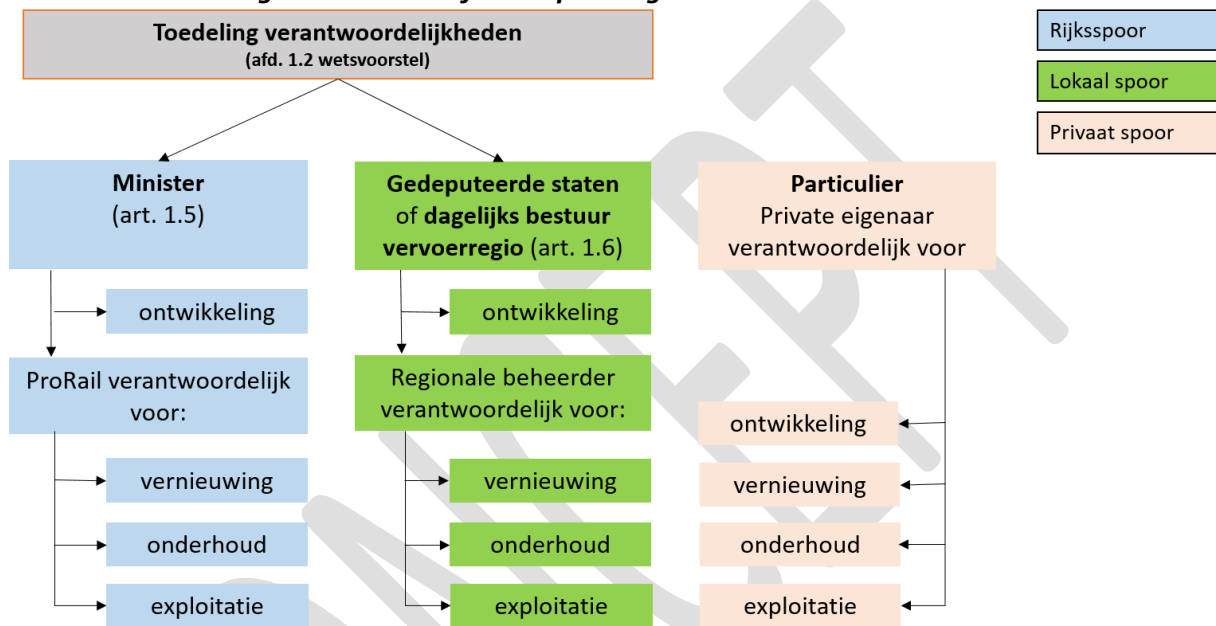
⁵⁵ Gekozen is voor een ministeriële regeling (en niet voor een koninklijk besluit omdat het om algemeen verbindende regels gaat en omdat de totstandkoming van een ministeriële regeling met meer waarborgen is omkleed.

⁵⁶ Deze verwoording van de taken en verantwoordelijkheden volgt uit de sera-richtlijn. Onder ontwikkeling van infrastructuur moet ook de aanleg ervan worden verstaan.

wetsvoorstel) of het dagelijkse bestuur van een vervoerregio zoals deze op grond van de Wp2000 is bepaald.⁵⁷ Een private spoorweg hoeft niet als zodanig te worden aangewezen.

Als de minister verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de infrastructuur, dan wordt deze als "rijksspoor" aangeduid. Ligt de verantwoordelijkheid bij gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een vervoerregio, dan is sprake van "lokaal spoor". De overige spoorwegen zijn private spoorwegen. De aanwijzing als verantwoordelijke betekent ook dat het betreffende bestuursorgaan belast is met het toezicht op en de handhaving van de geldende regels voor "zijn" spoorwegen. De minister (de ILT) is ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van regels voor private spoorwegen. Deze doet dat in opdracht van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur.

Schema 4.2 Toedeling verantwoordelijkheid spoorweginfrastructuur



Rijksspoorwegen zijn over het algemeen die spoorwegen waarop internationaal, nationaal of interregionaal vervoer plaatsvindt mede gelet op:

- de TEN-T-verordening⁵⁸: spoorwegen die tot het TEN-kernet behoren (verplichte invoering ERTMS en interoperabiliteit per 2030) en eventueel het uitgebreide netwerk (inspanningsverplichting invoering ERTMS en interoperabiliteit per 2050);
- de algemeen maatschappelijke of nationaal economische betekenis van het vervoer op die spoorwegen, en
- de door de minister van belang geachte vervoerzekerheid op lijnen die op grond van bovenstaande criteria niet van nationale betekenis zijn.

Lokaal spoor zal in de meeste gevallen gaan om infrastructuur voor trams, metro of lightrail, maar het kan ook gaan om spoorwegen met treinen voor stedelijk en voorstedelijk vervoer. Bij private sporen gaat het vooral om bedrijfsspooraansluitingen uitsluitend voor het eigen bedrijf en om museumlijnen. De eisen waaraan beheerders van infrastructuur moeten voldoen zijn in (of op grond van) hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel uitgewerkt. In schema 4.2 staat weergegeven wie verantwoordelijk kan zijn voor de ontwikkeling, het onderhoud, vernieuwing en de exploitatie van spoorweginfrastructuur.

⁵⁷ Er zijn nu twee vervoerregio's: Metropoolregio Rotterdam – Den Haag en Metropoolregio Amsterdam.

⁵⁸ Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU. Deze verordening wordt op dit moment herzien.

Verhouding verantwoordelijkheden tot gebruiksfuncties

Bij de aanwijzing van een spoorweg wordt – zoals in paragraaf 4.2.3 aangegeven - bepaald wie verantwoordelijk is en wat de gebruiksfunctie is en daarmee welk regime daar geldt. Alhoewel de gebruiksfuncties los staan van de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden is er toch een zeker verband tussen beide. Zo zullen trajecten met de gebruiksfuncties a tot en met d – gelet op het karakter van deze spoorwegen – meestal rijksspoorwegen betreffen. Maar in principe kunnen ook spoorwegen met andere gebruiksfuncties als rijksspoorweg aangewezen worden.

Gebruiksfunctie e komt op dit moment in Nederland niet voor. Mochten spoorwegen met een dergelijke gebruiksfunctie ontstaan, dan zal bekeken worden hoe een dergelijke spoorlijn in het netwerk en de daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling past.

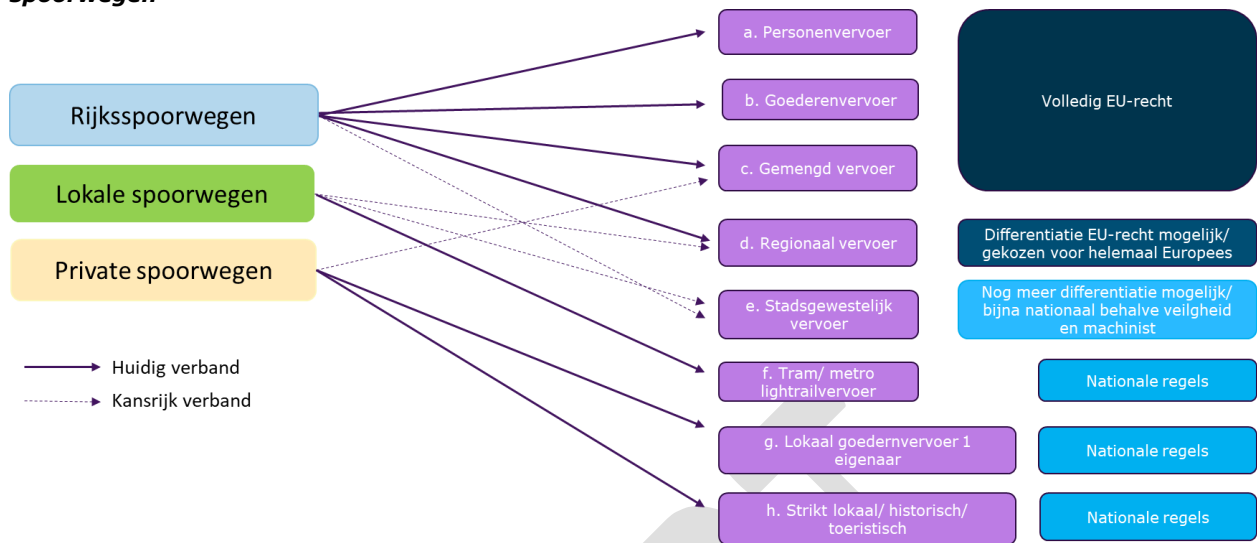
Bij spoorwegen met de gebruiksfunctie f ligt het – gelet op het karakter van het vervoer op dergelijke spoorwegen - voor de hand gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een vervoerregio als verantwoordelijke aan te wijzen.

Bij spoorwegen met de gebruiksfunctie g gaat het om sporen waar het goederenvervoer door één opdrachtgever en niet door meerdere opdrachtgevers. Indien bij deze private sporen sprake is van meerdere opdrachtgevers vallen deze als gevolg van de richtlijnen geheel onder het toepassingsbereik van deze richtlijnen. In zo'n geval kan worden bepaald dat ProRail verantwoordelijk wordt voor de Europeesrechtelijke verplichtingen in verband met de exploitatie. Dit komt overeen met de huidige situatie waarbij ProRail al in veel gevallen op verzoek van de eigenaar de verkeersleiding verzorgt.

Spoorwegen met gebruiksfunctie h betreffen voornamelijk private spoorwegen, zowel nu als in de toekomst. Het ligt voor de hand verantwoordelijkheden daar aan de particuliere eigenaar te laten.

Met de gemoderniseerde Spoorwegwet wordt niet beoogd de bestaande verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden voor de huidige infrastructuur te wijzigen. Dat betekent dat voor de huidige spoorwegen de verantwoordelijkheden voor ontwikkeling, onderhoud en exploitatie (door aanwijzing in de ministeriële regeling op grond van artikel 1.5) blijven bij de instanties waar deze nu zijn belegd. Het gemoderniseerde stelsel is door de “knip” tussen gebruiksfunctie en bestuurlijke verantwoordelijkheid echter zo gebouwd dat – indien daar in de toekomst aanleiding zou toe bestaan – voor bepaalde baanvakken onderdelen van de bestuurlijke verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld verkeersleiding) of gebruiksfuncties kunnen wijzigen. Een dergelijke wijziging kan pas nadat de betreffende bestuurlijk verantwoordelijken hierover hebben overlegd. Ook bij de ontwikkeling van nieuwe spoorwegen zal de bestuurlijk verantwoordelijke moeten worden aangewezen.

Schema 4.3 Huidige en kansrijke functies van gebruiksfuncties van Rijks-, lokale en private spoorwegen



Toezicht en handhaving

De gebruiksfunctie en de aangewezen verantwoordelijke is van invloed op wie toezichthouder is wat betreft de naleving van de geldende regels. De ILT is over het algemeen de toezichthouder, zij het op verschillende gronden:

- Gaat het om rijksspoorwegen, dan houdt ILT toezicht op de nationale bepalingen en de NVi en of de ACM op de Europeesrechtelijke bepalingen. Deze verdeling geldt ook voor de handhaving. Het gaat hier grofweg om spoorwegen met de gebruiksfunctie a tot en met d.
- Gaat het om lokale spoorweginfrastructuur, dan houdt de ILT op verzoek van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur toezicht op de naleving van de nationale (niet Europeesrechtelijke) bepalingen. Gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een vervoerregio zijn dan verantwoordelijk voor de handhaving. Op het moment dat er lokaal bevoegd gezag over vervoer gaat dat onder het toepassingsbereik van de richtlijnen valt (grofweg gebruiksfuncties a tot en met d) gaan de NVi en of de ACM over deze toezichts- respectievelijk handhavingsbepalingen.
- Bij private spoorwegen houdt ILT toezicht op de naleving van de regels namens de minister daar waar het nationale bepalingen betreft (grofweg gebruiksfuncties g en h). Op het moment dat vervoer onder het toepassingsbereik van de richtlijnen valt (grofweg de gebruiksfuncties a tot en met d) gaan de NVi en of de ACM over deze toezichts- respectievelijk handhavingsbepalingen.

Toezicht en handhaving zijn dus niet alleen gekoppeld aan de verantwoordelijkheidsverdeling maar veel meer aan de gebruiksfunctie van het spoor. Het EU-recht koppelt immers de handhaving aan een bepaalde soort vervoer koppelt.

In hoofdstuk 10 wordt verder op het toezicht op en de handhaving van het wetsvoorstel ingegaan.

4.4 Spoorwegonderneming

De definitie van spoorwegonderneming

In dit wetsvoorstel is, net als in de huidige Spoorwegwet, het begrip van "spoorwegonderneming" van groot belang. Op grond van dit wetsvoorstel en de huidige Spoorwegwet hebben spoorwegondernemingen namelijk bepaalde rechten en plichten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur.

In de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de sera-richtlijn is een definitie 'spoorwegonderneming' opgenomen. De definitie in deze richtlijnen wordt steeds net iets anders

geformuleerd, maar is inhoudelijk steeds dezelfde. De definitie van "spoorwegonderneming" in het wetsvoorstel sluit aan bij de definitie van 'spoorwegonderneming' in de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Volgens de definitie in de richtlijnen heeft een spoorwegonderneming als (kern)activiteit het vervoer van goederen of passagiers of het leveren van tractie ten behoeve daarvan.

In artikel 1 van de huidige Spoorwegwet wordt in de omschrijving van het begrip 'spoorwegonderneming' verwezen naar de definitie van dat begrip in de sera-richtlijn en daaraan is toegevoegd is dat elke onderneming, die gebruik maakt of beoogt te maken van een spoorweg en daarvoor de beschikking heeft over tractie, een spoorwegonderneming is. De omschrijving van dat begrip in de huidige Spoorwegwet legt de nadruk op het gebruik van tractie ongeacht het doel waarvoor die tractie wordt gebruikt. Ondernemingen die als (kern-)activiteit het verrichten van onderhouds-, herstel- en verbeteringswerkzaamheden aan het spoor hebben, worden op grond van de huidige Spoorwegwet ook aangemerkt als spoorwegonderneming.

Doordat in het wetsvoorstel voor wat betreft het begrip "spoorwegonderneming" volledig wordt aangesloten bij de definitie in de richtlijnen, zijn bepaalde ondernemingen, die zich met tractie op het spoor begeven en die niet het vervoeren van personen of goederen als hoofdactiviteit hebben, in het wetsvoorstel niet als "spoorwegonderneming" aangemerkt. Door deze definitie van 'spoorwegonderneming' in het wetsvoorstel kunnen bepaalde korte vervoersbewegingen door een onderneming, worden verricht op de spoorweginfrastructuur. Gedacht kan worden aan korte vervoersbewegingen (zoals het laden, lossen en klaarzetten van wagons) door een industrieel bedrijf vanaf zijn eigen terrein. Indien zo een industrieel bedrijf op spoorweginfrastructuur komt waarvoor een infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is, dient een infrastructuurbeheerder in zijn veiligheidsbeheerssysteem in te gaan op dergelijke vervoersbewegingen.⁵⁹

Hieronder wordt beschreven wat deze definitie van "spoorwegonderneming" in het wetsvoorstel betekent voor een infrastructuurbeheerder of een aannemer, indien zij gebruik maken van tractie op spoorweginfrastructuur.

Infrastructuurbeheerder

Een infrastructuurbeheerder heeft de in het wetsvoorstel vastgelegde taken voor het beheer van spoorwegen. Die taken omvatten niet het vervoeren van personen of goederen over het spoor. Het kan voorkomen dat een infrastructuurbeheerder ter uitvoering van haar essentiële taken door middel van tractie gebruik maakt van spoorwegen, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van onderhoud van het spoor of voor het wegslepen van spoorvoertuigen bij calamiteiten. Op grond van de ruime definitie in de huidige Spoorwegwet wordt een infrastructuurbeheerder, die door middel van tractie gebruikt maakt van spoorwegen, aangemerkt als een spoorwegonderneming. In de huidige Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving zijn echter bepaalde verplichtingen die gelden voor een spoorwegonderneming buiten toepassing gesteld voor een infrastructuurbeheerder indien de beheerder gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur door middel van tractie. In artikel 36, zesde lid, van de huidige Spoorwegwet is tevens bepaald dat de minister op verzoek aan de infrastructuurbeheerder voor de uitvoering van haar beheertaken, een veiligheidscertificaat verleent indien de beheerder beschikt over een veiligheidsvergunning.

Doordat in het wetsvoorstel aangesloten wordt bij de omschrijving van 'spoorwegonderneming' in de richtlijnen, wordt een infrastructuurbeheerder in het kader van het wetsvoorstel niet als spoorwegonderneming aangemerkt indien de beheerder gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur.

Dit laat onverlet dat een infrastructuurbeheerder dient te beschikken over een veiligheidsvergunning overeenkomstig artikel 3.7 van dit wetsvoorstel. Om een dergelijke vergunning te verkrijgen dient de infrastructuurbeheerder te beschikken over een veiligheidsbeheerssysteem. In dat veiligheidsbeheerssysteem moet de infrastructuurbeheerder de

⁵⁹ Annex III bij "Guidance for safety certification and Supervision" van de ERA.

nodige voorzieningen en procedures opnemen om te voldoen aan de specifieke vereisten voor veilig onderhoud en een veilige exploitatie van de spoorweginfrastructuur. Dit houdt tevens in dat de infrastructuurbeheerder in dat veiligheidsbeheersysteem ingaat op het gebruik van tractie ten behoeve van de uitvoering van haar beheertaken door de infrastructuurbeheerder zelf of door een aannemer, die dat in opdracht van de infrastructuurbeheerder doet.

Ondernemingen die werkzaamheden verrichten aan de spoorweginfrastructuur (aannemers)

Infrastructuurbeheerders schakelen vaak aannemers in om onderhouds-, herstel- of verbeteringswerkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur te verrichten. Het kan voorkomen dat een aannemer bij het verrichten van die werkzaamheden (met tractie) gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur. Omdat de hoofdactiviteit van een aannemer niet het vervoeren van goederen of passagiers betreft, is de aannemer geen spoorwegonderneming in de zin van dit wetsvoorstel. Dit laat onverlet dat de infrastructuurbeheerder zoals hierboven ook gemeld de nodige voorzieningen en procedures in haar veiligheidsbeheersysteem voor het gebruik van tractie door de aannemer moet opnemen.⁶⁰

Spoorwegonderneming en toegang tot spoorweginfrastructuur

Een spoorwegonderneming moet aan bepaalde verplichtingen voldoen om toegang te krijgen tot de spoorweginfrastructuur. In artikel 27 van de huidige Spoorwegwet staan deze verplichtingen benoemd. Deze verplichtingen volgen uit de EU-richtlijnen. Omdat in het wetsvoorstel de richtlijnen per hoofdstuk zijn geïmplementeerd, staan de verplichtingen voor een spoorwegonderneming om toegang te krijgen tot de spoorweginfrastructuur in verschillende hoofdstukken. In onderstaande tabel is weergegeven in welke artikelen van het wetsvoorstel deze verplichtingen staan.

Verplichtingen	Artikel in het wetsvoorstel
Beschikken over een geldige spoorwegondernemingsvergunning (bedrijfsvergunning).	2.19, eerste lid
Veiligheidscertificaat	3.4, eerste lid
Toegangsovereenkomst	2.23, eerste lid

Om een spoorwegondernemingsvergunning te verkrijgen, dient een onderneming te voldoen aan een aantal eisen, waaronder de verzekeringsplicht (dekking van aansprakelijkheid). Deze eisen worden ter implementatie van de sera-richtlijn uitgewerkt in een ministeriële regeling op grond van artikel 2.19, derde lid, van dit wetsvoorstel

4.5 Verbod aantasting infrastructurele integriteit en algemene zorgplicht

Voor een veilig gebruik van de spoorweginfrastructuur geldt een algemene zorgplicht voor eenieder ten aanzien van handelingen of gedragingen op en rond het spoor, zodat er geen gevaarlijke situaties ontstaan. Met deze bepaling zijn bestaande bepalingen uit de Spoorwegwet, de Wet lokaalspoor en het Besluit bijzondere spoorwegen samengebracht. Daarnaast is het van belang dat er geen ingrepen worden gedaan die spoorweginfrastructuur in de breedste zin van het woord aantasten of anderszins wijzigen. Daartoe bevat hoofdstuk 1 een verbodsbepaling (artikel 1.4 van het wetsvoorstel). Ook zijn gedragingen verboden die het gebruik of het beheer van de infrastructuur belemmeren. Deze verbodsbepalingen bieden de mogelijkheid om strafrechtelijk tegen dergelijke handelingen of gedragingen op te treden. Deze verboden gelden niet voor handelingen voor het rechtmatige beheer of gebruik van de infrastructuur of voor handelingen met het oog op de handhaving van de toepassing van het wetsvoorstel.

⁶⁰ Guidance "Application guide for the granting of single safety certificates, A guide for the applicants" (p. 12) van de ERA.

4.6 Aanwijzing en organisatie beheerder lokale spoorwegen en overige bepalingen

Op grond van afdeling 1.3 van het wetsvoorstel kunnen gedeputeerde staten of – indien aan de orde het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wp2000 (vervoerregio) een of meer beheerders aanwijzen voor het beheer van lokale spoorweginfrastructuur (artikel 1.7 van het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij AMvB nadere eisen te stellen aan de aanwijzing en de beheerder. Op grond van het wetsvoorstel moeten gedeputeerde staten (of het dagelijks bestuur) ten minste eenmaal in de vier jaar een visie vaststellen over een kwalitatief goed en doelmatig beheer van de regionale spoorweginfrastructuur (artikel 1.8 van het wetsvoorstel). Ook hieraan kunnen bij AMvB nadere eisen worden gesteld. Voorheen stonden bepalingen over het regionale beheer in de Wet lokaal spoor.

Tot slot bevat hoofdstuk 1, afdeling 1.4, van het wetsvoorstel nog enkele bepalingen over aan de infrastructuur gerelateerde onderwerpen, bijvoorbeeld over de toegankelijkheid van stations, laad- en losplaatsen en over het recht van uitweg bij lokale spoorweginfrastructuur. Ook dit zijn bestaande bepalingen.

5. TOEGANG TOT SPOORWEGINFRASTRUCTUUR

5.1 Inleiding

5.1.1 Eén Europese spoorwegruimte

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de toegang tot spoorweginfrastructuur, vergoedingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, capaciteitsverdeling en dienstvoorzieningen. In dit hoofdstuk is de sera-richtlijn⁶¹ geïmplementeerd die de instelling van één Europese spoorwegruimte beoogt. Deze Europese spoorwegruimte wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een Europese interne markt waarin vrij verkeer van goederen, diensten en personen door de hele Europese Unie wordt gewaarborgd. De richtlijn betreft een herschikking en vervanging van drie eerdere richtlijnen⁶² die al eerder zijn geïmplementeerd door een wijziging van de Spoorwegwet, de Wp2000, de Wet lokaal spoor en in de op deze wetten gebaseerde regelgeving. Die wijziging trad op 15 december 2015 in werking.⁶³ Met de komst van het Vierde Spoorwegpakket is deze richtlijn nog aangevuld ter voltooiing van de Europese spoorwegruimte. De implementatie van deze wijziging van de richtlijn trad op 7 maart 2019 in werking.⁶⁴ Met de herimplementatie worden geen wezenlijke wijzigingen beoogd.

De opbouw van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel volgt die van de richtlijn. De sera-richtlijn kent de volgende hoofdstukken:

1. Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen over het toepassingsgebied van de richtlijn en de definities.

⁶¹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 (PbEU L 343/32) tot instelling van één Europese spoorwegruimte en 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 binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352).

⁶² 1: Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG 1991, L 237).

2: Richtlijn 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG 1995, L 143).

3: Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (PbEG 2001, L 75).

⁶³ Wet van 30 september 2015 tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Stb. 361) en het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

⁶⁴ Staatsblad 2019, 103.

2. In hoofdstuk II zijn bepalingen neergelegd die richting geven aan de ontwikkeling van de spoorwegen in de Europese Unie met het oog op het functioneren van een interne Europese markt. Daartoe verplicht het hoofdstuk tot een boekhoudkundige scheiding van het beheer van de infrastructuur en van de vervoeractiviteiten. Verder waarborgt het hoofdstuk de onafhankelijkheid van de essentiële taken van de infrastructuurbeheerder en regelt het hoofdstuk de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten in die voorzieningen. Ten slotte zijn in het hoofdstuk bepalingen opgenomen over grensoverschrijdende overeenkomsten en de diverse maatregelen die de Europese Commissie kan en moet treffen in het kader van markttoezicht.
3. Hoofdstuk III regelt de vergunningverlening aan ondernemingen om spoorwegdiensten te mogen verrichten (in Nederland de bedrijfsvergunning). In het hoofdstuk worden eisen gesteld aan de vergunningverlenende instantie. Daarnaast worden voorwaarden gesteld voor het verkrijgen van een vergunning en zijn eisen opgenomen voor de geldigheid van de vergunning.
4. Hoofdstuk IV regelt de vergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en van dienstvoorzieningen (en diensten in die voorzieningen) en de verdeling van spoorweginfrastructuurcapaciteit. Het hoofdstuk stelt eisen aan de netverklaring en aan de overeenkomsten tussen de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder (onder andere toegangsovereenkomsten). Ook gaat dit hoofdstuk over de organisatorische positie en taken van de toezichthoudende instantie.
5. Hoofdstuk V van de richtlijn bevat enkele slotbepalingen.

Met de modernisering van de regelgeving voor spoorwegen is het toepassingsgebied van de sera-richtlijn opnieuw bekeken, vooral omdat de sera-richtlijn voor bepaalde artikelen en hoofdstukken van de richtlijn specifieke uitzonderingen kent. Dat is gedaan op de wijze zoals in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting is beschreven. Zoals eerder aangegeven, is niet beoogd voor de aanwezige spoorwegen tot een ander gebruik of andere regimes te komen. Het gaat om een precieze implementatie van Europese regels door te kiezen voor een nauwkeuriger indeling van gebruiksfuncties.

Voor de gebruiksfuncties van spoorwegen die niet door de EU worden gereguleerd, bevat hoofdstuk 2 regels die afkomstig zijn uit de Wet lokaal spoor.

De bepalingen uit de sera-richtlijn over toegang tot de infrastructuur op het door de EU geregelde spoor, staan nu nog in de Wp2000 en het Besluit personenvervoer 2000. Om implementatie van de sera-richtlijn rondom spoor zo veel mogelijk op één plek te implementeren, zijn deze bepalingen overgeheveld naar het wetsvoorstel daarmee opnieuw geïmplementeerd.

5.1.2 Toepassingsgebied

De gewijzigde sera-richtlijn is anders van karakter dan de andere drie Europese spoorrichtlijnen. De richtlijn reguleert vooral het functioneren van de Europese spoorwegmarkt en de ondernemingen die daarin actief zijn. Daardoor wijkt het toepassingsbereik van deze richtlijn af van het toepassingsbereik van de andere richtlijnen. Om tot eenduidige regimes per gebruikstype te komen is het toepassingsgebied van deze richtlijn zo veel mogelijk geïntegreerd in de gebruiksfuncties. Het toepassingsgebied kan verschillen voor de verschillende gebruiksfuncties voor elk van de hoofdstukken van de richtlijn - of zelfs voor delen van hoofdstukken. De gewijzigde sera-richtlijn heeft een uitgebreide toepassingsgebiedbepaling in artikel 2. Dit artikel benoemt uitzonderingen waarbij:

- de richtlijn direct wordt uitgesloten;
- de richtlijn door de lidstaat *kan* worden uitgesloten;
- de richtlijn door de lidstaat *kan* worden uitgesloten na goedkeuring van de Europese Commissie.

Op een moment dat een dergelijke situatie zich voordoet wordt deze verweven of opgenomen in een van de gebruiksfuncties, zoals dat het geval is bij gebruiksfunctie f, die spreekt van "soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die

lightrailssystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen”.

Tabel 5.1: Toepassingsgebied sera-richtlijn uitgaande van de gebruiksfuncties

Gebruiksfunctie	Toepassingsgebied richtlijn
a Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II, III en IV: van toepassing
b Spoorwegen bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II, III en IV: van toepassing
c Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.23, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II, III en IV: van toepassing
d Spoorwegen bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II: in Nederland van toepassing verklaard
	Hoofdstuk III: in Nederland van toepassing
	Hoofdstuk IV: van toepassing
e Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II niet van toepassing verklaard (met uitzondering van artikel 4, eerste lid, van de sera-richtlijn; deze wordt van overeenkomstige toepassing verklaard)
	Hoofdstuk III: niet van toepassing verklaard
	Hoofdstuk IV: niet van toepassing verklaard
f Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrailvoertuigen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailssystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II niet van toepassing
	Hoofdstuk III: niet van toepassing
	Hoofdstuk IV: niet van toepassing
g Spoorwegen in privaat eigendom die door de eigenaar of een exploitant in gebruik is voor zijn goederenvervoer-activiteiten of voor het vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II: niet van toepassing
	Hoofdstuk III: in Nederland niet van toepassing verklaard
	Hoofdstuk IV: niet van toepassing
h Spoorwegen bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen, artikel 1.3, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).	Hoofdstuk II: niet van toepassing
	Hoofdstuk III: niet van toepassing
	Hoofdstuk IV: niet van toepassing

Een groot deel van het spoor valt onder het volledige toepassingsgebied van de sera-richtlijn. Zo geldt de gewijzigde sera-richtlijn onverkort voor de infrastructuurmanager en spoorwegondernemingen die opereren op spoorwegen met de **gebruiksfunctie a, b, c en in de meeste gevallen ook d**. Dit is direct in het wetsvoorstel opgenomen. Hoofdstuk III kan van toepassing worden uitgesloten voor ondernemingen die geen spoorwegonderneming zijn in de zin van de richtlijn, dit kan het geval zijn ook al valt de infrastructuur onder een van de hierboven genoemde categorieën.⁶⁵ Hoofdstuk IV kan worden uitgesloten voor spoorwegondernemingen die alleen regionaal actief zijn op opzichzelfstaande netten. Maar omdat hoofdstuk IV hoofdzakelijk bepalingen bevat die gericht zijn tot de infrastructuurbeheerder, levert deze uitzondering in de Nederlandse praktijk geen uitzondering van de richtlijn op.⁶⁶ Op alle regionale spoorlijnen rijden echter ondernemingen die overal in Nederland opereren. De mogelijkheid om de hoofdstukken III en IV van de richtlijn niet van toepassing te verklaren wordt daarom niet uitgewerkt. Hoofdstuk II is voor gebruiksfunctie d in principe niet van toepassing. Omdat er op deze sporen ondernemingen rijden die door heel Nederland actief zijn, wordt hoofdstuk II toch van toepassing verklaard.

Voor **gebruiksfunctie e** is op grond van de richtlijn hoofdstuk II niet van toepassing en kunnen de hoofdstukken III en IV worden uitgesloten.⁶⁷ Doordat in hoofdstuk III is bepaald dat ondernemingen die personenvervoer op regionale netten verrichten geen spoorwegonderneming hoeven te zijn - en dus ook niet voor stadsvervoer dat daaronder valt-, kan deze gebruiksfunctie ook van hoofdstuk II van de richtlijn worden uitgesloten. Dit hoofdstuk bepaalt dat er sprake moet zijn van spoorwegondernemingen die alleen stedelijk, voorstedelijk of regionale spoorvervoerdiensten exploiteren op lokale en regionale op zichzelf staande netten voor

⁶⁵ Bijvoorbeeld als ze vallen onder artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

⁶⁶ Artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

⁶⁷ Artikel 2, eerste lid, artikel 2, tweede lid, onderdeel a, en artikel 2, derde lid, onderdeel b, van de sera-richtlijn.

vervoersdiensten op spoorweginfrastructuur. Van deze mogelijkheid maakt de regering gebruik en daarom hoeft voor spoor met de gebruiksfunctie e hoeft de onderneming geen spoorwegonderneming in de zin van de richtlijn te zijn (dat wil zeggen geen vergunning te hebben).

De regering stelt in het wetsvoorstel voor van bovengenoemde uitzonderingsmogelijkheid gebruik te maken omdat het weliswaar om treinachtige systemen gaat maar de regels uit de sera-richtlijn worden door Nederland niet proportioneel geacht voor de gebruiksfunctie waar het hier om gaat. Het geeft teveel regeldruk en administratieve lasten om een dergelijk initiatief van de grond te laten komen. Deze gebruiksfunctie komt overigens nog niet in Nederland voor, maar dergelijk vervoer is wellicht wel kansrijk in verband met vervoerbehoefden in de toekomst.

Voor **gebruiksfunctie f** geldt dat hoofdstuk II niet van toepassing is en dat de hoofdstukken III en IV kunnen worden uitgezonderd.⁶⁸ Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie f hoeft de onderneming geen spoorwegonderneming in de zin van de richtlijn te zijn (en dus geen vergunning te hebben). Om dezelfde reden als hierboven genoemd bij gebruiksfunctie e genoemde reden stelt de regering in het wetsvoorstel voor van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik te maken. Doordat in hoofdstuk III geregeld is dat ondernemingen die personenvervoer op regionale netten verrichten geen spoorwegonderneming hoeven te zijn, kan ook dit type infrastructuur van hoofdstuk II van de sera-richtlijn worden uitgezonderd. De regering vindt dat wenselijk. Hoofdstuk II geeft aan dat er sprake moet zijn van spoorwegondernemingen die alleen stedelijke, voorstedelijke- of regionale spoorvervoerdiensten exploiteren op lokale en regionale op zichzelf staande netten voor vervoersdiensten op spoorweginfrastructuur. Het gaat hier immers niet om zware treinen, maar om tram, metro of lightrail. Bovendien betreft het zeer lokale infrastructuur met eigen kenmerken die vragen om maatwerk en niet passen bij deze eisen. Dit sluit aan bij de huidige visie op tram- en metro vervoer over daarvoor bestemde infrastructuur.

Bij **gebruiksfunctie g** gaat het om zeer lokale netten of om goederenvervoer op een net voor één opdrachtgever voor dat vervoer. De hoofdstukken II, III en IV van de gewijzigde sera-richtlijn kunnen dan worden uitgezonderd.⁶⁹ Doordat in hoofdstuk III geregeld is dat ondernemingen die personenvervoer op regionale netten verrichten geen spoorwegonderneming hoeven te zijn, kan ook dit type infrastructuur van hoofdstuk II van de sera-richtlijn worden uitgesloten. Voor spoor met gebruiksfunctie g hoeft de onderneming geen spoorwegonderneming in de zin van de richtlijn te zijn (en dus geen vergunning te hebben).

Voor **gebruiksfunctie h** geldt dat hoofdstuk II van de sera-richtlijn niet van toepassing is op spoorwegen met deze gebruiksfunctie, omdat vervoerders op deze spoorwegen geen spoorwegondernemingen zijn in de zin van de sera-richtlijn. Hoofdstuk III van de sera-richtlijn geldt niet voor deze gebruiksfunctie (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn). Het gaat hier om de uitzondering in de richtlijn voor ondernemingen die uitsluitend spoorvervoersdiensten voor lokale of regionale, op zichzelf staande spoorweginfrastructuur exploiteren (en dus geen vergunningplicht geldt voor deze ondernemingen zoals bedoeld in hoofdstuk III). Hoofdstuk IV van de sera-richtlijn geldt niet voor deze gebruiksfunctie (artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de richtlijn). Het betreft hier de uitzondering in de richtlijn voor ondernemingen die uitsluitend spoorvervoersdiensten verrichten voor lokale of regionale, op zichzelf staande netten voor vervoersdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur. Dit is in de huidige nationale regelgeving ook al zo (Besluit bijzondere spoorwegen). De regering maakt gebruik van bovenstaande uitzonderingsmogelijkheden. Dit sluit aan bij de praktijk met het huidige regime in het Besluit bijzondere spoorwegen. Daar zijn echter de afwegingen niet zo expliciet vormgegeven.

⁶⁸ Hoofdstuk II: artikel 2, eerste lid; hoofdstuk III: artikel 2, tweede lid, onderdeel a; en hoofdstuk IV: artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

⁶⁹ Hoofdstuk II: artikel 2, eerste lid; hoofdstuk III: artikel 2, tweede lid, onder a, en hoofdstuk IV: artikel 2, derde lid, onder a van de sera-richtlijn.

5.2 Bestuurlijke onafhankelijkheid beheerder infrastructuur

Infrastructuurbeheerder

Om in elke lidstaat de eerlijke en transparante toegang van spoorwegondernemingen tot de spoorwegmarkt te waarborgen, moet op grond van de sera-richtlijn de infrastructuurbeheerder vanuit zijn hoedanigheid als netwerkbeheerder op het spoor onafhankelijk en transparant van spoorwegondernemingen opereren. Uitgaande van de sera-richtlijn is in het wetsvoorstel omschreven waar een infrastructuurbeheerder voor verantwoordelijk is.⁷⁰ Het is een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de spoorweginfrastructuur op een net, en die deelneemt aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur. In het wetsvoorstel wordt in meervoud over infrastructuurbeheerders gesproken omdat er in verband met de nieuwe indeling in gebruikstypen naast een beheerder voor rijksspoorwegen (ProRail) ook andere beheerders zullen zijn die infrastructuurbeheerder zijn naar Europees recht.

Essentiële functies infrastructuurbeheerder

Om te waarborgen dat spoorwegondernemingen niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur krijgen, moet de infrastructuurbeheerder zijn essentiële functies wat betreft de organisatie en de besluitvorming onafhankelijk kunnen uitvoeren (artikel 2.3 van het wetsvoorstel). De essentiële functies zijn het verdelen van de capaciteit op de spoorweginfrastructuur en het bepalen van de hoogte van de vergoeding minimumtoegangspakket. Om die onafhankelijkheid te waarborgen moet een spoorwegonderneming of enig ander rechtspersoon geen beslissende invloed uitoefenen op het uitvoeren van de essentiële functies. Lidstaten kunnen een kader vaststellen dat de infrastructuurbeheerder hanteert bij het toewijzen van capaciteit en het bepalen van de vergoeding minimumtoegangspakket.

Onafhankelijk en transparant verkeersbeheer en onderhoudsplanning

Verder regelt het wetsvoorstel op grond van de sera-richtlijn (artikel 2.4 van het wetsvoorstel) dat een infrastructuurbeheerder de taken van verkeersbeheer en onderhoudsplanning op een niet-discriminerende en transparante wijze uitoefent. Wat betreft verkeersbeheer moeten spoorwegondernemingen volledig en tijdig toegang krijgen tot relevante informatie in gevallen van verstoringen die hen raken. Als de infrastructuurbeheerder toegang verleent tot het proces van verkeersbeheer, dan doet hij dat voor de betrokken spoorwegondernemingen op non-discriminatoire en transparante wijze. Bij het opstellen van lange termijnplannen van groot onderhoud dan wel grote vernieuwingen van de spoorweginfrastructuur, raadpleegt de infrastructuurbeheerder de betrokken spoorwegondernemingen en houdt hij zoveel mogelijk rekening met geuite punten van zorg. De infrastructuurbeheerder plant onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende wijze.

Verder regelt het wetsvoorstel dat de infrastructuurbeheerder transparant is bij het financiële beheer (artikel 2.6), dat coördinatie plaatsvindt tussen de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen (artikel 2.7) en dat de infrastructuurbeheerder samenwerkt met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op de efficiëntie en doeltreffendheid van spoorwegdiensten binnen de Europese Unie (artikel 2.8). Ook moet de infrastructuurbeheerder een beleidsplan vaststellen om te verzekeren dat gebruik, aanbod en ontwikkeling van de infrastructuur optimaal en efficiënt zijn en dat de inzet van financiële middelen evenwichtig is en leidt tot het bereiken van de beoogde doelen (artikel 2.9).

Mogelijkheden infrabeheerder werkzaamheden uit te besteden

Ook stelt het wetsvoorstel – uitgaande van de sera-richtlijn – grenzen aan de mogelijkheden voor de infrastructuurbeheerder om zijn taken en werkzaamheden uit te besteden (artikel 2.5 van het wetsvoorstel). Werkzaamheden voor ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur kunnen aan een spoorwegonderneming worden uitbesteed mits er geen

⁷⁰ In artikel 1.1 van het wetsvoorstel is de begripsbepaling van infrastructuurbeheerder opgenomen.

belangenconflicten ontstaan. De infrastructuurbeheerder blijft wel eindverantwoordelijk. De infrastructuurbeheerder mag (essentiële) functies uitbesteden aan een andere entiteit zolang het geen spoorwegonderneming is, noch een entiteit die zeggenschap heeft over een spoorwegonderneming, noch onder zeggenschap staat van een spoorwegonderneming. Daarmee worden mogelijke belangenconflicten voorkomen en kan de onafhankelijke uitoefening van functies worden gewaarborgd.

Verder bevat het wetsvoorstel bepalingen om belangenconflicten te voorkomen bij de uitoefening van functies en taken door personen werkzaam bij de infrastructuurbeheerder. Het gaat bij belangenconflicten om eventuele persoonlijke financiële, economische of professionele belangen die een ongepaste invloed zouden kunnen uitoefenen op de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder.

Verticale integratie in Nederland niet aan de orde

In een aantal Europese lidstaten zijn - anders dan in Nederland - de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen juridisch niet (geheel) gescheiden. Om in dergelijke gevallen de (juridische) onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder van spoorwegondernemingen te garanderen, gaat de sera-richtlijn in op de verticaal geïntegreerde onderneming. ProRail is als hierboven gemeld volledig onafhankelijk van enige spoorwegonderneming. De bepalingen over verticaal geïntegreerde ondernemingen zijn daarom niet relevant voor de huidige situatie in Nederland. Om redenen van een goede implementatie van Europese regels is dit onderwerp wel geïmplementeerd in het wetsvoorstel inclusief de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te kunnen voorzien in uitvoeringsregels (artikel 2.10 van het wetsvoorstel).

5.3 Dienstvoorzieningen

De sera-richtlijn bevat een kader voor de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen en de verlening van diensten aan spoorwegondernemingen en de vergoedingen daarbij. Dit betreft ten eerste de toegang tot de dienstvoorzieningen waarbinnen die diensten worden aangeboden die spoorwegondernemingen nodig hebben om bijvoorbeeld hun materieel te onderhouden en van brandstof te kunnen voorzien of bijvoorbeeld toegang tot de ruimtes voor personeel. Ten tweede gaat het om de verlening van de diensten in die voorzieningen, zoals het wassen van treinen en het verrichten van regulier onderhoud en van reparatiewerkzaamheden. De richtlijn bevat hiertoe eisen.

Een dienstvoorziening is in de richtlijn omschreven als de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4, van de richtlijn.

De exploitant van de dienstvoorziening (hierna: de exploitant) is diegene die verantwoordelijk is voor het beheer van één of meer dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4, van de richtlijn. Door deze definitie op te nemen, is in de richtlijn expliciet tot uitdrukking gebracht dat de exploitant duidelijk moet worden onderscheiden van de infrastructuurbeheerder. De eisen die gelden voor de infrastructuurbeheerder (bijvoorbeeld die van onafhankelijk capaciteitsverdelers) zijn niet van toepassing op exploitanten, hoewel zij in sommige gevallen wel verantwoordelijk zijn voor het beheer van de dienstvoorzieningen die zij exploiteren, en verantwoordelijk zijn voor het beheer van de spoorweginfrastructuur waaraan die dienstvoorzieningen zijn gelegen.

Er is geen wijziging van nationaal beleid ten opzichte van dienstvoorzieningen beoogd, daarom is ook aanvullende nationale bepaling over de ex ante toetsing van dienstvoorzieningen door ACM voorafgaand aan een aanbesteding opnieuw in dit wetsvoorstel vastgelegd.

Nationale eisen over dienstvoorzieningen zullen – net als nu – op een lager worden uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting voor NS en andere exploitanten van diensten en

voorzieningen jaarlijks via een "stationsportfolio" zichtbaar te maken welke tarieven en voorwaarden worden gehanteerd.

De ACM is de toezichhoudende instantie en heeft onder meer de bevoegdheid vooraf de tarieven en voorwaarden te toetsen bij toegang tot diensten en voorzieningen op stations.

5.4 Onafhankelijkheid van spoorwegondernemingen en toegang tot de infrastructuur

Hoofdstuk II van de richtlijn – dat gaat over het organisatorische onderscheid tussen het vervoer en het beheer van de infrastructuur – is geïmplementeerd in afdeling 2.2 van het wetsvoorstel. Ook bepalingen over de toegang tot infrastructuur voor goederen- en personenvervoer zijn hier opgenomen. In deze afdeling is het door de richtlijn voorgeschreven bestuurlijke en administratieve onderscheid tussen vervoer en beheer van infrastructuur geregeld om de Europese markt voor spoorwegvervoer te laten functioneren. Daarmee wordt een vrije vervoermarkt die op non-discriminatoire en transparante wijze wordt beheerd verzekerd. Op grond van de richtlijn is daarbij bepaald dat spoorwegondernemingen (bedrijven die vervoersdiensten aanbieden) die direct of indirect eigendom zijn van of worden beheerd door een lidstaat administratief gescheiden moeten zijn van de Staat. Zij moeten een onafhankelijke rechtspositie hebben (artikel 2.12 van het wetsvoorstel). Een spoorwegonderneming moet vervolgens functioneren volgens commerciële beginselen, zodat concurrentie op de spoorwegmarkt kan optreden. Of de onderneming in eigendom is van de Staat of een puur private onderneming betreft maakt dan niet uit. In beide gevallen worden zij bijvoorbeeld geacht bedrijfsplannen op te stellen en hun boekhouding zo in te richten dat zij als een private onderneming bestuurd worden.

De sera-richtlijn geeft ook de kaders mee voor de vrije toegang tot de infrastructuur voor spoorwegondernemingen. Dit geldt niet alleen voor goederenvervoer of internationaal passagiersvervoer, de gewijzigde sera-richtlijn introduceert ook toegang tot de binnenlandse markt voor passagiersvervoer zonder concessie. Daarmee ontstaat er een stelsel dat - naast openbaar personenvervoer per trein dat met een openbare dienstcontract wordt aangeboden - (openbare) personenvervoerdiensten kent die zonder concessie toegang kunnen krijgen tot de spoorweginfrastructuur. Dat zegt echter nog niets over de beschikbare capaciteit voor een bepaald segment; dat wordt in het capaciteitverdelingsproces bepaald (zie paragraaf 5.7 van deze toelichting). Het economische evenwicht van een openbare dienstcontract (concessie) voor hetzelfde traject mag daarbij niet worden geschaad. Een Europese uitvoeringsverordening⁷¹ geeft aan wanneer en hoe een dergelijke toets door ACM kan worden uitgevoerd. Deze mogelijkheid tot het doen van een analyse en toets naar het economisch evenwicht in de concessie is optioneel. De sera-richtlijn geeft aan dat lidstaten hiervoor kunnen kiezen. Nederland heeft bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket gekozen voor de introductie van deze toets bij het toetreden van een open toegangstoetreders op de Nederlandse markt.

5.5 Vergunning aan de spoorwegonderneming - hoofdstuk III sera-richtlijn

Om spoorvervoersdiensten te verrichten moeten ondernemingen op grond van hoofdstuk III van de richtlijn beschikken over een vergunning (artikel 2.19 van het wetsvoorstel). Met deze vergunning wordt de onderneming een "spoorwegonderneming" in de zin van de gewijzigde sera-richtlijn. Hoofdstuk III is (opnieuw) geïmplementeerd in afdeling 2.4 van het wetsvoorstel over de voorwaarden voor de toegang tot diensten en dienstvoorzieningen. Met de vergunning – die wordt verleend door de minister – in mandaat door de ILT - wordt erkend dat de vergunninghouder als spoorwegonderneming in staat is deze vervoerdiensten te verlenen. Een vergunning wordt verleend als de betreffende onderneming voldoet aan vereisten van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en de verzekeringsplicht. In afdeling 2.4 is ook een grondslag

⁷¹ Uitvoeringsverordening 2018/1795 van 20 november 2018 (PbL 294, blz 5).

opgenomen om bij ministeriële regeling uit te werken wanneer een vergunning wordt verleend dan wel geschorst of ingetrokken en op welke wijze.

Pas op het moment dat een onderneming in het bezit is van een dergelijke vergunning en als deze onderneming een veiligheidscertificaat heeft, mag deze onderneming een toegangsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder sluiten om uiteindelijk over het spoor te mogen rijden.

5.6 Vergoeding gebruiksrechten en capaciteitsverdeling

5.6.1 Hoofdstuk IV van de sera-richtlijn

In afdeling 2.5 van het wetsvoorstel is hoofdstuk IV van de gewijzigde sera-richtlijn geïmplementeerd. Hoofdstuk IV gaat over de vergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, de vergoeding voor de toegang tot de dienstvoorzieningen en de vergoeding voor het gebruik van de diensten in die voorzieningen en de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit.

In het wetsvoorstel wordt het door de richtlijn genoemde woord "heffing" vervangen door "vergoeding". Heffingen zijn in het Nederlandse rechtssysteem een belasting, terwijl het hier gaat om een vergoeding van de kosten voor gebruik. Voor de vergoeding van het minimum toegangspakket dienstvoorzieningen is al bij de implementatie van het Derde Spoorwegpakket gekozen voor het begrip vergoeding. Voor de prijsprikkels wordt naast het begrip vergoeding het woord korting voor "heffing" geïntroduceerd.

De bepalingen in afdeling 2.5 gaan over de netverklaring, het vergoedingenkader, de vergoedingen voor gebruik van infrastructuur voor gebruik van dienstvoorzieningen en de diensten in die voorzieningen, de kaderovereenkomst, de wijze van verdeling van capaciteit van spoorweginfrastructuur en de jaarlijks door de infrastructuurbeheerder op te stellen toegangsovereenkomst.

De netverklaring (artikel 2.22) is een document van de infrastructuurbeheerder met informatie over onder meer de aard en de toegangsmogelijkheden van de door hem beheerde spoorweginfrastructuur. Deze informatie is vooral bedoeld voor spoorwegondernemingen die van de infrastructuur gebruik (willen) maken. De verklaring moet daarom algemeen beschikbaar worden gesteld.

5.6.2 De gebruiksvergoeding en andere vergoedingen

Een spoorwegonderneming kan alleen van de spoorweginfrastructuur gebruik maken nadat met de beheerder een toegangsovereenkomst is gesloten (artikel 2.23). Onderdeel van deze overeenkomst is ook de afgesproken capaciteit. Op het moment dat de spoorwegonderneming deze toegangsovereenkomst sluit gaat hij ermee akkoord dat hij betaalt voor het rijden over de infrastructuur. Dit betreft de vergoeding voor het zogenoemde minimumtoegangspakket (artikel 2.26). Deze overeenkomst gaat onder meer in op de kwaliteit die de beheerder biedt, en de vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur dat de spoorwegonderneming of vervoerder moet betalen. Dit is niet anders dan in de huidige situatie.

Het wetsvoorstel bevat net als de huidige wetgeving verder (grondslagen voor) regels voor het minimumtoegangspakket en de daarvoor te betalen vergoeding (artikel 2.25). Het gaat hier naast het toegangspakket om de in de richtlijn bedoelde vergoedingen, zijnde een vergoeding die een spoorwegonderneming betaalt aan de infrastructuurbeheerder. Deze is gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding stelt de infrastructuurbeheerder een methode vast (artikel 2.24). In Nederland is aanvullend bepaald dat deze goedkeuring door de ACM behoeft. Naast het minimumtoegangspakket bevat het wetsvoorstel regels omtrent de extra bijtelling of heffing, de

dienstvoorzieningen en de te betalen vergoedingen voor het gebruik hiervan, alsmede prijsprikkels om op specifieke prestaties te kunnen sturen, en bijtellingen of kortingen ten behoeve van een efficiënt gebruik van de capaciteit op het spoor netwerk.

5.6.3 Capaciteitsverdeling

Met dit wetsvoorstel worden de regels uit de richtlijn voor capaciteitsverdeling geïmplementeerd. De sera-richtlijn biedt aan lidstaten de ruimte om hier zelf verdere uitwerking aan te geven. Daartoe is een grondslag voor uitwerking bij AMvB opgenomen (artikel 2.29 van het wetsvoorstel). In 2018⁷² is aangekondigd dat de Nederlandse capaciteitsverdelingsregels worden herzien naar aanleiding van een evaluatie van het huidige stelsel.⁷³ Deze herziening betreft vooral aanpassing van lagere regelgeving. Vanwege de drukte op het Nederlandse spoorwegnet gaan nationale regels vooral over de mogelijkheid prioriteiten te stellen bij de verdeling van de capaciteit. Dat is aan de orde op de spoorwegen waar ProRail de infrastructuurbeheerder is: de rijksspoorwegen. Deze prioriteringsregels gaan onder meer over:

- de vaststelling van minimale niveaus van capaciteit voor daarbij aangegeven deelmarkten van het goederenvervoer en het personenvervoer;
- de prioriteitscriteria als bedoeld in artikel 47, derde tot en met vijfde lid, van de sera-richtlijn;
- gevallen waarin capaciteit tot een bepaald tijdstip is voorbehouden voor bepaalde soorten gebruik van de spoorweginfrastructuur en vanaf welk tijdstip deze capaciteit beschikbaar is voor ander gebruik.

Op grond van het wetsvoorstel kan – net als nu – tussen een spoorwegonderneming of vervoerder en de beheerder ook een kaderovereenkomst worden gesloten (artikel 2.30). Het gaat om overeenkomsten met capaciteitsafspraken met een langere looptijd dan een toegangsovereenkomst. Toegangsovereenkomsten betreffen in Nederland één dienstregelingsjaar. Kaderovereenkomsten bieden door de langere looptijd meer zekerheid aan spoorwegondernemingen of vervoerders die langer willen vooruitkijken dan één jaar. Kaderovereenkomsten zijn tot op heden in Nederland weinig tot niet gebruikt. In het licht van de herziening van de capaciteitsverdelingsregels wordt opnieuw gekeken naar het nut van kaderovereenkomsten.

De infrastructuurbeheerder verdeelt capaciteit op een transparante en non-discriminatoir wijze op basis van de aanvragen die binnenkomen. Dat gebeurt in de jaardienstverdeling. Gerechtigden kunnen capaciteit aanvragen. Op basis daarvan gaat de infrastructuurbeheerder een jaardienstverdeling maken. Het kan zo zijn dat er meerdere aanvragen voor een bepaald pad zijn. Nadat alle aanvragen binnen zijn start de coördinatie fase. De Infrastructuurbeheerder gaat in gesprek met de aanvragers van capaciteit om zoveel mogelijk aanvragen te honoreren, en door middel van coördinatie zo veel mogelijk aanvragen met een zo efficiënt mogelijke benutting van het spoor te honoreren.

Op het moment dat partijen er niet uitkomen, kan de infrastructuurbeheerder delen van de infrastructuur overbelast verklaren. Op dat moment gelden prioriteitscriteria. Daarvoor kunnen door de lidstaat kaders worden meegegeven. Nederland heeft dergelijke kaders en zal ook bij herziening van de capaciteitsverdelingsregels invulling geven aan de kaders waarbinnen de infrastructuurbeheerder kan prioriteren en verdelen.

Na prioritering stelt de infrastructuurbeheerder en jaardienstverdeling op en per spoorwegonderneming landen uiteindelijk de overeengekomen paden in een bijlage bij de toegangsovereenkomst die de spoorwegonderneming met de infrastructuurbeheerder sluit.

Railfreight corridors

Uitvoeringsverordening 913/2010 EU heeft tot doel de totstandbrenging en organisatie van één Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer met een aantal internationale

⁷² Kamerstukken II 2018/19, 29 984 nr. 790 (brief van de staatssecretaris van infrastructuur en waterstaat van 27 september 2018).

⁷³ Evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur - *Eindrapportage Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling* – Andersson Elffers Felix, 13 juli 2018.

spoorgoederencorridors met als basis internationale optimalisatie. Hierbij is het doel om de efficiëntie van het goederenvervoer per spoor te verbeteren.

De uitvoeringsverordening legt een aantal internationale spoorwegcorridors vast die ervoor moet zorgen dat goederentreinen probleemloos kunnen doorrijden over de landsgrenzen heen. Deze verordening regelt de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen.

5.7 Nationale regels over toegang (gebruiksfuncties e t/m h)

Hoofdstuk 2 bevat van het wetsvoorstel tot slot nationale regels voor de toegang tot niet door de EU gereguleerde spoorweginfrastructuur. Deze zijn opgenomen in afdeling 2.6 van het wetsvoorstel. Er zijn parallellen te trekken met het Europees geregelde systeem, zij het dat de nationale regels eenvoudiger van opzet en aard zijn. Op de spoorwegen met de gebruiksfuncties e tot en met h is het aantal partijen dat bij spoorwegen betrokken is beperkter dan bij EU-gereguleerde spoorwegen. Daardoor kan voor spoorwegen met deze gebruiksfuncties met eenvoudiger regels kan worden volstaan.

De spoorwegen met gebruiksfunctie e zijn uitsluitend bedoeld voor stedelijk en voorstedelijk personenvervoer per trein en zullen dan ook uitsluitend voor dat doel mogen worden gebruikt. In principe wordt dit stedelijke en voorstedelijke openbaar personenvervoer in opdracht van een overheid uitgevoerd. De systematiek van de Wp2000 ligt hieraan ten grondslag. Voor vervoer per tram, metro of lightrail (gebruiksfunctie f) geldt hetzelfde. Vaak zijn de beheerder van de infrastructuur en de vervoerder in één organisatie ondergebracht. Daarom moet de toegang transparant en non-discriminatoir geregeld worden.

Voor toelating tot het spoor dient de vervoerder met de beheerder op grond van artikel 2.31 van het wetsvoorstel een toegangsovereenkomst te sluiten. In deze overeenkomst wordt vastgelegd de aan de vervoerder toegewezen capaciteit, de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur die de vervoerder mag verwachten en de dagen en tijdstippen waarom de vervoerder van de lokale spoorweginfrastructuur gebruik mag maken. Het bestuursorgaan regelt in een beleidskader welke toewijzingscriteria gelden. De aan de vervoerder toegewezen capaciteit is slechts voor die vervoerder bedoeld. Het is niet toegestaan om een deel, of de gehele toegewezen capaciteit aan een andere vervoerder over te dragen. Hiermee wordt voorkomen dat de beheerder en indirect het bevoegd gezag, geen zicht hebben op het gebruik van de spoorweginfrastructuur.

De railverbindingen die voor openbaar personenvervoer per tram, metro of lightrail dienen kunnen ook voor andere doeleinden worden aangewend, zoals voor incidentele ritten met voertuigen die deel uitmaken van een verzameling historische voertuigen of voor goederenvervoer. In de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag worden van tijd tot tijd ritten met oude trams georganiseerd. Die trams zijn soms in het bezit van de plaatselijke openbare personenvervoerder, soms van een particuliere stichting. De rechten en plichten van de entiteit die met de voertuigen rijdt worden in de toegangsovereenkomst vastgelegd.

Goederenvervoer kan plaatsvinden voor stedelijke distributie of voor vervoer van nationale en internationale betekenis, voor zover dit gaat om een enkele vervoerder. Spoorwegondernemingen die op EU-gereguleerd spoor rijden kunnen in specifieke gevallen toegang krijgen tot aan tram, metro of lightrailverbinding gelegen bedrijfsspooraansluitingen. De aansluiting bij de Vulcaanhaven in Vlaarding op de metroverbinding Schiedam Centrum – Hoek van Holland is hier een voorbeeld van. Het vervoer vindt, in lijn met de Europese regelgeving, plaats onder de operationele condities van het lightrailsysteem.

Deze nationale regels verschillen inhoudelijk niet met de geldende regels uit de Wet lokaal spoor. Voor de sporen met de gebruiksfunctie g zijn over het gebruik van de infrastructuur geen aanvullende regels opgenomen, omdat dit infrastructuur van particulieren betreft die uitsluitend

voor het goederenvervoer van de particuliere eigenaar van de infrastructuur zelf wordt gebruikt. Er is hier geen sprake van een met anderen te delen belang. Ook voor de spoorwegen met gebruiksfunctie h worden geen regels aan de toegang gesteld. Deze spoorwegen zijn fysiek of functioneel gescheiden van het EU-gereguleerde spoor en hebben geen betekenis voor de Europese spoorwegmarkt. De rol van deze spoorwegen ligt in het personenvervoer van lokale, toeristische of historische aard. In Nederland wordt deze functie vervuld door museumspoorwegorganisaties die met een verzameling historische spoorvoertuigen rijden op uitsluitend voor dat doel dienende infrastructuur.

6. SPOORWEGVEILIGHEID

6.1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn uitgangspunt

6.1.1 Beheersing van risico's

Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de spoorsector. Daar absolute veiligheid niet bestaat, ligt bij het werken aan veiligheid de nadruk op het beheersen van risico's. Om dit te bereiken staat de EU een zogenoemde "systeemgerichte benadering" voor.⁷⁴ Wijzigingen aan of op het spoor moeten worden getoetst aan hun invloed op de veiligheid.⁷⁵ Om risico's op en rond het spoor te beheersen bevat hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel regels waaraan de verschillende actoren op en rond het spoor moeten voldoen. Deze zijn grotendeels afkomstig uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn⁷⁶ die ook al in de huidige wetgeving is geïmplementeerd. De richtlijn heeft tot doel de veiligheid in het Europese spoorwegsysteem te waarborgen en in de toekomst te verbeteren.

De richtlijn geeft een gemeenschappelijk Europees kader voor:

- de harmonisatie van de verschillende nationale veiligheidsvoorschriften;
- gemeenschappelijke veiligheidsdoelen, -indicatoren en -methoden;
- verantwoordelijkheden ten aanzien van spoorwegveiligheid;
- een door spoorwegondernemingen verplicht toe te passen veiligheidsbeheersysteem en de daaraan gekoppelde veiligheids-certificering;
- een door infrastructuurbeheerders verplicht toe te passen veiligheidsbeheersysteem en de daaraan gekoppelde verlening van een veiligheidsvergunning;
- de aanwezigheid van een nationale veiligheidsinstantie en de eisen die daaraan worden gesteld, en
- onafhankelijk onderzoek naar ongevallen.

Onder de spoorwegveiligheidsrichtlijn valt een aantal rechtstreeks werkende Europese verordeningen. In dit verband zijn vooral de zogeheten GVM-verordeningen (gemeenschappelijke veiligheidsmethoden, in het Engels Common Safety Methods, afgekort CSM) van belang.⁷⁷ Het gaat hier om standaardbenaderingen om risico's in beeld te krijgen en te beperken.⁷⁸

⁷⁴ Zie artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138).

⁷⁵ Wanneer er voor de infrastructuur of de activiteiten nieuwe risico's ontstaan door een wijziging in de bedrijfsomstandigheden of door nieuw materieel.

⁷⁶ Europese richtlijn inzake de veiligheid op het spoor – herschikking (PbEU 2016, L 138/44). [2016/798]

⁷⁷ Voor de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden, zie: https://www.era.europa.eu/activities/common-safety-methods_en.

⁷⁸ Voorbeelden hiervan zijn de CSM on Risk Evaluation and Assessment (402/2013), de CSM on Supervision (1077/12), en de gedelegeerde verordening voor het vaststellen van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen (2018/762).

6.1.2 Toepassingsgebied regels spoorwegveiligheid

Het toepassingsgebied van de regels uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn is - gebaseerd op Europese regelgeving - gedefinieerd aan de hand van de gebruiksfuncties van spoorwegen. Deze indeling naar vervoersoorten is in hoofdstuk 4 van deze memorie uiteengezet. In de onderstaande tabel staat weergegeven voor welke gebruiksfuncties (delen van) de spoorwegveiligheidsrichtlijn van toepassing zijn.

Tabel 6.1: Samenvatting toepassingsgebied spoorwegveiligheidsrichtlijn gelet op gebruiksfunctie

Gebruiksfunctie spoorweg	Toepassingsgebied richtlijn en nationale keuzen
a Spoorwegen uitsluitend of overwegend bestemd voor openbaar personenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).	Van toepassing
b Spoorwegen bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).	Van toepassing
c Spoorwegen openbaar personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).	Van toepassing
d Spoorwegen bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).	Van toepassing
e Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing, maar in Nederland van overeenkomstige toepassing verklaard
f Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrailvoertuigen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing, maar regels over het veiligheidsbeheersysteem zijn in Nederland van overeenkomstige toepassing verklaard (met uitzondering interoperabiliteitsonderdelen)
g Spoorwegen in privaat eigendom die door de eigenaar of een exploitant in gebruik is voor zijn goederenvervoeractiviteiten of voor het vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).	In Nederland buiten toepassing verklaard
h Spoorwegen gereserveerd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen, artikel 1.3, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).	In Nederland buiten toepassing verklaard

Wat betreft de **gebruiksfuncties a tot en met d** geldt de spoorwegveiligheidsrichtlijn in principe altijd. Alle spoorwegondernemingen moeten ervoor zorgen dat hun veiligheidsbeheersysteem voldoet aan de (Europese) eisen op het moment dat zij gebruik maken van spoorwegen met deze gebruiksfuncties. Het is van belang op deze spoorwegen met deze gebruiksfuncties – die veelal onderdeel uitmaken van het Europese netwerk - een uniform veiligheidsniveau in stand te houden.

Wat betreft **gebruiksfunctie e** is de spoorwegveiligheidsrichtlijn niet van toepassing, maar van overeenkomstige toepassing verklaard. Het gaat hier weliswaar om een gebruiksfunctie die (nog) niet in Nederland aanwezig is, maar de regering sluit niet uit dat in de toekomst behoefte ontstaat aan spoorwegen met deze gebruiksfunctie. Dan is het van belang om met het oog op de spoorwegveiligheid aan te sluiten bij de Europese eisen voor eventuele toekomstige gevallen. Het vervoersysteem op dit gebruikstype heeft namelijk de kenmerken van een treinsysteem zoals die ook op spoorwegen met de gebruikstypen a tot en met d rijden.

De spoorwegveiligheidsrichtlijn geldt ook niet op spoorwegen met de **gebruiksfunctie f**, maar kan van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Dat gebeurt in dit wetsvoorstel alleen wat betreft het veiligheidsbeheersysteem. De regering vindt dit noodzakelijk, omdat dergelijke systemen van wezenlijk belang zijn voor de veiligheid op spoorwegen met deze gebruiksfunctie. Wat betreft spoorwegen met de **gebruiksfuncties g en h** is de spoorwegveiligheidsrichtlijn buiten toepassing verklaard. Lidstaten kunnen namelijk bepalen dat maatregelen tot uitvoering van de

richtlijn niet van toepassing zijn op spoorweginfrastructuur (met inbegrip van zijsporen) die privaat eigendom is, alleen door de eigenaar of exploitant wordt gebruikt voor zijn vrachtvervoeractiviteiten of het vervoer betreft van personen voor niet commerciële doeleinden, spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik of spoorvoertuigen gereserveerd voor strikt lokaal of toeristisch gebruik en voor lightrailvoertuigen op doorreis. De regering vindt dit regime hier onevenredig zwaar voor dit type spoorwegen. Ook brengt het een te grote administratieve last met zich mee. Wel wordt – met het oog op de veiligheid – nationaal voorgeschreven dat de private beheerder en de vervoerder zorg draagt voor een veilig gebruik en vervoer van en op de infrastructuur. Dat is nu in het Besluit bijzondere spoorwegen ook al zo geregeld.

De paragrafen 6.2 tot en met 6.4 gaan over door de EU gereguleerde spoorwegen. Paragraaf 6.5 gaat over veiligheid op niet door de EU gereguleerde spoorwegen.

6.2 EU-gereguleerde spoorwegen

6.2.1 Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie

De infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen worden in de spoorwegveiligheidsrichtlijn – en daarmee in het wetsvoorstel – als belangrijkste actoren van het spoorwegsysteem gezien (naast houders van spoorvoertuigen en met onderhoud belaste entiteiten, artikel 3.2 van het wetsvoorstel). Zij hebben expliciet een verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem, elk voor het eigen deel van het systeem. De veilige exploitatie wordt geborgd door de plicht een veiligheidsbeheersysteem te hebben voor de spoorwegondernemingen en spoorweginfrastructuurbeheerders (artikel 3.3 van het wetsvoorstel). In voorkomende gevallen hebben zij hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid, samen met eventuele andere actoren. Het vraagt om een goede samenwerking tussen alle actoren die een potentiële invloed op de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem hebben zoals de infrastructuurbeheerders, de spoorwegondernemingen en de met onderhoud belaste entiteiten. Om risico's te beperken moeten zij daarom niet alleen ieder afzonderlijk veiligheidsvoorschriften en -normen toepassen, maar ook samenwerken door bijvoorbeeld samen maatregelen te nemen. De lidstaat moet erop toezien dat de veiligheid op het spoor over de gehele linie wordt gehandhaafd en waar dat redelijkerwijs mogelijk is voortdurend wordt verbeterd.

6.2.2 Veiligheidsbeheersysteem

Het doel van een veiligheidsbeheersysteem is het inventariseren van risico's en het beheersen ervan. Als het veiligheidsbeheersysteem op orde is, dan komt de infrastructuurbeheerder in aanmerking voor een veiligheidsvergunning en de spoorwegonderneming voor een veiligheidscertificaat. Zonder dit mogen zij hun operatie niet uitvoeren (zie verder de paragrafen 6.2.3 en 6.2.4).

Het veiligheidsbeheersysteem (artikel 3.3 van het wetsvoorstel) moet zorgen voor de beheersing van alle risico's die door de activiteiten van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming ontstaan.⁷⁹ Het systeem is ook het instrument om te werken aan een permanente verbetering van de veiligheid op het spoor. Een veiligheidsbeheersysteem is in de spoorwegveiligheidsrichtlijn omschreven als "de organisatie, de regelingen en procedures die door een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming zijn vastgesteld om hun activiteiten veilig te laten verlopen".⁸⁰ Dit omvat het geheel van processen dat bijdraagt tot de beheersing van veiligheidsrisico's bij het ontwerp, de planning, de aflevering en de controle over activiteiten, als onderdeel van de bedrijfsvoering van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming. Met een dergelijk systeem kunnen zij aantonen dat hun organisatie:

⁷⁹ Dit was geregeld in artikel 16a (veiligheidsvergunning voor beheerders) en artikel 31 van de Spoorwegwet 2005 (veiligheidscertificaat voor spoorwegondernemingen).

⁸⁰ Artikel 3, negende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

- alle toepasselijke veiligheidsverplichtingen naleeft, en
- een gestructureerde aanpak toepast voor het identificeren van gevaren en het beheersen van risico's die verband houden met de activiteiten van de organisatie, zowel de technische, menselijke én organisatorische dimensie.

Voor het hierboven genoemde systeem is het nodig om veiligheid op een eenduidige wijze te bepalen en uit te drukken. Dit is vastgelegd in een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling.⁸¹ Daarnaast introduceert de spoorwegveiligheidsrichtlijn een stelsel van gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's) en -doelen (GVD-en) en een gemeenschappelijke veiligheidsmethode (GVM) om veiligheidsniveaus te bepalen.⁸² Dat maakt het mogelijk om het spoor en het vervoer daarop als één systeem te beschouwen.

6.2.3 Veiligheids certificering

Spoorwegondernemingen moeten op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn beschikken over een 'uniek veiligheidscertificaat (de artikelen 3.4 en 3.5 van het wetsvoorstel). 'Dit certificaat geldt als bewijs dat de betrokken spoorwegonderneming haar veiligheidsbeheersysteem op orde heeft en in staat is veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied. Het Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA) is bevoegd veiligheidscertificaten ("single safety certificates") af te geven voor spoorwegondernemingen die hun exploitatiegebied in één of meer lidstaten hebben. Zij doen dit op aanvraag van de betreffende spoorwegonderneming.

Om een veiligheidscertificaat te verkrijgen, moeten spoorwegondernemingen een aanvraag indienen via het digitale één-loketsysteem, de One-Stop Shop.⁸³ Als een onderneming slechts in één land actief is, kan dit certificaat worden aangevraagd bij de nationale veiligheidsinstantie van dat betreffende land (in Nederland de ILT), eveneens via de One-Stop Shop.

6.2.4 Veiligheidsvergunning

Voor het beheer en de exploitatie van spoorweginfrastructuur heeft de infrastructuurbeheerder - net als nu - een veiligheidsvergunning nodig van de nationale veiligheidsinstantie in de lidstaat waar de spoorweginfrastructuur zich bevindt (artikel 3.7 van het wetsvoorstel). De veiligheidsvergunning bevestigt dat het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder is goedgekeurd en dat in dat systeem de nodige voorzieningen en procedures zijn opgenomen om te voldoen aan de specifieke vereisten van een veilig ontwerp, een veilig onderhoud en een veilige exploitatie van de spoorweginfrastructuur. Een veiligheidsvergunning is vijf jaar geldig en kan op verzoek van de infrastructuurbeheerder worden vernieuwd. Zij wordt geheel of gedeeltelijk herzien wanneer de infrastructuur, het subsysteem seingeving of energie of de beginselen van de exploitatie en het onderhoud ervan, ingrijpend veranderen. De infrastructuurbeheerder stelt de nationale veiligheidsinstantie onverwijld van die wijzigingen in kennis. In geval van grensoverschrijdende infrastructuur werken de bevoegde nationale veiligheidsinstanties met elkaar samen om de veiligheidsvergunningen te verstrekken.

6.2.5 Met onderhoud belaste entiteiten

Ook met onderhoud belaste entiteiten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid (artikelen 3.10 en 3.11 van het wetsvoorstel). Het gaat hier om bedrijven die spoorvoertuigen onderhouden. Zij moeten ervoor zorgen dat spoorvoertuigen in veilige staat zijn. Daartoe zetten zij een onderhoudssysteem op. De kenmerken van dit systeem worden - op grond van het wetsvoorstel - bij ministeriële regeling bepaald.⁸⁴ Met onderhoud belaste entiteiten moeten bovendien een certificaat hebben. Dit wordt door de minister van Infrastructuur en Waterstaat verleend (de facto

⁸¹ Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 402/2013.

⁸² Dit is geregeld in de artikelen 5 tot en met 7 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 3.3 van het wetsvoorstel.

⁸³ Artikel 12 van de Spoorwegbureauverordening. De toepasselijkheid is geregeld in artikel 3.7 van het wetsvoorstel.

⁸⁴ Nieuw in dit wetsvoorstel is dat dit bij ministeriële regeling wordt bepaald. Inhoudelijk gezien is dit niet nieuw.

door de ILT in mandaat) De spoorvoertuigen zelf moeten zijn geregistreerd in een voertuigregister. Anders mogen ze niet worden gebruikt.

6.2.6 Conformiteitsbeoordelingsinstanties

De minister van Infrastructuur en Waterstaat besluit op aanvraag tot aanmelding bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie van in Nederland gevestigde onafhankelijke beoordelingsinstanties (artikel 3.12 van het wetsvoorstel). Een aangemelde beoordelingsinstantie is bevoegd om de bij die aanmelding beschreven conformiteitsbeoordelingen uit te voeren of uit te laten voeren. Het gaat dan om beoordelingen op het gebied van spoorwegveiligheid aan de hand van de toepasselijke gemeenschappelijke veiligheidsmethoden. De beoordelingsinstanties worden assessment bodies (AsBo's) genoemd. Als blijkt dat een beoordelingsinstantie niet meer voldoet aan de eisen om te worden aangemeld of de voor die beoordelingsinstantie geldende verplichtingen niet naleeft, kan de minister de aanmelding beperken of intrekken.

Bij ministeriële regeling kan een nationale accreditatie-instantie worden aangewezen om de beoordeling van aanvragen te verrichten en controles op beoordelingsinstanties uit te voeren. Ook kunnen regels worden gesteld over onder meer taken, te hanteren procedures en eisen aan de beoordelingsinstanties zelf.

6.3 Verantwoording, sturing en toezicht op de sector

6.3.1 Verantwoordelijkheden van de nationale overheid

Om de gewenste "systeemgerichte benadering" voor spoorwegveiligheid te laten werken, beleggen lidstaten op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn de verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem expliciet bij infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen. Op grond van de richtlijn hebben lidstaten de taak erop toe te zien dat de veiligheid op het spoor over de gehele lijn wordt gehandhaafd.

De richtlijn benoemt expliciet diverse instanties die bij het toezicht een rol vervullen. Het gaat dan – naast de lidstaat zelf – om:

- de NVi waarvan de taken in het wetsvoorstel bij de ILT zijn belegd (zie artikel 7.1);
- het nationale onderzoeksorgaan, in Nederland de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV);⁸⁵
- het Spoorwegbureau van de Europese Unie.

Voor de taken en bevoegdheden van de NVi wordt in het wetsvoorstel verwezen naar de spoorwegveiligheidsrichtlijn.⁸⁶ Deze instantie is op grond van het wetsvoorstel (en de richtlijn) ook verantwoordelijk voor de jaarlijkse publicatie van een rapport over haar activiteiten in het voorafgaande jaar. Dit jaarlijks rapport moet aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie worden aangeboden. Het gaat in op de ontwikkeling van de spoorwegveiligheid en de beheersing van risico's.

6.3.2 Verantwoording ontwikkeling veiligheid

De NVi heeft informatie nodig om haar verantwoordelijkheden inzake het jaarverslag waar te kunnen maken. Daarom regelt het wetsvoorstel - uitgaande van de spoorwegveiligheidsrichtlijn - ook dat de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen een jaarlijks rapport indienen. Zij doen dat bij de NVi. Hierin doen zij verslag van de ontwikkeling van de veiligheid op het spoor en de wijze waarop zij de risico's beheersen. Dit vloeit voort uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁸⁵ De OvV is in 2005 in het leven geroepen op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad Voor Veiligheid die ook de taken en bevoegdheden van de raad regelt.

⁸⁶ Artikel 16 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De toepasselijkheid is geregeld in artikel 7.1 van het wetsvoorstel.

Naast het jaarverslag dat de nationale veiligheidsinstantie opstelt voor het Spoorwegbureau van de Europese Unie, rapporteert de ILT jaarlijks aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit jaarverslag kent geen wettelijke grondslag⁸⁷, maar vloeit voort uit de beleidskaders voor spoorwegveiligheid, op dit moment de Beleidsagenda spoorveiligheid 2020-2025. Dit jaarverslag is het vertrekpunt voor beleidssturing door het Rijk, die zo invulling geeft aan haar bestuurlijke en beleidsverantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid.

6.3.3 Beoordeling van en werken aan veiligheid door de ILT

Veiligheidsbeoordeling

De lidstaat is volgens de spoorwegveiligheidsrichtlijn verantwoordelijk voor het behalen van de Europees gestelde gemeenschappelijke veiligheidsdoelen. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn in de richtlijn geïntroduceerd als de veiligheidsniveaus die ten minste moeten worden behaald.⁸⁸ Achteruitgang is niet toegestaan. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn bindend voor de lidstaat, niet voor individuele partijen in de sector. De doelen werken door naar spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders via afspraken met deze spoorpartijen (zoals bijvoorbeeld over STS-passages⁸⁹), beleidsprioriteiten en wet- en regelgeving waar spoorwegondernemingen of spoorweginfrastructuurbeheerders zich aan moeten houden.

Voor het monitoren van de trendmatige ontwikkeling worden gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's) toegepast. Deze zijn opgenomen in een uitvoeringsverordening⁹⁰ die is gebaseerd op de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Deze verordening wordt periodiek per lidstaat herzien. In het jaarlijks rapport aan de ILT dienen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hierover te rapporteren. De ILT rapporteert hierover aan de ERA, waar de algehele staat van de veiligheid en van de verschillende indicatoren gemonitord wordt. Omdat dit rechtstreeks werkende verordeningen zijn, zijn deze doelen en indicatoren niet als zodanig terug te vinden in het wetsvoorstel. Wel vormen deze de basis van de veiligheidsrisicobenadering waarop het beleid van de lidstaten maar ook de Europese eisen aan het veiligheidsbeheersystemen gebaseerd zijn.

Beoordeling aanvullend op Europese indicatoren

Het huidige Europese systeem van veiligheidsindicatoren en -methoden kent beperkingen. Het oorspronkelijke doel van de systematiek van de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen was het monitoren van de veiligheid en het achteraf kunnen vaststellen of de spoorwegveiligheid niet is afgenomen. Daardoor sluit het onvoldoende aan bij een proactieve manier van veiligheidsmanagement. Ook is de methode minder geschikt voor gebruik bij categorieën waar slechts kleine aantallen ongevallen en slachtoffers zijn. Deze lage aantallen ongevallen en letsels zijn moeilijk trendmatig te gebruiken. Het aantonen van een verband tussen risicobeheersende maatregelen en de ontwikkeling in significante ongevallen is bijzonder lastig of niet mogelijk. Daarmee is het op basis van de veiligheidsdoelstellingen niet altijd mogelijk om scherpe conclusies of adequate maatregelen te formuleren. Daarbij komt dat onderliggende risicofactoren in de gebruikte indicatoren onvoldoende tot uitdrukking komen. Vandaar dat de ILT – in haar rol als inspectiedienst van het ministerie – in haar jaarverslag aan de minister dieper ingaat op deze achterliggende risicofactoren, mede gebaseerd op incidenten en bijna-incidenten. Deze geven meer aanknopingspunten om risicobeperkende maatregelen te ontwerpen.

Op dit moment zijn incidenten en bijna-incidenten geen onderdeel van de indicatoren zoals opgenomen in de Europese spoorwegveiligheidsrichtlijn. Met een rapportage- en meldplicht voor incidenten, die onder 6.6 nader wordt toegelicht, kan de ILT deze informatie wel verkrijgen. Deze informatie kan gebruikt worden voor de beoordeling van algehele veiligheid. Opgemerkt dient te

⁸⁷ Formeel gezien is immers de minister van Infrastructuur en Waterstaat zelf de Nationale Veiligheidsinstantie. Rapportage van de ILT aan de minister ligt daarom voor de hand.

⁸⁸ Deze doelen worden uitgedrukt in genormaliseerde waarden per treinkilometer of reizigerskilometer en niet in absolute aantallen.

⁸⁹ STS-passages (stoptoned sein) is het ongeoorloofd passeren van een stoptoned of gesloten sein.

⁹⁰ Het gewijzigde uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie 2012/226/EU betreffende de tweede reeks gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor het spoorwegsysteem, PbEU L334, blz. 37.

worden dat in EU-verband een verordening "Common Safety Method on the Assessment of the Safety Level and Safety Performance of Operators at National and Union level" in voorbereiding is. De herziening van de te rapporteren indicatoren aan de ERA wordt hier waarschijnlijk ook een onderdeel van.

ALARP-principe

Ook als de doelstellingen zijn gehaald, geldt het principe dat risicobeperkende maatregelen niet mogen worden nagelaten als deze wenselijk, haalbaar en betaalbaar zijn ("van goed naar beter"). Dit wordt ook wel het ALARP-principe genoemd. ALARP staat voor "as low as reasonably practicable", ofwel "zo laag als redelijkerwijs mogelijk". "Redelijkerwijs" betekent dat de potentiële risicovermindering en mogelijke andere voordelen worden afgewogen tegen de kosten en mogelijke andere nadelen (ofwel integrale kosten-baten evaluatie). Met de ALARP-benadering wordt door de sectorpartijen afgewogen of er haalbare en betaalbare maatregelen zijn die bijdragen aan verbetering van de veiligheid en kan beter ingezet worden op de potentieel grootste veiligheidswinst. Dit is een voortdurend onderwerp van gesprek tussen de sectorpartijen, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de NVi. Het ALARP-principe is dus van belang bij keuzen van veiligheidsmaatregelen. Een wettelijke basis wordt voorsnog niet noodzakelijk geacht.

Tijdelijke veiligheidsmaatregelen opgelegd door de NVi

De NVi kan bij constatering van een ernstig veiligheidsrisico onmiddellijk tijdelijke veiligheidsmaatregelen nemen over de bij het ernstige veiligheidsrisico betrokken actoren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het opschorten of beperken van activiteiten van die actoren (artikel 3.9 van het wetsvoorstel) doordat het veiligheidscertificaat of delen daarvan worden beperkt.

6.4 Eisen spoorwegveiligheid voor niet door EU gereguleerd spoor

Ook op niet door de EU gereguleerde spoorwegen staat de veiligheid voorop. Op grond van artikel 3.15 geldt dat alle actoren die een potentiële invloed op de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem hebben, voor hun eigen aandachtsgebied en binnen de grenzen van hun bevoegdheden verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem en verplicht zijn de risico's te beheersen.

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie e - een vorm van spoorvervoer dat in Nederland nu nog niet voorkomt, heeft de regering ervoor gekozen dicht bij het EU-recht te blijven door dit van overeenkomstige toepassing te verklaren op sporen met deze gebruiksfunctie (artikel 3.14 van het wetsvoorstel). Deze vorm van vervoer heeft dusdanige treinkenmerken dat met het oog op de veiligheid gekozen is voor aansluiting bij de (uniforme) Europese regels. Ondernemingen die dergelijke sporen treindiensten exploiteren moeten een door de ILT afgegeven veiligheidscertificaat hebben en een veiligheidsbeheersysteem dat passend is bij het gebruik van dat spoor. Voor de gebruiksfuncties waarop de spoorveiligheidsrichtlijn niet van toepassing is (de gebruiksfuncties f, g en h), zijn de nationale veiligheidseisen in afdeling 3.2 van het wetsvoorstel verder gespecificeerd. Deze nationale voorschriften zijn gericht op het borgen van de al hoge spoorwegveiligheid en op het beperken van de risico's op (dodelijke) ongevallen. Voor spoorwegen met gebruiksfunctie f blijven, net als in de Wet lokaalspoor, het veiligheidsbeheersysteem voor zowel de vervoerder als de beheerder verplicht (artikel 3.18 en 3.19 van het wetsvoorstel). Een vervoerder mag pas gebruik maken van de infrastructuur als hij een veiligheidscertificaat heeft ontvangen van het voor die spoorweg verantwoordelijke bevoegd gezag. Dat veiligheidscertificaat wordt door het bevoegd gezag afgegeven als de vervoerder beschikt over een veiligheidsbeheerssysteem dat voldoet aan de eisen die bij of krachtens het wetsvoorstel zijn gesteld. Deze eisen worden op een lager niveau van regelgeving uitgewerkt. De uitwerking zal niet afwijken van hetgeen nu in de Wet lokaalspoor is geregeld hetgeen erop neerkomt dat de eisen overeen zullen komen met de eisen voor het door de EU gereguleerde spoor, met uitzondering van de interoperabiliteitseisen. Tram, metro en lightrailstelsel hoeven immers niet met het Europese netwerk interoperabel te zijn. Een eenmaal afgegeven veiligheidscertificaat kan door het bevoegd

gezag gewijzigd worden als de veiligheid rondom de spoorweg dat noodzakelijk maakt. Ook kan het bevoegd gezag - naast het reguliere handavingsinstrumentarium - een veiligheidscertificaat intrekken als de vervoerder in strijd handelt met de gestelde regels.

Voor spoorwegen met de gebruiksfuncties g en h worden in het wetsvoorstel niet direct regels gesteld aan veiligheidsbeheersystemen en veiligheidscertificaten zoals dat voor de spoorwegen met gebruikstype e en f wel wordt gedaan. De particuliere ondernemer die de spoorweg exploiteert is verantwoordelijk voor de veiligheid. De minister ziet daarop toe. In lagere regelgeving worden, op grond van het voorgestelde artikel 3.16, voor deze spoorwegen en hun exploitanten regels gesteld ten aanzien van maatregelen en voorzieningen op het gebied van veiligheid en risicobeheersing. Net als in het huidige Besluit bijzondere spoorwegen zullen de exploitanten een risicoanalyse moeten opstellen en maatregelen moeten treffen om de risico's te mitigeren. Die analyse en de maatregelpakketten moeten aan de ILT ter goedkeuring worden voorgelegd.

6.5 Meldingen van en onderzoek naar ongevallen en incidenten

6.5.1 Bevorderen veiligheidscultuur

De regering wil in navolging van de EU binnen de spoorsector een veiligheidscultuur bevorderen, ter versterking van het veiligheidsmanagement. Dit geldt met name voor spoorwegen met de gebruiksfuncties a tot en met d. Het personeel van spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders wordt daarom aangemoedigd bij te dragen aan de ontwikkeling van veiligheid. Via het veiligheidsbeheersysteem bevorderen infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen een cultuur van wederzijds vertrouwen en leren, waarin het personeel wordt aangemoedigd om bij te dragen tot het ontwikkelen van de veiligheid, met waarborging van de vertrouwelijkheid. De spoorwegveiligheidsrichtlijn zet daarbij in op een cultuur van vertrouwen en openheid zodat van elkaar kan worden geleerd bij fouten of incidenten.⁹¹

Daarvoor is het van belang dat deze organisaties veiligheid actief promoten en een "just culture" bevorderen. In een dergelijke cultuur wordt het maken van fouten geaccepteerd als onderdeel van "normale" operationele processen. Fouten worden bespreekbaar gemaakt en gedeeld zonder dat dat gelijk consequenties heeft voor betrokkenen. Alleen dan kan van fouten en incidenten worden geleerd. Ze worden immers eerder gemeld en daarmee zichtbaar. Om dezelfde reden moet onderzoek en analyse van voorvallen zich daarom in eerste instantie richten op de werking van het systeem en de condities en factoren die de werkpraktijk beïnvloeden. Het gaat dus niet om de schuldvraag of de individuele verantwoordelijkheid van mensen die bij een incident waren betrokken. Handhaving is alleen aan de orde indien sprake is van grove nalatigheid, opzettelijke overtredingen en destructieve handelingen die het veiligheidsniveau ernstig aantasten.

Afdeling 3.3 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over ongevallen en incidenten, uitgaande van de hierboven beschreven benadering. Ook wordt ingegaan op onderzoek naar ongevallen.

6.5.2 Meldingen en incidenten

De spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders zijn – als belangrijkste actoren - primair verantwoordelijk voor de veiligheid op het spoor. Dit volgt direct uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Het borgen van de veiligheidscultuur en het stimuleren van een "just culture" horen hierbij. Op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn⁹² moeten procedures voor het melden van ongevallen, incidenten, bijna-ongelukken en andere gevaarlijke situaties onderdeel uitmaken van het veiligheidsbeheersysteem. In de gedelegeerde verordening 2018/762 is onder "leren van ongevallen en incidenten" een rapportageverplichting aan de betreffende nationale instanties opgenomen voor organisaties met een veiligheidsbeheersysteem.

⁹¹ In overweging 10 en artikel 9 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁹² Artikel 9, derde lid, onderdeel i, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

Daarom bevat het wetsvoorstel voor infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen een meldplicht voor ongevallen en incidenten aan de ILT. De meldplicht voor ongevallen is op dit moment opgenomen in het Besluit spoorverkeer. De meldplicht voor incidenten is nieuw. Ook is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om bij of krachtens AMvB deze meldprocedure uit te werken (zie artikel 3.21 van het wetsvoorstel) zodat een eenduidig meldregime kan worden uitgewerkt. Het melden van ongevallen en incidenten aan de ILT geldt voor rijksspoor (gebruiksfuncties a tot en met e) en voor de gebruiksfuncties g en h, waar zij aansluiten op het rijksspoor. Voor lokaal spoor (gebruiksfunctie f) geldt de meldplicht zoals nu in de Wet lokaal spoor: ongevallen worden gemeld bij de toezichthouder. Voor museumlijnen en voor toeristisch en strikt lokaal geldt de meldplicht alleen voor ongevallen. Bij ongevallen op private spoorlijnen op private bedrijfsterreinen geldt de meldplicht niet. Daar geldt de Arbo-wet- en regelgeving. De spoorwegveiligheidsrichtlijn⁹³ bepaalt verder dat spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en, waar nodig, de nationale veiligheidsinstantie verplicht zijn om ongevallen en incidenten direct te melden bij het onderzoeksorgaan, in Nederland de OvV. Deze meldplichten zijn in afdeling 3.3 van het wetsvoorstel opgenomen. Voor wat betreft lokaal en privaat spoor is de meldplicht opgenomen in artikel 3.19 van het wetsvoorstel.

De melding van ongevallen en incidenten in het wetsvoorstel moet bijdragen aan de verbetering van de veiligheid op en rond het spoor. Door de voor de veiligheid relevante informatie te melden, verzamelen, op te slaan en weer te verspreiden, kan van ongevallen en incidenten geleerd worden en kunnen veiligheidsrisico's worden verkleind. De achterliggende reden is dat de ervaring leert dat, voordat een ongeval plaatsvindt, dikwijls al incidenten of andere tekortkomingen op het bestaan van veiligheidsrisico's wijzen. Als dit vroegtijdig bekend wordt kunnen corrigerende maatregelen worden genomen.

In het wetsvoorstel staat dat "eenieder" onverwijld incidenten ("een ander voorval dan een ongeval, dat de veiligheid van de spoorwegexploitatie aantast") meldt aan de ILT. Met "eenieder" wordt het spectrum van partijen aangesproken die op of rond het spoor werken, maar niet per se werkzaam zijn bij een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder. In de lagere regelgeving wordt "eenieder" verder afgebakend. Hoe ongevallen en incidenten gemeld moeten worden, wordt ook uitgewerkt in lagere regelgeving. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die zelf een intern meldsysteem hebben (volgens het VBS), kunnen hiermee direct aansluiten op het systeem van de ILT. Daarnaast zal er ook een rapportageformat beschikbaar zijn, waarmee rechtstreeks bij de ILT gemeld kan worden. Welk type voorvallen onder ongevallen en incidenten worden verstaan, wordt ook in lagere regelgeving bepaald. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk op de huidige praktijk en begrippen aan te sluiten. Hierbij worden de huidige meldformulieren van de ILT als basis gebruikt.

Analyse en follow-up

De melding van ongevallen en incidenten vallen beide onder de noemer "just culture": er dient van geleerd te worden. De ILT heeft hier ervaring mee in de luchtvaartsector, waar een verordening van kracht is voor het melden van voorvallen. De meldplicht voor spoor is hierop geïnspireerd. De informatie kan door de ILT worden gebruikt als crosscheck voor het jaarverslag spoorwegveiligheid van de ILT en om analyses te doen op nationaal niveau en bevindingen terug te koppelen aan de sector. Bij ongevallen heeft de ILT de mogelijkheid om deze direct op te volgen. De informatie die de ILT met deze meldingen verkrijgt wordt gebruikt in haar reguliere toezicht, beoordeling van veiligheidsbeheersystemen, maar ook om zicht te houden op de veiligheid op en rond het spoor. Om de meldingsbereidheid te ondersteunen is ter bescherming van de melder in artikel 3.21 van het wetsvoorstel bepaald dat wordt afgezien van bestuurlijke boetes, behalve als er sprake is van opzet, bewuste roekeloosheid of anderszins verwijtbaar tekortschieten in de beroepsverantwoordelijkheid. Dit is gedaan om "just culture" te ondersteunen. Bovendien zijn gegevens die in het kader van incidentenonderzoek zijn verzameld door of namens bestuursorganen of door ProRail niet openbaar. De afgelopen tijd hebben bestuursorganen en

⁹³ Artikel 22, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

ProRail in het kader van "just culture", samen met de rest van de spoorsector, een cultuur ontwikkeld op basis van vertrouwen, waarbinnen op een veilige manier alle relevante informatie gedeeld kan worden. Het is belangrijk dat deze cultuur van het onderling wisselen van informatie blijft bestaan zodat de veiligheid nog verder verbeterd kan worden.

Deze bepaling is een uitputtende regeling van de openbaarheid, zodat op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wob, de Wob op de gegevens, bedoeld in dat artikel, niet van toepassing is. De uitzondering ziet derhalve niet op de overige bij bestuursorganen en ProRail berustende documenten.

In dit verband wordt opgemerkt dat binnen de EU een verordening "Common Safety Method on the Assessment of the Safety Level and Safety Performance of Operators at National and Union level" in voorbereiding is. Als duidelijk is of deze verordening aansluit bij hetgeen in dit voorgestelde artikel wordt geregeld over de meldplicht zal bezien worden of dit artikel in deze vorm nog nodig is.

6.5.3 Onderzoek

In de huidige Spoorwegwet en Wet lokaal spoor is voor de minister wat betreft hoofdspoorwegen of voor het bevoegd gezag voor de lokale spoorweginfrastructuur de mogelijkheid opgenomen voor het doen van onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op het spoor. Deze bepalingen zijn samengebracht in afdeling 3.3 van het wetsvoorstel (artikel 3.22). In de praktijk voert de ILT dit onderzoek uit voor alle spoorwegen. Bij het uitvoeren van het onderzoek wordt gekeken naar de oorzaken van de betreffende incidenten. Dit onderzoek is onder andere bedoeld om tijdig regelgeving en beleid bij te kunnen stellen. Naast de ILT kunnen de spoorwegondernemingen en de OvV onderzoek doen. Deze onderzoeken kunnen in de praktijk parallel aan elkaar worden uitgevoerd. De onderzoekende partijen stemmen in dat geval met elkaar af wie welk onderzoeksdeel voor zijn rekening neemt. De bepalingen in de huidige Spoorwegwet en Wet lokaal spoor, namelijk dat de minister, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur zich "onthoudt van onderzoeken als de OvV een onderzoek instelt", is niet in overeenstemming met de praktijk. Daarom is deze bepaling in het wetsvoorstel geschrapt.

7. TECHNISCHE EISEN AAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN SPOORVOERTUIGEN

7.1 Interoperabiliteitsrichtlijn uitgangspunt

7.1.1 Doel, principe en onderwerpen interoperabiliteit

Eén Europese spoorwegruimte

Om Europese spoorwegen als één geheel te laten werken is interoperabiliteit van de nationale spoorwegnetwerken en toegankelijkheid van de netwerken noodzakelijk. De interoperabiliteitsrichtlijn⁹⁴ faciliteert één Europese spoorwegruimte door te voorzien in een harmonisatie technieken in de Europese Unie. Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat bepalingen ter implementatie van die richtlijn. In het wetsvoorstel is op onderdelen – daar waar dat mogelijk was – nauwer aangesloten bij de bewoordingen en systematiek van deze richtlijn en de daarop gebaseerde TSI's.

Onderverdeling spoorwegsysteem

De interoperabiliteitsrichtlijn verdeelt het spoorwegsysteem onder in subsystemen⁹⁵, die weer uit interoperabiliteitsonderdelen zijn opgebouwd. Er zijn subsystemen van structurele aard en van functionele aard. De subsystemen van structurele aard zijn infrastructuur, energie, rollend materieel en besturing en seingeving. De subsystemen van functionele aard zijn exploitatie en verkeersleiding, onderhoud, en telematicatoepassingen voor personen- en goederenvervoer.

⁹⁴ Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem van de Europese Unie (herschikking, PbEU 2016, L 138/44).

⁹⁵ Bepalingen over subsystemen zijn opgenomen in paragraaf 4.1.4 van het wetsvoorstel.

Kwalitatief hoogwaardig spoorvervoer in de Europese Unie vergt een goede verenigbaarheid van het Europese netwerk inclusief spoorvoertuigen. De "compatibiliteit" van de subsystemen infrastructuur en het rollend materieel is immers bepalend voor het niveau van de prestaties, de veiligheid, de kwaliteit van het vervoer en voor de kosten daarvan. De interoperabiliteitsrichtlijn beoogt daarom een optimaal niveau van technische harmonisatie te bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de harmonisatie van treinbeveiligingssystemen (ERTMS) van de diverse lidstaten. Zo kan grensoverschrijdend spoorvervoer worden gefaciliteerd.

Onderwerpen interoperabiliteit

Om tot een optimaal niveau van (technische) harmonisatie te komen biedt de interoperabiliteitsrichtlijn een gemeenschappelijk Europees kader voor:

- essentiële eisen en de technische specificaties waaraan het spoorwegsysteem moet voldoen (de artikelen 4.2 en 4.3 van het wetsvoorstel);
- interoperabiliteitsonderdelen, subsystemen en spoorvoertuigen van het spoorwegsysteem (de artikelen 4.4 tot en met 4.13 van het wetsvoorstel);
- instanties die de "conformiteit" van subsystemen en interoperabiliteitsonderdelen beoordelen (artikel 4.17 van het wetsvoorstel).

De artikelen bevatten grondslagen voor nationale technische voorschriften (voor zover de interoperabiliteitsrichtlijn en de daarop gebaseerde uitvoeringsverordeningen daarvoor ruimte geven), vergunningen, ontheffingen, typegoedkeuring, certificering, EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik, EG-keuringsverklaring, ERA-goedkeuring, en de aanmelding en aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstanties.

7.1.2 Toepassingsgebied

In de onderstaande tabel staat weergegeven voor welke gebruiksfuncties (delen van) de interoperabiliteitsrichtlijn van toepassing zijn.

Tabel 7.1: Toepassingsgebied interoperabiliteitsrichtlijn gelet op de gebruiksfuncties

Gebruiksfunctie spoorweg	Toepassingsgebied richtlijn en nationale keuzen
a Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).	Van toepassing maar is voor voertuigen voor strikt historisch gebruik en lightrailvoertuigen buiten toepassing verklaard.
b Spoorwegen bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).	Van toepassing maar is voor voertuigen voor strikt historische gebruik en lightrailvoertuigen buiten toepassing verklaard.
c Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).	Van toepassing maar is voor voertuigen voor strikt historisch gebruik en lightrailvoertuigen buiten toepassing verklaard.
d Spoorwegen bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).	Van toepassing maar is voor voertuigen voor strikt historisch gebruik en lightrailvoertuigen buiten toepassing verklaard.
e Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing.
f Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrailvoertuigen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing.
g Spoorwegen in privaat eigendom en die door de eigenaar of een exploitant in gebruik is voor zijn goederenvervoeractiviteiten of voor het vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden	Van toepassing, maar is voor Nederland buiten toepassing verklaard

Gebruiksfunctie spoorweg	Toepassingsgebied richtlijn en nationale keuzen
(artikel 1.2, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).	
h Spoorwegen gereserveerd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).	Van toepassing, maar is voor Nederland buiten toepassing verklaard

Voor spoorwegen met de **gebruiksfuncties a tot en met d** is de interoperabiliteitsrichtlijn van toepassing. Voor voertuigen voor strikt historisch gebruik en voor lightrailvoertuigen op doorreis is gebruik gemaakt van de mogelijkheid de richtlijn buiten toepassing te verklaren, net als in de huidige regelgeving.

De uitzondering met betrekking tot lightrailvoertuigen is nodig omdat deze technisch verschillen van (interoperabiliteitseisen voor) zwaardere treinen en derhalve andere specificaties kennen. Om wel aan deze interoperabiliteitseisen te voldoen zou een grote investering vragen. Op termijn kan er behoefte zijn aan nationale regels voor lightrailvoertuigen op doorreis om de comptabiliteit met de infrastructuur (gebruiksfuncties a tot en met d) te waarborgen. Hiervoor is een grondslag in het wetsvoorstel opgenomen.

Voertuigen voor strikt historisch gebruik kunnen van de toepassing van de richtlijn worden uitgesloten (artikel 1 van de richtlijn). Als ze niet van toepassing worden uitgesloten, wil dat niet zeggen dat deze spoorvoertuigen daarmee aan alle vereisten moet voldoen. De technische specificaties (TSI's)⁹⁶ kennen ook afzonderlijk een toepassingsbereik en sluiten vaak dergelijke voertuigen uit daar waar deze onmogelijk aan deze specificaties zouden kunnen voldoen. De regering kiest er echter voor om voertuigen voor strikt historisch gebruik bij voorbaat uit te sluiten van de richtlijn en niet te kiezen voor de uitsluitingsgronden van de TSI's. Deze algemene uitsluiting geeft meer duidelijkheid en mogelijkheden voor Nederland om zelf hierover regels te kunnen stellen. De keuze voor uitsluiting is mogelijk omdat deze spoorvoertuigen een zeer historisch karakter hebben en geen commercieel (internationaal) vervoer faciliteren.

Er worden wel nationale regels gesteld aan historische voertuigen en lightrailvoertuigen op doorreis om de comptabiliteit met de infrastructuur met de gebruiksfuncties a tot en met d te waarborgen. Hiervoor is een grondslag in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 4.20 van het wetsvoorstel). Ook als bijvoorbeeld aanpassingen aan de infrastructuur het nodig maken om aanpassingen te doen aan de spoorvoertuigen (bijvoorbeeld voor ERTMS), wordt dit in lagere regelgeving voor historische spoorvoertuigen verplicht gesteld. Dit is bijvoorbeeld momenteel het geval bij historische spoorvoertuigen die op het huidige hoofdspoor rijden; hiervoor geldt de verplichting een ATB-installatie aan boord te hebben.

Spoorwegen met de **gebruiksfuncties e en f** zijn functioneel gescheiden van het netwerk van de Europese Unie. Daarom is de richtlijn hier niet van toepassing.

Wat betreft spoorwegen met de **gebruiksfuncties g en h** kunnen lidstaten bepalen dat maatregelen uit de richtlijn niet van toepassing zijn en daarmee de richtlijn niet van toepassing verklaren.⁹⁷ De regering kiest ervoor van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het voldoen aan deze eisen wordt bij deze spoorwegen - die uitsluitend in gebruik zijn voor strikt lokaal historisch of toeristisch vervoer- onevenredig zwaar geacht. Bovendien zijn dergelijke spoorwegen vaak geïsoleerd gelegen en wijken de spoorwijdtes in een aantal gevallen af van de "hoofd"-infrastructuur in Nederland. Het voldoen aan de richtlijnen zou het historische karakter van deze infrastructuur teniet doen. Bovendien zou dat een eigenaar kunnen dwingen tot onevenredig hoge investeringen, wat een grote inbreuk op het eigendomsrecht zou kunnen maken. De keuzevrijheid is overigens beperkt op het moment dat de infrastructuur en het vervoer over de infrastructuur niet als functioneel gescheiden, strikt lokaal of strikt historisch/toeristisch kan worden gekwalificeerd ten opzichte van het spoor van de Europese Unie.

⁹⁶ Dat kan op grond van artikel 1, vierde lid, onderdeel b van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁷ Dat kan op grond van artikel 1, vierde lid, onderdeel a, en artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de interoperabiliteitsrichtlijn voor wat betreft historisch vervoer en voor strikt lokaal en toeristisch gebruik.

De interoperabiliteitsrichtlijn introduceert diverse instrumenten die door verschillende actoren kunnen worden gebruikt. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. De instrumenten worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

Tabel 7.2: Overzicht instrumenten interoperabiliteit voor sporen met gebruiksfuncties a t/m d.

	Wat	Waarom	Wie vraagt aan	Wie bepaalt / beoordeelt / verleent / stelt op
1.	Afzien van één of meer TSI's	In specifieke gevallen passen de TSI's niet in het nationale spoorwegsysteem	De minister van Infrastructuur en Waterstaat – indien die dit opportuun of wenselijk acht - op aanvraag van een spoorwegonderneming of toezichthouder	De Europese Commissie
2.	EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik	Deze toont aan dat een interoperabiliteitsonderdeel dat in de handel wordt gebracht, voldoet aan TSI's en eventueel nationale eisen	Fabrikant, zijn gemachtigde of de assembleerder van interoperabiliteitsonderdelen e.a.	Een aangemelde of geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstantie als de toepasselijke TSI dat voorschrijft
3.	EG-keuringsverklaring	Deze laat zien dat een subsysteem dat in de handel wordt gebracht of in dienst wordt gesteld, volgens de fabrikant of spoorwegonderneming voldoet aan de TSI's en de nationale eisen		Fabrikant, zijn gemachtigde of spoorwegonderneming.
4.	Tijdelijke gebruiksvergunning voor tests	Zo kan worden getest of een spoorvoertuig dat in de handel wordt gebracht, compatibel is met sporen met gebruiksfunctie a t/m d	Spoorwegonderneming	NVi.
5.	Vergunning en typegoedkeuring voor spoorvoertuigen.	Deze tonen aan dat een (type) spoorvoertuig dat in de handel wordt gebracht of wordt gebruikt, compatibel is met de rijksspoorweginfrastructuur. Ook tonen deze aan dat de subsystemen in het (type) spoorvoertuig daarmee compatibel zijn en veilig zijn geïntegreerd	Fabrikant of spoorwegonderneming	Spoorwegbureau van de Europese Unie of NVi
6.	Controle voorafgaand aan gebruik toegelaten spoorvoertuigen	Gecontroleerd wordt of de vereiste voertuigvergunning is verleend, of het spoorvoertuig in een voertuigregister staat ingeschreven, of het compatibel is met de rijksspoorweginfrastructuur en of het correct is geïntegreerd in de samenstelling waarin het bedoeld is te functioneren	Spoorwegonderneming	NVi
7.	Voertuigregister	Met het register is de traceerbaarheid van Europese spoorvoertuigen gegarandeerd	Houder van het spoorvoertuig	Spoorwegbureau van de Europese Unie
8.	Vergunning voor indienststelling vaste installaties	Deze toont aan dat het vaste subsysteem technisch compatibel is met de systemen waarin het is geïntegreerd en dat het	Infrastructuurbeheerder of andere aanvragers, zoals bijvoorbeeld producenten van vaste installaties.	NVi

	Wat	Waarom	Wie vraagt aan	Wie bepaalt / beoordeelt / verleent / stelt op
		veilig is geïntegreerd in die systemen		
9	Infrastructuur-register	Het register geeft de kenmerken van de spoorweginfrastructuur weer	Gebruikers van de infrastructuur	De lidstaat heeft de EU-verplichting. In Nederland gemandateerd/ gedelegeerd aan ProRail

Interoperabiliteit maakt grensoverschrijdend treinverkeer mogelijk, zorgt voor een bepaalde mate van veiligheid en bevordert grensoverschrijdende handel in en ingebruikname van (bijvoorbeeld) spoorvoertuigen. De interoperabiliteitsstandaard wordt bereikt door controles door het Spoorwegbureau van de Europese Unie, toezicht door de ILT en beoordelingen door geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties. De interoperabiliteitsstandaard wordt aangetoond met vergunningen en registers.

7.2 Essentiële eisen en technische specificaties interoperabiliteit

7.2.1 Essentiële eisen

Een belangrijk onderdeel van het Europese stelsel voor interoperabiliteit wordt gevormd door zogenoemde "essentiële eisen". Deze bestaan uit algemene eisen aan de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoorwegsysteem, gezondheid, de bescherming van het milieu en de technische compatibiliteit en toegankelijkheid. Daarnaast zijn er bijzondere eisen voor infrastructuur, energie, besturing en seingeving, rollend materieel, onderhoud, verkeersleiding en telematica. Verplichtingen en bevoegdheden van de sector en de overheden zijn aan al deze eisen opgehangen. Het wetsvoorstel regelt specifiek dat het spoorwegsysteem, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, inclusief de interfaces, moeten voldoen aan de daarbij behorende essentiële eisen.

7.2.2 Technische specificaties

De essentiële eisen staan in bijlage III van de richtlijn. Deze vormen de kern van de interoperabiliteitseisen. Inmiddels zijn de meeste essentiële eisen in de TSI's uitgewerkt, waardoor de noodzaak van en de ruimte voor nationale technische voorschriften beperkter is geworden (enkele open punten of tekortkomingen in TSI's en specifieke nationale situaties daargelaten).⁹⁸ Voor alle subsystemen zijn TSI's vastgesteld. Het is mogelijk dat voor een subsysteem meerdere TSI's gelden. Omgekeerd kan één TSI voor meerdere subsystemen gelden.⁹⁹ Sinds de totstandkoming van de vorige interoperabiliteitsrichtlijn in 2008¹⁰⁰ zijn de TSI's sterk doorontwikkeld. De bepalingen over de technische specificaties zijn opgenomen in afdeling 4.1 van het wetsvoorstel.

Het is echter niet zo dat elk subsysteem aan de laatste versie van TSI's voldoet. De TSI die van kracht is op het moment van de vergunningverlening voor indienststelling, is bepalend voor de technische stand van het subsysteem. Vooral veel subsystemen die aan infrastructuur gerelateerd zijn, zijn ouder dan de TSI's. Deze voldoen daarom slechts aan de essentiële eisen op hoofdlijnen uit bijlage III van de richtlijn eventueel aangevuld met –onderwerp specifieke- nationale regelgeving.

⁹⁸ Artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Doel hiervan is dat lidstaten geen belemmeringen opwerpen voor de interoperabiliteit van het systeem.

⁹⁹ Artikel 4, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁰ 2008/57/EG. Inmiddels is alleen Richtlijn 2016/797 relevant.

Paragraaf 4.1.2 van het wetsvoorstel bepaalt wanneer aan de essentiële eisen is voldaan (artikel 4.2). De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op grond van de interoperabiliteitsrichtlijn¹⁰¹ de mogelijkheid om in specifieke gevallen af te zien van één of meer TSI's. De richtlijn onderscheidt vijf gevallen op grond waarvan kan worden toegestaan dat één of meer TSI's geheel of gedeeltelijk niet worden toegepast. Daartoe kan een ontheffing worden aangevraagd bij de minister (de ILT) (met tussenkomst van de Europese Commissie, afhankelijk van het geval. Een ontheffing kan bijvoorbeeld worden verleend als een aanvrager al ver gevorderd is met de ontwikkeling van zijn subsysteem, als treinverkeer snel moet worden hersteld na een natuurramp of ongeluk, als een subsysteem op grond van technische redenen niet conform een TSI kan worden uitgevoerd, of als een subsysteem betrekking heeft op een spoorwegnetwerk dat niet aansluit op het netwerk van de rest van de Europese Unie, of de investering voor TSI conformiteit niet proportioneel is ten opzichte van de beoogde aanpassing. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de aanvraag, de beoordeling en het verlenen van een ontheffing. In de toelichting op artikel 4.3 wordt dieper ingegaan op de ontheffingsgronden uit de richtlijn.

Technische specificaties voor interoperabiliteit

Essentiële eisen zijn relatief algemeen geformuleerde voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem en haar delen moeten voldoen, die betrekking hebben op de volgende onderwerpen: veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming, technische compatibiliteit en toegankelijkheid. Essentiële eisen dienen de totstandkoming van een trans-Europees netwerk op het gebied van treinverkeer, omdat mede door het voldoen daaraan de interoperabiliteit van de netwerken verzekerd is, met name op het gebied van de harmonisatie van technische normen.

Als is voldaan aan de TSI's en, in voorkomend geval, aan de nationale voorschriften, is voldaan aan de toepasselijke essentiële eisen. TSI's zijn harmoniserende Technische Specificaties inzake Interoperabiliteit, die zijn opgesteld in lijn met voornoemd streven van de EU naar een Europees interoperabel spoorwegsysteem. TSI's betreffen technische en daarmee samenhangende procedurele aspecten van het spoorwegsysteem, waar het spoorwegsysteem en de onderdelen daarvan, aan moeten voldoen. Dat is aan te merken als een resultaatsverplichting. Een voorbeeld daarvan is dat op een goederenwagon als laatste wagen van de trein bepaalde verlichting moet zijn aangebracht. Een TSI bevat echter niet altijd alleen technische en daarmee samenhangende normen, maar voor bepaalde functionele eisen kan een inspanningsverplichting gelden. Aan een dergelijke functionele eis kan worden voldaan door verscheidene technische oplossingen toe te passen. TSI's worden vastgesteld door de Europese Commissie, op aanbeveling van de European Union Railway Agency for Railways (ERA). TSI's hebben de vorm van rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen (de artikelen 5 en 51, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Een subsysteem kan door verscheidene TSI's worden bestreken en één TSI kan verscheidene subsystemen betreffen (artikel 4, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De verhouding tussen TSI's en subsystemen staat weergegeven in tabel 7.2.

In artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn staat dat aan de toepasselijke essentiële eisen voor interoperabiliteit is voldaan indien interoperabiliteitsonderdelen of subsystemen in overeenstemming zijn met geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie, voor zover de essentiële eisen door die normen of delen daarvan worden bestreken. Geharmoniseerde normen zijn Europese normen als gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van Verordening (EU) nr. 1025/2012 (artikel 2, onderdeel 24, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De normen worden vastgesteld door de Europese normalisatieorganisaties, namelijk het Comité voor Normalisatie (CEN), het Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie (Cenelec) en het Europees Instituut voor Telecommunicatienormen (ETSI) (overweging 4 van genoemde verordening). Dit kan onder meer van belang zijn voor infrastructuur die vanwege het feit dat het voor de totstandkoming van de toepasselijke TSI's is gelegd, niet aan die TSI's kan voldoen.

Tabel 7.2: de verhouding tussen TSI en subsysteem

TSI	Subsystemen
Energie (ENE)	Energie en onderhoud
Infrastructuur (INF)	Infrastructuur en onderhoud
Rollend materieel (LOCenPAS)	Rollend materieel (locomotieven en passagiersrijtuigen) en spoomachines in vervoersmodus
Geluid (NOI)	Rollend materieel, goederenwagens en exploitatie en verkeersleiding
Rollend materieel (WAG)	Goederenwagens

¹⁰¹ Artikel 7, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Tunnelveiligheid (SRT)	Besturing en seingeving (baan en boord), infrastructuur, energie, exploitatie & verkeersleiding en rollend materieel
Besturing en seingeving (CCS)	Besturing en seingeving (baan en boord); (ERTMS gerelateerd)
Personen met een beperkte mobiliteit (PRM)	Aanpassingen aan Infrastructuur, exploitatie en verkeersleiding, telecommunicatietoepassingen en rollend materieel voor mensen met een functie beperking
Exploitatie en Verkeersleiding (OPE)	Exploitatie en verkeersleiding
Telecommunicatietoepassingen Passagiers (TAP)	Telecommunicatietoepassingen
Telecommunicatietoepassingen Goederen (TAF)	Telecommunicatietoepassingen

7.3 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

Interoperabiliteitsonderdelen die zijn bestemd voor gebruik binnen het Europees spoorwegsysteem, mogen niet in de handel worden gebracht zonder geldige "EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik". In het wetsvoorstel is dit in artikel 4.4 geregeld. De fabrikant van het interoperabiliteitsonderdeel of diens gemachtigde stelt deze verklaring op als het interoperabiliteitsonderdeel voldoet aan de voorwaarden in de TSI's. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gegeven over het opstellen van de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik. Teneinde voor een interoperabiliteitsonderdeel de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik op te stellen, past de fabrikant of diens gemachtigde de bepalingen van de desbetreffende TSI's toe.¹⁰² Als de desbetreffende TSI dit voorschrijft, wordt de conformiteit of de geschiktheid voor gebruik van een interoperabiliteitsonderdeel beoordeeld door de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie waarbij de fabrikant of diens gemachtigde daartoe een aanvraag heeft ingediend.

7.4 EG-keuringsverklaring voor subsystemen

Om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning (de voertuigvergunning en de vergunning voor indienststelling vaste installaties, zie paragrafen 7.5 en 7.7 van deze toelichting), worden de subsystemen die samen het Europees spoorwegsysteem vormen onderworpen aan de EG-keuringsprocedure (artikelen 4.2 en 4.6 van het wetsvoorstel).¹⁰³ De aanbestedende dienst¹⁰⁴, fabrikant of diens gemachtigde, stelt de EG-keuringsverklaring voor het betreffende subsysteem op. De EG-keuringsverklaring gaat vergezeld van een of meer keuringscertificaten van een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie zoals in de vorige paragraaf staat beschreven.

De EG-keuringsverklaring met bijbehorende keuringscertificaten maakt onderdeel uit van het dossier dat bij de vergunningaanvraag wordt ingediend.¹⁰⁵ De EG-keuringsprocedure moet de vergunningverlenende instantie in staat stellen zich ervan te vergewissen dat het subsysteem in het ontwerpstadium, bij de bouw, bij het in de handel brengen c.q. bij de indienststelling en bij de exploitatie voldoet aan de Europese en nationale voorschriften en daarmee voldoet aan de essentiële eisen. Om aan de wet te voldoen moet er een EG-keuringsverklaring opgesteld worden voor een subsysteem dat voldoet aan de essentiële eisen.¹⁰⁶ Bij ministeriële regeling worden regels gegeven over het opstellen van een EG-keuringsverklaring.¹⁰⁷

¹⁰² 25.5.2016 L 138/60 Publicatieblad van de Europese Unie NL2.

¹⁰³ Artikel 13, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁴ Artikel 2 van de interoperabiliteitsrichtlijn definieert een aanbestedende dienst als: "een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke entiteit die opdracht geeft voor het ontwerp en/of de bouw of de vernieuwing of verbetering van een subsysteem".

¹⁰⁵ Artikel 18, vierde lid, onderdeel a (vergunning voor indienststelling subsystemen hoofdspoorweginfrastructuur), respectievelijk artikel 21, derde lid, onderdeel a, (voertuigvergunning) van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁶ Artikel 4.6 van het wetsvoorstel.

¹⁰⁷ Artikel 4.6, vierde lid, van het wetsvoorstel.

7.5 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

De subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving, energie en infrastructuur, die deel uitmaken van het Europees spoorwegsysteem, mogen op grond van de interoperabiliteitsrichtlijn pas in dienst worden gesteld als zij overeenkomstig de essentiële eisen zijn ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd en er een vergunning voor de indienststelling is verleend.¹⁰⁸ De nationale veiligheidsinstantie is hiervoor de bevoegde vergunningverlenende instantie.¹⁰⁹ Het kan zowel gaan om nieuwe (artikel 4.7 als om vernieuwde of verbeterde installaties (artikel 4.8).

Voorafgaand aan de verlening van de definitieve vergunning voor indienststelling van nieuwe of gewijzigde subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving, energie en infrastructuur kan de Nationale Veiligheidsinstantie een vergunning onder voorwaarden verlenen. Deze vergunning wordt verleend in afwachting van de definitieve beslissing op de vergunningaanvraag. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een subsysteem voor baanuitrusting dat geheel volgens de eisen is aangelegd of gewijzigd nog niet in gebruik kan worden genomen in de periode van het gereedkomen van de aanleg, of wijziging van de infrastructuur en het afgeven van de definitieve vergunning voor indienststelling.

7.6 Vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig

7.6.1 Voertuigvergunning en typegoedkeuring

Op grond van het wetsvoorstel mag een spoorvoertuig alleen in de handel gebracht worden met voertuigvergunning (artikel 4.9 van het wetsvoorstel). Dat was voorheen ook zo. Met het Vierde Spoorwegpakket – dat in 2019 in de huidige Spoorwegwet is geïmplementeerd – is overgegaan tot één loket en vergunning (“One-Stop Shop”).¹¹⁰ De One-Stop Shop is het portaal waar vergunningsaanvragen kunnen worden ingediend, voor zowel Europa als areaal als het areaal van een specifieke Lidstaat. Het Spoorwegbureau van de Europese Unie is bevoegd om de vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig (hierna: voertuigvergunning) en om vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een voertuigtype (hierna: typegoedkeuring).¹¹¹ Voor spoorvoertuigen die in meerdere lidstaten worden ingezet, hoeft hierdoor niet in elke lidstaat een vergunning te worden aangevraagd. In het geval dat een spoorvoertuig in slechts één lidstaat wordt ingezet, is de betreffende nationale veiligheidsinstantie ook bevoegd om de voertuigvergunning en typegoedkeuring te verlenen. Maar ook dan kan de aanvrager ervoor kiezen om een aanvraag bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie in te dienen. De artikelen 4.9 tot en met 4.13 van het wetsvoorstel bevatten de bepalingen voor de bevoegdheid van de NVi om een voertuigvergunning te verlenen, de criteria die daarbij gelden en bepalingen omtrent de typegoedkeuring. Omdat het een vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig betreft, ligt het voor de hand dat de aanvraag wordt gedaan door degene die het voertuig daadwerkelijk in de handel brengt. Dat kan bijvoorbeeld zijn de fabrikant, of een vertegenwoordiger van die fabrikant.

7.6.2 Aanvraagprocedure

De aanvraag

Alle aanvragen voor een voertuigvergunning of typegoedkeuring worden ingediend via de One-Stop Shop.¹¹² Ook de aanvragen die bestemd zijn voor de NVi (omdat zij alleen voor het Nederlandse

¹⁰⁸ Artikel 18, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁹ Artikel 18, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁰ Artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹¹ Artikel 20 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig) en artikel 21 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 24, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (typegoedkeuring).

¹¹² Artikel 12 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

grondgebied zijn bedoeld) moeten via de One-Stop Shop worden ingediend.

Beoordeling van de aanvraag

Indien een vergunningaanvraag bij de NVi is ingediend, beoordeelt deze het aanvraagdossier op volledigheid, relevantie en samenhang op de hiervoor genoemde onderdelen aan de hand van de toepasselijke EU- en nationale voorschriften.¹¹³

Indien een vergunningaanvraag bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie is ingediend, wordt het Spoorwegbureau van de Europese Unie voor de toetsing van de aanvraag ondersteund door de nationale veiligheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het netwerk in het beoogde gebruiksgebied van het spoorvoertuig. Hiertoe wordt het aanvraagdossier naar de betreffende nationale veiligheidsinstanties doorgestuurd. De desbetreffende nationale veiligheidsinstanties beoordelen het aanvraagdossier aan de hand van de (genotificeerde) nationale voorschriften en toepasselijke EU- en nationale voorschriften.¹¹⁴ Die beoordeling is vooral noodzakelijk vanwege de kennis en expertise over de netwerkspecifieke kenmerken van de betreffende infrastructuur en de daarvoor geldende aanvullende (en genotificeerde) nationale voorschriften.¹¹⁵

Het vermoeden van conformiteit van de mobiele subsystemen met de essentiële eisen, dat wordt aangetoond op basis van de EG-keuringsverklaring, impliceert dat het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de nationale veiligheidsinstanties geen controles eisen, die bij de EG-keuringsprocedure al zijn uitgevoerd.¹¹⁶

De TSI's geven fijnmazige technische standaarden mee. Toch bestaat in twee gevallen nog de mogelijkheid om aanvullende nationale regels te stellen. Het ene geval betreft onderdelen die nog niet in de TSI zijn ingevuld. Het tweede geval betreft door de Europese Commissie goedgekeurde gevallen, de zogenoemde "specific cases".

Het aantal nationale voorschriften wordt steeds kleiner, mede omdat de open punten in een TSI (de punten waarover een lidstaat zelf nationale regels over kan stellen) steeds minder worden. Dat heeft te maken met het streven van de EU naar een interne markt zonder binnengrenzen met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal zodat een trans-Europees treinverkeernetwerk ontstaat. Daardoor worden steeds meer open punten in EU-verband gereguleerd en zijn nationale voorschriften in steeds minder gevallen toegestaan.¹¹⁷

7.6.3 Tests uitvoeren op het netwerk in de voorfase van de vergunningprocedure

Als onderdeel van de beoordeling van het aanvraagdossier en in geval van gerede twijfel, kan het Spoorwegbureau van de Europese Unie of een nationale veiligheidsinstantie verlangen dat met het spoorvoertuig testen worden uitgevoerd op het netwerk. De infrastructuurbeheerder heeft een inspanningsverplichting om de testen binnen drie maanden na het verzoek te laten plaatsvinden.¹¹⁸

Voor het uitvoeren van testen op het netwerk verleent de NVi een tijdelijke gebruiksvergunning.¹¹⁹ Op grond van het wetsvoorstel kan de minister van eenieder de medewerking vorderen die redelijkerwijs noodzakelijk is om te waarborgen dat de tests tijdig kunnen plaatsvinden.

Wanneer er voor een nog in te dienen vergunningaanvraag tests nodig zijn om de technische compatibiliteit van de subsystemen in het spoorvoertuig en de technische compatibiliteit van het spoorvoertuig met het netwerk in het gebruiksgebied aan te tonen, kunnen tests worden uitgevoerd (artikel 4.14).¹²⁰ De grondslag voor uitwerking daarvan in een ministeriële regeling, is geregeld in artikel 4.14 van het wetsvoorstel.

¹¹³ Artikel 21, vijfde en achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁴ Artikel 21, vijfde lid, onderdeel b, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁵ Artikel 21, veertiende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn in samenhang met artikel 76 van de Spoorwegbureauverordening.

¹¹⁶ Artikel 12 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁷ Artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

¹¹⁸ Artikel 23, zesde lid, artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2008/57/EG, respectievelijk artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn

¹¹⁹ Artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²⁰ Artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

In de meeste gevallen hoort de NVi de infrastructuurbeheerder over de technische verenigbaarheid van het spoorvoertuig met het netwerk. De NVi kan de bevoegdheid om de beheerder te horen altijd gebruiken. Niet alleen op het moment dat deze op een vergunningaanvraag beslist, maar ook als het Spoorwegbureau van de Europese Unie op een vergunningaanvraag beslist of als het Spoorwegbureau van de Europese Unie het aanvraagdossier aan de NVi ter beoordeling heeft voorgelegd voor het deel van de aanvraag dat rijkspoorweginfrastructuur betreft. Tot slot stelt de NVi de infrastructuurbeheerder in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen op een voorgenomen besluit waarvan de NVi verwacht dat deze tegen dat voornemen bedenkingen zal hebben.¹²¹

7.6.4 Na de vergunningverlening verplichte controles door de spoorwegonderneming en een proefbedrijf

De interoperabiliteitsrichtlijn¹²² legt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de vereiste controles bij de spoorwegonderneming. Voordat zij een spoorvoertuig, waarvoor een voertuigvergunning is verleend, mag gaan gebruiken, moet de spoorwegonderneming zich ervan overtuigen of voor het spoorvoertuig de vereiste voertuigvergunning is verleend, het spoorvoertuig correct staat ingeschreven in het Europees voertuigregister, het spoorvoertuig compatibel is met de te berijden spoorweginfrastructuur en of het spoorvoertuig past binnen de samenstelling van de trein. De aanwezigheid van een voertuigvergunning en opname in het voertuigregister zijn een administratieve exercities. Voor de compatibiliteit van het voertuig met andere voertuigen en met de infrastructuur moeten testritten worden gehouden conform het veiligheidsbeheersysteem en de TSI exploitatie en verkeersleiding. Die testritten kunnen worden gehouden na afstemming met de infrastructuurbeheerder. Een aparte vergunning is hiervoor niet nodig.

7.6.5 Uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring

Voor een uitbreiding van het gebruiksgebied van een al verleende voertuigvergunning of typegoedkeuring, hoeft niet een geheel nieuw aanvraagdossier via de One-Stop Shop ingediend te worden. Gelet op de interoperabiliteitsrichtlijn kan worden volstaan met het bestaande dossier, dat door de aanvrager is aangevuld met de vereiste documenten. Een uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring is niet nodig voor spoorvoertuigen die rijden naar de stations van aangrenzende lidstaten met soortgelijke netwerkkenmerken en met soortgelijke gebruiksvoorschriften, wanneer deze stations dichtbij de grens liggen en na raadpleging van de betrokken nationale veiligheidsinstanties.¹²³ De uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling.

7.6.6 Vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig of voertuigtype

Indien de houder van een voertuigvergunning of typegoedkeuring het spoorvoertuig wil vernieuwen of verbeteren, moet het Spoorwegbureau van de Europese Unie of - indien de vergunning is verleend door de nationale veiligheidsinstantie - de nationale veiligheidsinstantie beoordelen of voor de vernieuwing of verbetering een nieuwe vergunning is vereist. Ook voor deze beoordeling hoeft geen geheel nieuw aanvraagdossier via de One-Stop Shop ingediend te worden. De beoordeling vindt plaats op basis van het bestaande dossier, dat door de aanvrager is aangevuld met de vereiste documenten.¹²⁴ Om gebruik te kunnen maken van spoorweginfrastructuur met een vernieuwd of verbeterd spoorvoertuig moet op het moment dat dat vereist is voor die verbetering of vernieuwing, een nieuwe spoorvoertuig vergunning aangevraagd worden (artikel 4.9).

7.7 Conformiteitsbeoordelingsinstanties

¹²¹ Artikel 4.8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹²² Artikel 23 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²³ Artikel 21, achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²⁴ Artikel 21, dertiende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

De NVi is aangewezen als aanmeldende instantie die verantwoordelijk is voor de aanmelding van geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties bij de Europese Commissie.¹²⁵

Conformiteitsbeoordelingsinstanties aanmelden, accrediteren of erkennen

Op grond van het wetsvoorstel kunnen conformiteitsbeoordelingsinstanties worden aangemeld dan wel aangewezen (artikel 4.17 van het wetsvoorstel). Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket is Nederland overgestapt van erkenning door de ILT als NVi naar accreditatie door de Raad voor Accreditatie. Wel blijft de NVi verantwoordelijk voor het aanmelden van een conformiteitsbeoordelingsinstantie als deze geaccrediteerd is.

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie die is aangemeld, kan worden belast met de beoordeling van subsystemen en interoperabiliteitsonderdelen op de conformiteit met de toepasselijke EU- dan wel nationale voorschriften.

Kaderwet ZBO's niet van toepassing

Bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is geconcludeerd dat deze conformiteitsbeoordelingsinstanties bestuursorganen zijn voor wat betreft deze handelingen, maar niet vallen onder de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dat is bij de implementatie opgenomen in de Spoorwegwet ook al was dit reeds vóór die implementatie de praktijk. In lijn met een eerder ingenomen standpunt om dergelijke instanties niet onder die wet te brengen, omdat ze op grond van het overgangsrecht niet onder de werking van de Kaderwet zbo vallen, wordt dat ook in dit wetsvoorstel niet gedaan.¹²⁶

Werken aan kwaliteit van een geharmoniseerde conformiteitsbeoordeling

De interoperabiliteitsrichtlijn stelt eisen aan onder meer de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en vakbekwaamheid van (personeel van) conformiteitsbeoordelingsinstanties. Zo wordt onder meer bijgedragen aan de harmonisatie van de conformiteitsbeoordeling. De conformiteitsbeoordelingsinstanties verschillen nog sterk van elkaar wat betreft de prestaties, de organisatie en de besluitvormingsprocedures op het gebied van spoorwegveiligheid en interoperabiliteit, hetgeen volgens de EU-wetgever de goede werking van de eengemaakte Europese spoorwegruimte in de weg staat. Een betere coördinatie is van belang. Het Spoorwegbureau van de Europese Unie ondersteunt de lidstaten en de nationale accreditatieinstanties in dit verband en ziet door middel van audits en inspecties toe op de prestaties en de besluitvorming van de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties.¹²⁷

7.8 Registers

Elke lidstaat houdt voor de desbetreffende subsystemen een infrastructuuregister bij waarin de belangrijkste kenmerken van die subsystemen (zoals de fundamentele parameters) worden geregistreerd volgens de voorschriften in de toepasselijke TSI's (artikel 4.18 van het wetsvoorstel).¹²⁸ In Nederland wordt deze taak neergelegd bij ProRail. Daarnaast houdt het Spoorwegbureau van de Europese Unie een Europees register van goedgekeurde voertuigtypen bij.¹²⁹ De registraties bevatten de relevante technische gegevens, referenties van keuringsverklaringen, contactgegevens van betrokkenen en de in de veiligheidscertificaten respectievelijk voertuigvergunningen vastgelegde beperkingen ten aanzien van de exploitatie respectievelijk het gebruik.

Tot slot houdt het Spoorwegbureau van de Europese Unie een Europees voertuigregister bij. Het nationale voertuigregister zoals dat eerder bestond wordt niet langer gehandhaafd.

¹²⁵ Artikel 27, in samenhang met artikel 37, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²⁶ Zie onder meer Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 63, blz. 1 en de aldaar in noot 4 genoemde Kamerstukken.

¹²⁷ Artikel 34 van de Spoorwegbureauverordening.

¹²⁸ Artikel 49 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²⁹ Artikel 48 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het Europees voertuigregister is toegankelijk voor gebruik door de nationale veiligheidsinstanties en de onderzoekorganen als bedoeld in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (in Nederland is dit de OvV). Als daartoe een rechtmatig verzoek is ingediend staat het register ook open voor de toezichthoudende instanties, bedoeld in artikel 55 van de sera-richtlijn (in Nederland is dit de ACM), de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders, alsmede voor de personen of organisaties die voertuigen registreren of in het register zijn opgenomen.¹³⁰

Publieke toegang tot registers en documenten

Het Spoorwegbureau van de Europese Unie maakt de in de Spoorwegbureauverordening genoemde registers¹³¹ toegankelijk voor het publiek.

7.9 Technische eisen spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen niet door EU gereguleerd

De nationale eisen waaraan lightrailvoertuigen en de spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik aan moeten voldoen zullen beperkt blijven tot die regels die nodig zijn voor een veilig gebruik van het EU-gereguleerde spoor. Voor decentrale overheden en particuliere spoorwegeigenaren zijn vooral de artikelen over niet EU-gereguleerd spoor in afdeling 4.2 van belang, uitzonderingen daar gelaten. De omvang van deze bepalingen in het wetsvoorstel is beperkt. Regels worden met name op AMvB-niveau uitgewerkt.

Afdeling 4.2 van het wetsvoorstel gaat over technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen die niet door de Europese Unie zijn gereguleerd. Het gaat hier om spoorwegen met de gebruiksfuncties e tot en met h. Ook staan hier de regels voor voertuigen voor strikt historisch gebruik die op sporen met de gebruiksfuncties a tot en met d spoor mogen rijden en lightrailvoertuigen met heavyrail-componenten die nodig zijn om die doorreis uitsluitend voor verbindingsdoeleinden mogelijk te maken op de gebruiksfuncties a tot en met d.

In het wetsvoorstel zijn algemene eisen gesteld aan van de infrastructuur voor de spoorwegen met de gebruiksfuncties e en f. Deze eisen betreffen zowel de bovengronds als ondergronds aangelegde infrastructuur. Omdat door metro, maar ook in toenemende mate door het trambedrijf, gebruik wordt gemaakt van sporen in tunnels zijn technische eisen die gesteld worden aan de ondergrondse infrastructuur van belang. Op wetsniveau wordt gesteld dat de infrastructuur veilig en betrouwbaar is, geschikt is voor het beoogde gebruik en geen gevaar of schade mag opleveren voor personen of zaken. Deze eisen worden uitgewerkt in de AMvB die op artikel 4.20 is gebaseerd.

Deze AMvB zal voor spoorwegen met gebruiksfunctie f gebaseerd worden op de technische vereisten die nu voortvloeien uit het kader van de Wet lokaalspoor. De infrastructuur en de voertuigen die deel uitmaken van het spoorwegsysteem met gebruiksfunctie f mogen pas in dienst worden genomen als het bevoegde gezag een vergunning voor indienststelling heeft afgegeven. Dit geldt voor zowel nieuwe als verbeterde infrastructuur en spoorvoertuigen. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid een vergunning te schorsen of in te trekken als het vergunde niet meer aan de gestelde eisen voldoet (naast het reguliere handavingsinstrumentarium, zoals last onder dwangsom).

Voor technische vereisten aan de infrastructuur en voertuigen die vallen onder gebruiksfunctie e zal een nieuw regime worden ontwikkeld. Dit regime zal componenten bevatten uit het regime a tot en met d en componenten uit f zodat deze kunnen aansluiten op de stadsgewestelijke functie van dit netwerk.

¹³⁰ Artikel 47, eerste lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹³¹ Artikel 37, derde lid, van de Spoorwegbureauverordening.

Aan spoorwegen met de gebruiksfunctie g en h worden op wetsniveau geen technische eisen gesteld. Dat is ook onder de huidige Spoorwegwet niet het geval. Op de meeste spoorwegen van gebruiksfunctie g (de bedrijfsspooraansluitingen), rijdt internationaal opererend spoorwegmaterieel. De treinen die het aangesloten bedrijf aandoen worden immers van elders aangevoerd. Dit betekent dat de infrastructuur geschikt moet zijn om deze voertuigen te kunnen verwerken. In enkele gevallen worden op deze spoorwegen rangeerlocomotieven ingezet die niet aan alle Europese eisen voldoen, bijvoorbeeld waar het gaat om het voeren van een Europees voertuignummer, de onderhoudsentiteit en de aanwezigheid van treinbeveiligingssystemen. Voor zover er technische eisen aanspoorwegen met de gebruiksfunctie h worden gesteld, inclusief de spoorvoertuigen die daarover heen rijden, zullen deze overeen komen met de technische vereisten uit het Besluit bijzondere spoorwegen.

Onder de spoorwegen met gebruiksfunctie h vallen de spoorwegen voor strikt historisch of toeristisch gebruik, beter bekend onder het begrip museumspoorwegen. Onderling verschillen deze spoorwegen in aard en omvang. Er zijn museumspoorwegen waarvan de infrastructuur en het materieel kenmerken vertonen van het EU-gereguleerde spoor. Er zijn ook museumspoorwegen die een afwijkende spoorwijdte hebben en waarop materieel dienst doet dat meer de kenmerken van een tram heeft dan van een trein. Uniforme technische eisen stellen voor een dergelijke diversiteit aan sporen is niet uitvoerbaar en niet noodzakelijk gebleken. Voor zover er technische eisen aan gebruiksfunctie h worden gesteld, inclusief de spoorvoertuigen die daarover heen rijden, zullen deze overeen komen met de technische vereisten uit het Besluit bijzondere spoorwegen. Voor spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik en lightrailvoertuigen met heavy rail componenten die rijden over spoor met gebruiksfuncties a tot en met d zal met name gekeken worden naar componenten uit de nationale vereisten zoals die zijn opgenomen in de huidige Regeling indienststelling spoorvoertuigen (RIS). Het zal daarbij niet kunnen gaan om alle eisen uit de RIS. Historische spoorvoertuigen kunnen immers niet aan alle moderne eisen voldoen zonder het historische karakter van het voertuig aan te tasten. Lightrailvoertuigen zijn naar hun aard per definitie afwijkend van de EU-normen voor interoperabiliteit.

8. SPOORWEGPERSONEEL

8.1 Inleiding

Het personeel dat op en rond spoorwegen werkt bepaalt in belangrijke mate de veiligheid van het spoorwegsysteem. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel bevat daarom regels voor de uitoefening van functies die van invloed zijn op de veiligheid van het spoorwegsysteem. Het gaat daarbij om zowel Europese als nationale regels. De Europese regels en de nationale regels over beroepskwalificaties en gezondheidseisen zijn in de loop van de tijd telkens geïmplementeerd in de huidige Spoorwegwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving binnen het toen bestaande nationale stelsel voor gereguleerde beroepen binnen het spoorwegsysteem. De steeds verder ontwikkelende Europese regels voor spoorwegpersoneel - vooral de rechtstreeks werkende TSI's - maken het wenselijk de Europese en de nationale regels helder te onderscheiden. Hoofdstuk 5 maakt een onderscheid tussen algemene eisen aan het spoorwegpersoneel, eisen aan personeel met veiligheidstaken op EU-gereguleerd spoor en eisen aan spoorwegpersoneel op niet EU-gereguleerd spoor.

De bepalingen voor het beroep van machinist uit de machinistenrichtlijn zijn opgenomen in afdeling 5.2 van het wetsvoorstel. Deze afdeling gaat vooral over de geschiktheid, bekwaamheid, opleiding, examinering en de bevoegdheidsdocumenten voor machinisten die rijden op het Europese spoorwegsysteem. De eisen zijn gesteld gelet op het grensoverschrijdende karakter van het spoorwegvervoer. Het is de bedoeling dat lidstaten elkaars machinisten toelaten als deze voldoen

aan de geharmoniseerde regels.¹³² Met deze harmonisatievoorschriften wil de EU belemmeringen van de interoperabiliteit van het spoorstelsel verminderen en het vrije verkeer van werknemers bevorderen. De Europese regels zijn terug te vinden in de machinistenrichtlijn¹³³ en de rechtstreeks werkende verordening met Technische Specificaties voor Interoperabiliteit voor Exploitatie en Verkeersleiding (TSI Operations en Trafficmanagement, afgekort TSI-OPE).¹³⁴ Deze Europese verordening is gebaseerd op de interoperabiliteitsrichtlijn. De machinistenrichtlijn is in het wetsvoorstel (opnieuw) geïmplementeerd.

Regels voor machinisten of bestuurders op niet Europees geregelde spoorwegen zijn opgenomen in afdeling 5.3. Het gaat hier om nationale regels. Dergelijke regels waren ook in de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen opgenomen.

Hoofdstuk 5 begint met de algemene regels – die zowel op Europees als nationaal gereguleerd spoor gelden (afdeling 5.1).

8.2 Algemene eisen aan spoorwegpersoneel

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders met personeel dat een functie uitoefent die van invloed kan zijn op de veiligheid van het verkeer over spoorwegen moeten ervoor zorgen dat dit personeel geschikt en bekwaam is en de benodigde kennis heeft (artikel 5.1 van het wetsvoorstel). Anders is het voor dit personeel verboden dergelijke veiligheidskritieke taken uit te oefenen (artikel 5.2).

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om eisen te stellen aan de kennis en bekwaamheid die iemand moet hebben die een veiligheidskritieke taak uitoefent (artikel 5.5). Het gaat dan onder meer om leeftijd, medische en psychologische gesteldheid, algemene kennis en bekwaamheid, specifieke taakgebonden en bedrijfsgebonden kennis en taalbeheersing.

8.3 Eisen aan personeel met veiligheidskritieke taken op EU-gereguleerd spoor

8.3.1 Toepassingsgebied machinistenrichtlijn

Voor de machinistenrichtlijn geldt dat de toepasselijkheid van de machinistenrichtlijn is gekoppeld aan de plicht voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders om een veiligheidsbeheersysteem te hebben. Het betreft die spoorwegondernemingen die een vergunning én een veiligheidscertificaat hebben op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de sera-richtlijn.¹³⁵ Wat betreft infrastructuurbeheerders gaat het om die beheerders die beschikken over een veiligheidsvergunning. De regels uit de machinistenrichtlijn gelden daardoor in ieder geval voor machinisten op spoorwegen voor (inter)nationaal en regionaal personen- en goederenvervoer. Het gaat dan om spoorwegen met de **gebruiksfuncties a, b, c en d**. De richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid machinisten uit te zonderen die uitsluitend rijden op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer in verband met het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.¹³⁶ Van deze mogelijkheid wordt door Nederland gebruik gemaakt. De eisen zijn niet relevant voor machinisten die uitsluitend rijden op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer (voor onderhoud, vernieuwing of verbetering van het spoorwegsysteem). Het gaat hier dus om het rijden op buitendienstgesteld spoor.

¹³² Overwegingen 5 en 6 van de machinistenrichtlijn.

¹³³ Richtlijn 2007/59/EG van het Europese parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEG 2007, L315/51).

¹³⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/773 van de Commissie van 16 mei 2019 betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit van het subsysteem exploitatie en verkeersleiding van het spoorwegsysteem in de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2012/757/EU.

¹³⁵ Artikel 2, eerste lid, van de machinistenrichtlijn.

¹³⁶ Artikel 2, derde lid, onderdeel d, van de machinistenrichtlijn.

De machinistenrichtlijn geldt in principe niet voor machinisten die uitsluitend rijden op spoorwegen met de **gebruiksfunctie e**, maar wordt in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Spoorwegen met deze gebruiksfunctie hebben veel kenmerken van een zwaar spoorstelsel zoals bij de gebruiksfuncties a tot en met d. Uit het oogpunt van uniformiteit en veiligheid is het daarom van belang ook aan die machinisten de eisen uit de machinistenrichtlijn te stellen. Dat geldt niet voor baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.

De machinistenrichtlijn is niet van toepassing op spoorwegen met **gebruiksfunctie f**. Spoorwegondernemingen maken namelijk geen gebruik van spoorwegen met deze gebruiksfunctie. Daarmee zijn de maatregelen uit de machinistenrichtlijn niet aan de orde.¹³⁷ Overigens kent de machinistenrichtlijn voor gebruiksfunctie f een meer expliciete uitzondering op het moment dat er wel sprake zou zijn van een vergunde spoorwegonderneming met een (Europees) veiligheidscertificaat. Op dat moment kunnen machinisten die uitsluitend rijden op spoorwegen met gebruiksfunctie f worden vrijgesteld van de maatregelen uit de machinistenrichtlijn.¹³⁸ Op grond van het wetsvoorstel zijn - mede gelet op de praktijk op het spoor - beide opties mogelijk. De regering kiest er voor om het gebruik van spoorwegen met deze gebruiksfunctie uit te zonderen. Dat is in de huidige Wet lokaal spoor ook het geval.

De machinistenrichtlijn is niet van toepassing op spoorwegen met **gebruiksfunctie g** (private spoorweginfrastructuur die uitsluitend voor het eigen goederenvervoer van de eigenaar worden gebruikt). Dat neemt niet weg dat op het moment dat een trein vanaf een spoorweg met gebruiksfunctie g op enig moment het spoor met een zwaarder regime op gaat (gebruiksfuncties a tot en met d) deze machinist moet voldoen aan de geldende eisen op die spoorwegen (en dus ook aan de machinistenrichtlijn). In de regel zal er dan ook op deze relatief korte stukjes vaak van fabriek naar het doorgaande spoor door een gekwalificeerd machinist gereden worden omdat de trein ook vaak een doorgaande route naar het achterland aflegt. Voor deze gebruiksfunctie worden nationale eisen gesteld, vergelijkbaar met de eisen uit het huidige Besluit bijzondere spoorwegen.

Voor een spoorwegonderneming die geen veiligheidscertificaat hoeft te hebben (en dus ook geen veiligheidsbeheersysteem op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn) geldt de machinistenrichtlijn ook niet op spoorwegen met **gebruiksfunctie h**.¹³⁹ Voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik kan een lidstaat bepalen dat veiligheidscertificering niet aan de orde is tenzij het gaat om een machinist en een onderneming die op spoorwegen rijdt waar de richtlijn wel geldt (sporen met de gebruiksfuncties a tot en met e) noch is er sprake van een vergunde (spoorweg)onderneming. Daarom is de machinistenrichtlijn hier niet op van toepassing. Nationale eisen aan machinisten worden op een lager niveau uitgewerkt. Daarbij wordt aangesloten bij de bepalingen zoals deze nu gelden op grond van het Besluit bijzondere spoorwegen.

Het toepassingsgebied wordt bepaald in artikel 5.4 van het wetsvoorstel. In de onderstaande tabel is het toepassingsgebied samengevat. Per gebruiksfunctie is aangegeven waarom een bepaalde keuze voor het toepassingsgebied is gemaakt. Deze wijkt overigens niet af van de keuzen die in de huidige regelgeving voor spoorwegen zijn gemaakt.

¹³⁷ Artikel 2, eerste lid, van de machinistenrichtlijn.

¹³⁸ Artikel 2, derde lid, van de machinistenrichtlijn.

¹³⁹ Artikel 2, eerste lid, van de machinistenrichtlijn.

Tabel 8.1: Toepassingsgebied machinistenrichtlijn gelet op de gebruiksfuncties van spoorwegen

Gebruiksfunctie spoorweg	Toepassingsgebied richtlijn en nationale keuzen
a Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).	Van toepassing, behalve op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.
b Spoorwegen bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).	Van toepassing, behalve op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.
c Spoorwegen bestemd voor openbaar personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).	Van toepassing, behalve op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.
d Spoorwegen bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).	Van toepassing, behalve op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.
e Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).	In Nederland van overeenkomstige toepassing verklaard, behalve op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.
f Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrailvoertuigen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing, als de spoorwegonderneming geen veiligheidscertificaat hoeft te hebben, en niet van toepassing verklaard als de machinist uitsluitend bestuurt op spoorwegen met gebruiksfunctie f.
g Spoorwegwagons in privaat eigendom zijn die door de eigenaar of een exploitant in gebruik is voor zijn goederenvervoer-activiteiten of voor het vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing, als de spoorwegonderneming geen veiligheidscertificaat hoeft te hebben, en niet van toepassing verklaard als de machinist uitsluitend bestuurt op spoorwegen met gebruiksfunctie g.
h Spoorwegen gereserveerd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen, artikel 1.3, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).	Niet van toepassing (want in Nederland hoeven ondernemingen die uitsluitend van deze spoorwegen gebruik maken geen spoorwegonderneming te zijn met een veiligheidscertificaat).

8.3.2 Eisen aan machinisten

Een machinist moet voldoen aan de in de machinistenrichtlijn opgenomen voorschriften.¹⁴⁰ Deze gaan over de minimumleeftijd, de medische en psychologische geschiktheid, het niveau van vooropleiding en de algemene kennis en vaardigheden.

Een machinist is een persoon die in staat is en gemachtigd is tot het zelfstandig, verantwoordelijk en veilig besturen van treinen, zoals locomotieven, rangeerlocomotieven, werktreinen, onderhoudsspoorwagens en personen- of goederentreinen.¹⁴¹

Machinistenvergunning en bevoegdheidsbewijzen

Het is voor machinisten verplicht een machinistenvergunning en één of meer bevoegdheidsbewijzen te hebben (artikel 5.6 van het wetsvoorstel).

De machinistenvergunning wordt afgegeven door de nationale veiligheidsinstantie van de

¹⁴⁰ Zie artikel 4 en bijlage I van de machinistenrichtlijn.

¹⁴¹ Zie artikel 3, onderdeel b, van de machinistenrichtlijn.

desbetreffende lidstaat en is geldig op het grondgebied van de gehele Europese Unie.

Het bevoegdheidsbewijs is een document dat wordt afgegeven door de spoorwegonderneming of door de infrastructuurbeheerder die de machinist in dienst heeft of contracteert.¹⁴² Het bewijs bepaalt of een machinist mag rijden, met welk type materieel hij dit mag doen en op welke infrastructuur hij mag rijden. Het bevoegdheidsbewijs is uitsluitend geldig op de daarin vermelde infrastructuur en voor het daarin vermelde materieel.¹⁴³ Het verzekert dat een machinist op de hoogte is van het geldende veiligheidsbeheersysteem en beschikt over de juiste taal- en vakkennis en over de vakbekwaamheid aangaande de spoorvoertuigen en de infrastructuur waar het bewijs betrekking op heeft. Het kan dus zijn dat een machinist over meer dan één bevoegdheidsbewijs moet beschikken.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan een machinistenvergunning of een bevoegdheidsbewijs en om te bepalen wanneer het hebben van een bevoegdheidsbewijs niet verplicht is. Ook worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de wijze van vergunningverlening, het bijwerken van een bevoegdheidsbewijs, de periodieke keuring en examinering van de houder van een vergunning of bevoegdheidsbewijs, de wijze waarop spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders erop toezien dat machinisten voldoen aan de gestelde regels en de opleiding van machinisten.

Toelating machinisten uit EU-landen

Lidstaten moeten op grond van de machinistenrichtlijn geldige machinistenvergunningen en bevoegdheidsbewijzen voor rollend materieel erkennen die in de andere EU-lidstaten zijn verleend. Dat betekent dat zij een in een ander land vergunde machinist moeten toelaten. Met een machinistenvergunning kan een machinist in alle lidstaten het beroep van machinist uitoefenen, mits de betreffende machinist bevoegd is met bepaalde typen rollend materieel te rijden over de infrastructuur in de lidstaat, wegbekendheid heeft op de baanvakken en voldoet aan de taaleisen.

Periodieke keuring en examinering machinisten

Om een machinistenvergunning of bevoegdheidsbewijs te kunnen behouden moeten machinisten periodiek gekeurd en geëxamineerd worden (artikel 5.10 van het wetsvoorstel). Opleidingen die in het kader van de verstrekking van machinistenvergunningen of bevoegdheidsbewijzen worden gegeven, moeten zijn erkend door de NVi.

Accreditatie of erkenning keuringsinstituten en examinatoren

Ook voor keuringsinstituten en examinatoren geldt dat deze erkend moeten zijn. Het wetsvoorstel voorziet tevens in de mogelijkheid om, in plaats van erkenning, accreditatie door de Stichting Raad voor Accreditatie mogelijk te maken (artikel 5.11 van het wetsvoorstel). Of van deze mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt, wordt bij de uitwerking van de lagere regelgeving bepaald.

Registers

De NVi moet een register bijhouden van alle door haar afgegeven machinistenvergunningen en statuswijzigingen (artikel 5.12 van het wetsvoorstel). De NVi moet op verzoek van een andere nationale veiligheidsinstantie, het Spoorwegbureau van de Europese Unie of van een werkgever van machinisten informatie geven over de status van één of meer machinistenvergunningen. De NVi is verplicht de machinist op aanvraag toegang te geven tot zijn gegevens in het vergunningenregister. Ook moet de instantie op aanvraag een afschrift van zijn gegevens verstrekken. De NVi houdt verder een register bij van erkende of geaccrediteerde opleidingsinstituten, examinatoren en personen die medische of psychologische keuringen verrichten. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders houden een register van door hen verleende bevoegdheidsbewijzen.

¹⁴² Zie artikel 6 van de machinistenrichtlijn.

¹⁴³ Zie artikel 7 van de machinistenrichtlijn.

8.3.3 TSI exploitatie en verkeersleiding en veiligheidscritieke functies

Voor veiligheidscritieke taken op Europees gereguleerd spoor (gebruiksfuncties a tot en met d) is ook de TSI OPE relevant. Deze uitvoeringsverordening van de Europese Commissie bevat onder andere regels over de vakbekwaamheid, talenkennis, opleiding en examinering en over de gezondheid van degenen die bepaalde veiligheidscritieke handelingen uitvoeren voor een spoorwegonderneming of een infrastructuurbeheerder.

De TSI OPE bevat vakbekwaamheidseisen voor treinbegeleidingspersoneel (hoofdconducteurs) en voor spoorwegpersoneel dat is belast met de laatste voorbereidingen van treinen die een landsgrens overgaan (rangeerders en wagencontroleurs¹⁴⁴). Specifieke minimumeisen zijn voor dit personeel opgenomen in aanhangsels F en G van de TSI. Omdat de TSI rechtstreeks van toepassing is, worden deze eisen niet geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Wel kunnen in beginsel aanvullende nationale voorschriften voor het verrichten van deze taken worden gesteld. Deze voorschriften moeten door de lidstaten wel wederzijds worden erkend.

De paragraaf van de TSI over de beroepseisen van spoorwegpersoneel gelden mogelijk niet voor rangeerders en wagencontroleurs die treinen voorbereiden die niet de grens over gaan. Aangezien het wenselijk is dat voor deze functies uit oogpunt van veiligheid dezelfde eisen gelden, wordt voorgesteld in de wet een grondslag op te nemen voor het stellen van regels die aansluiten bij de TSI OPE op dit vlak ook voor deze categorieën beroepen (artikel 6.4, eerste lid van het wetsvoorstel).

De TSI OPE voorziet (nog) niet in beroepseisen voor de uitoefening van alle veiligheidscritieke taken. Voor het verrichten van treindienstleidingstaken gelden op dit moment bijvoorbeeld geen beroepseisen op grond van de TSI. Zolang de TSI OPE nog geen regels stelt voor de bekwaamheid van treindienstleiders is het wenselijk te voorzien in nationale eisen voor het uitoefenen van die veiligheidsfunctie zoals in de huidige spoorregelgeving ook het geval is.

De paragraaf met gezondheids- en veiligheidsvoorschriften in de TSI OPE geldt op dit moment alleen voor treinbegeleidingspersoneel (hoofdconducteurs en treinmanagers). Op grond van het wetsvoorstel kunnen voor de andere in de nationale regelgeving aangewezen veiligheidsfuncties regels worden gesteld over de medische en psychologische gezondheid van spoorwegpersoneel.

Tabel 8.2 overzicht functies uit Europese regelgeving en de corresponderende functies in Nederland

Taak	Vakbekwaamheidseisen	Gezondheidseisen	Corresponderende functie in Nederland
Treinbegeleiding	Paragraaf 4.6 TSI OPE	Paragraaf 4.7 TSI OPE	(Hoofd)conductor
Machinist	Bijlagen IV-VI bij de machinistenrichtlijn; implementatie in afdeling 5.1 van het wetsvoorstel	Bijlage II bij de machinistenrichtlijn; implementatie in afdeling 5.1 van het wetsvoorstel	Machinist
Treindienstleiding	Nationale voorschriften op grond van afdeling 5.2 van het wetsvoorstel	Nationale voorschriften op grond van afdeling 5.2 van het wetsvoorstel	Treindienstleider
Treinvoorbereiding (grensoverschrijdende treinen)	Paragraaf 4.6 en aanhangsel G van de TSI OPE	Nationale voorschriften op grond van afdeling 5.2 van het wetsvoorstel	Wagencontroleur Rangeerder
Treinvoorbereiding (alleen nationale treinen)	Nationale voorschriften op grond van afdeling	Nationale voorschriften op grond van afdeling 5.2 van het wetsvoorstel	Wagencontroleur Rangeerder

¹⁴⁴ In Nederland gebruikte begrippen.

Taak	Vakbekwaamheids-eisen	Gezondheidseisen	Corresponderende functie in Nederland
	5.2 van het wetsvoorstel		

8.4 Eisen aan spoorwegpersoneel op niet door de EU gereguleerd spoor

Wat betreft de eisen aan spoorwegpersoneel op niet door de EU gereguleerde spoorwegen (afdeling 5.3 van het wetsvoorstel) geldt het volgende.

Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie e geldt hetzelfde regime als de door de EU-gereguleerde spoorwegen (gebruiksfuncties a tot en met d).

Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie f kunnen op voor de uitoefening van veiligheidskritieke taken regels worden gesteld over de minimumleeftijd, de medische en psychologische geschiktheid en verplichtingen onder wiens gezag deze taken worden uitgeoefend. Ook kan bij of krachtens AMvB worden bepaald dat degene onder wiens gezag de taken worden uitgeoefend een bevoegdheidsbewijs verstrekt en dat keuringen voor medische en psychologische geschiktheid door erkende keuringsinstituten plaatsvindt.

Dezelfde eisen gelden voor de uitoefening van de veiligheidskritieke taken op spoorwegen met de gebruiksfunctie g en h, met dien verstande dat de medische en psychologische geschiktheid niet hoeft te worden aangetoond.

8.5 Toezicht machinistenrichtlijn en TSI-OPE

De NVi houdt toezicht op de naleving van de machinistenrichtlijn en nationale bepalingen ter uitvoering van die richtlijn. De NVi kan tot schorsing of intrekking van de machinistenvergunning overgaan indien de machinist niet langer voldoet aan de eisen met betrekking tot lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid. Als de vergunning door een andere nationale veiligheidsinstantie is verleend, kan die andere nationale veiligheidsinstantie worden verzocht tot schorsing of intrekking van de machinistenvergunning over te gaan. Verder kan de NVi, indien een machinist een ernstige bedreiging vormt voor de veiligheid, de inzet van de machinist voor bepaalde of onbepaalde tijd verbieden. Ook kan de verstrekker van een bevoegdheidsbewijs worden verzocht om maatregelen te nemen tegen een machinist zoals het schorsen of intrekken van het bevoegdheidsbewijs. De NVi kan de inzet van de machinist in afwachting van de reactie van de verstrekker van het bevoegdheidsbewijs tijdelijk verbieden.¹⁴⁵

Als het gaat om ander personeel dan een machinist, kan bij het niet voldoen aan de verplichting om de bedrijfspas op eerste vordering te tonen een bestuurlijke boete worden opgelegd. Ook kan een spoorwegonderneming of een beheerder worden beboet als deze het verbod overtreedt op het doen uitoefenen van een veiligheidsfunctie door een persoon waarvan men weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat deze niet voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt.

9. PRORAIL

In hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen opgenomen die zien op de instelling van ProRail als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zoals opgenomen in het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail. Dit hoofdstuk bevat naast deze instelling van ProRail tot zbo en de bepalingen die in dat kader van belang zijn zoals de organen van ProRail en de relatie met betrekking tot de minister van Infrastructuur en Waterstaat, bepalingen over onder meer de taken

¹⁴⁵ Zie artikel 29 van de machinistenrichtlijn.

van ProRail, de werken die ProRail verricht voor derden, de overige activiteiten die door ProRail kunnen worden verricht, de begroting, het toezicht en de verantwoording. Deze bepalingen zijn één op één in het wetsvoorstel opgenomen. Dit wetsvoorstel ligt op dit moment in de Tweede Kamer ligt gereed voor plenaire behandeling. Voor een nadere toelichting zie de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel.¹⁴⁶

10. TOEZICHT, HANDHAVING EN OVERIGE BEPALINGEN

10.1 Inleiding

Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over het toezicht op en de handhaving van deze wet. Om te beginnen worden in afdeling 7.1 de toezichthoudende organen geïntroduceerd en de taken of verantwoordelijkheden die zij in dit verband hebben. Het gaat dan om de NVi, de ACM en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. In deze afdeling zijn ook bepalingen opgenomen over de verstrekking door of aan toezichthoudende instanties met het oog op het toezicht op de uitvoering van de wet.

Vervolgens bevat afdeling 7.2 van het wetsvoorstel een algemene verbodsbepaling die de basis is van de handhaving van het bepaalde in de wet door de toezichthoudende instanties. Afdeling 7.3 gaat in op de daadwerkelijk handhaving van de wet, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele overige bepalingen in afdeling 7.4.

10.2 Toezichthoudende en handhavende instanties

10.2.1 Nationale Veiligheidsinstantie

In hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel wordt op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn¹⁴⁷ een nationale veiligheidsinstantie in het leven geroepen (artikel 7.1). De ILT wordt aangewezen als Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) als bedoeld in de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn en is belast met het toezicht op de naleving van de Spoorwegwet en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving. Dat zal blijken uit het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport dat daartoe wordt aangepast.

De NVi is met name verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van Europese regelgeving voor spoorwegen met de gebruiksfuncties a tot en met d.

Omdat de ILT wordt aangewezen als nationale veiligheidsinstantie worden op de naleving van het wetsvoorstel de door de minister daartoe aangewezen personen van de ILT belast (artikel 7.11). Deze personen kunnen ook toezicht uitoefenen namens het bevoegd gezag voor de lokale spoorweginfrastructuur en voor zover zij bij besluit van het bevoegd gezag voor de lokale spoorweginfrastructuur daartoe zijn aangewezen (artikel 7.11). De NVi moet op grond van het wetsvoorstel (artikel 7.3) jaarlijks een verslag over haar activiteiten over het voorafgaande kalenderjaar opstellen.

Ook de stichting Veiligheid en Vakmanschap Railvervoer (VVRV) heeft in dit verband diverse taken. Op dit moment voert de VVRV deze taken uit namens de minister. Na inwerkingtreding zal de VVRV deze taken uitvoeren als NVi. De wijze waarop dit zal gebeuren wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

¹⁴⁶ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 396 nr 3.

¹⁴⁷ Artikel 16 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn gaat in op de (onafhankelijke) positie van de nationale veiligheidsinstantie.

Verder wordt aan de NVi in dit hoofdstuk opgedragen de uitvoeringsverordeningen van de EU te handhaven (artikel 7.1). Het gaat dan om de TSI's die rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Dergelijke verordeningen werken rechtstreeks en hoeven om geldig te zijn niet in nationale wetgeving te worden geïmplementeerd. Wel zijn aanvullende bepalingen opgenomen in het wetsvoorstel om ook toezicht op de naleving van deze verordeningen mogelijk te maken.

10.2.2 Autoriteit Consument en Markt

De ACM is in Nederland de onafhankelijke toezichthouder op het gebied van mededinging (waaronder concentratietoezicht, kartelvorming en misbruik van machtspositie) op basis van de Mededingingswet. Als zodanig is de ACM ook toezichthouder bij de mededinging op de spoormarkt. Wat betreft het spoor zijn de taken en bevoegdheden van de ACM omschreven in de artikelen 7.4, 7.5 en 7.6 van het wetsvoorstel. De ACM ontleent haar taak aan de sera-richtlijn, aangevuld met een aantal daarop aanvullende nationale toezichthoudende taken. De ACM is de onafhankelijke toezichthoudende instantie zoals deze in de gewijzigde sera-richtlijn is aangegeven. In dit verband ziet de ACM er bijvoorbeeld op toe dat spoorwegondernemingen of vervoerders non-discriminatoir en transparant toegang hebben tot de spoorweginfrastructuur of dienstvoorzieningen en dat de infrastructuurbeheerder zijn taken eerlijk, non-discriminatoir en transparant uitoefent bij onder meer de verdeling van capaciteit.¹⁴⁸ Ook ziet de ACM er op toe dat spoorwegondernemingen de dienstvoorzieningen waarvan zij gebruik wensen te maken, tegen een redelijke prijs kunnen afnemen ongeacht van welke aanbieder deze zijn.

De ACM heeft wat betreft het spoor ook nog andere dan toezichthoudende taken. Zo bepaalt de ACM op aanvraag ook of het economische evenwicht (Economische Evenwicht Toets, afgekort EET) van een openbaar dienstcontract is geschaad op het moment dat een spoorwegonderneming toegang wenst tot de spoorwegmarkt in een lidstaat. Dit vloeit voort uit de sera-richtlijn. Lidstaten hebben vanuit de richtlijn de keuze om de mogelijkheid tot aanvraag van een EET in hun regelgeving op te nemen of niet. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt bij de implementatie van het Europees Vierde Spoorwegpakket. Deze mogelijkheid is daarom ook overgenomen in dit wetsvoorstel.

Naast deze uit de sera-richtlijn voortvloeiende taak, heeft de ACM een aantal nationale taken toebedeeld gekregen. Bij de eerste implementatie van de sera-richtlijn in 2015 is het kader voor dienstvoorzieningen geïntroduceerd. Door een amendement¹⁴⁹ vindt naast de verplichte "ex post toets" door de ACM ook een "ex ante toets" bij aanbestedingen plaats van de tarieven van dienstvoorzieningen. Daarmee heeft de ACM een rol bij aanbestedingen van treinconcessies. De ACM ziet erop toe dat spoorwegondernemingen kunnen beschikken over bepaalde dienstvoorzieningen, bijvoorbeeld gebruik van wachtruimtes op stations voor machinisten of wasstraten tegen een acceptabele prijs. Als er op één locatie maar één aanbieder van een dienstvoorziening is, moet deze aanbieder vooraf aan de ACM vragen haar tarieven en voorwaarden goed te keuren.

Ook heeft Nederland er in het huidige systeem voor gekozen om de ACM een rol te geven bij het bepalen van de hoogte van de extra bijtelling, (vml. extra heffing) die onderdeel uit maakt van de gebruiksvergoeding voor de spoorweginfrastructuur. Alvorens de tarieven voor de extra bijtelling door de infrastructuurbeheerder vastgesteld en in de netverklaring gepubliceerd kunnen worden legt de infrastructuurbeheerder de tariefstructuur ter goedkeuring voor aan de ACM.

De ACM kan handelen op eigen initiatief of na een klacht over een van de onderwerpen die de gewijzigde sera-richtlijn regelt en waarop de ACM toeziet. De ACM heeft in verband hiermee onder meer de bevoegdheid tot het opvragen van gegevens, tot het onderzoeken van onder meer oneerlijke behandeling en tot het opleggen van een last onder dwangsom of een boete.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Voor zover het gaat om door de EU gereguleerde spoorwegen.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 33 965, nr. 10.

¹⁵⁰ In de "Beleidsregels bestuurlijke boetes vervoerswetgeving ACM" staan de hoogten van de boetes.

10.2.3 Toezicht door de minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het toezicht op niet-Europese (nationale) regels die gelden op spoorwegen met de gebruiksfuncties a tot en met d (EU-gereguleerd) en op niet door de EU-gereguleerde spoorwegen die onder de verantwoordelijkheid vallen van een decentrale overheid. In het laatste geval gaat het in de praktijk om spoorwegen met de gebruiksfunctie f (metro, tram of lightrail). Het toezicht op deze spoorwegen wordt door de minister belegd bij de ILT die de toezichts- en handhavingstaken dan namens decentrale overheden uitoefent (uit eigener beweging of op verzoek van het bevoegd gezag). De laatste categorie van taken van de ILT zijn taken die aan "een vergunningverlenende" instantie zijn opgedragen, zoals bijvoorbeeld in artikel 16 van de sera-richtlijn, waarbij Nederland dit heeft opgedragen aan "onze Minister" en de ILT ook dit uitvoert in mandaat.

10.2.4 Resumé toezicht door de ILT als NVi, namens de minister of namens een decentrale overheid

Uit de paragrafen 10.2.1 en 10.2.3 blijkt dat de ILT toezicht uitoefent als NVi, in mandaat namens de minister. Het onderscheid wordt bepaald door de herkomst van de regels: de Europese richtlijnen (NVi), de TSI's (NVi) of nationaal bepaalde regels waaronder Europese regels die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Op de naleving van Europese regels en de TSI's houdt de ILT toezicht als NVi. Het gaat hier vooral om regels die gelden op spoorwegen met de gebruiksfunctie a tot en met d. Op de naleving van nationale regels (waaronder regels uit Europese regels die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard) houdt de ILT toezicht namens de minister of namens een decentrale overheid. In het laatste geval gaat het om spoorwegen met de gebruiksfunctie f. Nationale (niet-Europese) regels waarop de ILT namens de minister toeziet, zijn op alle spoorwegen aan de orde. In tabel 10.1 is een overzicht opgenomen waarin is weergegeven vanuit welke rol de ILT toezichtstaken uitoefent.

Tabel 10.1 Toepassingsgebied spoorwegveiligheids-, interoperabiliteits- en machinistenrichtlijn en toezichtrol ILT

Gebruiksfunctie spoorweg	spoorwegveiligheid		interoperabiliteit		machinist	
	regels	toezicht	regels	toezicht	regels	toezicht
a bestemd voor openbaar personenvervoer	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi
	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister
b bestemd voor goederenvervoer	Europees →	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi
	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister
c bestemd voor openbaar personenvervoer en goederenvervoer	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi
	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister
d bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi	Europees→	ILT als NVi
	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister	Nationaal→	ILT namens minister
e uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT
f uitsluitend bestemd voor	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT

Gebruiksfunctie spoorweg	spoorwegveiligheid		interoperabiliteit		machinist	
	regels	toezicht	regels	toezicht	regels	toezicht
metro, tram of lightrailvoertuigen						
g in particulier eigendom door de eigenaar of een exploitant in gebruik voor zijn goederenvervoer	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT
h gereserveerd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT	Nationaal→	ILT

10.2.5 Bestuursrechtelijke handhaving

Het wetsvoorstel wordt door dezelfde instanties gehandhaafd als die toezicht houden. Daar waar het EU-rechtelijke bepalingen betreft of bepalingen uit Europese uitvoeringshandelingen ligt de handhaving bij de Nvi, Bij de overige bepalingen ligt handhaving bij het betreffende bevoegd gezag. Bij handhaving is er verschillend instrumentarium, zoals het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van gestelde verplichtingen of bestuurlijke beboetbaar zijn gesteld.

10.2.6 Informatieverstrekking

Voor het toezicht is het van belang om over de nodige informatie te beschikken. De ACM heeft informatie van infrastructuurbeheerders en exploitanten nodig om te kunnen toezien op de in rekening gebrachte vergoedingen voor het gebruik van infrastructuur. De Europese Commissie heeft op haar beurt informatie van de ACM nodig gelet op het toezicht op de marktordening die de EU voorstaat. De minister en de ACM hebben elkaars gegevens nodig als het gaat om spoorwegveiligheid en concurrentie op de spoorwegmarkt. De Europese Commissie heeft in het kader van het functioneren van de Europese spoorwegmarkt informatie van diverse spoorwegpartijen nodig om tweejaarlijks een rapportage te kunnen opstellen. Tot slot hebben de NVi en de minister van Infrastructuur en Waterstaat informatie nodig over het gebruik van, het beheer van en het vervoer over de spoorweginfrastructuur, voor zover deze informatie nodig is voor de vervulling van hun taken. De artikelen 7.16 tot en met 7.19 regelen de diverse benodigde informatieverplichtingen en –stromen.

10.3 Algemene verbodsbepalingen

Op diverse onderdelen in deze wet is sprake van verlening van een vergunning, ontheffing, certificaat, vrijstelling, erkenning of andere beschikking. Meestal kunnen daar voorschriften aan worden verbonden. Het voorgestelde artikel 7.20 is een algemene verbodsbepaling, waarmee het verbod is geformuleerd op het handelen in strijd met het handelen in strijd met de voorschriften die verbonden zijn aan vergunning, ontheffing, certificaat, vrijstelling, erkenning of andere beschikking.

10.4 Strafrechtelijke handhaving

Naast bestuursrechtelijke handhaving is een aantal verboden uit de wet –zoals het alcohol verbod, spoorlopen of koperdiefstal- strafrechtelijk handhaafbaar. Deze is ingedeeld in verschillende gradaties in het strafrechtelijk vergrijp. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier verder op ingegaan.

Ook kan een persoon die een veiligheidsfunctie uitoefent of daar toezicht op uitoefent een verbod opgelegd krijgen als deze niet in staat is tot het uitoefenen van die functie, bijvoorbeeld door gebruik van een verdovend middel. (artikel 7.28)

Daarnaast zijn bepaalde gedragingen als economisch misdrijf strafbaar gesteld met de Wet economische delicten.¹⁵¹

10.5 Overige bepalingen

Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel sluit af met bepalingen over de volgende onderwerpen.

Tarieven

Deze bepaling (artikel 7.33) gaat over tarieven voor de vergoeding van kosten van bestuursorganen voor te nemen besluiten, te behandelen aanvragen, uit te voeren beoordelingen, inschrijvingen e.d. in het kader van deze wet.

Kanaaltunnel bepaling

In verband met de realisatie van de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Londen) die op dit moment door Eurostar wordt geëxploiteerd is een bepaling opgenomen over de veiligheid (artikel 7.34). Het gaat hier om de beveiliging van treinen (security), niet over veiligheid (safety); veiligheidseisen staan immers in het veiligheidsbeheersysteem waar de spoorwegonderneming aan moet voldoen.

Afwijking van Awb-termijnen

Op het moment dat de ILT handelt als NVI gelden niet altijd de Nederlandse termijnen voor het nemen van een besluit of het maken van bezwaar die voortvloeien uit de Awb (artikel 7.35). Omdat dit Europees geregelde handelingen zijn kent die regelgeving ook eigen termijnen en daarom moet in sommige gevallen in dit hoofdstuk worden geregeld dat wordt afgeweken van de Awb.

11. EFFECTEN EN LASTEN VAN HET WETSVORSTEL

11.1 Inleiding

Zoals uit de hoofdstukken 1 en 2 van deze toelichting blijkt, betreft dit wetsvoorstel in belangrijke mate een herstructurering van de huidige spoorregelgeving en daarmee ook een herimplementatie van Europese richtlijnen. De Europese richtlijnen zijn in het huidige stelsel vooral in de Spoorwegwet geïmplementeerd. Nationaal gestelde regels gaan vooral over lokale spoorweginfrastructuur dat in het huidige stelsel wordt gereguleerd met de Wet lokaal spoor. Het wetsvoorstel beoogt op zichzelf geen nieuwe inhoudelijke regelgeving te introduceren behoudens enkele onderwerpen. Deze nieuwe onderdelen zijn in deze memorie toegelicht. Bovendien biedt modernisering van de huidige spoorregelgeving de kans kritisch te kijken naar de lasten die de spoorwegsector ondervindt als gevolg van wet- en regelgeving. Al met al wijzigt met de modernisering van de spoorregelgeving weinig aan de administratieve lasten voor de spoorsector.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 11.2 de veranderingen in lasten voor de spoorwegsector geduid. Daarnaast is het wetsvoorstel beoordeeld aan de hand van de Algemene Verordening

¹⁵¹ PM Wet op de economische delicten aanvullen na de internetconsultatie.

Gegevensbescherming (AVG). Daartoe is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd. De resultaten van de PIA worden in paragraaf 11.3 toegelicht.

11.2 Effecten en lastenverlichting voor de spoorwegsector

Mogelijke veranderingen voor de lasten van de spoorwegsector spelen met name als gevolg van de meldplicht van incidenten, de eisen voor "siding operators", het gebruik van particuliere spoorwegen waar meerdere vervoerders gebruik van maken, de (beperkte) gebruiksvergunning, infrastructuurbeheerders en (het gebruik van) buiten dienst gesteld spoor.

Meldplicht van incidenten

De nieuw geïntroduceerde meldplicht van incidenten in artikel 3.19 leidt nauwelijks tot een toename van de regeldruk, omdat men in de praktijk deze meldingen al doet. De reden dat deze meldingen nu gecodificeerd worden is om de meldingen van incidenten die niet tot een ongeval hebben geleid uitgesloten kunnen worden van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet openbaarheid van bestuur.¹⁵²

Proportioneel veiligheidscertificaat of uitzondering siding operator

Bij de vormgeving van de gebruiksfuncties voor spoorwegen is gekeken naar de veranderingen van de lasten voor de sector. Dit speelt vooral bij de aantakking van bedrijfsspooraansluitingen op het EU-gereguleerde spoor (in de huidige Spoorwegwet: hoofdspoor). Tot 16 juni 2019 konden de private eigenaren van deze bedrijfsspooraansluitingen die met hun eigen locomotieven en personeel rangeeractiviteiten verrichten op een nauw omschreven stuk hoofdspoor (de zogenaamde zelfrangeerders), een ontheffing krijgen van de plicht een veiligheidscertificaat te hebben voor het rijden op dat kleine stukje hoofdspoor. Met ProRail hebben deze "zelfrangeerders" een overeenkomst afgesloten die maakt dat zij in een vooraf afgesproken "tijd-ruimte-slot" (de betreffende spoorweginfrastructuur is dan voor de zelfrangeerder gereserveerd) rangeerwerkzaamheden mogen uitvoeren.

Met de invoering van het Vierde Spoorwegpakket op 16 juni 2019 is rangeren een onderdeel geworden van het vervoer en kwam die ontheffingsmogelijkheid te vervallen. Voor de vijf bedrijven die deze ontheffing hadden is een gedoogconstructie ontworpen, die echter tegelijk inhield dat geen nieuwe "zelfrangeerders" zonder veiligheidscertificaat konden worden toegelaten. De bestaande "zelfrangeerders" hadden in de praktijk bewezen zonder veiligheidscertificaat veilig te kunnen opereren. Omdat een gedoogconstructie voor de lange termijn niet gewenst is en ook andere dan de vijf bestaande bedrijven rangeeractiviteiten willen uitvoeren is een structurele oplossing gewenst.

Die oplossing wordt gevonden in de mogelijkheid die de Europese Commissie biedt om te rangeren zonder een eigen veiligheidscertificaat te hebben voor ondernemingen die het vervoer niet als hoofdactiviteit hebben en die alleen rangeeractiviteiten verrichten voor gecertificeerde spoorwegondernemingen. De Commissie spreekt dan van "siding operators". De "guidance" over veiligheidsbeheerssystemen bij de veiligheidsrichtlijn (Annex III van de ERA-Guidance "Safety management system requirements for safety certification or safety authorisation" van juni 2018) geeft ruimte om rangeeractiviteiten te verrichten zonder in het bezit te zijn van een eigen veiligheidscertificaat of veiligheidsbeheerssysteem.

Er zijn twee hoofdcategorieën siding operators, namelijk zij die een spoorwegonderneming zijn en zij die dan niet zijn. In alle gevallen moet de overdracht van treinen goed geborgd zijn in veiligheidsbeheerssystemen en in afspraken tussen de gevende en ontvangende partij. In de gevallen dat de siding operator geen spoorwegonderneming is werkt hij onder het veiligheidsbeheerssysteem van de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming.

Als voldaan wordt aan de vereisten van siding operators, en infrastructuurbeheerder daar de mogelijkheid voor biedt, wordt voor dit type gebruikers van het spoor de administratieve lasten

¹⁵² Zie paragraaf 6.5.3 van deze memorie.

minder. Er hoeft namelijk geen (beperkte) bedrijfsvergunning meer te worden aangevraagd. Daarnaast blijft de voor de veiligheid de gevraagde risico-inventarisatie - zoals deze gebruikelijk was onder het bijzondere spoorwegenregime - gehandhaafd, en hoeft deze niet te worden uitgebreid naar de Europese vereisten met Europees geregeld veiligheidsbeheerssysteem en een veiligheidscertificaat.

Op het moment dat deze bedrijven geen spoorwegonderneming zijn die een veiligheidscertificaat moeten hebben hoeven de machinisten niet te voldoen aan de eisen uit de Machinistenrichtlijn. Deze machinisten hoeven, net als nu, een aantal basale eisen die niet anders zullen zijn dan de huidige eisen op grond van het huidige Besluit bijzondere spoorwegen. Per saldo worden de administratieve lasten voor deze siding operators verlaagd, ten opzicht van de huidige gedoogconstructie.

Proportionaliteit veiligheidsvergunning

Voor particuliere sporen waar meerdere (goederen)vervoerders overheen rijden, zal met deze voorgenomen wet de administratieve last voor de feitelijk beheerder (die daarmee een Europese infrastructuurbeheerder is) licht toenemen. Deze vervoerders vallen in het wetsvoorstel onder het EU gereguleerde spoor, en niet meer onder de uitzonderingspositie zoals dat het geval was in het Besluit bijzondere spoorwegen. Door de feitelijke toepassing van het EU-recht valt dit type sporen onder het EU-recht. Dat wil echter niet zeggen dat deze infrastructuurbeheerders daarmee in dezelfde mate van administratieve lasten hebben als bijvoorbeeld ProRail die verantwoordelijk is voor het overgrote deel van het infrastructuurnetwerk.

Bij het beoordelen van de veiligheidsvergunning wordt gekeken naar evenredigheid van de gestelde eisen aan de beheerder. Dit heeft aldus een proportionaliteitstoets bij de aanvraag van een veiligheidsvergunning tot gevolg. Daarnaast zal gekeken moeten worden met de ILT als NVI bij de totstandkoming van de lagere regelgeving waaronder de regeling van de tarieven of hier ook bij de tariefvorming rekening mee gehouden zal worden. Zowel in praktische als in financiële zin kan dit leiden tot een vermindering van de lasten.

De (beperkte) bedrijfsvergunning

Het systeem van de bedrijfsvergunning wordt versimpeld. Feitelijk gaat om een vergunning die nodig is voor het "zijn van een spoorwegonderneming".. De beperkte bedrijfsvergunning komt te vervallen; voor toegang tot spoorwegen met de gebruiksfuncties a, b, c en d is deze nodig, voor de overige gebruiksfuncties niet. Daarmee is geen tussenvorm meer nodig die gebruikt werd voor onder meer de categorie zelffrangeerders. Veel van deze zelffrangeerders zijn nu in het bezit van een beperkte bedrijfsvergunning. Deze vergunningseis komt te vervallen.

Door de aanpassing van het begrip spoorwegonderneming wordt er ook voor gezorgd dat er eenduidigheid is over wanneer een entiteit een spoorwegonderneming is en hoe hiermee wordt omgesproken, bijvoorbeeld in het kader van buitendienststellingen. Dat zorgt er naar alle waarschijnlijkheid voor dat het stelsel eenduidiger wordt en dat ook duidelijk is voor welke werkzaamheden dat verplicht is.

Infrastructuurbeheerder

Voor feitelijke beheerders op kleinere (Europees gereguleerde) netwerken aan de randen van het grotere netwerk in Nederland geldt ook dat zij moeten handelen conform de sera-richtlijn, dat brengt mogelijk extra procedures met zich mee.

Buiten dienst gesteld spoor en machines die daarop rijden

Met dit wetsvoorstel wordt voor ondernemingen die onderhoudswerkzaamheden verrichten op voor onderhoud buiten dienst gesteld spoor een lastenverlichting gerealiseerd. Er bleken knelpunten voor te komen bij de eisen die werden gesteld aan ondernemingen en werkvoertuigen op spoor dat buiten dienst is gesteld voor onderhoudswerkzaamheden. Entiteiten die werken met onderhoudsmachines als kranen op luchtbanden en dergelijke op buiten dienst gesteld spoor of infrastructuurbeheerders die deze machines inzetten in het kader van hun bedrijfsvoering hebben geen vergunning meer nodig voor het zijn van een spoorwegonderneming zie paragraaf 3.6 van deze memorie. Voor voertuigen die dienst doen in werkmoden op spoor dat voor onderhoud buiten dienst is genomen is niet langer een vergunning voor indienststelling nodig. Voor machinisten wordt expliciet gebruik gemaakt van een in de EU-regelgeving bestaande vrijstelling, zij hoeven niet langer te beschikken over een machinistenvergunning. Dit levert een aanzienlijke versimpeling van het stelsel en een administratieve lastenverlichting op.

11.2 Privacy

Het wetsvoorstel is ook beoordeeld op de gevolgen voor de privacy. Hiervoor is een *Privacy Impact Assessment* (PIA) uitgevoerd. De PIA is een toetsmodel om in kaart te brengen en te beoordelen of persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in voldoende mate worden beschermd bij verwerking ervan. De volgende onderwerpen uit het wetsvoorstel kwamen door de PIA naar voren:

- gegevens die verwerkt worden voor de machinistenvergunning;
- gegevens die verwerkt worden voor de meldingsplicht;
- gegevens die verwerkt worden in het kader van de aanwijzing van toezicht houder (artikel 7.11, tweede lid).

Voor eerste twee categorieën geldt dat het grondslagen voor gegevensbewerking betreft. Op een lager niveau zal worden uitgewerkt. Ten aanzien daarvan zal op lagere regelgevingsniveau afgebakend worden welke gegevens wanneer precies zullen worden verwerkt en hoe lang deze beschikbaar blijven.

Voor de toezichthouders geldt dat deze worden aangewezen bij besluit dat voortvloeit uit de wet. Toezichthouders zullen op de gebruikelijke manier worden aangewezen. Publicatie daarvan geschiedt op de gebruikelijke manier.

12. ADVIES EN CONSULTATIE**12.1 Inleiding****12.2 Uitvoerbaarheidstoetsen****12.2.1 ProRail****12.2.2 ACM****12.2.3 Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudegevoeligheidstoets ILT****12.3 Internetconsultatie****12.3.1 Spoorwegondernemingen****12.3.2 Historisch rail organisaties****12.3.3 Overige reacties****12.4 Toets door decentrale overheden****12.4.1 Provincies****12.4.2 Vervoerregio's**

13. OVERGANGSRECHT EN INWERKINGTREDING

[PM]

TOELICHTING ARTIKELSGEWIJS

[PM]

BIJLAGEN

[PM]

Transponeringstabel

CONCEPT