

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
T.a.v. de heer ir. W.H.B. Aarnink  
Postbus 20901  
2500 EX 's-GRAVENHAGE

## Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
1 april 2021	IENW/BSK-2021/73063	MOB 10867/2021	10 juni 2021
onderwerp			
Bestuurlijke consultatie decentrale overheden op Nieuwe Spoorwegwet 202#			

Geachte heer Aarnink, beste Wino,

Op 1 april jl. heeft u het voorstel voor de nieuwe Spoorwegwet inclusief de memorie van toelichting aangeboden aan Samenwerkingsverband DOVA en het IPO ten behoeve van een toets door de decentrale overheden op de uitvoerbaarheid. Graag gaan wij als 12 provincies en twee vervoerregio's in op dit verzoek middels deze gezamenlijke reactie.

Als provincies, vervoerregio's en Rijk zijn we gezamenlijk verantwoordelijk voor het totale openbaar vervoer in Nederland. Met het Toekomstbeeld OV 2040 maken we gezamenlijk werk van de opgave om in het openbaar vervoer zowel een kwantitatieve groei als een kwalitatieve sprong te maken waar reizigers en verladers van profiteren. Het vervoer over spoor vormt daarbinnen een belangrijke drager van het (inter)nationale en regionale (stedelijke) mobiliteitssysteem. Het is cruciaal om daarin fors te investeren om ons land bereikbaar te houden, de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren, een sterk economisch vestigingsklimaat te borgen, de woningbouwopgave te faciliteren en iedereen kansen te bieden om mee te doen in de samenleving.

### **Integrale toets op wetsvoorstel inclusief lagere regelgeving noodzakelijk**

Met het ontbreken van de lagere regelgeving in deze consultatie beperken we ons nu tot de hoofdlijnen. Voor een volledige toets is de lagere regelgeving van cruciaal belang. In deze wet wordt namelijk in toenemende mate regelgeving op het niveau van AMvB's en Ministeriële Regeling(en) voorzien. Deze vormen van lagere regelgeving vormen een structureel risico voor ons als decentrale overheden en andere spelers in de spoorsector bij de uitoefening van taken en verantwoordelijkheden. Deze lagere regelgeving biedt de Minister immers de mogelijkheid om achteraf en zonder consultatie of overleg nadere maatregelen op te leggen met inhoudelijke en/of financiële consequenties voor de partijen waarop de betreffende maatregel ziet. Aanleiding daarvoor kan slechts al een incident of tekortkoming van één partij zijn, waarbij de maatregel voor alle partijen opgelegd kan gaan worden. Dat is een situatie waarop belanghebbenden niet kunnen anticiperen met alle onzekerheid van dien, zowel inhoudelijk-beleidsmatig als financieel. We voeren zodoende graag een toets over het geheel uit. Alleen dan kunnen we de volledige effecten op diverse relevante onderdelen overzien. We dringen er met klem op aan om ook de toets op de lagere regelgeving vóór de Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel plaats te laten vinden. Parallel spreken we met uw Ministerie door over diverse gedetailleerde vragen over deze wet en over hoe

Inlichtingen bij : Marten Westeneng  
Email : m.westeneng@dova.nu  
Bijlagen : 1

dat in de lagere regelgeving in zijn praktijk gestalte krijgt. Daartoe zijn als ambtelijke bijlage nog diverse opmerkingen en vragen bijgevoegd die om verduidelijking vragen.

Op het eerste oog vormt het voorstel voor de nieuwe Spoorwegwet een verbetering en maakt het de spoorwegwetgeving toekomstbestendiger. Het maakt het in theorie beter mogelijk om de ambities van het Toekomstbeeld OV te realiseren. De differentiatie naar acht gebruiksfuncties kan een belangrijke bijdrage leveren aan optimaal gebruik van de spoorcapaciteit inclusief mogelijke kostenbesparingen bij investeringen en in beheer, onderhoud en vernieuwing. Het loslaten van de koppeling tussen gebruiksfunctie van een traject en de verantwoordelijkheid ervoor biedt in potentie meer flexibiliteit om de spoorwegen in Nederland optimaal te laten functioneren voor reizigers en verladers.

Hieronder lichten we puntsgewijs onze -voor nu- belangrijkste gewenste aanpassingen toe op de ontwerp-Spoorwegwet. Die zijn voor ons als decentrale overheden van doorslaggevend belang om tot een positief oordeel over het definitieve wetsvoorstel inclusief lagere regelgeving te komen.

**i. Opnemen adviesrecht bij wijzigen gebruiksfunctie**

De nieuwe Spoorwegwet introduceert 8 gebruiksfuncties. Wijziging in de gebruiksfuncties van de (Rijks-, lokale en private) spoorwegen hebben mogelijk hun weerslag op decentrale overheden in de (ruimtelijk-economische en vervoerskundige) ambities en mogelijkheden, in de impact van het spoor op de (nabije) leefomgeving en de mogelijkheden binnen regionale concessies. IenW heeft daartoe vorig jaar bij de informele consultatie toegezegd een wettelijke instemplicht met betrekking tot wijziging van de governance en gebruiksfunctie op te nemen. Uit het ambtelijk vooroverleg over onze reactie op de Spoorwegwet 202# met uw ministerie op 27 mei 2021, volgt dat deze wettelijke instemplicht juridisch gezien niet realiseerbaar zou zijn. Vanwege de mogelijke gevolgen van de wijziging van een gebruiksfunctie voor een decentrale overheid en de belangen die daarbij kunnen worden geraakt, verzoeken wij u om in de wet de afstemming over een dergelijke wijziging met de betreffende decentrale overheid / overheden te borgen. We hebben er begrip voor dat een instemplicht niet kan, maar wat ons betreft past hier eerder het instrument 'adviesrecht' dan 'horen' (zoals nu in artikel 1.3 lid 3 is opgenomen). Dit laatste is immers niet de borging die is toegezegd. Overigens is voor wat betreft de governance de instemming geborgd (in artikel 1.5, lid 2). Als decentrale overheden verzoeken we om een adviesrecht met betrekking tot wijziging van de gebruiksfunctie toe te voegen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel nog geen duidelijkheid over hoe bij toekomstige wijziging van de gebruiksfunctie omgegaan wordt met de gevolgen voor aangrenzende, en parallelle baanvakken en meer in het bijzonder met de gevolgen op de raakvlakken van sporen met een andere gebruiksfunctie (infrastructureel, voertuigtechnisch, procedureel etc.).

**ii. Toevoegen adviesrecht op AMvB's inzake (lokale) spoorwegen**

Dat het vervoer over spoorwegen, of het nu per trein, tram, metro of lightrail is, in één wettelijk stelsel geregeld wordt, leidt ertoe dat de AMvB's behorend bij dit wetsvoorstel ook direct van invloed kunnen zijn op de lokale spoorwegen en daarmee op de bevoegdheden van de betreffende decentrale overheden. Het biedt de Minister de mogelijkheid om achteraf en zonder consultatie of overleg nadere maatregelen op te leggen met inhoudelijke en/of financiële consequenties voor de partijen waarop de betreffende maatregel ziet. Het zet de deur open voor een mogelijk sterke sturing vanuit het Rijk op de (lokale) spoorwegen. Als decentrale overheden verzoeken we om een wettelijke consultatieplicht in te stellen op al de toekomstige AMvB's en ministeriële regelingen die voorzien in nadere regels voor de (lokale) spoorwegen, waarvan decentrale overheden het bevoegd gezag vormen. Het betreft onder meer de volgende aspecten:

- Trilling- en geluidhinder (art. 1.12)
- Verdeling infrastructuurcapaciteit (art. 2.29)
- Veiligheidsbeheersystemen (art. 3.18)
- Meldingen ongevallen en incidenten (art. 3.21)
- Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen (hoofdstuk 4)
- Overwegen (art. 4.30), in het bijzonder vanwege de rol van wegbeheerder van decentrale overheden (inclusief gemeenten)
- Bevoegdheidsbewijs (art. 5.5)

**iii. Verkennen mogelijkheden nieuwe kosteneffectieve gebruiksfuncties**

De nieuwe gebruiksfuncties bieden in theorie de mogelijkheid om het spoor gericht te benutten, kostenefficiëntere keuzes te maken bij investeringen en te besparen op beheer, onderhoud en vernieuwing (bijvoorbeeld vanwege uitsluitend gebruik door voertuigen in lichtere gewichtsklassen met daardoor een lagere slijtage hetgeen ruimte creëert om lichtere onderhoudsnormen voor bepaalde baanvakken te hanteren). Het biedt bovendien de mogelijkheid om de capaciteit op het spoor beter te benutten en wellicht ruimtelijk-economische ontwikkeling rondom het spoor (inclusief verstedelijking) beter mogelijk te maken en sneller tot stand te brengen. Een goede koppeling met de ambities van het Toekomstbeeld OV is daarin vanzelfsprekend. Het gemoderniseerde stelsel is door de "knip" tussen gebruiksfunctie en bestuurlijke verantwoordelijkheid zo gebouwd dat – indien daar in de toekomst aanleiding zou toe bestaan – voor bepaalde baanvakken onderdelen van de gebruiksfuncties kunnen wijzigen. Als decentrale overheden zien we graag dat de mogelijkheden daartoe spoedig na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel -mede in het kader van het Toekomstbeeld OV- worden onderzocht.

**iv. Verhelderen wijziging regels capaciteitsverdeling**

Het onderscheid in gebruiksfunctie is volgens het voorstel noodzakelijk met het oog op de capaciteitsverdeling. Uit het wetsvoorstel (inclusief toelichting) wordt nu niet duidelijk waarom. Ook is niet duidelijk op welke wijze dit effect heeft op de toekomstige (prioritering bij) capaciteitsverdeling, noch of (beleidsmatige) herziening van het Besluit Capaciteitsverdeling direct meekomt in de lagere regelgeving. Als decentrale overheden vragen we om verheldering en nauwere betrokkenheid bij de totstandkoming van de lagere regelgeving inzake capaciteitsverdeling.

**v. Werkbare openbare incidentmelding inrichten**

Er wordt gekozen voor een 'just culture' om tot een zo hoog mogelijke meldingsbereidheid te komen. Als decentrale overheden ondersteunen we het bevorderen van een veiligheidscultuur. De memorie van toelichting benoemt dat dit met name geldt voor spoorwegen met de gebruiksfuncties a tot en met d. Tegelijkertijd voorziet de wet een meldplicht (met sanctiebepaling) voor alle gebruiksfuncties (uitgezonderd onderdeel h.). Deze meldplicht past in zijn huidig voorziene vorm naar onze mening niet bij de beoogde cultuur. Het ontbreken van openbaarheid ten aanzien van de meldingen en incidenten lijkt eerder contraproductief voor de gestelde doelen uit te werken. Ook is de meldplicht (met bijbehorende sanctiebepaling) bijzonder ruim gedefinieerd met bijbehorende onduidelijkheid ten aanzien van de feitelijke verantwoordelijkheid en veel (waarschijnlijk onnodige) administratieve afhandeling. Wat betreft invoering van een meldplicht voor ongevallen en incidenten vragen we nadrukkelijk om in de uitwerking de decentrale overheden te betrekken om te komen tot een passende vorm met oog voor de wettelijke bevoegdheden van de diverse overheden. Als decentrale overheden zien we graag dat de meldplicht duidelijker wordt gedefinieerd, openbaarheid over meldingen uitgangspunt is en de meldplicht in overeenstemming wordt gebracht met de principes van de beoogde 'just culture'.

**vi. Borgen integrale veiligheid**

Over de zorgplichtbepaling voor de gebruikers en (infrastructuur)beheerders van spoorwegen (art. 3.16) is opgenomen dat deze geldt enkel voor het eigen deel van de exploitatie van het spoorwegsysteem en het beheersen van de risico's. Bekend is dat actoren doorgaans hun eigen rol goed invullen maar dat de problemen ontstaan daar waar twee of meer verantwoordelijkheidsgebieden elkaar raken. Deze (systeem)verantwoordelijkheid is als zodanig niet in de wet opgenomen. Ook de beheerverantwoordelijkheid en -plicht voor de beheerder (zoals bedoeld in de Wet lokaal spoor) missen wij. Op het gebied van vergunningverlening spoorvoertuigen biedt de Spoorwegwet eveneens meer ruimte dan de huidige Wet lokaal spoor. Dat maakt het borgen van de integrale veiligheid voor de decentrale overheden tot een grotere opgave dan onder de huidige wetgeving en het is de vraag of deze integrale veiligheid hierbij is gebaat. Als decentrale overheden zien we die integrale (systeem)verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden voor beheerder en vervoerder lokaal spoor (zoals gelden in de Wet lokaal spoor) graag ook geborgd voor Rijksspoorwegen en Lokale Spoorwegen.

**vii. Maatwerk in gebruik museale voertuigen mogelijk houden**

Voor het gebruik van museale voertuigen zijn er zorgen of de nieuwe wet daarvoor voldoende ruimte biedt voor maatwerk (zoals Museumspoorlijn STAR), bijvoorbeeld waar het gaat om combinatie van openbaar personenvervoer en historisch/ toeristisch vervoer of Rijksspoorwegen. Zonder inzicht in de lagere regelgeving kunnen we dat nu niet goed

beoordelen. Het reguliere gebruik van sporen met (de toekomstige) gebruiksfunctie a t/m d door museumspoorwegmaatschappijen kan nu -in goed overleg met ProRail- in voorbereiding zijnde project verder gaan dan puur plaatselijk gebruik. Uit de wetstekst valt niet af te leiden of in deze situaties een dubbele gebruiksfunctie mogelijk is. De vraag is dan ook of dubbele gebruiksfuncties tot de mogelijkheden behoren in dit soort speciale gevallen. Als decentrale overheden vragen we nadrukkelijk aandacht om de mogelijkheden hiertoe te borgen en te verduidelijken, ook binnen de (vernieuwing van) lagere regelgeving.

De nieuwe wet biedt de mogelijkheid van praktische regelingen op lokaal niveau, onder eindverantwoordelijkheid van ProRail als beheerder. ProRail is in principe vrij om daar zelf dan eisen voor te stellen. Een opdracht aan ProRail om medewerking te verlenen aan een uniforme regeling voor historisch treinverkeer die aansluit op de al ruim vijftig jaar bestaande werkwijzen ontbreekt echter. Als decentrale overheden vragen we om een bepaling op te nemen die ProRail in de gelegenheid stelt om medewerking te verlenen aan een regeling die bij de lokale situatie past en met toepassing van de reeds bestaande vrijstellingen. Een dergelijke bepaling is ook voor goederenvervoer van belang, als industrieën met een eigen railvoertuig op door ProRail beheerde sporen rangeren. De nieuwe wet biedt aan de mogelijkheid dat een spoorwegonderneming met een spoorvoertuig bestemd voor strikt historisch gebruik vanaf een spoorweg met de gebruiksfunctie h, gebruik kan maken van de spoorweginfrastructuur tot aan het eerste station dat aan die spoorweg ligt. Als decentrale overheden vragen we nadrukkelijk aandacht om dit in de lagere regelgeving zodanig op te nemen dat deze spoorwegondernemingen volgens hun huidige bedrijfsvoering kunnen blijven opereren, met inachtneming van een veiligheidsbeheersysteem.

**viii. Benoemen afspraken voor verbeteren sturingsrelatie bij werken voor derden**

In artikel 6.3 staat dat derden alle kosten en risico's [dragen] verbonden aan de uitvoering van derdenwerken, tenzij bij ministeriële regeling anders is bepaald. Bij het BO MIRT 2019 zijn daarover middels het afsprakenkader werken voor derden nadere afspraken over gemaakt. Ook het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail geeft hier een concrete duiding bij. Die duiding is onontbeerlijk om recht te doen aan de feitelijke afspraken tussen IenW, derden en ProRail. In de toelichting op het wetsvoorstel is het wenselijk te verwijzen naar deze reeds gemaakt bestuurlijke afspraken tussen Rijk en decentrale overheden (o.a. afsprakenkader werken voor derden) en het lopende traject om te komen tot een verbeterde sturingsrelatie en (experimenten met) afkoop van risico's te benoemen.

**Tot slot**

We staan de komende jaren voor de opgave om vanuit de gezamenlijke ambities van Toekomstbeeld OV 2040 -met oog voor ieders eigen verantwoordelijkheid- opgavegericht te werken aan de toekomst van het spoor als onderdeel van het brede mobiliteitssysteem. Daarmee bouwen we aan een krachtig, duurzaam en leefbaar Nederland. Alleen vanuit een gelijkwaardige samenwerking kunnen we als partners samen alle reizigers en verladers optimaal tot dienst zijn. Graag zien we de hierboven benoemde waarborgen op het punt van gelijkwaardige, onderlinge samenwerking nadrukkelijker verankerd worden in deze wet en de bijbehorende lagere regelgeving. Bovendien zien we graag dat er overgangsbepalingen toegevoegd worden voor een soepele implementatie van dit wetsvoorstel en het onder andere in stand houden van de onder de huidige wetgeving aangegane verplichtingen en verleende vergunningen. Uiteraard leveren we ook graag onze bijdrage in de totstandkoming van de lagere regelgeving.

Met vriendelijke groet,  
Namens de provincies en vervoerregio's



P.G.G. Hilhorst  
algemeen directeur IPO