



DB Cargo Nederland N.V.
Juridische Zaken en Schadezaken
Moreelsepark 1
3511EP Utrecht
www.dbcargo.com

Aan:
Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en
Waterstaat
Mevrouw drs S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Ons kenmerk: XV 2021/3449

Utrecht, 11 juni 2021

Reactie op wetsvoorstel Spoorwegwet 202#

Geachte mevrouw Van Veldhoven-Van der Meer

Op 1 april 2021 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het wetsvoorstel 'Spoorwegwet 202#' ter consultatie aangeboden. Dank daarvoor. DB Cargo Nederland N.V. (DB Cargo) maakt hiermee graag gebruik van de door u geboden mogelijkheid haar eerste bevindingen ten aanzien van de voorgenomen wetgeving met u te delen.

- Een uitputtende inhoudelijke beoordeling van de 'Spoorwegwet 202#' kan nog niet plaatsvinden aangezien de **lagere regelgeving ontbreekt**. Deze bepaalt de uiteindelijke reikwijdte.
- Beheerder en spoorwegonderneming vormen samen het spoorstelsel. Onduidelijk is wie of welke instantie de overkoepelende **stelselverantwoordelijkheid** heeft.
- Het spoor wordt opgedeeld op basis van gebruiksfunctie. Het beheer van 'regionaal' spoor, nu hoofdspoorweginfrastructuur, komt in handen van lagere overheden. Hierdoor dreigt een ernstige **versnippering** van de spoorweginfrastructuur.
- Of de **meldplicht** voor alle incidenten bijdraagt aan de gewenste 'just culture', is zeer de vraag. Bovendien kan de voorgenomen meldplicht op gespannen voet staan met het 'nemo tenetur'-beginsel aangezien de melding plaatsvindt bij de opsporingsinstantie.

Inleiding

Het wetsvoorstel is onderdeel van de modernisering van de spoorregelgeving. Die modernisering heeft gevolgen voor het gehele juridische stelsel voor alle spoorwegen, inclusief de huidige hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Gekozen is voor de bundeling van de spoorregelgeving in één nieuwe Spoorwegwet met als uitgangspunt één bijbehorende AMvB en één ministeriële regeling (de onderliggende regelgeving). De (kwalificatie van) spoorweginfrastructuur, de spoorvoertuigen en alle systemen die nodig zijn om het stelsel te laten functioneren, maken onderdeel uit van deze onderliggende regelgeving.

Wegens het ontbreken van de onderliggende regelgeving, zijn de *feitelijke* gevolgen voor DB Cargo als spoorwegonderneming in het marktsegment goederenvervoer, niet volledig te bepalen. Een aantal

...

gevolgen zijn nog niet te overzien en het is mogelijk dat de *omvang* van maatregelen zoals nu verwoord in de concept-Spoorwegwet 202# groot of juist beperkt is. Zo is de uitgebreidheid van de gebruiksfunctie 'regionaal vervoer', met regionaal belegd beheer, niet in te schatten. De mogelijk vergaande gevolgen voor de Europese Spoorwegruimte zijn daardoor ook niet te bepalen.

DB Cargo gaat hieronder nader in op de volgende punten van de concept-Spoorwegwet 202#:

1. Herstructurering of ingrijpende wijziging?
2. Ontbrekende AMVB('s) en ministeriële regeling(en).
3. Verwijzingen naar de Sera-richtlijn.
4. Indeling gebruiksfuncties en aanwijzing spoorwegen.
5. Verantwoordelijkheden.
6. Trillinghinder.
7. Toegangsovereenkomst.
8. Kaderovereenkomst.
9. Meldplicht.
10. Alcohol en andere stoffen.

1. Herstructurering of ingrijpende wijziging?

Volgens de Memorie van Toelichting betreft de concept-wet vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel.¹ De beknopte uitleg op het wetsvoorstel herhaalt dit; de modernisering is grotendeels een juridisch-technische herschikking met slechts enkele inhoudelijke wijzigingen.² DB Cargo is echter van mening dat vooral de ont koppeling van governance en gebruik, beter gezegd de invoering van een andere naamgeving van sporen en van gebruiksfuncties met een bijbehorend regime, een dermate radicale wijziging van het systeem betekent dat van een simpele "herstructurering" niet meer gesproken kan worden.

Het van kleur verschieten van hoofdspoorweginfrastructuur naar 'infrastructuur voor regionaal vervoer' kan grote gevolgen hebben voor het spoorgoederenvervoer en een feitelijke inperking van de Europese Spoorwegruimte betekenen. De versnippering die dreigt, is in ieder geval niet bevorderlijk voor het internationale spoorgoederenvervoer.

2. Ontbreken AMvB('s) en ministeriële regeling(en)

De lagere regelgeving is nog niet ter consultatie voorgelegd. In die lagere regelgeving zullen bijvoorbeeld de gebruiksfuncties worden ingedeeld en de 'rijksspoorwegen' en de 'lokale spoorwegen' worden aangewezen.³ Problematisch is dat DB Cargo op dit moment niet kan inschatten wat hiervan de gevolgen voor DB Cargo als spoorwegonderneming in het segment goederenvervoer zijn. Van een grondige en uitputtende consultatie kan dan ook geen sprake zijn aangezien de lagere regelgeving de beoogde wet inkleurt en zorgt voor de feitelijke invulling. Een invulling waarmee DB Cargo in de dagelijkse praktijk mee geconfronteerd zal worden.

Een beoordeling zonder de lagere regelgeving kan niet anders dan op hoofdlijnen zijn. Het te zijner tijd beoordelen van deze lagere regelgeving (AMvB('s) en ministeriële regeling(en)) kan leiden tot nadere opmerkingen over de nu voorliggende wet in formele zin. DB Cargo verzoekt u dan ook om zo spoedig mogelijk ook de AMvB('s) en de ministeriële regeling(en) ter consultatie voor te leggen zodat de observaties van DB Cargo naar aanleiding van die lagere regelgeving nog invloed kunnen hebben op dit wetsvoorstel.

3. Verwijzingen naar de Sera-richtlijn

Het wetsvoorstel verwijst veelvuldig naar bepalingen van de Sera-richtlijn⁴. Hoewel het verstandig is om bij wetgeving zo veel als mogelijk is bij de (Europese) bron te blijven, is het wetsvoorstel door de verwijzingen naar de Sera-richtlijn moeilijk leesbaar. Om de nieuwe Spoorwegwet te begrijpen, zal de

¹Memorie van Toelichting, blz. 4.

² Beknopte uitleg wetsvoorstel nieuwe Spoorwegwet 202#.

³ Artikel 1.3 & artikel 1.5 Wetsvoorstel.

⁴ Richtlijn2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

Sera-richtlijn steeds opengeslagen moeten worden. Dit is niet werkbaar en gaat ten koste van de doelstelling van de nieuwe Spoorwegwet, namelijk overzichtelijkere wetgeving. De vraag rijst of het bepaalde in de Sera-richtlijn niet één op één in de beoogde wetgeving kan worden opgenomen/ geciteerd.

4. Indeling gebruiksfuncties en aanwijzing spoorwegen

Op grond van de artikelen 1.3 en 1.5 van het wetsvoorstel worden spoorwegen ingedeeld in gebruiksfuncties en aangewezen als zogenaamde rijksspoorwegen of als lokale spoorwegen. Feitelijke indeling in de verschillende gebruiksfuncties vindt later door middel van de lagere regelgeving plaats.

De spoorwegen waar DB Cargo gebruik van maakt krijgen, zoals DB Cargo het nu kan inschatten, de functies goederenvervoer (b), gemengd vervoer (c), regionaal (goederen)vervoer (d) en lokaal (goederen)vervoer (g).⁵ Deze sporen zullen als rijksspoorwegen of als lokale spoorwegen worden aangewezen en, als dat niet het geval is, “private spoorwegen” zijn.

Het is voor DB Cargo van essentieel belang dat zij de spoorwegen waar zijn voor haar vervoersdiensten gebruik van dient te maken ook onder de nieuwe Spoorwegwet kan blijven gebruiken en dat de onderverdeling in de verschillende functies op een objectieve en transparante manier plaatsvindt. Voornoemde toedeling en aanwijzing kunnen aanzienlijke gevolgen voor de bedrijfsvoering van DB Cargo hebben.

- Onduidelijk is *op basis waarvan* gebruiksfuncties worden toebedeeld en spoorwegen worden aangewezen. In de artikelen 1.3 en 1.5 ontbreken namelijk de inhoudelijke criteria op grond waarvan de toedeling van gebruiksfuncties en de aanwijzing spoorwegen in de ministeriële regeling plaatsvindt. Ook ontbreken inhoudelijke criteria op grond waarvan later eventuele wijziging hiervan plaatsvindt. Dit staat op gespannen voet met de noodzakelijk objectieve en transparante toedeling dan wel aanwijzing van gebruiksfuncties en spoorwegen. De rechtszekerheid vereist dat die criteria in de wet worden opgenomen.
- De vraag rijst of artikel 1.3 juist is geformuleerd. Lid 1 onder d van dit artikel vermeldt de categorie spoorwegen bestemd voor regionaal openbaar personenvervoer en regionaal goederenvervoer. Volgens DB Cargo zou artikel 1.3 lid 1 onder d moeten luiden “... regionaal openbaar personenvervoer en ~~regionaal~~ goederenvervoer” omdat naar verwachting ook het nationaal en internationaal goederenvervoer gebruik maakt van spoorwegen waar ook regionaal reizigers vervoerd worden. Overigens verdient het onttrekken van spoorwegen aan de *huidige* hoofdspoorweginfrastructuur, en daarmee aan de Europese Spoorwegruimte, *voorafgaande toestemming* van ‘Europa’ (zie hierna). Hiertoe behoort ook het initieel *omkatten* van huidige hoofdspoorweginfrastructuur in ‘categorie d’-sporen.
- Met de verschillende gebruiksfuncties kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om op bepaalde delen van de spoorwegen het Europese recht wel of (gedeeltelijk) niet van toepassing te verklaren en het wetsvoorstel moet het dan ook (makkelijker dan nu) mogelijk maken om op bepaalde sporen een lichter juridisch EU-regime te kunnen toepassen. De gebruiksfunctie bepaalt als het ware het toepasselijke juridisch regime. Uit het nu voorliggende voorstel lijkt echter te volgen dat voor de functies a tot en met d het volledige EU-recht van toepassing is dan wel van toepassing wordt verklaard. Naar de mening van DB Cargo zijn gebruiksfuncties bedoeld om te kunnen differentiëren naar toepasselijke Europese regelgeving en is het hanteren van vier afzonderlijke gebruiksfunctie (met volledige EU regime) een te zwaar en niet noodzakelijk middel voor het reguleren van het capaciteitsverdelingsproces. De Sera-richtlijn biedt lidstaten hier andere mogelijkheden voor. Zo kunnen lidstaten eventueel kaders stellen m.b.t. prioriteringscriteria (vanuit maatschappelijk belang) om onder niet-discriminerende voorwaarden de uitvoering van specifieke soorten vervoer, zoals de openbare diensten en goederenvervoer, te waarborgen.
Wij verzoeken u daarom- mede gelet op de beoogde vereenvoudiging - te overwegen de gebruiksfuncties a t/m d te integreren tot één enkele gebruiksfunctie.

⁵ Artikel 1.3 Wetsvoorstel en tabel artikel 23/24 Memorie van Toelichting.

- De benodigde rechtsbescherming bij de toedeling van gebruiksfuncties en de aanwijzing van spoorwegen ontbreekt. Alleen artikel 1.3 lid 3 bevat een mogelijkheid van belanghebbenden om *gehoord* te worden wanneer de ministeriële regeling wordt gewijzigd, maar in het ongewisse blijft welke procedurevoorschriften hier van toepassing zijn om gehoord te worden, welke waarde aan het ‘horen’ wordt toegekend en of het ‘horen’, wat de waarde daarvan dan ook moge zijn, ook plaatsvindt bij de initiële ministeriële regeling. DB Cargo meent dat zowel de toedeling van gebruiksfuncties als de aanwijzing van spoorwegen *besluiten* zijn waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, inclusief de daarbij behorende voorbereidingsprocedures en rechtsbeschermingsmogelijkheden.⁶ Wij verzoeken u de toepasselijkheid van de Awb in dit verband alsnog uitdrukkelijk in het wetsvoorstel op te nemen.
- DB Cargo vraagt zich voorts af waarom de procedure bij de Europese Commissie als genoemd in artikel 2 lid 4 van de Sera-richtlijn niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Hoewel voornoemd artikel zich richt op de lidstaat, lijkt verankering van de vereiste procedure wanneer Nederland een spoorweg buiten de werking van de Sera-richtlijn wil doen vallen, op zijn plaats.
- Het toedelen van gebruiksfuncties en de aanwijzing van spoorwegen, inclusief de wijziging daarvan, kan tot aanzienlijke schade leiden voor bijvoorbeeld gebruikers van de infrastructuur die bijvoorbeeld deze infrastructuur niet meer kunnen gebruiken of geconfronteerd worden met (aanzienlijke) extra inspanningen om van de infrastructuur gebruik te kunnen blijven maken. Hierbij valt te denken aan het moeten afsluiten van toegangsovereenkomsten met verschillende infrastructuurbeheerders, het aanpassen van het veiligheidsbeheerssysteem van de spoorwegonderneming op dat van de infrastructuurbeheerder, het toegelaten krijgen van materieel op de ‘regionale’ infrastructuur, enzovoorts. Het verdient de voorkeur om de gehele huidige hoofdspoorweginfrastructuur ‘rijksspoorweg’ te maken. Mocht er desondanks gekozen worden om huidige hoofdspoorweginfrastructuur ‘om te katten’ in lokale spoorweginfrastructuur, dan dient te gelden dat ‘wie het meerdere mag, tevens het mindere mag’, in dier voege dat indien een spoorwegonderneming die toegang heeft tot de rijksspoorweginfrastructuur, met de daar geldende voorwaarden gebruik mag maken van de lokale spoorweginfrastructuur. Los daarvan geldt dat ongeacht of de voornoemde bevoegdheden rechtmatig worden uitgeoefend, DB Cargo meent dat dat een schadevergoedingsregeling in de Wet niet mag ontbreken en verzoekt u om die alsnog op te nemen.

5. Verantwoordelijkheden

Afdeling 1.2 van het wetsvoorstel bepaalt de verantwoordelijkheden van de verschillende bevoegde gezagen. Artikel 1.6 bepaalt dat de Minister zorgt draagt voor de ontwikkeling van de infrastructuur van de rijksspoorwegen. Artikel 1.7 bepaalt dat Gedeputeerde Staten in het gebied van de provincie zorg dragen voor de ontwikkeling van lokale spoorwegen.

Hoofdstuk 7 bepaalt wie er allemaal met toezicht en handhaving zijn belast. Het gaat onder meer om de Minister, ILT, de NVi, ProRail en de decentrale overheden.

- DB Cargo is voor het voor haar klanten kunnen vervoeren van zaken afhankelijk van goed berijdbare spoorweginfrastructuur. Dit betekent dat enerzijds de ontwikkeling ervan geborgd dient te zijn, anderzijds dient de spoorweginfrastructuur afdoende onderhouden te zijn. Het in dit wetsvoorstel staande “zorgdragen” lijkt DB Cargo in dat kader te vrijblijvend. Er lijkt slechts sprake te zijn van een soort inspanningsverplichting, daar waar de spoorweginfrastructuur aan objectieve eisen wat betreft berijdbaarheid en beschikbaarheid zou moeten voldoen. DB Cargo verzoekt u om heldere criteria op te nemen waaraan de Minister en Gedeputeerde Staten moeten voldoen, maar op zijn minst om te concretiseren wat die zorg inhoudt. Voor de gevallen dat de Minister dan wel Gedeputeerde Staten nalaten de spoorweginfrastructuur voldoende te onderhouden waardoor deze (gedeeltelijk) ongeschikt is voor het door de gerechtigden beoogde gebruik, dient (een basis voor) een financiële compensatieregeling in de wet te worden opgenomen.

⁶ Inmiddels bevestigd in de uitspraak van het CBB van 20 april 2021, CBB 2021:425 (“Hoekse Lijn”). In die uitspraak bepaalde de CBB dat het Besluit Hoofdrailnetwerk een concretiserend besluit van algemene strekking is en dat hetzelfde geldt voor een besluit tot wijziging hiervan. De door u in bladzijde 4 van de artikelsgewijze toelichting genoemde verwijzing naar de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam in eerste aanleg is derhalve achterhaald. Dit zal in ieder geval moeten worden verandert in die toelichting.

- Zoals genoemd, is bepaald dat de Minister zorg draagt voor de ontwikkeling van de infrastructuur van de rijksspoorwegen. Tegelijkertijd wordt in artikel 2.2 lid 1 bepaald dat *de infrastructuurbeheerder* belast is met de “deelname” aan de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur. Welke rol heeft de infrastructuurbeheerder hier en hoe is de rolverdeling tussen de infrastructuurbeheerder en de Minister bij rijksspoorwegen respectievelijk Gedeputeerde Staten bij lokale spoorwegen geregeld?
- DB Cargo maakt zich zorgen over het groot aantal partijen dat betrokken is bij c.q. belast met uitvoering van de nieuwe Spoorwegwet. Uiteindelijk is dit terug te voeren op de indeling van de spoorwegen en het groot aantal gebruiksfuncties. Er ontstaat hierdoor een wirwar aan “loketten”. Voor een weldenkende burger is niet te bepalen of te volgen in welke gevallen zij bij wie moet zijn. Zelfs de gemiddelde jurist heeft een tabel⁷ nodig om te bepalen wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit staat haaks op het streven naar overzichtelijkere wetgeving zoals het wetsvoorstel beoogd.

6. Trillinghinder

Artikel 1.12 bepaalt dat bij AMvB voorschriften gesteld kunnen worden ter voorkoming van geluid-of trillinghinder. Het gaat hierbij ook om regels over het *gebruik* van spoorwegen.

Volgens het artikelsgewijze commentaar is er bewust voor gekozen om deze bepaling niet op te nemen in de Omgevingswet omdat dit artikel ziet op het stellen van specifieke eisen aan plaatselijke spoorweginfrastructuur, die bovendien verder reiken dan de vraag of het geluid en de trillingen binnen de volgens de Omgevingswet vergunde waarden vallen. Onderzoeken die plaatsvinden kunnen aanleiding vormen om nadere regels over trillingen te stellen. Op dit moment is niet voorzien dat voor het beheersen van ervaren trillinghinder nadere regels nodig zijn, maar voortschrijdende (wetenschappelijke) inzichten kunnen anders uitwijzen.⁸

- DB Cargo heeft de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in maatregelen aan haar treinen om (vermeende) omgevingshinder tegen te gaan. Zo is het terugdringen van het geluid dat goederentreinen veroorzaken bijvoorbeeld een belangrijke prioriteit van DB Cargo en DB Cargo houdt zich daarbij aan de internationaal gestelde eisen. DB Cargo maakt tegen daar boven uitstijgende maatregelen bezwaar aangezien dit de interoperabiliteit en het internationaal vervoeren per spoor ernstig belemmert. Niet uit te sluiten is dat verdergaande eisen strijdig zijn met Europees recht. Zo wordt het vrij verkeer van goederen en diensten binnen Europa (althans binnen Nederland) ernstig beperkt. Regels mogen niet verder gaan dan Europees recht voorschrijft. Bovendien is de bepaling zoals die nu voorligt in strijd met de rechtszekerheid omdat inhoudelijke criteria ontbreken op basis waarvan in een AMvB (of een ministeriële regeling) nadere regels kunnen worden gesteld. Het artikel creëert ten onrechte in feite een soort *carte blanche* om nadere regels te stellen.
- De huidige wetsbepaling inzake trillingen is een dode letter. In tegenstelling tot geluid, zijn er geen objectieve en eenduidige criteria op grond waarvan trillingen kunnen worden gemeten. Bovendien zijn het ervaren en ‘doorwerken’ van trillingen afhankelijk van een aanzienlijk aantal factoren (zoals bodemsoort, samenstelling ondergrond, afstand, infrastructuur) zodat er geen objectief en eenduidig palet aan ‘oplossingen’ bestaat.

7. Toegangsovereenkomst

Artikel 2.23 bepaalt dat de toegangsovereenkomst bepalingen bevat die in ieder geval gaan over de te bieden kwaliteit van de spoorweginfrastructuur.

- Afgelopen jaren is veelvuldig aan de orde geweest dat de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur tekort schiet. Niet altijd bleek de infrastructuurbeheerder in staat te zijn de kwaliteit op een aanvaardbaar niveau te houden, laat staan substantieel te verbeteren. De praktijk wijst uit dat het niet mogelijk is om hierover afspraken te maken met de infrastructuurbeheerder bij het sluiten van de toegangsovereenkomst. DB Cargo heeft hiervan de nadelige gevolgen ondervonden. Het zou een stap voorwaarts zijn wanneer in de nu voorliggende wet objectieve en handhaafbare eisen zouden worden opgenomen, waaraan de infrastructuur dient te voldoen. Deze eisen kunnen onderdeel

⁷ Zie bijvoorbeeld tabel blz. 71 Memorie van Toelichting.

⁸ Bladzijde 8 concept artikelsgewijze toelichting.

worden van de verplichtingen van de infrastructuurbeheerder zoals vast te leggen in de toegangsovereenkomst en bieden tevens handvatten voor het bevoegd gezag om de infrastructuurbeheerder op aan te spreken.

8. Kaderovereenkomst

Artikel 2.30 bepaalt dat een infrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming een kaderovereenkomst kunnen sluiten.

Het gaat om overeenkomsten met capaciteitsafspraken met een langere looptijd dan een jaar. Volgens de Memorie van Toelichting bieden kaderovereenkomsten door de langere looptijd meer zekerheid aan spoorwegondernemingen of vervoerders die langer willen vooruitkijken dan een jaar. Onder de huidige wet- en regelgeving bestaat deze mogelijkheid ook. DB Cargo maakt hier geen gebruik van, aangezien voor de feitelijke capaciteitsverdeling er geen enkel recht aan kan worden ontleend. In het licht van de herziening van de capaciteitsverdelingsregels wordt opnieuw gekeken naar het nut van de kaderovereenkomsten.⁹

- Als grootste spoorgoederenvervoerder in Europa is DB Cargo benieuwd naar de mogelijkheden om een dergelijke kaderovereenkomst met een meerjarig *recht* op capaciteit te sluiten. Voorkomen dient te worden dat de kaderovereenkomst net als nu een dode letter wordt aangezien de gerechtigde uiteindelijk geen zekerheid heeft over de daadwerkelijk te verkrijgen capaciteit.
- Dit klemt des te meer aangezien benodigde infrastructuurcapaciteit voor reizigersvervoer op concessie wordt gedecteerd door de concessieverlener. De wensen van de concessieverlener bepalen één op één de aan de spoorwegonderneming te verdelen capaciteit. Spoorwegondernemingen in het marktsegment goederenvervoer vervoeren op basis van vervoersovereenkomsten met ladingbelanghebbenden. Deze zijn niet bepalend voor de zeker toe te kennen capaciteit voor dit vervoer. Met vastgelegde capaciteitsrechten op basis van een kaderovereenkomst zou het spoorgoederenvervoer zeer gediend zijn.

9. Meldplicht

Artikel 3.21 introduceert een meldplicht aan de toezichthouder. Een vervoerder en een beheerder dienen volgens lid 1 aan de Toezichthouder onverwijld melding van een ongeval op of bij spoorwegen te doen. Lid 2 bepaalt dat eenieder die betrokken is bij de exploitatie van de spoorwegen en die op de hoogte is van een incident, aan de toezichthouder onverwijld melding doet van het incident. Bij overtreding van de meldplicht kan het bevoegd gezag een boete van € 5.700,- (natuurlijk persoon) en € 225.000,- (rechtspersoon) opleggen.

Volgens het artikelsgewijze commentaar heeft de meldplicht als doel om ervan te leren, niet te bestraffen. Het doel is om inzicht te krijgen in daadwerkelijke en potentiële onveilige situaties op grond waarvan maatregelen getroffen kunnen worden ter verhoging van de veiligheid op en rond het spoor.¹⁰

- Bij DB Cargo staat spoorwegveiligheid hoog in het vaandel. Desondanks heeft DB Cargo principiële bezwaren tegen de meldplicht en tegen de daar aan gekoppelde boetebevoegdheid. Het melden van ongevallen en incidenten bij de Toezichthouder kan leiden tot allerlei vormen van handhaving. De meldplicht kan DB Cargo dan wel haar medewerkers verplichten zichzelf te belasten, ook in strafrechtelijke zin. Dit geldt te meer nu een boete gesteld is op overtreding van de meldplicht. Deze boetebevoegdheid staat haaks op het hierboven genoemde uitgangspunt dat de meldplicht als doel heeft om te leren, niet te bestraffen.
- Niet duidelijk is wat bedoeld wordt met “onverwijld”. De termijn waarbinnen een melding dient te worden gedaan dient nader te zijn bepaald. Dit geldt te meer omdat een boete is gesteld op overtreding van de meldplicht.
- Bovendien is de reikwijdte van de meldplicht mogelijk aan de ruime kant. Wanneer met ‘incident’ ‘iedere afwijking van de gebruikelijke dan wel de wenselijke gang van zaken’ wordt bedoeld, zou de

⁹ Bladzijde 39 Memorie van Toelichting.

¹⁰ Bladzijde 39 artikelsgewijze commentaar.

meldlijn wel eens overbelast kunnen raken. Het spoorstelsel is gelukkig van zo veel barrières voorzien, dat een (geringe) afwijking vrijwel nooit tot een negatieve invloed op de veiligheid leidt. Derhalve zou naar de mening van DB Cargo een zekere meld-drempel op zijn plaats zijn.

- Ook het melden van incidenten “door een ieder” heeft een veel te ruime reikwijdte. In theorie zouden hieronder ook de machinist, de wagencontroleur, de telefoniste en een stagiaire kunnen vallen. Hoewel het melden van incidenten bij kan dragen aan de gewenste ‘just culture’, schiet een meldplicht zoals deze nu in de wet is vormgegeven mogelijk aan zijn doel voorbij. Een nadere beschrijving (lees: beperking) is dan ook op zijn plaats. Hiermee wordt voorkomen dat mensen, ondanks de verplichting, meldingsmoe worden: eenzelfde incident steeds weer opnieuw melden, bijvoorbeeld telkens wanneer er een nieuwe persoon van op de hoogte is, voegt uiteindelijk niets toe aan de gewenste cultuur.
- De maximale boetes op overtreding van de meldplicht zijn exorbitant hoog. Als de meldplicht en de boetes gehandhaafd worden, verzoekt DB Cargo u om de boetebevoegdheid te verlagen tot redelijke proporties.

10. Alcohol en andere stoffen

Nieuw is dat het alcoholverbod in artikel 5.3 niet is gekoppeld aan veiligheidsfuncties, zoals in de huidige Spoorwegwet, maar aan eenieder die een functie uitoefent waarbij “veiligheidskritieke taken” worden verricht dan wel aan degene die daarop toezicht houdt.

- Het is DB Cargo niet duidelijk wat “veiligheidskritieke taken” zijn. Een nadere beschrijving welke taken dan wel functies hieronder vallen (blijkbaar is dit ruimer dan alleen de klassieke veiligheidsfuncties?) is gewenst.

Kortom

De Spoorwegwet 202# creëert de bevoegdheid om bij lagere wetgeving categorieën van spoorwegen aan te wijzen en gebruiksfuncties toe te delen. De formele wet en de lagere regelgeving beïnvloeden elkaar wezenlijk. Deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De lagere wetgeving is echter niet gelijktijdig in consultatie gebracht. DB Cargo kan daarom niet bepalen hoe de wetswijziging haar bedrijfsvoering zal raken. Vanwege de gewijzigde systematiek kan dat aanzienlijk zijn.

Het wetsvoorstel zelf geeft (op dit moment al) voldoende aanleiding voor aanpassing op verschillende punten. Zo komt het de leesbaarheid niet ten goede dat telkens verwezen wordt naar de Sera-richtlijn. De betere aansluiting op Europese regelgeving juichen wij toe, maar niet als in de Spoorwegwet 202# voortdurend wordt verwezen naar de artikelen van deze richtlijn. Het zou daarom een stuk schelen als de bepalingen van de Sera-richtlijn ondergebracht kunnen worden in het wetsvoorstel zelf.

DB Cargo ziet de versnippering van bevoegdheden en verantwoordelijkheden als een groot gevaar voor een beter spoorgoederenvervoer. Dat geldt ook voor de toezicht en handhaving die bij diverse bevoegde gezagen zijn belegd en vervolgens weer elders in delegatie of mandaat zullen worden uitgeoefend. Op basis van alleen de wettekst is de bevoegdhedenstructuur (te) moeilijk te bepalen. Alleen de tabel in de Memorie van Toelichting brengt uitkomst. Dit staat haaks op het streven naar overzichtelijkere wetgeving zoals het wetsvoorstel beoogt.

Het wetsvoorstel omschrijft niet op basis waarvan spoorwegen en gebruiksfuncties in een bepaalde categorie worden ingedeeld. Hierdoor ontbreken de benodigde checks en balances. Ook ontbreken procedurevoorschriften en rechtsbeschermingsmogelijkheden die uit de Awb en de Sera-richtlijn voortvloeien.

De meldplicht voor incidenten en ongevallen stuit bij DB Cargo op principiële bezwaren. Dat geldt ook voor de mogelijkheden om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding hiervan. Als we kijken naar de wettekst zelf, dan dient een slag gemaakt te worden in het begrenzen van verschillende begrippen die nu een te ruime reikwijdte hebben, hierdoor onduidelijk zijn en onevenredig kunnen ingrijpen.



8/8

Gelet op het voorgaande, verzoekt DB Cargo u om de in deze brief verwoorde opmerkingen in overweging te nemen en de nieuwe Spoorwegwet en bijbehorende stukken hierop aan te passen. De kwaliteit van de wet zal er zekere door verbeteren.

Voorts verzoekt DB Cargo u zo spoedig mogelijk ook de AMvB en de ministeriële regeling ter consultatie voor te leggen aangezien deze van doorslaggevend belang zullen zijn voor de feitelijke gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving voor DB Cargo.

Hoogachtend,
DB Cargo Nederland N.V.

mr X. Visscher
Bedrijfsjurist

mr Th.J.J. Kramer
Manager Juridische Zaken en Schadezaken