

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Herziening ministeriele regeling spoorverkeer

1. Specificeren bij welke aanwijzingen cf. art. 36 trein stilgezet moet worden en bij welke dat niet hoeft

1.1. Wat is de aanleiding?

Aanleiding is de op 24 juli 2015 door ProRail naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu gestuurde brief over de implementatie van de TSI Exploitatie en Verkeersleiding¹. ProRail geeft hierin aan dat de wijze waarop deze TSI in de nationale regelgeving is geïmplementeerd ertoe leidt dat treinen bij aanzienlijk meer situaties dan gebruikelijk tot stilstand gebracht moeten worden. Volgens ProRail heeft dit nadelige gevolgen voor de veilige uitvoering van het treinverkeer en leidt dit tot "non-compliance" ten aanzien van de Beheerconcessie 2015-2025.

1.2. Wie zijn betrokken?

ProRail en de spoorwegondernemingen.

1.3. Wat is het probleem?

In artikel 36 van de Ministeriële regeling spoorverkeer is aangegeven welke soorten van "gestandaardiseerde aanwijzingen" door de treindienstleider gegeven kunnen worden aan de machinist. Het betreft de volgende 7 categorieën aanwijzingen:

- Stoptonend sein aanwijzing
- Stoptonend sein aanwijzing met normale snelheid
- Aanwijzing voorzichtig rijden
- Aanwijzing AKI², AHOB³ of AOB⁴
- Aanwijzing snelheid begrenzen
- Aanwijzing verkeerd spoor
- Aanwijzing telefonische toestemming vragen voor vertrek

In artikel 24 van het Besluit spoorverkeer staat over de communicatie van veiligheidsberichten het volgende:

- *De bestuurder, het overige personeel van een trein en de beheerder communiceren veiligheidsberichten onderling tijdens het gebruik overeenkomstig de geldende paragrafen van de TSI Exploitatie en verkeersleiding.*

¹ kenmerk 3781238

² Automatische KnipperlichtInstallatie

³ Automatische Halve OverwegBomen

⁴ Automatische OverpadBomen

- *De documenten over de communicatie van veiligheidsberichten worden opgesteld door de beheerder, overeenkomstig de geldende paragrafen van de TSI Exploitatie en verkeersleiding.*

ProRail concludeert dat deze formuleringen ertoe leiden dat bij het geven van elk van bovenstaande aanwijzingen de trein tot stilstand gebracht moet worden vanwege volgende passage in de TSI Exploitatie en Verkeersleiding:

"Een schriftelijke aanwijzing mag alleen worden uitgezonden wanneer de trein stilstaat....."⁵

In de gangbare praktijk wordt echter slechts bij enkele categorieën aanwijzingen de trein tot stilstand gebracht. Het aanzienlijk groter aantal malen dat treinen tot stilstand gebracht zouden moeten worden zou volgens ProRail nadelige gevolgen hebben voor de veilige uitvoering van het treinverkeer en tot "non-compliance" leiden ten aanzien van de Beheerconcessie 2015-2025.

1.4. Wat is het doel?

Doel is ervoor te zorgen dat de huidige gangbare praktijk, die algemeen als veilig wordt beschouwd, en waarbij de trein slechts bij 3 van de 7 aanwijzingen tot stilstand gebracht wordt, past binnen het juridisch kader van Besluit en Ministeriële regeling spoorverkeer.

1.5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In de huidige gangbare praktijk wordt door de machinist na ontvangst van de hierboven genoemde 7 soorten aanwijzingen altijd een formulier ingevuld. Bij 3 daarvan, de stoptonend sein aanwijzing, stoptonend sein aanwijzing met normale snelheid en aanwijzing verkeerd spoor, wordt de trein bovendien tot stilstand gebracht. Bij de overige 4 vult de machinist het formulier al rijdend in. Bezien vanuit het spoorveiligheidsbelang is deze schriftelijke vastlegging gewenst, evenals het stilzetten van de trein bij de 3 soorten aanwijzingen waarbij dat in de huidige gangbare praktijk gebeurt. Bezien vanuit het spoorveiligheidsbelang is er geen reden om te eisen dat de trein ook stilgezet wordt bij de overige 4 soorten aanwijzingen. Ook is er geen reden om voor deze 4 soorten aanwijzingen de schriftelijke vastlegging te doen volgens de gedetailleerde en precieze vereisten voor schriftelijke aanwijzingen conform de TSI Exploitatie en Verkeersleiding⁶. Al rijdende vastlegging op een relatief eenvoudig standaard formulier volstaat. Op basis van de operationele vereisten ten aanzien van aantallen treinen en punctualiteit is het stilzetten van de trein hierbij zelfs onwenselijk. ProRail claimt dat jaarlijks in totaal ongeveer 70.000 aanwijzingen worden gegeven, waarvan slechts een zeer beperkt deel van de categorieën is waarvoor de trein tot stilstand gebracht moet worden.

⁵ paragraaf 6.1, aanhangsel C

⁶ hoofdstukken 6 en 7, aanhangsel C

De TSI Exploitatie en Verkeersleiding biedt de ruimte om in de nationale regelgeving onderscheid te maken tussen enerzijds "veiligheidsberichten"⁷, waarvoor de trein niet noodzakelijkerwijs tot stilstand gebracht hoeft te worden, en anderzijds de hierboven aangehaalde "schriftelijke aanwijzingen", zijnde een bijzondere soort veiligheidsberichten, waarvoor de trein wel tot stilstand gebracht moet worden en de schriftelijke vastlegging moet voldoen aan de vereisten voor schriftelijke aanwijzingen conform de TSI Exploitatie en Verkeersleiding. AKD concludeert hierover het volgende⁸:

".....Van belang is voorts dat de TSI OPE het aan de lidstaten overlaat om te bepalen in welke gevallen van een dergelijke aanwijzing gebruik moet worden gemaakt.....Zoals hiervoor besproken houden wij het ervoor dat in de Nederlandse wetgeving niet eerder is onderkend dat de TSI OPE het aan de lidstaten overlaat te bepalen in welke gevallen schriftelijke aanwijzingen dienen te worden gegeven. Het alsnog specificeren hiervan biedt ons inziens een goede mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze te bewerkstelligen dat niet langer alle treinen aan wie een aanwijzing wordt uitgezonden dienen stil te staan....."

In het belang van de spoorveiligheid en de operationele vereisten ten aanzien van aantallen treinen en punctualiteit is het wenselijk in de nationale wetgeving te differentiëren tussen enerzijds veiligheidsberichten, waarvoor het niet nodig is de trein tot stilstand te brengen en vastlegging daarvan al rijdende op een relatief eenvoudig standaard formulier te doen, en anderzijds schriftelijke aanwijzingen, waarvoor de trein tot stilstand gebracht moet worden en vastlegging daarvan volgens de gedetailleerde en precieze vereisten conform de TSI Exploitatie en verkeersleiding moet plaatsvinden. Het is niet gewenst dit onderscheid over te laten aan de spoorsector. Het stellen van kaders voor de spoorveiligheid en voorkomen van mogelijk verwarrende en willekeurige interpretatieverschillen tussen verschillende vervoerders is immers een taak van de overheid.

1.6. Wat is het beste instrument?

De 7 soorten aanwijzingen zijn gespecificeerd in de Ministeriële regeling spoorverkeer. Het ligt voor de hand de voorgestelde differentiatie tussen enerzijds "veiligheidsberichten, niet zijnde schriftelijke aanwijzing" en anderzijds "schriftelijke aanwijzing" hieraan toe te voegen. Er is geen reden om dit op een hoger niveau van nationale regelgeving te doen.

1.7. Wat zijn de gevolgen?

Eénduidige en voor alle spoorwegondernemingen uniforme kaders over de wijze waarop aanwijzingen gegeven en vastgelegd dienen te worden. Dit komt de spoorveiligheid ten goede.

⁷ paragraaf 1.1, aanhangsel C

⁸ "Aanwijzingen aan bestuurders van treinen", 18 augustus 2015

2. Opname gebruiksvoorschriften

2.1. Wat is de aanleiding?

Herhaalde verzoeken van ProRail om de gebruiksvoorschriften, zoals die in het verleden onderdeel uitmaakten van de Ministeriële regeling keuring spoorvoertuigen, op te nemen in de Ministeriële regeling spoorverkeer:

- brief "Uitvoeringstoets wijziging Regeling indienststelling spoorvoertuigen", 27 september 2012, kenmerk 3194398
- brief "Verzoek tot uitvoeren uitvoerbaarheidstoets wijzigingsregeling spoorverkeer", 18 september 2014, kenmerk EDMS3624606
- brief "HUF-toets wijziging Regeling indienststelling spoorvoertuigen", 31 maart 2015

2.2. Wie zijn betrokken?

ProRail en de spoorwegondernemingen.

2.3. Wat is het probleem?

In de oude Ministeriële regeling keuring spoorvoertuigen waren een aantal gebruiksvoorschriften opgenomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de Automatische TreinBeïnvloeding (ATB), vertrekproces, spoorbelasting, wervelstroomrem, wielflenssmeerinrichting, zandstrooiers, wioldiameters en aanzetversnelling. Bij overgang naar de Ministeriële regeling indienststelling spoorvoertuigen (2012) is een substantieel deel daarvan niet overgenomen, onder andere omdat er strikt genomen geen sprake was van toelatingseisen voor de indienststelling van spoorvoertuigen, maar van eisen aan het operationele gebruik daarvan. Destijds was de veronderstelling dat deze overeengekomen zouden kunnen worden tussen enerzijds ProRail en anderzijds de spoorwegondernemingen in de tussen hen af te sluiten toegangsovereenkomsten. ProRail geeft echter aan dat gebleken is dat het niet haalbaar is dit alles in de toegangsovereenkomsten vast te leggen en verzoekt dan ook deze alsnog in nationale regelgeving op te nemen, ditmaal in de Ministeriële regeling spoorverkeer.

2.4. Wat is het doel?

Doel is in de nationale regelgeving duidelijke kaders voor veilig gebruik van de spoorweginfrastructuur vast te leggen, waarbinnen voldoende ruimte wordt gegeven aan spoorwegondernemingen voor efficiënt en innovatief spoorgebruik ten behoeve van het vervoer van reizigers en goederen.

2.5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Overheidsinterventie is gewenst voor zover het wenselijk is om in het belang van de spoorveiligheid kaders vast te stellen, indien er sprake is van tegengestelde belangen tussen bijvoorbeeld ProRail, reizigersvervoerders en/of goederenvervoerders en indien er onduidelijkheid is over rollen en/of verantwoordelijkheden. In dergelijke gevallen, waarbij de vereiste samenwerking binnen de spoorsector niet vanzelf tot stand komt, kan sturing door middel van nationale voorschriften over het gebruik van de spoorweginfrastructuur in de Ministeriële regeling spoorverkeer wenselijk zijn. In hier bijgevoegde concept-regeling zijn gebruiksvoorschriften opgenomen voor de volgende drie punten:

- Het voorkomen van het gebruik van zandstrooiers op aankondigingssecties voor overwegen en overpaden. Het strooien van zand op deze secties kan ertoe leiden dat de detectie van een spoorvoertuig gehinderd wordt. In het uiterste geval gaat de overweg of het overpad waar de aankondigingssectie betrekking op heeft dan niet of niet op tijd dicht. Dit is een veiligheidsrisico.
- Het verbod om met een ETCS-spoorvoertuig op afstand, door middel van radiogestuurde apparatuur, te rangeren in een andere "modus" dan de zogenaamde "ETCS-shunting-modus". Het rijden onder een andere ETCS-modus is een veiligheidsrisico.
- Het verbod om met het zogenaamde "ETCS niveau 0" te rijden. Het rijden in dit ETCS-niveau leidt tot veiligheidsrisico's. Een uitzondering is opgenomen voor onderhoudswerkzaamheden op de Hogesnelheidslijn Zuid, maar ook daar is dit uitsluitend toegestaan als het spoor buiten dienst is gesteld.

2.6. Wat is het beste instrument?

In het belang van de flexibiliteit is het wenselijk dit op zo laag mogelijk niveau van nationale regelgeving vast te leggen. Omdat het voorschriften betreft die in het verleden vastgelegd waren in de Ministeriële regeling keuring spoorvoertuigen lijkt vastlegging op het niveau van Ministeriële regeling passend.

2.7. Wat zijn de gevolgen?

Eénduidige en voor alle spoorwegondernemingen uniforme kaders over het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Dit komt de spoorveiligheid en een efficiënte benutting van het spoor ten goede.

3. Reparatie seinen bijlage 4

3.1. Wat is de aanleiding?

Aanleiding is de constatering van fouten als gevolg van de meest recente herziening van de Ministeriële regeling spoorverkeer⁹.

3.2. Wie zijn betrokken?

ProRail en de spoorwegondernemingen.

3.3. Wat is het probleem?

De in de Ministeriële regeling spoorverkeer aangetroffen fouten kunnen leiden tot onduidelijkheden voor machinisten, met mogelijk verkeerd handelen en risico's voor de spoorveiligheid als gevolg.

3.4. Wat is het doel?

Doel is de aangetroffen fouten te corrigeren.

3.5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het betreft het corrigeren van fouten in nationale regelgeving. Dit kan uitsluitend door het bevoegd gezag, i.c. het ministerie van Infrastructuur en Milieu, worden gedaan.

3.6. Wat is het beste instrument?

Het corrigeren van deze fouten in de Ministeriële regeling spoorverkeer kan uitsluitend door herziening hiervan.

3.7. Wat zijn de gevolgen?

Verwijdering van de geconstateerde fouten leidt tot meer duidelijkheid voor machinisten, hetgeen de spoorveiligheid ten goede komt.

⁹ Staatscourant, nr. 17990, 2 juli 2015