

Inleiding

Hieronder volgen de op- en aanmerkingen van HTM Personenvervoer NV op het concept wetsvoorstel Wet lokaal spoor (WLS). HTM is drie maal eerder in de gelegenheid geweest om haar visie aangaande dit onderwerp kenbaar te maken en heeft daar gebruik van gemaakt. Dit heeft echter niet op alle punten geleid tot wijziging van het concept wetsvoorstel. Derhalve is onderstaande voor een deel een herhaling van de reeds eerder aangedragen argumenten.

De reactie is verdeeld in een aantal algemene opmerkingen en vervolgens enige opmerkingen die direct verband houden met sommige artikelen.

Algemeen commentaar

1. Dit voorstel lijkt nu zoveel op de Spoorwegwet (Stb 2003, 264) dat het onnodig is om een Wet lokaal spoor tot stand te brengen. Het zou beter zijn art 2.-3 van de Spoorwegwet in werking te laten treden en onderhavige materie te regelen bij AMvB. Dat is tevens in lijn met het kabinetsbeleid tot deregulering.
2. De tekst is eigenlijk niet te beoordelen zonder kennis van de AMvB en ministeriële regeling waar naar verwezen wordt. Het gaat straks om een totaal-pakket, waar we nu maar een deel van te zien krijgen.
3. De tekst lijkt geschreven voor lightrail en niet voor tram. De concept memorie van toelichting noemt de tram hier en daar weer wel. Hierdoor is het onduidelijk in welke mate het concept geldt voor lightrail én tram. Dit is echter essentieel: lightrail is een dedicated zelfstaand systeem, vaak op een gesloten baan, dat centraal geleid wordt en gebruik maakt van geavanceerde technieken (seinen, atb) en men rijdt op sein; tram is eigenlijk een weggebruiker op spoorstaven die zich volledig in het verkeer mengt (voetgangers, fietsers), een stadstram rijdt op zicht.
4. Het is niet duidelijk hoe deze wet zich verhoudt tot de Wet personenvervoer 2000 (Stb 2000, 314). De huidige vergunningen (concessies) voor beheer bijvoorbeeld, zijn afgegeven op basis van de Wet personenvervoer 2000. De concessies worden afgegeven door de Provincies en Plusregio's. In het concept worden deze bestuursorganen tevens belast met een aantal andere zaken zoals beheer, onderhoud en toezicht. Het is onduidelijk in hoeverre deze zaken zich tot elkaar verhouden en ongewenst dat alle bevoegdheden zowel uit wet als uit concessie in feite bij hetzelfde orgaan komt te liggen: de Provincie of de Plusregio.
5. Binnen de railbranche zien we dat er in toenemende mate wordt samengewerkt en dat ernaar gestreefd wordt om gelijke regels te hanteren. Dit komt de efficiëntie en veiligheid zeker ten goede en ligt in het verlengde van de compatibiliteit in zijn algemeenheid en sluit aan bij het gebruik van (internationale) normen die ook door de industrie toegepast worden. Het concept bevat een aantal onderwerpen die dit tegenwerken en die juist kunnen leiden tot versnippering, omdat diverse onderwerpen aan de vrije invulling van de Provincie of de Plusregio worden gelaten. Dit betreft in ieder geval de onderwerpen toelating railvoertuigen, personeel en toezicht.
6. HTM kan zich absoluut niet vinden in de wijze waarop in dit concept het toezicht geregeld is en ziet hier grote veiligheidsrisico's. Bij de behandeling van art 41 komen wij daar op terug.
7. Het voorstel gaat uit van één beheerder en meer vervoerders. Dit miskent de gang van zaken in de drie grote steden, waar de beheerder tevens vervoerder is. Voor hoofdspoorwegen, waar heel erg veel op Europees niveau tot in detail in TSI's is verordonneerd is dit nog wel acceptabel, maar bij lightrailsystemen en trams is sprake van maatwerk waarbij de toegepaste technieken intens met elkaar verweven zijn. Indien het beheer in andere handen is dan de exploitatie, gaat er onnodig veel energie zitten in het afdichten van interfaces en het afhandelen van de daarmee gepaarde administratie. Dit komt de veiligheid niet ten goede.
8. De rol van het onderhoudsbedrijf voor spoorwegmaterieel komt in het voorstel geheel niet aan de orde. Vgl art 48 Spoorwegwet. Het is noodzakelijk om dit goed te regelen. Een lightrailvoertuig is niet hetzelfde als een auto. Hij kan niet zomaar even naar een willekeurige garage en behandeld worden door iemand die toevallig een blauwe overall aan heeft. Hier dient men hoge eisen aan te stellen in de zin van materiaal, gereedschap, diagnose-apparatuur, kalibratie, onderhoudsconcepten, opleiding van personeel en dergelijke en dat zou wettelijk verankerd moeten worden, anders ontstaat hier een significant veiligheidsrisico.

9. Bij dedicated lightrailssystemen wordt in de regel gereden met een vorm van (lichtsein-) beveiliging. Er is dan sprake van fail safe systemen waar men hoge eisen aan dienst te stellen (zie CENELEC 50126). Dit zou zeker in de wet verankerd moeten worden (en tevens in de Spoorwegwet, want daar staat het eigenlijk ook niet in voldoende mate in vermeld).

Artikelsgewijs commentaar

Art 3 – werkingssfeer

Het lijkt uitsluitend om lokale spoorwegen te gaan, ofwel lightrail. De tram krijgt onvoldoende aandacht. Het onderscheid lightrail/tram is in de praktijk van wezenlijk belang. De eerste is een trein(tje) of metro op een eigen baan (dedicated rail). De tweede is een 'weggebruiker op rails' die dwars door het overige verkeer opereert en waarvoor ten dele de verkeersregels voor het wegverkeer (RVV) gelden.

Art 15 – verboden gebruik

Lid 1 sub d waarin het hinderen van verkeer over de spoorweg verboden wordt is in strijd met de regels voor het wegverkeer, want soms mag een weggebruiker een tram wel degelijk hinderen, denk aan een links afslaande auto die even op de trambaan moet wachten tot de tegenliggers hem ruimte bieden om door te rijden.

Art 18 – aanwijzing beheerder spoorweginfrastructuur

De principes van dit artikel zijn goed. Grote vraag echter: wat is beheer nu precies? En is er onderscheid in soorten van beheer (juridisch, financieel, strategisch, operationeel)? Als het niet duidelijk is wat met beheer bedoeld wordt, is het dus niet duidelijk waar deze bepaling betrekking op heeft.

Art 23 – veiligheidsmaatregelen

Dit artikel verplicht de vervoerder om aanwijzingen van de beheerder op te volgen. Dit kan ons inziens echter uitsluitend verlangd worden voor zover de beheerder zelf aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Als de beheerder de baan niet goed onderhoudt en vervolgens schade aan de baan ontstaat doordat goede voertuigen over een slechte baan rijden, zou het onevenredig zijn de verantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen.

Tevens kan dit betekenen dat de vervoerder zijn verplichtingen vanuit de concessie niet kan nakomen omdat hij door de beperkingen van de beheerder (tijdelijke snelheidsbeperking of buitendienststelling) vertraging oploopt of niet kan rijden.

Kan de vervoerder de beheerder aanspreken voor schade? Dit zou hier eveneens geregeld moeten worden.

Blijkens de toelichting gaat dit over niet – tram. Maar dat blijkt niet duidelijk uit de concept wetstekst en maakt het daarmee onduidelijk.

Wat hier zeker toegevoegd zou mogen worden is een bepaling over zichtlijnen bij overwegen. Dat is in de praktijk van alledag een voortdurend probleem (zie ook RDHL en Tramwegreglement).

Ook het RVV bevat lacunes op het gebied van het rijden met trams tussen wegverkeer (de tram is namelijk geen motorvoertuig). Wellicht is dit de plaats om een en ander te regelen.

Art 26 – toelating tot de lokale spoorweg

Dit artikel bevat een aantal strenge bepalingen omtrent de toegang van de voertuigen en dat is terecht. In het 2^e lid sub b blijkt dit echter niet te gelden voor vervoer dat wordt verricht in het kader van de uitvoering van de beheerstaken. Dat is ongewenst. Dan zou de beheerder dus met voertuigen

mogen rijden die volgens de regels voor de vervoerder niet zijn toegestaan. Ook voertuigen voor het beheer moeten voldoen aan een aantal basisregels zoals beremming, verlichting en dergelijke.

Het ware beter om ook van de beheerder of diens aannemers een veiligheidscertificaat te eisen. Daarin kunnen dan uitzonderingen opgenomen worden indien de aard van het voertuig en de te verrichten werkzaamheden dat vereisen (wel of niet detecteren bijvoorbeeld).

Art 27 – veiligheidscertificaat

Dit artikel bepaalt dat de vervoerder een veiligheidscertificaat moet hebben, doch vergt dat niet voor de beheerder of diens aannemers. Dat is vanuit veiligheid gezien ongewenst: de regels met betrekking tot het veiligheidscertificaat zouden ook moeten gelden voor de beheerswerkzaamheden. Het werken aan een spoorbaan is zeker niet zonder risico (zie bijvoorbeeld het ongeval van 26 juli 2010 met een onderhoudsvoertuig te Stavoren).

Art 31 – vergunning voor indienststelling spoorvoertuigen

Railvoertuigen zijn uitermate ingewikkelde technische machines die precies moeten passen op het spoor, onder de bovenleiding en in het profiel van vrije ruimte. Tevens worde bijzonder hoge eisen gesteld aan de compatibiliteit met beveiligingssystemen (atb). Er gelden vaak brandveiligheidseisen (denk aan metro) en als het voertuig als tram gebruikt wordt, moet het ook nog voldoen aan diverse eisen in verband met het wegverkeer. Materieeltoelating is een van de meest ingewikkelde processen in de branche.

Blijkens de tekst zal de Provincie of Plusregio, de beheerder en toezichthouder gehoord hebbende, een vergunning afgeven voor de indienststelling van railvoertuigen. Geen enkele provincie of plusregio is hier echter toe in staat. Kennis is uitsluitend in voldoende mate aanwezig bij IVW, de fabrikanten of Lloyd Register Rail (eventueel hun buitenlandse collegae). Verder bij niemand. Ook niet bij de vervoerders zelf. Verstandiger zou het zijn om toe te laten op basis van een toelatingsdossier, zoals ook gebeurt bij de hoofdspoorwegen (Besluit keuring spoorvoertuigen). In de toelichting wordt dit wel genoemd, maar het zou beter zijn dit in de wettekst op te nemen.

De hier gestelde regels zouden op vergelijkbare wijze ook gesteld moeten worden ten aanzien van de systemen en componenten van de infrastructuur.

Deze opmerkingen gelden evenzeer voor art 32 en 33.

Art 34 – onderhoud spoorvoertuigen

Waarom ligt deze plicht – waar wij het mee eens zijn – bij de ‘houder van de vergunning’ en niet gewoon bij de vervoerder? De toelichting spreekt van ‘vervoerder’. Ook de overheid of een leasemaatschappij kan houder van voertuigen zijn. Het zou beter zijn om de onderhoudsplicht neer te leggen bij de vervoerder of het neutraler op te schrijven. Vgl art 48 Spoorwegwet.

Het nieuwe derde lid is een juridisch novum: verboden te handelen in strijd met een verbod!

Art 35 – aanwijzing veiligheidsfunctie

Eigenaardig om hier alleen de bestuurder bij naam te noemen en de rest aan te wijzen bij AMvB. Waarom niet dezelfde tekst als in art 49 Spoorwegwet?

Art 36 – benoemingseisen veiligheidsfuncties

Ten aanzien van het 1^e lid sub b. Hier wordt geëist dat de veiligheidsfunctionaris de taal beheerst ‘die door de verkeersleiding wordt gebruikt’. Wij achten het raadzaam om hier te eisen dat men de Nederlandse taal in voldoende mate beheerst. En dat verwachten wij ook van de verkeersleiding.

Ten aanzien van het 1^e lid sub c. In dit artikel wordt aangegeven dat de Provincie of de Plusregio de keuringsinstantie aanwijst. Dat is onvoldoende. Ook de keuringseisen moeten bekend zijn, anders ontstaat hier wildgroei. Wij stellen voor dat de veiligheidsfunctionaris moet voldoen aan de eisen zoals genoemd in het Besluit spoorwegpersoneel. Eventueel aangepast voor tram.

Als de wetstekst gehandhaafd wordt ontstaat de mogelijkheid dat er verschil in keuring zal ontstaan tussen verschillende functies in de branche en dat willen we juist voorkomen, mede omdat dit een brede inzetbaarheid belemmerd. Personeel van aannemers werkt bijvoorbeeld voor ProRail, RET en HTM. Voor iedere opdrachtgever zou men straks op andere wijze gekeurd kunnen worden. Dat is ongewenst.

Art 39 – zorgplicht vakbekwaamheid personeel

Ons commentaar sluit aan bij de tekst hierboven. Ook waar het de vakbekwaamheidseisen betreft adviseren wij om het Besluit spoorwegpersoneel te hanteren, eventueel aangepast voor tram.

Art 41 – aanwijzing toezichthouder

Het eerste lid van dit artikel lijkt wat op art 69 Spoorwegwet: er worden personen aangewezen. Bij de hoofdspoorwegen zijn dat de inspecteurs van IVW. Blijkens de toelichting zouden dit bij de lokale spoorwegen ook private partijen kunnen zijn. Hier is HTM geen voorstander van. Wij zijn van mening dat de toezicht op de veiligheid van het railverkeer, of het nu hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen of tram betreft, uitsluitend door IVW op een verantwoorde wijze uitgevoerd kan worden.

De Provincie of Plusregio is de opdrachtgever voor het openbaar vervoer in haar territorium. De aanleg van nieuwe lijnen gebeurt vaak in opdracht en voor rekening van de Provincie of Plusregio. Indien de Provincie of Plusregio de toezichthouder aanwijst, heeft men ook invloed op de werkzaamheden van de toezichthouder. Dan rijst de vraag: wie houdt er toezicht op de Provincie en de Plusregio? Zie ook de rapportage van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aangaande de ontsporingen bij RandstadRail.

Indien de taak van toezichthouder terecht komt bij de Provincies of de Plusregio's of bij een door hen aan te wijzen private partij, heeft dit de volgende nadelen:

- versnippering en teloorgang van kennis;
- versnippering van beleid;
- versnippering van statistische gegevens en de verwerking daarvan (trendanalyses e.d.);
- er is geen toezicht op de provincie of plusregio zelf, terwijl zij als concessieverlener en financier wel degelijk invloed hebben op de veiligheid;
- het toezicht onttrekt zich aan de Rijksoverheid, terwijl de minister van Verkeer & Waterstaat er in het Parlement wel op kan worden aangesproken.

Indien de taak van toezichthouder bij een private partij wordt gelegd komen daar nog de volgende bezwaren bij:

- het kan en mag nooit zo zijn dat sancties, direct of indirect, opgelegd worden door private partijen;
- private partijen hebben er zelf belang bij om het toezicht stikt uit te voeren en de handhaving zo breed mogelijk ter hand te nemen, veel opmerkingen te maken en vaak terug te komen 'om te kijken of het goed is'. Dit komt de veiligheid niet ten goede (maar wel de portemonnee van de private partij).

Voorts zien wij het als een tekortkoming in het concept dat er geen kwaliteitseisen gesteld worden aan de toezichthouder. Wel wordt in het vierde lid van art 41 aangegeven dat de toezichthouder niet onder verantwoordelijkheid van een beheerder of vervoerder werkzaam mag zijn maar dat biedt geen garantie voor kwaliteit, integendeel: juist bij de beheerders en vervoerders is kennis aanwezig. En waarom zou de ene beheerder of vervoerder geen toezicht kunnen houden op de ander?

HTM heeft niet alleen railvoertuigen, maar ook motorvoertuigen waaronder een grote hoeveelheid lijnbussen die, net als de railvoertuigen, worden ingezet op basis van een door Stadsgewest Haaglanden verleende concessie. Deze bussen vallen, net als alle andere motorvoertuigen in Nederland onder het toezicht van IVW. Het is voor ons ook onbegrijpelijk dat onze bussen wél onder het toezicht van IVW vallen en de railvoertuigen straks niet.

Art 42 – last onder bestuursdwang

Provincie en Plusregio zijn concessieverlener en kunnen als zodanig de concessiehouder aanspreken op van alles en nog wat en daar boetes aan verbinden. In de praktijk gebeurt dat ook, deze bepalingen zijn contractueel vastgelegd. Art 42 biedt hen de mogelijkheid om naast deze weg ook op te treden vanuit een bestuursrechtelijke positie. Dat geeft de Provincie en Plusregio een onevenredig grote machtspositie ten aanzien van de vervoerders.

Dit commentaar geldt eveneens voor art 43.

Slot

Dit document is opgesteld op 28 juli 2010 door mr H.G. Schous, coördinator railveiligheid HTM.