

# Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

## Wijziging Spoorwegwet overwegveiligheid

**(Internetconsultatie van 12 juli tot en met 29 augustus 2021)**

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bereidt een wijziging van de Spoorwegwet voor. Overwegveiligheid is een belangrijk thema in het spoorveiligheidsbeleid. Het voorstel is een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van IenW in de Spoorwegwet vast te leggen waarmee maatregelen voor niet actief beveiligde overwegen (nabo) kunnen worden getroffen. Ook wordt het verplicht dat eenieder zorgt dat (land)hekken bij een nabo, indien deze aanwezig zijn, weer gesloten zijn na het oversteken.

### Doelgroepen die door de regeling worden geraakt

- ProRail
- Decentrale overheden (indien wegbeheerder van een nabo)
- Particulieren (indien wegbeheerder van een nabo)
- Overweggebruikers
- Overige belanghebbenden bij een nabo, zoals omwonenden

Het doel van deze wijziging is om de spoor- en verkeersveiligheid beter te kunnen waarborgen. In 2018 is het rapport 'Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OvV) gepubliceerd. In de kabinetsreactie op het OvV-rapport is aangegeven opvolging te geven aan de hierin beschreven aanbevelingen. Eén van de aanbevelingen van de OvV is om een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van IenW te creëren. De aanwijzing bevat maatregelen die de spoor- en verkeersveiligheid dienen. Dit kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn over de inrichting van de overweg. In zijn meest verstrekkende vorm kan een aanwijzing bepalen dat een wegbeheerder een nabo permanent moet afsluiten en afgesloten moet houden.

De verplichting tot het sluiten van (land)hekken bij een nabo draagt in zijn algemeenheid bij aan de overwegveiligheid, ook in gevallen waarin de aanwijzingsbevoegdheid niet ingezet hoeft te worden. Voorkomen moet worden dat onbevoegden en vee onbelemmerd de spoorweg kunnen betreden. Afsluiting van deze overwegen is van belang om de veiligheid en beschikbaarheid van het spoor te kunnen waarborgen.

### Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen

Dit artikel kan leiden tot lasten voor een betrokken rechthebbende van een nabo.

- Allereerst kunnen deze lasten komen door de voorbereidingen die worden getroffen bij het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Er zal veelvuldig contact nodig zijn tussen de belanghebbenden. Naar verwachting zal dit echter niet voor een zware extra belasting zorgen.

Een aanwijzing wordt namelijk pas gegeven als er geen andere oplossing meer is en de belanghebbenden er niet uit komen. Dat betekent dat er ook nu al veelvuldig overleg is tussen de belanghebbenden.

- Verder zijn er lasten voor het uitvoeren van de maatregelen uit de aanwijzing. Mogelijk kan de betrokken rechthebbende hiervoor geheel of gedeeltelijk gecompenseerd worden. Dit wordt in de memorie van toelichting toegelicht.
- Ook kunnen er lasten voortvloeien uit de rechtsbescherming, bijvoorbeeld in verband met (gefinancierde) rechtshulp en met de indiening van bezwaar- en beroepsschriften.

## **De reacties**

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 18 reacties ingediend, hiervan zijn er 13 openbaar. Indieners zijn:

- **Overheden**, waaronder: Gemeente Enkhuizen, Gemeente Soest, IPO (17% van de reacties);
- **Bedrijven en brancheorganisaties**: waaronder ProRail B.V. en Nederlandse Spoorwegen (28% van de reacties);
- **Particulieren** (39 % van de reacties).
- **Overige indieners**: FNV Spoor, Stichting 113 Zelfmoordpreventie, Stichting Wandelnet, ATR (16% van de reacties)

## **1. Algemeen beeld van de reacties**

*De reacties hebben voornamelijk betrekking op de volgende onderwerpen:*

- Veilig en doelmatig gebruik
- Aanwijzingsbevoegdheid
- Het begrip "betrokken rechthebbende"
- Kosten en financiering van de maatregelen
- Afsluitplicht hekken

*Beknopt algemeen beeld:*

- Een aantal partijen spreekt waardering uit voor het streven om nabo's beter te beveiligen, maar plaatst hierbij nog wel kanttekeningen en opmerkingen. Gevraagd wordt onder andere waarom het wetsvoorstel zich beperkt tot nabo's.
- Hiernaast leiden met name de onderwerpen "Hekkensluitplicht" en het begrip "Betrokken rechthebbende" tot veel vragen.

## **2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties**

*In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties, met individuele reacties ter inkleuring van het algemene beeld. De reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer. Voor de juiste context waarbinnen die reacties zijn geplaatst wordt verwezen naar de volledige reacties.*

### ***Veilig en doelmatig gebruik***

- De kop van het wetsvoorstel benoemt uitsluitend de overwegveiligheid en niet het doelmatig gebruik. Gevraagd wordt wat in dit verband onder doelmatig gebruik moeten worden verstaan.
- Een aanwijzing kan worden gegeven ter waarborging van het veilig en doelmatig gebruik van een openbare of particuliere nabo. Deze term is te absoluut. Beter is de formulering dat een aanwijzing zal kunnen bijdragen aan – voor zover redelijkerwijs mogelijk – verbetering van de spoorwegveiligheid.
- Het opheffen van een spoorwegovergang kan de veiligheid op het spoor vergroten, maar ergens anders en vooral lokaal op de openbare weg ontstaan weer nieuwe problemen. De vraag is hoe dit tegen elkaar moet worden afgewogen moet een plek krijgen in dit wetsvoorstel.
- Door de introductie van een aanwijzingsbesluit gaat de procedure langer duren.
- Om het aantal slachtoffers van overwegongevallen werkelijk te verminderen dienen die overgangen te worden aangepakt waar het rendement van de maatregel(en) het hoogst is.
- Het Wetsvoorstel heeft een beperkte reikwijdte. De beoogde aanwijzingsbevoegdheid dient te worden uitgebreid zodat deze van toepassing is op alle overwegen die behoren tot de hoofdspoorwegen.

### ***Aanwijzingsbevoegdheid***

- De aanwijzingsbevoegdheid is beperkt omdat deze enkel gebruikt kan worden ten aanzien van een zeer beperkte kring van personen, bedrijven en instanties die betrokken kunnen zijn bij een impasse rondom overwegveiligheid. Enkel rechthebbenden kunnen een aanwijzing krijgen, echter wegbeheerders zijn vrijwel nooit rechthebbenden.
- Het is belangrijk om duidelijkheid te verkrijgen over de procesmatige invulling van de aanwijsbevoegdheid.
- Voor openbare overwegen is het wetsvoorstel onnodig, er zijn al publiekrechtelijke mogelijkheden om maatregelen op voor het openbaar verkeer openstaande overwegen af te dwingen.
- Het begrip 'zorgvuldige belangenafweging' dient nader te worden uitgewerkt, de opgenomen voorbeelden kunnen suggereren dat de toepassing zich niet enkel beperkt tot 'laatste redmiddel'.
- Wees terughoudend wanneer blijkt dat als gevolg van het permanent afsluiten van een nabo een belangrijke verbinding voor (recreatief) langzaam verkeer definitief zal verdwijnen.
- In deze wetswijziging staan ten onrechte geen afwegingscriteria waar een besluit aan moet voldoen. Er wordt verwezen naar 'fair balance'. Dat is een open norm.

### ***Betrokken rechthebbende***

- Geef het bereik van de aanwijsbevoegdheid zodanig vorm dat deze betrekking heeft op eenieder die het in zijn macht heeft om maatregelen te treffen in het kader van overwegveiligheid. Bijvoorbeeld en vooral: de wegbeheerder.

- Het begrip rechthebbende is in artikel 1 Spoorwegwet civielrechtelijk gedefinieerd. De vraag die ontstaat is in hoeverre een wegbeheerder onder de definitie van "rechthebbende" valt.
- Dit wetsvoorstel gaat voorbij aan het feit dat er meer partijen zijn die te nemen (veiligheid)maatregelen op zowel openbare als niet-openbare overwegen kunnen dwarsbomen. Zoals wegbeheerders, recreatieve organisaties en bedrijven.

#### *Rol spoorwegonderneming*

- De vraag is of de minister op grond van artikel 20, tweede lid, ook een aanwijzing kan geven aan een spoorwegonderneming.
- Diverse partijen worden genoemd die de veiligheid op overwegen kunnen verbeteren, maar de spoorwegonderneming die van de spoorweginfrastructuur gebruik maakt in de opsomming ontbreekt. Dit is een ommissie.

#### **Kosten en financiering van de maatregelen**

- Het Wetsvoorstel mist een kostentoedelingsmechanisme; de kostentoedeling zou plaats moeten vinden op grond van het veroorzakersbeginsel.
- De kosten voor nabo's die alleen gebruikt kunnen worden door wandelaars zijn niet proportioneel ten opzichte van de veiligheidswinst. Neem op in de spoorwegwet dat dit soort nabo 's beveiligd mogen worden met lichten en bellen.
- Gevraagd wordt of het alleen directe kosten betreft of ook vervolgcosten, zoals bijvoorbeeld extra reistijd voor landbouwers om dieren of grond te kunnen bereiken. Gepleit wordt voor een brede invulling.
- Naast de rechthebbende zijn er ook andere belanghebbenden. Als een aanwijzing van de minister ertoe leidt dat andere belanghebbende agrariërs met extra kosten worden geconfronteerd dan dient er ook in deze situaties compensatie aan de orde te zijn
- In het wetsvoorstel is onvoldoende gemotiveerd waarom decentrale overheden moeten bijdragen in de kosten. Verwezen wordt naar het rapport van de Onderzoeksraad waarin deze constateert dat lokale overheden voor vijftig procent meebetalen, terwijl zij formeel geen verantwoordelijkheid hebben bij overwegveiligheid.
- Geadviseerd wordt een specifiek budget te reserveren ter dekking van de extra kosten die kunnen voortkomen uit een aanwijzingsbesluit en die extra kosten niet ten laste van het bestaand nabo-programma te laten komen.

#### **Hekkensluitplicht**

##### *Vanuit de landbouwsector:*

- Gevraagd wordt in hoeverre een hekkensluitplicht bij particuliere agrarische nabo's een afdoende oplossing vormt, en of daarvoor niet extra financiële middelen nodig zijn om tot een adequatere integrale oplossing te komen.
- De verplichting tot het sluiten van de hekken zal leiden tot extra tijdsbeslag om het land te bereiken en te verlaten.
- Het is te kort door de bocht om te stellen dat het sluiten van hekken bij een spoorwegovergang na iedere passage voor meer veiligheid zorgt en daarom verplicht moet

worden. Het steeds sluiten van de hekken brengt extra 'oversteekmomenten' met zich mee, en het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt (qua extra risico's) tot het laten openstaan van de hekken.

- De situatie ter plekke moet leidend zijn en niet de theorie.
- Dit wetsvoorstel brengt naast de gevaren ook nog vele extra kosten met zich mee. Hier zou de landbouwsector volledig in gecompenseerd moeten worden.
- Het gesprek met ProRail is vastgelopen, het is vanuit participatieoogpunt een slechte zaak om met een nieuwe wet nu de zin van het ministerie door te drukken.

*Vanuit de overige sectoren:*

- Het is onhelder wie verantwoordelijk is voor het sluiten van hekken en wat de sancties zijn op het 'niet-sluiten'.
- Gevraagd wordt of "eenieder" ook de ongerechte gebruiker van een particuliere overweg is en de machinist van een trein die een particuliere overweg passeert.
- Mede met het oog op de handhaving van deze bepaling verdient het sterk de voorkeur om de verplichting om de hekken van een particuliere overweg enkel te laten rusten op de gerechtigde gebruikers van die particuliere overweg. De (rechthebbende) agrariërs zouden er niet(financieel of juridisch) op aangesproken moeten worden als andere gebruikers de hekken niet sluiten.
- Het niet sluiten van een hek op een particuliere overweg kan leiden tot zeer gevaarlijke situaties, daarom dient te worden aangegeven dat het niet sluiten van de hekken eveneens kan leiden tot toepassing van de artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht.
- Neem in de tekst op dat het om een tijdelijke aanvullende maatregel gaat, zolang de particuliere overweg nog niet is gesloten.

### **Adviescollege Toetsing Regeldruk**

*Het college adviseert:*

- Te motiveren waarom de reikwijdte van de overheidsinterventie (in de vorm van de aanwijzingsbevoegdheid) beperkt is tot nabo's.
- Aan te geven of de 10% alle overwegsituaties betreft waar de gesprekken over noodzakelijke aanpassingen zijn vastgelopen. Indien dit niet het geval is, adviseert het college de 10% nader te onderbouwen.
- Om voor de alternatieve maatregelen in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldrukgevolgen zijn, zodat onderbouwde besluitvorming over te nemen maatregelen mogelijk is.
- Het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.