

Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Drs. C. van Nieuwenhuizen
Via website van de internetconsultatie

Datum	27 juli 2021	Eigenaar	Eduard de Vries/Leendert Makkinga
Uw kenmerk		Telefoonnummer	06- 31643453
Ons kenmerk/ID	VT20170018-1546735203- 2501	Afdeling	Veiligheid/ LJV Corporate JZ
Bijlage	-		
Onderwerp	Internetconsultatie aanwijsbevoegdheid		

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 12 juli 2021 startte de internetconsultatie van het “WETSVOORSTEL WIJZIGING SPOORWEGWET T.B.V. OVERWEGVEILIGHEID CONCEPTWETSVOORSTEL Consultatieversie” (verder het Wetsvoorstel) en bij mail van 13 juli 2021 verzocht uw ministerie ProRail via de internetconsultatie op het Wetsvoorstel te reageren.

ProRail omarmt het op grond van de Spoorwegwet voorzien in een mechanisme om impasses rondom overwegveiligheid te kunnen doorbreken, echter zijn er aanpassingen nodig. ProRail nam pas kennis van de tekst van het Wetsvoorstel op het moment dat dit op internet werd gepubliceerd. ProRail is wel betrokken geweest bij het opstellen van een eerdere versie van dit wetsvoorstel maar het voorliggende Wetsvoorstel wijkt op drie significante punten af van het wetsvoorstel waarover ProRail met uw ministerie overleg heeft gevoerd. Deze punten zijn:

- 1) Het Wetsvoorstel ziet enkel op niet actief beveiligde overwegen (NABO),
- 2) Het Wetsvoorstel ziet enkel op rechthebbenden,
- 3) Het Wetsvoorstel belast eenieder met de verplichting na het passeren van een overweg de hekken te sluiten van een particuliere overweg.

Tevens is ProRail van mening dat:

- 4) Het Wetsvoorstel een kostentoedelingsmechanisme mist.

In deze consultatie gaat ProRail in op bovengenoemde punten en zal per punt een voorstel tot wijziging doen.

Gelet op het belang van het Wetsvoorstel voor ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur verkeerde ProRail in de veronderstelling dat het Wetsvoorstel voor een Handhaafbaarheids, Uitvoerbaarheids en Fraudebestendigheid (HUF)-toets aan ProRail zou worden voorgelegd alvorens de internetconsultatie zou starten. Dat is helaas niet het geval geweest, ProRail ontving per mail op 16 juli 2021 het verzoek om een HUF-toets op het Wetsvoorstel uit te voeren.

In deze consultatie zal ProRail ingaan op bovengenoemde punten en per punt een voorstel tot wijziging doen. Alvorens hier op in te gaan allereerst een schets van de problematiek waarvoor het Wetsvoorstel beoogd een oplossing te bieden.

Impasses die wettelijk doorbroken moeten kunnen worden

In Nederland kennen we nog steeds risicovolle kruisingen van trein- en wegverkeer, zogenaamde overwegen. Momenteel bevinden zich in Nederland circa 2400 overwegen. 1800 bevinden zich op het reizigersnet en 600 op haven en industriegebieden. Dagelijks passeren veel duizenden personen en goederen deze overwegen, zowel via de weg als het spoor. In het jaarverslag van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) uit 2019 staat het volgende: *In 2019 vinden er 25 significante ongevallen plaats waarvan 14 op overwegen. Van alle slachtoffers zijn er 9 dodelijke slachtoffers (82%), 3 zwaargewonden (50%) en 13 lichtgewonden (81%) het gevolg van een overwegongeval. De overweg blijft dus de zwakste schakel in relatie tot spoorwegveiligheid.*¹

ProRail werkt met steun van het ministerie er hard aan om het aantal overwegen in Nederland te verminderen en de veiligheid op nog bestaande overwegen te verbeteren. Door middel van de door uw ministerie opgedragen programma's als het Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO) en Niet Actief beveiligde Overwegen (NABO) worden beveiligde en niet actief beveiligde overwegen aangepakt. Bij realiseren van een sluiting van een overweg, het realiseren van een alternatief of het uitvoeren van verbetermaatregelen komt het voor dat na uitvoerige gesprekken op meerdere niveaus er geen akkoord komt. De gevaarlijke situatie ten opzichte van het alternatief blijft bestaan en partijen verzanden in een patstelling. Met een aanwijsbevoegdheid kan die patstelling wettelijk doorbroken worden.

Het probleem dat er een patstelling kan ontstaan als de spoorbeheerder en een wegbeheerder (gemeente of gebruiker/rechthebbende) het niet eens kunnen worden over te nemen maatregelen in het kader van overwegveiligheid is niet nieuw. Al vanaf begin van deze eeuw is de minister van Infrastructuur en Waterstaat meerdere malen door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) (en haar voorgangers) en ProRail op gewezen dat het de verantwoordelijkheid van de minister is om in een mechanisme te voorzien om impasses rondom overwegen te doorbreken zodat in het kader van overwegveiligheid noodzakelijke maatregelen genomen kunnen worden.

Deze aanbevelingen werd op 26 juli 2018 in het OVV- rapport "Overwegveiligheid, een risicovolle kruising van belangen" herhaald: *"Leg wettelijk vast wie welke verantwoordelijkheid en kosten draagt voor overwegveiligheid. Bestuurlijke impasses over de gewenste oplossing en de financiering daarvan heeft ook de voorganger van de Onderzoeksraad in 2003 aan de orde gesteld. De destijds aan de minister van Verkeer en Waterstaat gedane aanbeveling om deze impasses op te lossen, is niet opgevolgd. De Onderzoeksraad acht het noodzakelijk dat dit nu met spoed alsnog gebeurt, bijvoorbeeld bij de lopende modernisering van de spoorwegwetgeving."*²

Deze laatste aanbeveling van de OVV heeft ProRail er toe gebracht in 2019 het ministerie een aantal juridische voorstellen met betrekking tot overwegveiligheid te doen. Deze voorstellen zijn op initiatief van de landelijk bemiddelaar overwegen door onafhankelijke advocaten getoetst en vervolgens begin van de zomer 2020 aangeboden aan uw ministerie, voorzien van de adviezen van deze advocaten. De conclusies en vervolgacties zijn opgenomen in een memo en deze memo is in de Stuurgroep Overwegen (overlegorgaan van uw ministerie en ProRail) op 23 juni 2020 vastgesteld.

Het ongeluk in Hooghalen op 22 mei 2020 leidde tot de volgende passage in een Kamerbrief van 16 juni 2020: *"Daarnaast heb ik een aanwijzingsbevoegdheid in voorbereiding als wettelijke stok achter de deur waarmee, na een zorgvuldige belangenafweging, eenzijdig een verplichting aan een wegbeheerder (gemeente of gebruiker/rechthebbende) kan worden opgelegd om de benodigde maatregelen te treffen om de verkeersveiligheid te garanderen. Een*

¹ <https://www.ilent.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/20/jaarverslag-ilt-2019>

² <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12076/overwegveiligheid---een-risicovolle-kruising-van-belangen>

dergelijke aanwijzing kan ertoe strekken dat een wegbeheerder een overweg moet afsluiten en afgesloten moet houden. Omdat met het geven van een aanwijzing ingegrepen kan worden in de rechtspositie van een derde, moet de mogelijkheid van een dergelijke bevoegdheid voldoende zorgvuldig in de wet (bijvoorbeeld in het traject van de modernisering van de Spoorwegwet) worden afgebakend.”³

ProRail meent dat de aanwijsbevoegdheid gaat helpen om impasses en patstellingen rondom overwegen op te lossen en zo de sluiting van overwegen kan bespoedigen. Op grond van het voorafgaande begrijpt ProRail niet waarom het Wetsvoorstel zich beperkt tot niet actief beveiligde overwegen, zeker ook gezien de inzet van uw ministerie op zowel beveiligde als niet actief beveiligde overwegen. Ook de minister heeft toch -gelet op de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor spoorwegveiligheid- de behoefte aan een breed inzetbaar juridisch mechanisme om impasses rondom overwegveiligheid te doorbreken?

Ad 1) Het wetsvoorstel ziet enkel toe op niet actief beveiligde overwegen (NABO)

Een goede aanpak van alle soorten overwegen is van belang om de veiligheid op het spoor te kunnen garanderen, zeker als er in de toekomst (nog) meer en snellere treinen komen te rijden. De minister en ProRail als beheerder van de hoofdspoorweg hebben thans geen afdoende publiekrechtelijke mogelijkheden om de veiligheid op overwegen te borgen, onder andere indien ontwikkelingen in de omgeving van overwegen het veiligheidsrisico op een overweg negatief beïnvloeden. De veiligheid op beveiligde overwegen kan in het gedrang komen (bijvoorbeeld verslechtering van de mogelijkheden voor wegverkeer om de overweg snel te verlaten) als gevolg van ontwikkelingen in de omgeving van de overweg, waarbij gedacht kan worden aan: aanleg parallelwegen, in- en uitritten, bebouwing, rotondes, toename aantal rijstroken. ⁴

Gelet op de verwevenheid tussen overweg, toeleidende wegen en omgeving, zijn veiligheidsmaatregelen op of nabij overwegen enkel te nemen in samenwerking met de betreffende wegbeheerder en eventueel andere betrokken partijen. Indien de spoorwegbeheerder en wegbeheerder geen overeenstemming bereiken, blijven veiligheidsmaatregelen achterwege. Overeenkomstig de aanbeveling van de OVV gedaan in “Overwegveiligheid, een kruising van belangen” hebt u een internationale benchmark uitgevoerd ten aanzien van de juridische verantwoordelijkheden op het gebied van overwegen. In verschillende ons omringende landen is er wel sprake van een publiekrechtelijk kader op grond waarvan de centrale overheid sturend kan optreden ten opzichte van **alle soorten** overwegen.⁵ Dit kader ontbreekt thans in Nederland en het wetsvoorstel is er een eerste aanzet toe, maar het is ProRail volstrekt onduidelijk waarom -gelet op de voorgeschiedenis van het Wetsvoorstel en de ratio daarvan- het Wetsvoorstel enkel ziet op niet actief beveiligde overwegen.

Temeer omdat in de toelichting bij het Wetsvoorstel wordt aangegeven dat het streven van het Rijk is om samen met de (spoor)beheerder, wegbeheerders, (recreatieve) belangenorganisaties en burgers te zorgen voor nul (dodelijke) slachtoffers en nul verstoringen op en rondom overwegen om een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit te kunnen garanderen. Dit streven is ook opgenomen in de Beleidsagenda Spoorwegveiligheid 2020-2025 van uw ministerie. Deze ambitie uit zich bijvoorbeeld in programma’s voor zowel beveiligde (LVO, PVVO) als niet actief beveiligde overwegen (NABO). Het terugbrengen van het aantal incidenten op overwegen en

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29893-245.html>

⁴ Deze problematiek is onder meer beschreven in het mede in opdracht van het ministerie opgestelde rapport van Berenschot “Juridische analyse overwegenbeleid, d,d, 23 augustus 2016”.

⁵ Duitsland heeft “Das Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen – **Eisenbahnkreuzungsgesetz** (EKrG) van 14. August 1963 (BGBl. I 1963, 681, Bek. v. 21. März 1971, BGBl. I 337)”, in Engeland is de Level Crossings Act van 1983 van kracht (<https://www.railwaysarchive.co.uk/docsummary.php?docID=991>) en in Zwitserland is op het niveau van de wet geregeld hoe spoorwegbeheerder en wegbeheerder met elkaar dienen om te gaan ten aanzien van overwegen (Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz 1957 - EisbG) StF: [BGBl. Nr. 60/1957](#) (NR: GP VIII [RV 103 AB 189 S. 25](#) BR: [S. 123.](#))

het aantal dodelijke overwegslachtoffers is enkel mogelijk als ook ten aanzien van beveiligde overwegen adequate maatregelen uitgevoerd kunnen worden.

Deze ambitie van het Rijk kan enkel behaald worden indien adequaat gehandeld kan worden als de veiligheid op beveiligde overwegen in het gedrang komt. Gelet op het grote publieke belang (overwegveiligheid voor weggebruikers, treinpersoneel, treinreizigers en omwonenden en beschikbaarheid van het spoor) en de systeemverantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid van de minister van Infrastructuur en Waterstaat is een deugdelijk publiekrechtelijk kader noodzakelijk om impasses rondom overwegveiligheid ten aanzien van alle soorten overwegen te kunnen doorbreken zodat deze aanwijsbevoegdheid ook daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft.

Voorstel tot wijziging

De beoogde aanwijzingsbevoegdheid zodanig vormgeven dat deze van toepassing is op alle overwegen die behoren tot de hoofdspoorwegen (zowel beveiligde als niet actief beveiligde overwegen).

Ad 2) Het Wetsvoorstel ziet enkel toe op “rechthebbenden”

Rechthebbenden als bedoeld in artikel 1 van de Spoorwegwet zijn partijen die een bepaald civiel gebruiksrecht hebben op bijvoorbeeld een particuliere overweg. Echter, er zijn meer partijen die het in hun macht hebben om maatregelen te treffen om de veiligheid op zowel openbare als niet-openbare overwegen te borgen. Hierbij kan gedacht worden aan wegbeheerders, recreatieve organisaties en bedrijven. Deze partijen zijn op zijn hoogst rechthebbende ten aanzien van de toeleidende weg naar een overweg (dat hoeft trouwens overigens ook niet altijd het geval te zijn) maar zeker niet ten aanzien van de overweg zelf.

Voorbeelden waarvoor de aanwijzingsbevoegdheid ingezet zou kunnen worden zijn volgens het Wetsvoorstel:

- 1) indien een gemeente of andere instantie op een of andere manier (vergunningverlening, geven van particuliere toestemming, aanpassing planologische plannen, uitvoeringsmaatregelen) medewerking verleent aan een ontwikkeling die op enigerlei wijze een nadelige invloed heeft op de veiligheid op een overweg (een nieuwe wijk nabij een overweg, verbreden van de toeleidende weggedeelten, twee richtingen laten rijden van een fietspaden, het openstellen van een weg voor langzaam verkeer voor alle verkeer);
- 2) wanneer een grondeigenaar niet wil meewerken aan de aanleg van een ontsluitingsweg in het kader van het kunnen opheffen van een overweg;
- 3) indien een rechthebbende op een overweg (huisaansluiting, eigenaar van de weg naar woning) geen medewerking wil verlenen aan een plan (bijvoorbeeld realisering van een alternatieve ontsluiting) in het kader van het opheffen van een niet actief beveiligde spoorwegovergang;
- 4) indien een gemeente de benodigde besluiten in het kader van het nemen van veiligheidsmaatregelen op overwegen (geen onttrekkingsbesluit, verkeersbesluit tot verboden verklaren van een weg voor gemotoriseerd verkeer) niet wil nemen ongeacht het veiligheidsrisico op de desbetreffende overwegen

Alleen onder **3** is sprake van een rechthebbende in de zin van de Spoorwegwet, voorbeelden genoemd onder **1,2** en **4** komen niet in aanmerking voor toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid zoals voorgesteld.

Voorstel tot wijziging

Het bereik van de aanwijsbevoegdheid zodanig vormgeven dat deze betrekking heeft op een ieder die het in zijn macht heeft om maatregelen te treffen in het kader van overwegveiligheid. Bijvoorbeeld en vooral: de wegbeheerder.

Ad 3) Het Wetsvoorstel belast “eenieder” met de verplichting na het passeren van een overweg de hekken te sluiten van een particuliere overweg

Het voorgestelde lid 5 van het Wetsvoorstel luidt als volgt:

“Indien een particuliere overweg is voorzien van afsluitbare hekken, draagt eenieder er zorg voor dat de hekken na het passeren van de overweg gesloten zijn.”

ProRail meent dat de minister met deze bepaling beoogt een zelfde soort verplichting in het leven te roepen zoals die gold op grond van artikel 35 van de Spoorwegwet 1875. ProRail kan zich daar in vinden, maar de tekst van het voorgestelde lid 5 roept vragen op. Is “eenieder” ook de ongerechtigde gebruiker van een particuliere overweg ⁶ en geldt deze verplichting ook voor de machinist van een trein die een particuliere overweg passeert en ziet dat de hekken niet gesloten zijn? De machinist passeert immers de overweg met de trein die hij bestuurt en de machinist valt ook onder het begrip “eenieder”.

Het niet sluiten van een hek op een particuliere overweg kan leiden tot zeer gevaarlijke situaties zodat het aan te bevelen is om in de toelichting bij het Wetsvoorstel aan te geven dat het niet sluiten van de hekken eveneens kan leiden tot toepassing van de artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht.

ProRail vraagt zich af of het effectief is om de handhaving van deze bepaling door de minister te laten geschieden. ProRail acht het wenselijk dat ProRail als spoorbeheerder handhavend kan optreden indien deze bepaling niet nageleefd wordt.

Voorstel tot wijziging

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.

Ad 4) Het wetsvoorstel mist een kostentoedelingsmechanisme

ProRail beveelt aan om in het Wetsvoorstel vast te leggen welke partij verantwoordelijk is voor de financiering van de te nemen maatregelen als gevolg van de aanwijzing. Als bijvoorbeeld bij het opheffen van een overweg ten gevolge van een toename van het treinverkeer ingrepen aan de wegverkeerkant gedaan moeten worden, moet de wet een mechanisme bevatten om tot toedeling van kosten te komen. Dit is ook het geval in het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en Duitsland en voorkomt daarmee verdere discussie.

Voorstel tot wijziging

Met oog op bovenstaande beveelt ProRail aan om de kostentoedeling plaats te laten vinden op grond van het veroorzakersbeginsel.

Overig

Daarnaast is het belangrijk om duidelijkheid te verkrijgen over de procesmatige invulling van de aanwijsbevoegdheid. Dit zorgt ervoor dat na inwerkingtreding van deze (aangepaste) wet de aanwijsbevoegdheid zo spoedig mogelijk ingezet kan worden. ProRail kan zich voorstellen dat in het Wetsvoorstel de mogelijkheid wordt opgenomen om per ministeriële regeling in nadere procedurevoorschriften te voorzien.

Conclusie

ProRail kan zich vinden in het op grond van de Spoorwegwet voorzien in een mechanisme om impasses rondom overwegveiligheid te kunnen doorbreken. Het Wetsvoorstel heeft echter een beperkte reikwijdte (alleen niet actief beveiligde overwegen) en is ongelukkig geformuleerd

⁶ Het Wetsvoorstel regelt niets over het voorkomen van gebruik door derden (bijvoorbeeld het geven van toestemming voor gebruik aan onbevoegden bijvoorbeeld als gevolg van het openen van een camping of toestaan van een recreatieve route.).

omdat de aanwijzingsbevoegdheid 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 de rechthebbenden kunnen een aanwijzing krijgen, wegbeheerders zijn vrijwel nooit rechthebbenden, zodat het Wetsvoorstel niet voorziet in het kunnen doorbreken van een impasse met een wegbeheerder. ProRail verzoekt u dan ook het Wetsvoorstel te heroverwegen dan wel op de bovengenoemde punten aan te passen alvorens het Wetsvoorstel ter behandeling aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Met vriendelijke groet,



Ans Rietstra
COO ProRail B.V.