

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Laan van Puntenburg 100
Postbus 2812
3500 GV Utrecht
Nederland
www.ns.nl

PER EMAIL/INTERNETCONSULTATIE

Datum 21 december 2018
Ons kenmerk 12059/aha
Onderwerp Internetconsultatie gewijzigd
Invoeringsbesluit

Telefoon 06 - 55 74 39 00
Telefax 030 - 235 77 00
E-mail adriaan.hagdorn@ns.nl

Geachte dames en heren,

N.V. Nederlandse Spoorwegen ("NS") heeft kennis genomen van het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet dat onder meer vier algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet wijzigt. NS maakt hierbij graag gebruik van de mogelijkheid om in het kader van de internetconsultatie daarop te reageren.

Inleiding

NS heeft eerder zienswijzen ingediend in het kader van de internetconsultatie ten behoeve van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving (d.d. 15 september 2016) en de Invoeringswet Omgevingswet (d.d. 1 februari 2017).

NS stelt met instemming vast dat deze zienswijzen tot wijzigingen hebben geleid. Voor zover deze zienswijzen niet tot aanpassing hebben geleid, verzoekt NS om de algemene maatregelen van bestuur hiermee alsnog in overeenstemming te brengen. In zoverre kunt u deze eerdere zienswijzen als hier herhaald en ingelast beschouwen.

NS zal hieronder reageren met betrekking tot de voor haar relevante onderwerpen, te weten (i) emplacements en (ii) activiteiten rond spoorwegen. Deze onderwerpen waren nog niet opgenomen in de reeds bestaande, lagere regelgeving. Onze reactie betreft deel 1, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en deel 3, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Ook maken wij een enkele opmerking op deel 5, Wijziging/ intrekking besluiten, bruidsschat en overgangsrecht.

Emplacements

Algemeen

De artikelen 3.295a tot en met 3.295d Bal zien op activiteiten op spoorwegemplacements. Het is goed te constateren dat ook spoorwegemplacements de aandacht krijgen van de wetgever. Voor een goed verloop van het spoorverkeer zijn spoorwegemplacements onontbeerlijk om – in het geval van NS - reizigerstreinen te parkeren (op te stellen), te rangeren en om service-activiteiten, zoals reinigen en het verwijderen van graffiti, te verrichten.

NS begrijpt dat het een tijdelijke regeling betreft, in afwachting van de uitwerking van de beleidsvernieuwing voor geluid en voor externe veiligheid bij emplacements en dat onderhavige wijziging wordt voorgesteld om afhankelijkheden in de planning van de nieuwe regelgeving te voorkomen. Omdat NS zelf ook emplacements in eigendom heeft en beheert is NS graag betrokken bij het opstellen van dit nieuwe emplacementsbeleid en de nieuwe en definitieve regelgeving die daaruit zal moeten volgen.

Met onderhavige wijzigingen zouden geen materiële wijzigingen worden beoogd. Het is echter de vraag of dat zo is. NS wijst daarbij op het volgende.

Omschrijving spoorwegemplacement

Het begrip *spoorwegemplacement* wordt niet in de Omgevingswet of de lagere regelgeving gedefinieerd. Ook in de spoorwegwetgeving staat geen eenduidige definitie van spoorwegemplacement. Wel bevatten de artikel 39 en 40 van de Regeling spoorverkeer een ten behoeve van het spoorverkeer opgenomen functionele omschrijving van spoorwegemplacement als weergegeven in bijlage 6 van deze regeling (Lijst van emplacements) maar die is in dit verband niet goed bruikbaar.

Een spoorwegemplacement kan ook geheel of gedeeltelijk als hoofdspoorweginfrastructuur kwalificeren en / of geheel of gedeeltelijk als bijzonder, particulier spoor in de zin van de Spoorwegwet en het Besluit bijzondere spoorwegen. Het is bovendien in het spraakgebruik een diffuus begrip omdat de activiteiten die op een spoorwegemplacement plaatsvinden heel verschillend kunnen zijn.

NS stelt voor om in bijlage 1 bij artikel 1:1 Bal (Begrippen) een definitie van *spoorwegemplacement* op te nemen. NS is graag bereid hierover met U in overleg te treden. Naar wij aannemen zal ProRail daar dan ook bij betrokken worden.

Volledigheidshalve merken wij op dat volgens de gewijzigde definitie van 'Seveso-installatie' de 'private spoorwegemplacementen' daar deel van uit maken. Ook voor de uitleg van het begrip Seveso-installatie is het van belang te weten wat een spoorwegemplacement is. NS heeft weliswaar zelf geen Seveso-installaties, maar voor NS en/of ProRail kan het wel van belang zijn om te weten of haar spoorwegemplacementen (in de buurt van Seveso-inrichtingen) volgens de definities in de consultatiestukken wellicht onderdeel zouden kunnen uitmaken van een Seveso-installatie en/of Seveso-inrichting. Indien dat door de definities van Seveso-installatie en Seveso-inrichting, in combinatie met het ontbreken van een definitie van spoorwegemplacement het geval zou zijn, dan is dit een ongewenste situatie. De wetgeving, althans de toelichting hierop, zou moeten worden aangepast.

Omschrijving exploitant van een spoorwegemplacement

Wat is precies het *exploiteren van een spoorwegemplacement* als bedoeld in het eerste lid van het voorgestelde artikel 3.295a? Dit wordt niet toegelicht. Dit begrip doet denken aan het drijven van een inrichting, bestaande uit een spoorwegemplacement, maar lijkt beperkter te zijn. Bevestiging hiervan kan worden gevonden in het tweede lid van artikel 3.295a, welk lid de aanwijzing uitbreidt tot andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op deze locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen. Dit impliceert dat de activiteiten genoemd in artikel 3.295a, tweede lid, geen onderdeel uitmaken van het exploiteren van een spoorwegemplacement. Anders was het immers niet nodig geweest om dit tweede lid op te nemen.

NS stelt voor te verduidelijken wanneer sprake is van ondersteunende activiteiten en wanneer van het exploiteren van een spoorwegemplacement.

In het verlengde van het voorgaande lijkt uit artikel 3.295b te volgen dat de vergunningplicht beperkt is tot het exploiteren van het spoorwegemplacement en dus geen betrekking heeft op de functioneel ondersteunende activiteiten, maar dat lijkt tegenstrijdig met artikel 3.295a, tweede lid. NS stelt voor om in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag of de functioneel ondersteunende activiteiten in de omgevingsvergunning moeten worden opgenomen of dat voor die activiteiten alleen de toepasselijke rechtstreeks geldende regels gelden.

Zoals hiervoor aangegeven kan de juridische status van een spoorwegemplacement verschillend zijn. Veelal kwalificeert een spoorwegemplacement (of een deel daarvan) als hoofdspoorweginfrastructuur die op grond van de aan ProRail verleende Beheerconcessie 2015 in beheer is bij ProRail. Dat betekent dat ProRail de capaciteit van deze emplacementssporen toebedeelt aan de spoorwegondernemingen, de verkeersleiding daarover doet en zorgt voor het onderhoud van die sporen. Voor die emplacementen is ProRail de vergunningplichtige partij op grond van de Wet milieubeheer. Daarbij zijn het vooral de spoorwegondernemingen die feitelijk gebruik maken van het spoorwegemplacement en van de voorzieningen die zich daarop bevinden. Feitelijk moeten zij zich aan de vergunningsvoorwaarden houden. Het kan echter ook voorkomen dat een spoorwegemplacement op eigen, privaat terrein ligt en dus niet in beheer is bij ProRail. Ook combinaties komen veel voor: een deel van het spoorwegemplacement wordt door ProRail beheerd en een deel door NS.

Wie is/zijn in al deze gevallen de vergunningplichtige exploitant(en) van het spoorwegemplacement? Is dat nog steeds ProRail (voor zover het spoorwegemplacement door ProRail wordt beheerd) of worden dat (daarnaast?) de gebruikers (de spoorwegondernemingen)? In dit verband is van belang dat artikel 5.37a Omgevingswet wel de mogelijkheid biedt om in een omgevingsvergunning een verantwoordelijkheidsverdeling op te nemen, maar artikel 2.10 Bal die mogelijkheid voor de rechtstreeks geldende regels niet biedt.

NS stelt voor om dit in de toelichting te verduidelijken.

Aard van de activiteiten

Op grond van de verwijzing in artikel 3.295a naar artikel 2.1 is het exploiteren van een spoorwegemplacement een milieubelastende activiteit waar de hoofdstukken 2 tot en met 5 Bal (voor zover relevant) op van toepassing zijn. In de toelichting staat dat dit vooral betreft bodem, geluid en externe veiligheid.

Daar vallen ook andere milieubelastende activiteiten onder die daar worden verricht en die dat exploiteren functioneel ondersteunen (artikel 3.295a, tweede lid). Betreffen die functioneel ondersteunde activiteiten alle service-activiteiten ten behoeve van treinen, waaronder rangeren inclusief het koppelen en ontkoppelen van treinen, en de afvoer van bijvoorbeeld fecaliën via speciale installaties, ook als deze activiteiten niet worden genoemd in artikel 3:295c?

Door de toevoeging van de term 'functioneel ondersteunende milieubelastende activiteiten' in het tweede lid van artikel 3.295a, omvat de aanwijzing meer dan het spoorwegemplacement zelf. Uit de toelichting blijkt dat hieronder wordt verstaan activiteiten die ten dienste staan van de kernactiviteit. Functioneel ondersteunen is breed bedoeld, en omvat naast technische ondersteuning van de kernactiviteit ook facilitaire voorzieningen en facilitaire diensten zoals onderhoud, administratie of beveiliging en faciliteiten voor personeel.

Standaardgevallen niet in betekenende mate luchtkwaliteit

Artikel 5.54 van het Bkl bevat een bepaling over het exploiteren van een spoorweg-emplacement voor zover het gaat om het begin of een wijziging met een toename van het aantal dieseltractie-uren van ten hoogste 7500 uur per jaar. Dat betreft een verhoging van het kalenderjaargemiddelde concentratie van stikstofdioxide uitgedrukt in een bepaalde waarde. Deze bepaling (zelfs de titel) is voor iemand die minder diep in deze materie zit, tamelijk onleesbaar en onbegrijpelijk. NS stelt voor om in de toelichting de betekenis daarvan te verduidelijken.

In artikel 5.78 van het Bkl staat dat een omgevingsplan geen regels met het oog op het beschermen van de gezondheid met betrekking tot geluid van rijdende treinen op een spooremplacement mag bevatten. Een toelichting op deze bepaling ontbreekt vooralsnog. NS verzoekt u in ieder geval te verduidelijken wat het verschil is tussen regels over geluidsbelasting ter voorkoming van de gezondheid en regels over gewone geluidsbelasting.

Activiteiten rond spoorwegen*Algemeen*

Volgens de toelichting (p. 27 en 28) is in de Regeling omgevingsregime hoofdspoorwegen al voorgesorteerd op het nieuwe omgevingsrecht. Thans zou sprake zijn van een beperkt aantal wijzigingen.

Het begrip “beperkingengebied” is belangrijk voor diverse bepalingen in hoofdstuk 9 van het Bal. Dit begrip is echter niet gedefinieerd in het Bal. Blijkens de toelichting wordt de geografische begrenzing van de beperkingengebieden opgenomen in een ministeriële regeling (hoofdspoorwegen), omgevingsverordening of omgevingsplan (lokale spoorwegen), of omgevingsplan (bijzondere spoorwegen). Wel staat in het Omgevingsbesluit in artikel 3.5 een definitie van “beperkingengebied hoofdspoorweginfrastructuur”. NS meent dat het de rechtszekerheid ten goede komt als een definitie van “beperkingengebied” in het Bal wordt opgenomen.

Artikel 9.1 Activiteiten

De wetgeving ziet ook op bijzondere spoorwegen in de zin van de Spoorwegwet en het Besluit bijzondere spoorwegen. De categorie bijzondere spoorwegen betreft een breed geformuleerde restcategorie spoor. Alles wat niet hoofd- of lokaalspoor is, is bijzonder spoor. Dus ook de sporen op NS- terrein (emplacement) naar de werkplaatsen of voor opstellen en de sporen in pretparken met feesttreintjes waarin kinderen kunnen rijden zijn bijzonder spoor. Ook het hele spoornetwerk op het terrein van TaTaSteel (Hoogovens) is bijzonder spoor. Veelal is bijzonder spoor privaat eigendom en is de eigenaar tevens de spoorwegbeheerder in de zin van het Besluit bijzondere spoorwegen

Artikel 9.2. Oogmerken

Onduidelijk is wat moet worden verstaan onder ‘het belang van verruiming van die spoorwegen’. In de toelichting staat dat dit oogmerk ontleend is aan artikel 4.25 van de Omgevingswet (over rijkswegen), maar de tekst van de Omgevingswet en de toelichting daarbij maakt niet duidelijk wat hiermee bedoeld is. Het lijkt NS goed als hieraan aandacht wordt besteed in de toelichting.

Artikel 9.8 Specifieke zorgplicht

Is de specifieke zorgplicht van artikel 9.8 (ook) bedoeld als een grondslag voor handhavend optreden, zoals bijvoorbeeld artikel 13 Wet bodembescherming? NS verzoekt u toe te lichten wat de redelijkheidstoets van artikel 9.8 lid 1 onder c precies betekent.

Artikel 9.14 Informeren over een ongewoon voorval

Op grond van artikel 9.14 moeten het bevoegd gezag en de spoorwegbeheerder worden geïnformeerd over een ongewoon voorval. NS verzoekt u aan artikel 9.14 en 9.15 toe te voegen dat ook de vervoerder/concessiehouder geïnformeerd wordt over ongewone voorvallen. Ook de vervoerder/concessiehouder heeft namelijk belang bij duidelijkheid over ongewone voorvallen.

Artikel 9.16 Afbakening mogelijkheid maatwerkvoorschrift

In artikel 9.16 staat dat de artikelen 9.14 en 9.15 niet met een maatwerkvoorschrift worden versoepeld. Onduidelijk is ten opzichte van wie of wat de artikelen niet worden versoepeld. NS stelt voor de formulering te veranderen in: *Met een maatwerkvoorschrift kan niet worden afgeweken ten nadele van de belangen gesteld in artikel 9.2.*

Artikel 9.17 Verwijderen van werken en objecten

In artikel 9.17 is een regeling opgenomen over het verwijderen van werken en objecten zonder omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit. NS vraagt zich af hoe deze bepaling zich verhoudt tot civiele rechten (erfdienstbaarheden, opstalrechten etc.) en of geen inbreuk wordt gemaakt op een eigendomsrecht. Is voorzien in een schaderegeling en zo ja, wie stelt de schade vast en op welke wijze?

Afdeling 9.2 Inhoudelijke regels hoofdspoorwegen (artikelen 9.19 tot en met 9.42)

In artikel 9.19 lid 1 aanhef staat: "(...) het bouwen (...) van kabels en leidingen (...)". Het bouwen van kabels en leidingen lijkt geen gebruikelijke formulering en zou tot verwarring kunnen leiden.

In artikel 9.32 wordt verwezen naar artikel 9.29. Dit lijkt een verschrijving te zijn. NS gaat ervan uit dat bedoeld is om naar artikel 9.30 te verwijzen.

Artikelen 9.37 tot en met 9.42 (Activiteiten op perrons en stations)

Artikel 9.37 wijst beperkingengebiedactiviteiten op perrons en stations aan (met betrekking tot een hoofdspoorweg). Het moet volgens het eerste lid gaan om andere activiteiten dan de activiteiten bedoeld in artikel 9.30. In artikel 9.30, tweede lid sub b is bepaald dat activiteiten op perrons in de zin van artikel 9.37 niet onder de aanwijzing van artikel 9.30 vallen. Het lijkt erop dat voor activiteiten op perrons het regime van artikel 9.37 geldt en voor activiteiten op stations (niet zijnde perrons) het regime van artikel 9.30. Deze bepalingen zijn echter niet eenvoudig leesbaar. NS verzoekt u de tekst te verduidelijken en hieraan aandacht te besteden in de toelichting.

In artikel 9.38 zijn vergunningplichtige gevallen aangewezen. Het is onduidelijk of het criterium (genoemd onder a) "*waarbij de opzet van het perron of station wezenlijk verandert*" voor alle genoemde activiteiten geldt of alleen voor de laatste activiteit ("*het plaatsen van andere objecten*"). Naar ons oordeel is het plaatsen van informatieborden, verkooppunten, reclameborden, rookpalen of wachtruimten niet vergunningsplichtig op grond van artikel 9.38, ook al wordt de opzet van het perron of het station daardoor niet wezenlijk veranderd. Kunt u dit bevestigen?

Indien dit onverhoopt wel het geval zou zijn, dan zou dat (onbedoeld) tot een forse lastenverzwaring voor NS leiden. Hiervoor is geen redelijke verklaring te geven. Ook is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met "*opzet*". Wordt daarmee de ruimtelijke en/of fysieke uitstraling bedoeld?

NS verzoekt u dit (in de toelichting) te verhelderen. Daarbij stellen wij voor om voorbeelden in de toelichting op te nemen.



Artikel 9.39 bepaalt dat alle andere activiteiten als bedoeld in artikel 9.37 moeten worden gemeld. Dat wil zeggen: alle activiteiten die niet leiden tot wezenlijke verandering van opzet van perron of station. Dit kan vrijwel alle activiteiten omvatten. Een voor NS belangrijk voorbeeld is de aanleg en het gebruik van de OV-chippootjes op de treinstations. Onder de huidige regelgeving is daarvoor geen vergunning nodig (bouwtechnische en ruimtelijk/planologisch).

NS heeft er belang bij dat dat ook onder de nieuwe omgevingsregelgeving zo blijft. NS constateert dan ook met instemming dat in artikel 2.15d, onder q van het Besluit bouwwerken leefomgeving (voor de bouwactiviteit) en artikel 2.15g onder p van het Besluit bouwwerken leefomgeving (voor de omgevingsplanactiviteit) het plaatsen van OV-chippootjes op treinstations – net als onder het huidige recht (artikel 2, onderdeel 18, Bijlage II, bij het Besluit omgevingsrecht) - voor die activiteiten vergunningsvrij blijft.

Ten behoeve van de rechtszekerheid verzoekt NS u in de toelichting op te nemen dat het bouwen en gebruik van OV-chippootjes inderdaad onder de reikwijdte van deze artikelen valt.

NS vraagt zich echter wel af waarom nu (mogelijk) een meldingsplicht - of mogelijk zelfs vergunningplicht - voor de activiteit “beperkingengebiedenactiviteit” geïntroduceerd lijkt te worden voor OV-chippootjes. NS verzoekt u af te zien van het introduceren van dergelijke verplichtingen.

Andere voorbeelden van het veranderen van werken die niet als bouwwerken kwalificeren, zijn het verplaatsen van een snoepautomaat zijn, het vervangen van kapotte stoeptegels en het repareren van roltrappen. NS vraagt zich af of al deze activiteiten moeten worden gemeld. Als dat inderdaad het geval is, wijst NS erop dat dit - hopelijk onbedoeld - tot onnodig hoge lasten leidt. Bovendien is dit in de praktijk onwerkbaar vanwege de eis dat dergelijke activiteiten minimaal vier weken voor het uitvoeren van de activiteit moeten worden gemeld, voorzien van een situatietekening. Dat duurt veel te lang. Helemaal onwerkbaar is dit als het gaat om het verhelpen van gevaarlijke situaties voor reizigers. Dat moet meteen kunnen gebeuren.

NS verzoekt U daarom met klem (!) deze verplichting te schrappen of in ieder geval de reikwijdte daarvan fors te beperken.

Artikel 9.43 (aanwijzing beperkingengebiedactiviteiten)

NS vindt de aanduiding ‘andere activiteiten’ in artikel 9.43, eerste lid, aanhef onder d, erg breed en vraagt zich af wat het nut en de noodzaak is om alle activiteiten in het beperkingengebied aan te wijzen als beperkingengebiedactiviteiten. In de toelichting heeft NS geen uitleg aangetroffen. NS stelt daarom voor om toe te lichten waarom het noodzakelijk is dat alle activiteiten in een beperkingengebied worden aangewezen als beperkingengebiedactiviteit of indien dat niet mogelijk is de aanwijzing te heroverwegen.

Artikel 9.44 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen)

Met betrekking tot onderdeel c van deze bepaling inzake *tunnels* en *bruggen* neemt NS aan dat het om *spoor*tunnels en *spoor*bruggen gaat. NS stelt voor dit aldus aan te scherpen.



Deel 5 Wijziging/intrekking besluiten, bruidsschat en overgangsrecht

In artikel 2.3.1.1, eerste lid, sub d (algemeen toepassingsbereik) van de bruidsschat staat dat afdeling 2.3 (milieubelastende activiteiten) niet van toepassing is op activiteiten op spoorwegen, anders dan op spoorwegemplacements. De dubbele ontkenning leidt ertoe dat deze bepaling niet eenvoudig leesbaar is. NS begrijpt het toepassingsbereik zo dat afdeling 2.3 wel van toepassing is op spoorwegemplacements; niet op andere activiteiten op spoorwegen. NS vraagt zich af waarom deze keuze op deze wijze is gemaakt en waarom andere activiteiten niet onder de reikwijdte van afdeling 2.3 vallen. NS verzoekt u hieraan aandacht te besteden in de toelichting en deze keuze zo nodig te heroverwegen.

Tot slot

Tot zover onze opmerkingen en suggesties in het kader van deze internetconsultatie. Graag zouden wij hierop een inhoudelijke reactie van U willen ontvangen. Daarbij zijn wij uiteraard bereid waar nodig en gewenst met u in overleg te treden.

Met vriendelijke groet,

Adriaan Hagdorn
Bedrijfsjurist