

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Nieuwe Spoorwegwet

(Internetconsultatie van 1 april tot en met 13 juni 2021)

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een nieuwe Spoorwegwet voor, die de regels voor het hoofdspoor, het lokaal spoor en het bijzonder spoor bundelt. Alle regelgeving is nu verspreid over 2 wetten, 18 AMvB's en 14 regelingen. Door de vele wijzingen in de afgelopen jaren is de regelgeving gefragmenteerd.

De regeling heeft effect op meerdere doelgroepen. Dit zijn:

- gebruikers van spoorwegen, zoals spoorwegondernemingen, andere vervoerders en andere ondernemingen die werkzaam zijn op of aan het spoor;
- (infrastructuur)beheerders, zijnde ProRail en beheerders van tram-, metro- en museumlijnen en fabrieksaansluitingen;
- uitvoerings- en toezichthoudende instanties, zijnde de ILT, de ACM en de decentrale overheden;
- conformiteitsbeoordelingsinstanties.

Doel van de regeling

De modernisering van de Spoorwegwet maakt de spoorregelgeving overzichtelijk, toekomstbestendig, flexibel en gemakkelijker in gebruik. Daarbij is de wetgeving beter voorbereid om ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid binnen de Europese kaders te faciliteren.

In het nieuwe stelsel wordt het mogelijk om wijzigingen in de Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze door te voeren in de Nederlandse regels. Dit past bij het streven van het kabinet om EU richtlijnen zo veel als mogelijk één op één te implementeren. Dit maakt het nieuwe stelsel toegankelijk en inzichtelijk voor de gebruikers van de regelgeving. Daarnaast sluit het stelsel qua systeem, indeling en bewoordingen aan op de EU-regelgeving. Ook kan beter gebruik worden gemaakt van keuzemogelijkheden die de Europese regelgeving biedt. Dit zorgt ervoor dat nationale beleidsdoelen en beleidskeuzes binnen EU-kaders en -regels in de toekomst beter gefaciliteerd kunnen worden.

De modernisering is vooral een herimplementatie van de Europese regels en herschikking van de huidige nationale regelgeving. Het is dus vooral een technische wijziging. De modernisering heeft geen directe gevolgen voor burgers en andere overheden. Voor bedrijven worden ook geen substantiële effecten verwacht. Er is sprake van enkele kleine wijzigingen, deze hebben op beperkte schaal wel gevolgen.

Voor burgers leidt de nieuwe Spoorwegwet tot een beter spoorproduct. De verwachte effecten worden uiteengezet in hoofdstuk 11.1 van de memorie van toelichting.

De reacties op de internetconsultatie

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting van 1 april 2021 tot 13 juni 2021. Op hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel kon niet worden gereageerd. Dit hoofdstuk heeft betrekking op de taken van ProRail en bevat de bepalingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail. Dit is een afzonderlijk wetstraject dat al in consultatie is geweest. Het wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail ligt momenteel bij de Tweede Kamer [Kamerstukken 35396 nr. 2 en 14]. Er zijn in totaal 24 reacties ingediend, hiervan zijn er 18 openbaar. Indieners zijn:

- **Bedrijfsleven en brancheorganisaties:** onder meer OBV-Logistiek B.V., Nederlandse Spoorwegen, RET N.V., Havenbedrijf Rotterdam namens BOZ, RTB Cargo, Ricardo Certification BV, DEKRA Rail, DB Cargo Nederland N.V., RailGood, GVB, Strukton Rail.
- **Overheden:**, onder meer Vervoerregio Amsterdam, IPO, Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).
- **Maatschappelijke organisaties:** Vereniging Historisch Railvervoer Nederland, Stichting Zuid Limburgse Stoomtrein Maatschappij, Reizigersvereniging Rover, Maatschappij Voor Beter OV.

Modernisering spoorregelgeving

Uit de meeste reacties blijkt dat de sectorpartijen de noodzaak van de modernisering van de spoorregelgeving onderschrijven. Veel partijen juichen het een overzichtelijk en gebundeld stelsel toe.

Ontbreken lagere regelgeving

Het wetsvoorstel betreft een wet op hoofdlijnen. Dit betekent dat veel uitwerking van regels plaatsvindt in een AMvB of een ministeriële regeling. Diverse organisaties geven aan daardoor geen volledig beeld van de nieuwe regelgeving te hebben. Zij willen daarom graag betrokken worden bij de uitwerking van de lagere regelgeving, vooral voor die onderwerpen die voor hen van belang zijn.

Gebruiksfuncties

De introductie van de gebruiksfuncties geeft aanleiding tot veel reacties. Een aantal organisaties geeft aan de introductie van de acht gebruiksfuncties te begrijpen. Echter, veel organisaties geven aan nog veel onduidelijkheden te zien, zoals hoe de gebruiksfuncties worden toebedeeld, spoorwegen worden aangewezen, en of de ontkoppeling van governance en gebruiksfuncties op korte termijn niet tot veel onduidelijkheden gaat leiden. Ook wordt in een aantal reacties gevraagd de gebruikte begrippen te verduidelijken. Daarnaast wordt er gevraagd of het mogelijk is een transitieperiode in te stellen om knelpunten door de indeling van gebruiksfuncties te voorkomen.

Aandacht wordt gevraagd voor omstandigheden waarbij treinen moeten worden omgeleid over sporen met een ander regime dan het spoor waar deze treinen in de eerste instantie overheen zouden rijden. Gevraagd wordt om flexibiliteit, zodat deze treinen niet aan de zwaardere eisen van het spoor waarover zij worden omgeleid moeten voldoen. HRN vraagt een bepaling op te nemen

die dit incidentele ander gebruik van een spoorweg met een bepaalde gebruiksfunctie mogelijk maakt. Ook wordt door een aantal organisaties gevraagd naar de uitwerking van de digitale spoorwegkaart, zodat duidelijk is welke sporen welke gebruiksfuncties hebben en daarmee welke regels daar gelden.

Stichting Zuid Limburgse Stoomtrein Maatschappij geeft aan dat op dit moment op bepaalde lijnen die vallen onder de nieuwe gebruiksfunctie H zijn aangesloten op spoor met gebruiksfunctie D. Op dit moment heeft de ZLSM voor deze situatie een ontheffing voor een veiligheidscertificaat, maar is wel een machinistenvergunning nodig. Daarom wordt verzocht om de ontheffing voor een veiligheidscertificaat te koppelen aan een ontheffing voor de machinistenvergunning.

Diverse reacties gaan over het beheer van regionale spoorwegen door decentrale overheden. Daarbij wordt over het aanwijzen van een spoor met gebruiksfunctie E gevraagd wat de gevolgen zijn voor efficiënt stadsgewestelijk spoorwegvervoer. Frequentieverhogingen van stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer worden van belang geacht. Daarbij moeten op alle trajecten van het huidige hoofdrailnet snelle Intercity-verbindingen blijven bestaan, aansluitend bij de vervoervraag. Verder wordt verzocht wordt consumentenorganisaties te consulteren bij een voorgenomen wijziging van de gebruiksfunctie.

RET en bedrijven in de Rotterdamse haven vragen specifiek naar de aanwijzing van het traject Vulcaanhaven – Schiedam (de havensporen) op de Hoekse Lijn. RET geeft aan dat het zeer gewenst is om deze lijn aan te wijzen als categorie F. BOZ vraagt eveneens of de richtlijnen ruimte bieden om de havensporen tot een categorie met een lichter regime aan te wijzen. Verzocht wordt te bekijken wat de mogelijkheden in de Europese regelgeving zijn om het regime voor dergelijke sporen lichter te maken.

Zorgplicht/Systeemverantwoordelijkheid

Het spoorstelsel bestaat uit de infrastructuur, de beheerder van de infrastructuur en de spoorwegonderneming. Voor sommige insprekers is het onduidelijk wie of welke instantie de overkoepelende systeemverantwoordelijkheid heeft. BOV vraagt of de beschikbaarheid van het spoorstelsel in de wet verankerd kan worden.

Verder merkt DB Cargo op dat "zorgdragen voor de ontwikkeling van de infrastructuur", zoals in het conceptwetsvoorstel stond vermeld, te vrijblijvend lijkt, omdat niet duidelijk is wat dat precies inhoudt. Een aantal organisaties geeft aan dat een bepaling ontbreekt over de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden voor de staat van de infrastructuur, zoals in de WvS artikel 20 is opgenomen. Ook vragen vervoerders aandacht voor de verantwoordelijkheid van actoren, die verder moet gaan dan het eigen deel van het spoorstelsel. Juist de samenhang en de interfaces met de relevante delen van het spoorwegsysteem is belangrijk. Daar doen zich immers veiligheidsrisico's voor.

Stelselverantwoordelijkheid

Ook wordt gevraagd om een uitbreiding van de ministeriële stelselverantwoordelijkheid, waaronder een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid voor de inrichting en werking van het stelsel, alsmede een operationele verantwoordelijkheid voor de systeemintegratie van het vervoersysteem.

Omgevingswet

Rover merkt op dat in het wetsvoorstel bepalingen ontbreken over de bescherming van de vrijwaringsruimte langs het spoor. In artikel 1.4 van het wetsvoorstel staan bepalingen over infrastructuur en de bescherming die railinfrastructuur heeft. Die bescherming heeft geen plaats in wet- en regelgeving voor het overige verkeer.

Daarnaast zijn veel reacties binnengekomen over het voorgestelde artikel 1.12 over trillingen en geluidhinder. Organisaties vragen zich af of dit artikel thuis hoort in de Spoorwegwet en wat de samenhang is met de Omgevingswet (OW). Ook voor lokale spoorwegen geldt dat de decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor het invulling geven aan de OW. Gevraagd wordt welke regels, anders dan in de Omgevingswet, het bevoegd gezag kan stellen t.a.v. gebruiksfunctie F.

Capaciteitsverdeling, heffingen en vergoedingen

Over het capaciteitsverdelingsproces maken verschillende sectorpartijen opmerkingen. Een organisatie stelt dat op gebruiksfuncties A t/m C een volledig Europees regime te zwaar is en niet noodzakelijk voor het capaciteitsverdelingsproces. Ook vragen organisaties aandacht voor de opstelcapaciteit in de toegangsovereenkomst en vragen goederenvervoerders in het algemeen aandacht voor de belangen van het internationale spoorgoederenvervoer en de beschikbaarheid van het spoor. Ook wordt aandacht gevraagd voor de oplopende gebruiksvergoedingen en de kortingen die zouden moeten gelden op infrastructuur die van mindere kwaliteit is. BOV vraagt of de regels rondom gebruiksvergoedingen nog door de ACM getoetst worden.

Verder wordt door RTB Cargo en NS bij artikel 2.30 opgemerkt dat Kaderovereenkomsten niet alleen door een infrabeheerder en een spoorwegonderneming afgesloten kunnen worden, maar ook door andere gerechtigden. Daarnaast gaan een aantal opmerkingen over bepalingen die verder worden uitgewerkt in de lagere regelgeving.

Buitendienstgesteld spoor

Organisaties geven aan graag een definitie van buitendienstgesteld spoor in de wet opgenomen te hebben. Doordat het wetsvoorstel regelt dat zelfrangerders en aannemers geen spoorwegondernemingen meer zijn, hoeft ProRail geen toegangsovereenkomst meer met deze partijen te sluiten. Een aantal organisaties geeft aan er wel aan te hechten om een toegangsovereenkomst te sluiten, onder andere in verband met de non-discriminatoire capaciteitsverdeling, uitvoerbaarheid, veiligheid en aansprakelijkheid. Een organisatie geeft aan wel in te stemmen met het niet meer hoeven beschikken over een toegangsovereenkomst op buitendienstgesteld spoor. Echter, om duidelijkheid te scheppen over wanneer het noodzakelijk om

over een toegangsovereenkomst te beschikken en wanneer niet, wordt een definitie van buitendienstgesteld spoor gewenst. Daarnaast wordt opgemerkt dat er verschillende toestanden van buitendienstgesteld spoor zijn en dat er aandacht besteed moet worden aan de veiligheidseisen waaraan voertuigen in werkmodus en personeel met veiligheidskritieke taken op buitendienstgesteld spoor moeten voldoen. Verschillende organisaties wensen een toekomstvaste en heldere regeling met betrekking tot buitendienstgesteld spoor.

Zelfrangerders/siding operators

Organisaties geven aan dat op dit moment gedoogd wordt dat zelfrangerders zonder veiligheidscertificaat of veiligheidsbeheersysteem rijden, maar dat dit in het wetsvoorstel niet terugkomt.

Meldplicht voor eenieder voor incidenten

Organisaties onderschrijven het belang van het bevorderen van de veiligheidscultuur, maar vragen zich af of het verplichten van het maken voor een melding van een incident voor "eenieder" en het verplichten op straffe van een sanctie niet te ver gaat en daardoor juist niet bevorderend werkt voor een "just culture". Daarnaast spreken de reacties van onduidelijkheden in de bepaling met betrekking tot de reikwijdte en de betrokkenen. Bovendien kaarten vervoerders aan dat verplicht melden kan leiden tot administratieve rompslomp voor vervoerders.

Gebruik spoorvoertuigen

Veel organisaties reageren op de mogelijkheid tot het gebruik van spoorvoertuigen. Spoorvoertuigen kunnen op grond van de huidige Spoorwegwet worden vervoerd zonder dat deze in gebruik zijn gesteld. Het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid niet meer. Daarbij stellen vervoerders dat het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor de huidige problematiek rondom spoorvoertuigen die nog niet beschikken over een geldige voertuigvergunning, nog niet zijn ingeschreven in het nationaal voertuigregister of waarop nog geen Europees voertuignummer is aangebracht. Dit geldt niet alleen voor individuele voertuigen, maar ook voor een serie voertuigen binnen een project. NS geeft aan dat die behoefte nog groter zal worden bij de binnenkort te starten ERTMS-ombouwprojecten. Zonder een dergelijke ontheffingsmogelijkheid ontstaan forse meerkosten en zal vertraging binnen deze projecten ontstaan. Voor het indienststelling van gewijzigde treinbeveiligingssystemen (ERTMS upgrades / ESC testen, maar ook de ATB remparameter) is het noodzakelijk of zelfs vereist om te controleren door middel van het uitvoeren van verplichte testen, dat de vernieuwde apparatuur de trein op tijd stilzet bij het naderen van een rood sein. Echter, NS heeft met ILT vorig jaar geconcludeerd dat in Nederland de huidige Spoorwegwet niet voorziet in de mogelijkheid om (ontheffing te verlenen om) die verplichte ritten uit te voeren en bewust een mogelijke rood sein passage te provoceren.

Ook is er in de praktijk behoefte aan een ontheffingsmogelijkheid voor spoorvoertuigen die wel al zijn voorzien van een de hiervoor benoemde eisen en voor toekomstige innovaties. RailGood benoemt dat spoorwegondernemingen voordat deze spoorvoertuigen vervoeren, moeten controleren of deze spoorvoertuigen juist in het Europees voertuigregister zijn opgenomen.

HRN vraagt naar de relatie tussen de TSI-Exploitatie en de controles die bedoeld worden in het artikel 4.14 van het wetsvoorstel over spoorvoertuigen. RTB Cargo vraagt om een oplossing voor de soms lange doorlooptijden voor de aanvraag van vergunningen in relatie tot de aanvraag voor het uit kunnen voeren van testen met nieuw materieel. Daarnaast roept RTB Cargo op de regels en procedures voor het gebruik van spoorvoertuigen in een ministeriële regeling, niet te complex te maken.

Indienststelling spoorvoertuigen

Wat betreft indienststelling kaarten een aantal organisaties onduidelijkheden aan. Het is onduidelijk op grond van welke criteria de nationale veiligheidsinstantie oordeelt dat geen vergunning voor indienststelling van het subsysteem spoorweginfrastructuur na een wijziging is vereist.

Daarnaast merkt EC Rail op dat de regels voor de aanvraag, de voorwaarden en de procedure voor het verlenen van een voertuigvergunning nu in de lagere regelgeving worden gesteld, terwijl dit op grond van de huidige spoorregelgeving de verantwoordelijkheid van de decentrale overheid is. EC Rail wenst voor spoorvoertuigen ook een vergunning tot indienststelling, in plaats van een voertuigvergunning. Daarnaast hebben EC Rail en de RET nog een aantal opmerkingen over de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden.

Tot slot merkt EC Rail op dat 'indienststelling' en 'ingebruikname' in het wetsvoorstel door elkaar wordt gebruikt. In de praktijk wordt een onderscheid gemaakt tussen deze twee begrippen, ingebruikname is namelijk het opvolgende proces na indienststellen door een andere actor.

Overwegen

Het nieuwe artikel over overwegen roept veel vragen op bij vervoerders. Organisaties vragen om een bepaling op te nemen over gedragingen van bestuurders van wegvoertuigen, die gevaar opleveren op overwegen, raccordementen, losplaatsen en dergelijke. Daarnaast geven organisaties aan dat regels gesteld moeten worden over overwegen, maar dat het voorgestelde artikel leidt tot verwarring. Er zijn veel onduidelijkheden over hoe dit zich verhoudt tot andere regelgeving, welke regels in de lagere regelgeving gesteld gaan worden en wat hierin de rol en verantwoordelijkheid gaat zijn van de wegbeheerder. NS ziet graag een extra artikel met een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de minister met betrekking tot overwegen en overwegveiligheid.

Spoorwegpersoneel

Een aantal organisaties kaart met betrekking tot personeel met veiligheidskritieke taken een aantal onduidelijkheden aan. Vervoerders missen onder andere een definitie en een eventuele lijst met functies die hieronder vallen.

Veel organisaties stellen dat de titel van het artikel over het verbod op alcohol niet de lading dekt. Zij vragen om een uitbreiding zodat bijvoorbeeld ook andere bewustzijnsbeïnvloedende expliciet worden verboden.

Accreditatie en erkenning

Ook geven vervoerders aan dat het niet noodzakelijk zou moeten zijn voor spoorwegondernemingen om zich te laten erkennen of accrediteren door de NVi om te mogen opleiden. Zij beschikken immers al over de kennis en zouden op grond van haar veiligheidsattest automatisch gecertificeerd moeten worden.

Toegankelijkheid register machinistenvergunningen

In de consultatie wordt verzocht om het register machinistenvergunningen ook voor andere belanghebbenden, naast de NVi toegankelijk te maken. Dit kan voorkomen dat machinisten waarvan de vergunning is ingetrokken, toch onbedoeld bij een andere spoorwegonderneming ingezet worden.

Keuring personeel veiligheidskritieke taken lokaal spoor

Daarnaast wordt gevraagd waarom er geen regels gesteld kunnen worden voor personeel met veiligheidskritieke taken op spoorwegen met gebruiksfuncties E en F inzake algemene kennis en bekwaamheid (artikel 5.15), terwijl dit voor EU gereguleerd spoor wel wordt gedaan. Een aantal organisaties vraagt om dit gelijk te trekken en ook voor lokaal spoor regels ten aanzien van het keuren van personeel te stellen.

Taken VVRV

Na inwerkingtreding van deze wet zal de VVRV niet meer haar mandaat direct van de Minister krijgen maar van de ILT. Hierdoor krijgt de Minister een indirecte verbondenheid met de VVRV, waar nu nog sprake is van een directe verbondenheid is. Dit kan een bedreiging zijn voor de kwaliteit van de VVRV.

Marktwerving

Goederenvervoerders vragen aandacht voor kostenefficiëntie en de bevoegdheid van ACM om de kostenefficiëntie van ProRail met betrekking tot het commerciële vervoer proactief te toetsen en de bevindingen openbaar te maken. Een betere bescherming tegen de kostenstijging wordt van belang geacht om het goederenvervoer over het spoor aantrekkelijk te blijven houden. De houder van een vervoerconcessie (op het Hoofdrailnet dus de NS, waarvan het eigendom in handen is van de Staat) wordt in te hoge mate beschermd tegen de komst van andere vervoerders, die op basis van free-access diensten willen aanbieden. Het belangrijkste criterium moet zijn: dat waar de meeste reizigers het meeste profijt bij hebben.