

Ministerie van Economische Zaken
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Per E-mail: Reactie Internetconsultatie Uitvoeringswet Gigabitinfrastructuurverordening

Datum	31 juli 2025	Behandeld door	Leendert Makkinga
Uw kenmerk	----	Telefoonnummer	06-31643453
Ons kenmerk	LJVJZ-1018697020-39328		
Bijlage(n)	-		
Onderwerp	Internetconsultatie Uitvoeringswet gigabitinfrastructuurverordening		

Geachte heer, mevrouw,

Raad van Bestuur

Bezoekadres

Moreelsepark 3
3511 EP Utrecht

Postadres

Postbus 2038
3500 GA Utrecht

Op 29 april 2024 is de Europese Gigabitinfrastructuurverordening (GIA) gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie en vanaf 12 november 2025 treedt deze verordening in werking. Op 23 juni 2025 heeft u de Uitvoeringswet Gigabitinfrastructuurverordening (hierna GIA-uitvoeringswet) ter consultatie gepubliceerd. ProRail maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de consultatieversie van de GIA-uitvoeringswet.

Inleiding

ProRail is als houder van de concessie als bedoeld in artikel 16 van de Spoorwegwet o.a. verantwoordelijk voor de veilige berijdbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland.¹ Dit belang staat voor ProRail bovenaan.

In en naast de spoorwegen liggen veel kabels en leidingen zowel van ProRail als van derden. Het uitvoeren van werkzaamheden aan het spoor en aan de kabels en leidingen die in de nabijheid van het spoor liggen is aan strakke (wettelijke) voorwaarden gebonden om de stabiliteit van de spoorbaan en de veiligheid van het spoorverkeer te borgen. Zo is er de vergunningplicht (op grond van de Omgevingswet) en geldt er een verbod om de hoofdspoorweginfrastructuur te beschadigen of zich in de nabijheid te bevinden (artikel 22 Spoorwegwet). Het onderhoud aan kabels en leidingen (dan wel andere objecten) in de nabijheid van het spoor en inspecties dienen veelal in buitendienststellingen plaats te vinden en deze buitendienststellingen dienen met inachtneming van de wettelijke bepalingen te worden vastgesteld (ProRail staat daarbij onder toezicht van de ACM)

¹ ProRail beheert de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland op grond van een door de minister van Infrastructuur en Waterstaat verleende beheerconcessie zoals bedoeld in artikel 16 van de Spoorwegwet. Deze werkzaamheden vloeien voort uit artikel 2 lid 2 van de Beheerconcessie. De Beheerconcessie 2015-2025 is verlengd tot 1 januari 2029 bij besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 25 november 2024, Staatscourant 2024, 37630.

en dienen het treinverkeer zo min mogelijk te beperken.² Ook gelden er strenge eisen voor uitvoerende aannemers en stelt de beheerconcessie voorwaarden aan “werken voor derden”. Onderhoud en of (spoed)reparatie van kabels, leidingen dan wel andere objecten zoals antennes kan enkel na overleg (en zo nodig alleen in een geplande buitendienststelling) plaatsvinden.

Reactie ProRail op GIA-uitvoeringswet

De GIA heeft anders dan eerder door de Europese Commissie vastgestelde Breedbandrichtlijn directe werking en behoeft derhalve -anders de Breedbandrichtlijn- in beginsel niet geïmplementeerd te worden. Dit heeft als groot voordeel dat voor alle lidstaten dezelfde regels gelden maar het betekent tegelijkertijd dat de eerder door de Nederlandse wetgever aangebrachte nuanceringen op de Breedbandrichtlijn vervallen. Wel biedt de GIA de lidstaten de mogelijkheid om uitzonderingen/afwijkingen op de regels uit de GIA vast te stellen dan wel om bepaalde regels nader uit te werken. Met de voorgestelde GIA-uitvoeringswet wordt uitvoering gegeven aan de GIA.

ProRail stelt vast dat de GIA-uitvoeringswet voor een groot deel ziet op het in lijn brengen van begripsbepalingen uit de huidige wetgeving met begrippen uit de verordening en het aanpassen van verwijzingen. Verder zijn meerdere ‘haakjes’ opgenomen om de mogelijkheden die de verordening biedt aan lidstaten om uitzonderingen/afwijkingen op de regels uit de verordeningen vast te stellen, nader uit te werken in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Zo biedt de GIA-uitvoeringswet een grondslag om bij of krachtens AMvB bepaalde categorieën fysieke infrastructuur en soorten civiele werken vrij te stellen van de verplichting betreffende toegang tot fysieke infrastructuur en de coördinatie van civiele werken.

ProRail gaat onderstaand in op de voor haar meest belangrijke aspecten, te weten;

- Toegang tot de fysieke infrastructuur
- Coördinatie van civiele werken, en
- Uitzonderingen op de vergunningplicht

Toegang tot fysieke infrastructuur

Zoals in de inleiding al aangegeven is ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur verantwoordelijk voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van die infrastructuur. Daarvoor heeft zij o.a. de beschikking over een omvangrijke hoeveelheid kabels en leidingen in en langs het spoor. Deze kabels en leidingen maken onderdeel uit van de hoofdspoorweginfrastructuur en ProRail is als beheerder van deze hoofdspoorweginfrastructuur aangemerkt als essentiële entiteit.³ Daarnaast kan ProRail, als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, aangemerkt worden als kritieke entiteit.⁴ De GIA verplicht om redelijke verzoeken om toegang tot fysieke infrastructuur toe te staan maar heeft in artikel 3 lid 5 enkele gronden opgenomen om toegang te weigeren. Het gaat daarbij om o.a. onvoldoende ruimte (b), veiligheid (c), integriteit en veiligheid van met name kritieke nationale infrastructuur (d) en verstoringen (e).

Medegebruik van de fysieke infrastructuur van ProRail levert risico's op voor het uitvoeren van de beheertaak van ProRail en daarmee voor de veiligheid, integriteit en de beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verstoringen op bijvoorbeeld het GSM-R netwerk ten behoeve van het gespreksverkeer tussen machinist en treindienstleiding en het European Rail Traffic Management System (ERTMS).⁵ Maar ook aan verstoringen van het

² Zie Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en de Sera-Richtlijn (richtlijn 2012/34/EU, Annex VII).

³ Op grond van de NIS 2-Richtlijn (Richtlijn 2022/2555).

⁴ Op grond van de CER-Richtlijn (Richtlijn 2022/2557).

⁵ ERTMS is het internationale digitale treinbeveiligingssysteem dat in Nederland het huidige treinbeveiligingssysteem ATB vervangt en zal voorzien in de nieuwe besturing en beveiliging van de spoorwegen.

treinverkeer als gevolg van het uitvoeren van aanleg en onderhoudswerkzaamheden door derden. ProRail verwacht dat zij met een beroep op de genoemde weigeringsgronden medegebruik in een groot deel van de gevallen kan weigeren echter dit zal per geval beoordeeld moeten worden en eventueel per geval in een rechterlijke procedure getoetst worden. Naast dat dit een omvangrijke administratieve last met zich meebrengt is ook de uitkomst van een rechterlijke toetsing onzeker.

Daarom verzoekt ProRail u om gezamenlijk te onderzoeken of en hoe een uitzondering tot medegebruik van de fysieke infrastructuur die voorwaardelijk is voor het veilig uitvoeren van het treinverkeer in lagere regelgeving generiek kan worden opgenomen.

ProRail bespreekt graag nader met u of deze verduidelijking mogelijk is binnen de grondslag zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 5a.4 van de GIA-uitvoeringswet.

Coördinatie van civiele werken

Ook met betrekking tot de coördinatie van civiele werken dient in het oog gehouden te worden dat ProRail werkt met complexe planningen (gelet op de benodigde buitendienststellingen bij werkzaamheden aan of bij het spoor) en strenge veiligheidseisen. Het koppelen van telecomaanleg aan spoorbouwprojecten vergt extra afstemming, risicoanalyses en capaciteit. Extra participanten bij werkzaamheden in de ondergrond vergroten de risico's op schade, vertraging of afkeuring bij oplevering en in dat kader nieuwe of langere buitendienststellingen. ProRail wijst hier specifiek op de uitrol van ERTMS. Er zullen in dat kader in de toekomst ca 10.000 "ERTMS" aansluitkasten langs de baan worden voorzien van een glasvezelaansluiting.

ProRail acht het van belang dat er heldere regels komen over wanneer en onder welke voorwaarden verzoeken om coördinatie ingewilligd moeten worden gelet op de specifieke risico's voor de beheertaak van ProRail. ProRail verzoekt u hiermee bij de uitwerking van de nadere regels rekening mee te houden en hierover met ProRail in overleg te treden.

Uitzonderingen op vergunningplicht

De voorgestelde GIA-uitvoeringswet maakt mogelijk dat de wetgever bij of krachtens AMvB de civiele werken, die nodig zijn voor de uitrol van VHC-netwerken of bijbehorende faciliteiten, aanwijst waarvoor een vrijstelling van de vergunningplicht geldt en die zijn te beschouwen als reparatie- en onderhoudswerkzaamheden van beperkte omvang, beperkte technische verbeteringen van bestaande werken of installaties en civiele werken met een beperkte omvang. Dit betreft een algemene uitzondering per civiel werk en geldt ongeacht de locatie.

Ten behoeve van de bescherming van de veiligheid en integriteit van het hoofdspoor geldt een beperkingengebied met daarin aangewezen vergunningplichtige (en meldingsplichtige) activiteiten, vastgelegd in Omgevingswet en hoofdstuk 9 van het Besluit activiteiten leefomgeving (het Bal) met de minister van Infrastructuur en Waterstaat als bevoegd gezag.

Voor zover de wetgever civiele werken aanwijst waarvoor het eerste lid van artikel 9 van de GIA geldt, verzoekt ProRail daarop een uitzondering te maken voor die civiele werken die beoogd zijn in het beperkingengebied van het hoofdspoor, op grond van het derde lid van artikel 9 van de GIA. Zodat de daarvoor geldende vergunningplichten (en meldingsplichten) op grond van Omgevingswet en het Bal onverkort blijven gelden.

Het derde lid van artikel 9 van de GIA bepaalt immers dat bevoegde autoriteiten in bepaalde gevallen van de vergunningsvrijstelling kunnen afwijken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met het oog op het beschermen van nationale kritieke infrastructuur. Hiervoor is noodzakelijk dat er een grondslag opgenomen wordt in deze GIA-uitvoeringswet om dit bij of krachtens AMvB. Deze ontbreekt nog.

Op grond van het vierde lid van artikel 9 van de GIA kan de wetgever eisen dat exploitanten voor de aanvang van hun civiele werken, de bevoegde autoriteit in kennis stellen van het voornemen om met de werken aan te vangen. Hiervoor is een grondslag opgenomen in art. 5a.4, onderdeel 2i van de GIA-uitvoeringswet.

Graag wordt ProRail betrokken bij de uitwerking van dit onderdeel ten behoeve van de bescherming van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Conclusie

De GIA en de nu voorliggende GIA-uitvoeringswet zijn van groot belang voor ProRail. ProRail beschikt over een groot aantal kabels en leidingen. Het is voor ProRail cruciaal dat medegebruik van fysieke infrastructuur niet in de weg staat aan de uitvoering van de aan haar opgelegde beheertaak en dat de veiligheid en spoorcontinuïteit geborgd blijven. ProRail verzoekt u dan ook om in de uitvoeringswet en de verdere uitwerking in de lagere regelgeving te verduidelijken dat medegebruik niet mogelijk is wanneer dit ziet op infrastructuur die (direct) van belang is voor het veilig uitvoeren van het treinverkeer. ProRail heeft geconstateerd dat de uitvoeringswet deels al voorziet in enkele grondslagen om uitzonderingen op het medegebruik van fysieke infrastructuur en de coördinatieverplichting bij AMvB uit te werken en verzoekt de minister hierbij de belangen van het spoor mee te nemen.

ProRail licht haar reactie graag toe en wordt graag betrokken bij de nadere uitwerking van de GIA-uitvoeringswet.

Met vriendelijke groet,
namens de Raad van Bestuur,

mr. L.C. Makkinga
CLO ProRail