

36 807

Regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN DEEL

Inhoudsopgave

1.	ALGEMEEN	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Leeswijzer	4
2.	AANLEIDING EN DOEL MODERNISERING	4
2.1	Aanleiding voor de modernisering	4
2.2	Ontwikkelingen in het spoorvervoer	5
2.3	Aanleidingen in de regelgeving	7
2.4	Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel	9
2.5	Relatie met andere wetten	13
3.	UITGANGSPUNTEN EN BELANGRIJKSTE WIJZIGINGEN	15
3.1	Ontwerpprincipes	15
3.2	Alle spoorwegen in één wet	15
3.3	Hoofdlijnen in de wet; details op een lager niveau	16
3.4	Aansluiting bij EU-regelgeving	17
3.5	Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden	18
3.6	In beperkte mate nieuwe keuzes	19
4.	TOEDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN	21
4.1	Verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur	21
4.2	Het aanwijzen en vastleggen van de verantwoordelijkheden	23
5.	GEBRUIKSFUNCTIES SPOORWEGEN	24
5.1	Inleiding	24
5.2	Gebruiksfuncties	24
5.2.1	Europese regelgeving nader beschouwd	24
5.2.2	Gewenste sturing op de ontwikkeling van het spoorwegsysteem	25
5.2.3	Naar acht gebruiksfuncties	26
5.2.4	De acht gebruiksfuncties in relatie tot de Europese regelgeving	32
5.3	Het toedelen een gebruiksfunctie aan spoorwegen	35
5.4	Verhouding gebruiksfunctie met TEN-T-verordening	37
6.	ACTOREN SPOORWEGSYSTEEM EN SPECIFIEKE SITUATIES	38

6.1	<i>Het beheer van de infrastructuur</i>	38
6.1.1	De infrastructuurbeheerder	38
6.1.2	De beheerder	39
6.2	<i>De spoorwegonderneming</i>	39
6.2.1	Het begrip spoorwegonderneming	39
6.2.2	Speciale categorieën spoorwegondernemingen	41
6.3	<i>Baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem</i>	47
6.4	<i>Vergunningverlenende en Uitvoerende organisaties</i>	47
7.	TOEGANG TOT SPOORWEGINFRASTRUCTUUR	51
7.1	<i>Eén Europese spoorwegruimte</i>	51
7.2	<i>Taken en onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder</i>	53
7.3	<i>Toegang tot de spoorweginfrastructuur</i>	54
7.4	<i>Spoorwegondernemingsvergunning</i>	56
7.5	<i>Spoorweginfrastructuur capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding en heffingen</i>	56
7.6	<i>Nationale regels over toegang</i>	61
8.	SPOORWEGVEILIGHEID	63
8.1	<i>Beheersing van Risico's</i>	63
8.1.1	Het stelsel van de spoorwegveiligheidsrichtlijn; toepasselĳk op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D	63
8.1.2	Nationale Veiligheidsinstantie	70
8.2	<i>Nationale eisen aan de spoorwegveiligheid</i>	70
8.3	<i>Ongevallen en incidenten</i>	72
8.4	<i>Spoorwegveiligheid; Verantwoording, sturing en toezicht</i>	73
9.	TECHNISCHE EISEN AAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN SPOORVOERTUIGEN	75
9.1	<i>Doel, principe en onderwerpen interoperabiliteit</i>	75
9.2	<i>Het stelsel van de interoperabiliteitsrichtlijn; toepasselĳk op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D</i>	75
9.2.1	Essentiële eisen en technische specificaties interoperabiliteit	76
9.2.2	Interoperabiliteitsonderdeel versus subsysteem	78
9.2.3	Vergunning voor indienststelling van vaste installaties	79
9.2.4	Vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig	80
9.2.5	Conformiteitsbeoordelingsinstanties	83
9.2.6	Registers	85
9.2.7	Uitzonderingssituaties op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D	85
9.3	<i>Nationale eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen</i>	86
10.	MACHINISTEN	88
10.1	<i>Inleiding</i>	88
10.2	<i>Toepassingsgebied machinistenrichtlijn</i>	89
10.3	<i>Eisen aan machinisten die vallen onder de machinistenlijn</i>	90
10.4	<i>Toezicht machinistenrichtlijn</i>	92
11.	DE INFRASTRUCTUURBEHEERDER VAN DE RIJKSPOORWEGEN	93
12.	TOEZICHT, HANDHAVING EN RECHTSBESCHERMING	96
12.1	<i>Toezicht en handhaving</i>	96
12.2	<i>Handhavingsarrangement</i>	97
12.3	<i>Rechtsbescherming</i>	99
13.	EFFECTEN EN LASTEN VAN HET WETSVORSTEL	99
13.1	<i>Inleiding</i>	99
13.2	<i>Effecten voor de spoorwegsector; regeldruk</i>	100
13.3	<i>Adviescollege Toetsing Regeldruk</i>	102
13.4	<i>Privacy</i>	104
14.	UITVOERBAARHEIDSTOETSEN	106

14.1	<i>Inleiding</i>	106
14.2	<i>Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets ILT</i>	106
14.3	<i>Uitvoerings- en handhavingstoets ACM</i>	111
14.4	<i>Uitvoerbaarheidstoets ProRail</i>	112
14.5	<i>Uitvoeringstoets IPO/DOVA</i>	116
14.6	<i>Uitvoeringstoets Samenwerkingsverband decentrale overheden met tram, metro en lightrailsporen</i>	118
14.7	<i>Raad voor Accreditatie</i>	119
15.	INTERNETCONSULTATIE	120
16.	OVERGANGSRECHT EN INWERKINGTREDING	132
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	133
	Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen	133
	Hoofdstuk 2 Toegang tot de spoorweginfrastructuur	146
	Hoofdstuk 3 Spoorwegveiligheid	174
	Hoofdstuk 4 Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen	190
	Hoofdstuk 5 Machinisten	212
	Hoofdstuk 6 Concessie voor het beheer van de rijks-spoorweginfrastructuur	221
	Hoofdstuk 7 Toezicht, handhaving en overige bepalingen	223
	Hoofdstuk 8 Wijziging van andere wetten	240
	Hoofdstuk 9 Overgangs- en slotbepalingen	243
III	TRANSPONERINGSTABELLEN	245
	Sera-richtlijn	245
	Spoorwegveiligheidsrichtlijn	252
	Interoperabiliteitsrichtlijn	258
	Machinistenrichtlijn	268

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Nederland krijgt een nieuwe gemoderniseerde Spoorwegwet die overzichtelijker, eenduidiger en flexibeler is dan de huidige regelgeving. De huidige regelgeving voor het hoofdspoor, het lokaal spoor en de bijzondere spoorwegen wordt hierin samengevoegd. De wet sluit beter aan bij de Europese spoorwetgeving, waardoor de ruimte voor landelijk en regionaal beleid beter in beeld komt. Elke spoorweg wordt ingedeeld in één zogenaamde gebruiksfunctie, die is afgeleid uit de Europese regelgeving. Daardoor wordt met de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet het juridisch kader beter afgestemd op het gebruik van de spoorweg. De voorgestelde nieuwe Spoorwegwet sluit qua terminologie en structuur beter aan bij het Europese regelgeving. Zo is de wet eenvoudiger actueel te houden bij veranderende Europese wetgeving en ontstaat er meer eenduidigheid over begrippen. Daar waar de Europese regels ruimte bieden voor uitzonderingen die passen bij de Nederlandse situatie, benut de regering met de nieuwe voorgestelde wet die ruimte zo veel mogelijk. Ook dat draagt bij aan een passend juridisch kader voor specifieke situaties.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met verwachte toekomstige ontwikkelingen. Zo is bij het opstellen van de regelgeving rekening gehouden met de vervoerbehoefden die zijn beschreven in het toekomstbeeld voor het openbaar vervoer in 2040 («Overstappen naar 2040» en «Contouren toekomstbeeld OV 2040»)¹ en in de Kamerbrief over de «Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040».²

¹ Kamerstukken II 2016/17, 23 645, nr. 640, Kamerstukken II 2018/19, 23 645, nr. 685.

² Kamerstukken II 2020/21, 23 645, nr. 746.

De modernisering betreft vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. In dit wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de sporen losgemaakt van het gebruik van het spoor. De koppeling hiervan wordt al sinds de evaluatie van de huidige Spoorwegwet in 2008 gezien als een knelpunt in de huidige regelgeving. Dit knelpunt kan niet worden opgelost binnen de huidige kaders.³ Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in het huidige gebruik van spoorwegen noch in de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden. Wel kan het wettelijk kader hierdoor in de toekomst beter ontwikkelingen hierin faciliteren. Op onderdelen zijn er beperkte beleidswijzigingen doorgevoerd via dit wetsvoorstel. Dat komt doordat deze nieuwe wet meer maatwerk mogelijk maakt, waardoor eerder geïdentificeerde knelpunten kunnen worden opgelost.

1.2 Leeswijzer

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschrijft de opbouw en inhoud van het stelsel. Onderdelen die nieuw zijn, veranderen, of noodzakelijk zijn voor de logica in het systeem worden uitgebreider toegelicht. Dat geldt ook voor een aantal onderwerpen, waarbij in de consultatierondes is gebleken dat extra toelichting gewenst werd.

Het algemeen deel is opgebouwd uit een aantal delen. In de hoofdstukken 2 en 3 worden de aanleiding en het doel beschreven en de uitgangspunten en ontwerpprincipes die bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn gehanteerd. Daarna volgen drie hoofdstukken die ingaan op de belangrijkste wijziging van dit wetsvoorstel, het loskoppelen van verantwoordelijkheid voor en gebruik van het spoor. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden voor het spoor. Hoofdstuk 5 beschrijft het gebruik van het spoor en de indeling in gebruiksfuncties. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de wijze waarop deze knip invloed heeft op de een aantal bijzondere actoren en hun positie op het spoor. In het derde blok, dat bestaat uit de hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt ingegaan op de Europese richtlijnen en hoe die worden geïmplementeerd via dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 11 wordt ingegaan op de mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om een concessie te verlenen voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur. In hoofdstuk 12 wordt ingegaan op toezicht, handhaving en rechtsbescherming. Vervolgens volgen een aantal hoofdstukken waarin de effecten van het wetsvoorstel en de uitkomsten van de toetsing en consultatie zijn opgenomen. Ten slotte komen het overgangsrecht en de inwerkingtreding aan de orde.

Op verzoek van de commissie IenW van de Tweede Kamer wordt in hoofdstuk 3 van deze toelichting expliciet aandacht besteed aan een aantal gewijzigde onderdelen ten opzichte van de Spoorwegwet uit 2005.⁴

2. AANLEIDING EN DOEL MODERNISERING

2.1 Aanleiding voor de modernisering

Er zijn verschillende aanleidingen die modernisering van de Spoorwegwet nodig maken. Deze modernisering komt zowel voort uit ontwikkelingen in het spoorvervoer als uit ontwikkelingen in de regelgeving. In het spoorvervoer is sprake van een veranderende behoefte, die alleen kan worden gefaciliteerd door de regelgeving beter te laten aansluiten bij het gebruik van de verschillende delen van het spoornetwerk. Ten aanzien van

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 987, nr. 1.

⁴ Brief van de commissie I&W van 10 oktober 2022 met kenmerk 2022Z19007.

de regelgeving is sinds de Spoorwegwet uit 2005 veel veranderd. Zo is er veel nieuwe Europese regelgeving gekomen, die moeilijk in te passen bleek in de huidige Spoorwegwet, omdat de structuur van de Europese richtlijnen niet aansloot bij de opbouw van de Spoorwegwet. In de volgende paragrafen wordt dit verder uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe deze aanleidingen zijn vertaald in uitgangspunten voor de nieuwe regelgeving.

2.2 Ontwikkelingen in het spoorvervoer

De mobiliteitsopgaven waar Nederland de komende decennia voor gesteld staat en het feit dat de huidige regelgeving niet goed aansluit op de Europese regelgeving heeft geleid tot de conclusie dat de huidige Spoorwegwet op verschillende onderdelen eigenlijk niet meer voldoet. Dit gegeven en een advies van de Raad van State uit 2016 hebben ertoe geleid dat in 2017 de toenmalige Staatssecretaris heeft aangekondigd het stelsel te willen herzien en daartoe onderzoek te doen naar een wet die meer toekomstvast is en een robuuste basis vormt voor het intensieve spoorgebruik dat voorzien is.⁵

Ontwikkelingen personenvervoer

Uit de Bevolkingsprognose 2024–2070 van het CBS blijkt dat de bevolking de komende 50 jaar blijft groeien.⁶ Dat betekent ook een groeiende vraag naar vervoer van personen en goederen op het spoor. Treinen en lightrailverbindingen worden steeds belangrijker om locaties binnen voorstedelijke gebieden met de centrale stad te verbinden. De opening van nieuwe voorstadstations en verhoging van de frequentie van stoptreinen zijn daar een uiting van. Deze ontwikkelingen zullen met het verder bebouwen van de open ruimtes in de Randstad toenemen. Ook hecht Nederland aan goede internationale (nacht-) treinverbindingen die aansluiten op HSL-knooppunten over de grens, zodat Nederland duurzaam verbonden is met de rest van Europa. In het toekomstbeeld voor het openbaar vervoer in 2040 (Overstappen naar 2040 en Contouren Toekomstbeeld 2040) en in de Kamerbrief over de ontwikkelagenda (Ontwikkelagenda toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040) worden de verschillende vervoerbehoefden op bepaalde trajecten nadrukkelijker benoemd.⁷ Daarin staat dat het mobiliteitssysteem, voor zowel personen als goederen, rondom en tussen de steden een goede bereikbaarheid moet leveren. Deze ontwikkelingen in het personen- en goederenvervoer vragen om een regelgeving die deze ontwikkelingen kan faciliteren en die goed aansluit op het Europese systeem.

Visies vanuit de grootstedelijke regio's

Vanuit de grote stedelijke regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag klinkt de roep om op delen van het hoofdspoor een stadsgewestelijk spoorproduct met een «metro-achtig» systeem aan te bieden. In Amsterdam rijdt sinds 2025 in het gebied van Zaanstad tot Hoofddorp een stoptreinproduct op hoofdspoorwegen dat vergelijkbaar is met de Berlijnse of Hamburgse S-Bahn (hoogfrequent, korte halteringstijden, gelijkvloerse instap en zonder conducteur). Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) denkt aan een metro-achtig gebruik van het

⁵ Advies RvS, No. W14.15.0443/IV, van 29 januari 2016 en Kamerstukken II 2016/17, 29 984, nr. 717.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/86040NED>.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 23 654, nr. 640 met kenmerk blg-794307; Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 23 645, nr. 685 met kenmerk blg-872153, en Kamerstukken II 2020/21, 23 645, nr. 746.

spoor van Leiden tot Dordrecht. In het rapport «Schaalsprong openbaar vervoer Den Haag en regio» stelt MRDH: «Tenslotte moet ook de Oude Lijn (NS-sporen tussen Leiden, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht) worden versterkt. Door ruimtelijke verdichting rond bestaande stations, het realiseren van nieuwe stations in Rijswijk en Rotterdam, investeringen in de capaciteit en het bieden van hogere frequenties kan de Oude Lijn stapsgewijs meer metro-kwaliteit krijgen, waarmee de betekenis voor het metropolitane OV-netwerk toeneemt.» In de huidige regelgeving is geen gebruik van de mogelijkheid om dit type vervoer uit te zonderen van een aantal bepalingen uit de Europese regelgeving.

Goederenvervoer

Het spoorgoederenvervoer is een onmisbaar onderdeel van ons goederenvervoersysteem. Spoorgoederenvervoer is als duurzame en veilige vervoersmodaliteit belangrijk voor de (internationale) bereikbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven en de positie van de industrie. Meer dan 90 procent van het spoorgoederenvervoer is internationaal vervoer. Een betrouwbaar goed presterend spoornetwerk, soepele doorstroming van goederentreinen op de (internationale) corridors en een efficiënte afwikkeling op de first- en last-mile is van belang om het spoorgoederenvervoer voldoende aantrekkelijk te maken. Omdat het Nederlandse spoorgoederenvervoer vrijwel geheel grensoverschrijdend opereert, draagt een wet die goed aansluit op de Europese systematiek bij aan het versterken van de kracht van het spoorgoederenvervoer.

Spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch vervoer

In Nederland zijn door vrijwilligers diverse historische spoorwegen opgezet met het oogmerk om cultuurhistorisch erfgoed rijdend te houden. Een aantal museumorganisaties rijdt op hun eigen spoorweg, maar een aantal organisaties maakt ook gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. De huidige regelgeving sluit onvoldoende aan bij deze situatie en biedt op dit moment onvoldoende mogelijkheden om bij deze situaties passend maatwerk te bieden.

Spoorwegen die niet in gebruik zijn

Onder de huidige Spoorwegregelgeving zijn spoorwegen die niet zijn aangewezen als hoofdspoorweg of als lokale spoorwegen automatisch bijzondere spoorweg. Een aantal niet gebruikte spoorwegen (waaronder de IJzeren Rijn) die in beheer waren bij ProRail waren niet aangewezen als hoofdspoorweg.

In dit wetsvoorstel vallen niet in gebruik zijnde sporen onder het toepassingsbereik van de wet, tenzij ze vallen onder een situatie die wordt genoemd in artikel 1.2 van dit wetsvoorstel. Als deze sporen niet zijn ingedeeld in een gebruiksfunctie, mogen ze niet bereden worden. Aangezien het toepassingsbereik van een groot aantal artikelen uit dit wetsvoorstel is gekoppeld aan een gebruiksfunctie, gelden dan ook een groot aantal regels niet voor deze spoorwegen. Deze sporen kunnen wel worden aangewezen als rijks- of decentraal spoor. Daarmee wordt aangewezen wie verantwoordelijk is voor het beheer van de sporen. Daarnaast gelden voor deze sporen een aantal regels uit de Omgevingswet. De verantwoordelijke voor het beheer van het spoor is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken uit de Omgevingswet, zoals de bescherming van (de werking van) spoorweg en bijbehorende infrastructuur (artikel 2.18 en 2.19, Omgevingswet).

Gevolgen van deze ontwikkelingen voor het wetsvoorstel

De ontwikkelingen in de vraag naar vervoer over het spoor vraagt om regelgeving die het mogelijk maakt om beter te sturen op het gebruik van het netwerk. De wettelijke regels voor het gebruik van het netwerk worden nu bepaald door de vraag wie verantwoordelijk is voor een specifiek deel van het spoornetwerk. Zo bevat de huidige Spoorwegwet de regels voor het gebruik van het hoofdspoor en de Wet lokaal spoor de regels voor lokaal spoor dat wordt beheerd door de decentrale overheden. Daarnaast kent Nederland een zeer pluriforme categorie aan sporen; de overige sporen die bestaan uit onder meer bedrijfsspooraansluitingen, museumlijnen en niet-in-gebruik-zijnd spoor. Het Besluit bijzondere spoorwegen bevat uniforme regels voor deze sporen. De huidige regelgeving is star waardoor het lastig is om maatwerk te bieden voor bijzondere situaties.

2.3 Aanleidingen in de regelgeving

Structuur juridisch stelsel te nationaal georiënteerd

De Spoorwegwet van 2005 is tot stand gekomen in een tijd dat Europees-rechtelijke kaders op het gebied van spoorwegen nog in ontwikkeling waren. De bepalende richtlijnen over spoorwegveiligheid en interoperabiliteit werden rond die tijd gepubliceerd.⁸ Het accent in de Spoorwegwet lag op regels gericht op liberalisering en efficiencyverhoging van het spoorverkeer en richtte zich dan ook – naast het beheer van spoorwegen – vooral op de ontvlechting van de N.V. Nederlandse Spoorwegen en het neerleggen van taken en bevoegdheden bij een (op termijn) te gunnen concessie aan (private) infrastructuurbeheerder(s). De Europese wetgever zette in op meer marktwerking en vrije toegang tot spoorweginfrastructuur voor grensoverschrijdende vervoeractiviteiten. Via de technische kant van het spoor zette ze meer in op standaardisatie en harmonisatie. Inmiddels zijn er richtlijnen van kracht over één Europese spoorwegmarkt, spoorwegveiligheid, interoperabiliteit en over eisen aan machinisten.

De Europese richtlijnen moeten door de lidstaten worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. De manier waarop Nederland dit tot nu toe heeft gedaan, heeft tot een juridisch stelsel geleid waaruit niet duidelijk blijkt welke regels uit Europese regelgeving volgen en welke regels voortvloeien uit nationaal beleid. Dit heeft onder meer te maken met de focus van de Spoorwegwet op de ontvlechting van infrastructuurbeheer en exploitatie van treindiensten en de keuze om de regelgeving te verdelen over twee wetten (de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor) die geordend zijn naar verantwoordelijkheid. Deze keuze uit het verleden en een veelheid aan wijzigingen van Europese regels hebben tot een systeem geleid waarin een bepaald onderwerp via meerdere wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen wordt geregeld. Daarnaast zijn door steeds meer rechtstreeks werkende verordeningen over technische regels (technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's) en gemeenschappelijke veiligheidsmethoden (GVM's)) veel amvb's vrijwel leeg. Dit maakt het huidige stelsel onoverzichtelijk en het toezicht daarop lastig.

Niet passend bij dynamiek ontwikkeling Europese regelgeving

De gedetailleerdheid van de huidige Spoorwegwet en de fragmentatie van de regelgeving voor verschillende spoorssystemen zorgen voor veel wetswijzigingen bij implementatie van Europese richtlijnen. Nieuwe

⁸ De spoorwegveiligheidsrichtlijn stamt uit 2004, maar is pas na 2005 in de Spoorwegwet van 2005 geïmplementeerd.

Europese regels vragen namelijk – gezien de opbouw van de huidige Spoorwegwet – vaak aanpassing van de wet zelf. Een wetswijziging neemt minimaal twee jaar in beslag. De implementatietermijn is vaak ook twee jaar.

Om de implementatie van nieuwe Europese regels makkelijker te maken, is de afgelopen jaren waar mogelijk steeds meer met dynamische verwijzingen gewerkt in de huidige Spoorwegwet.⁹ Maar door het hoge detailniveau van de huidige Spoorwegwet was vaak een wetswijziging nodig voor de implementatie van aanpassingen in de Europese regelgeving.

Een andere ontwikkeling is de toenemende betekenis van rechtstreeks werkende Europese uitvoeringsverordeningen met vooral technische eisen aan het spoorwegsysteem. Ook bij Europese verordeningen kan aanpassing van de nationale wet- en regelgeving nodig zijn. Vaak moeten dan regels worden geschrapt en soms moeten grondslagen worden opgenomen om het toezicht op of de handhaving van deze technische eisen mogelijk te maken. Ook hiervoor was vaak een wetswijziging nodig. Door de wet meer op hoofdlijnen te houden kunnen aanpassingen in de Europese regelgeving vaker worden gerealiseerd door alleen het Spoorwegbesluit of de -regeling aan te passen. Dat is lagere regelgeving die sneller kan worden aangepast dan een wet. Zo wordt voorkomen wordt dat een verordening al wel geldt, maar daarnaast nog overbodige of misschien zelfs strijdige regels bestaan.

Huidige nationale indeling spoorwegen niet goed passend bij Europese regimes

In de huidige regelgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen, elk met een eigen juridisch kader. Deze indeling van het spoor sluit niet aan bij de Europese regelgeving. Het onderscheid in de huidige regelgeving gaat vooral uit van de zeggenschap over een spoorweg en de bestuurlijke verantwoordelijkheden ten aanzien van het spoor. De Europese regelgeving gaat echter uit van het soort vervoer (personen of goederen) en de daarbij behorende functie van het spoor. Dit verschil leidt er bijvoorbeeld toe dat op grond van de huidige Spoorwegwet alle richtlijnen op hoofdspoorwegen worden toegepast, terwijl er situaties op het hoofdspoor denkbaar zijn waarbij dat niet noodzakelijk is (bijvoorbeeld als op een deel van het hoofdspoor strikt lokaal vervoer plaatsvindt).

Onoverzichtelijkheid voor gebruikers wet

De hierboven beschreven ontwikkelingen van de regelgeving leidden tot intensief overleg over de interpretatie van regels met onder andere spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Ook in de gesprekken die zijn gevoerd ten behoeve van de totstandkoming van dit wetsvoorstel met diverse sectorpartijen, zoals ProRail, personen- en goederenvervoerders, bedrijven met spooraansluitingen en vertegenwoordigers van decentrale overheden is gewezen op onduidelijkheden en problemen met de huidige regelgeving. Daarbij kwamen onder andere de herleidbaarheid van regels met een Europese oorsprong, inconsistenties in de regelgeving en het gebruik van enkele Europese en nationale begrippen (zoals het begrip spoorwegonderneming) aan de orde. Ook was er onduidelijkheid over de regels voor situaties waar bijzonder spoor en hoofdspoor op elkaar aansluiten.

⁹ Dit is ook Kabinetsbeleid; Zie ook aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Advies Raad van State

De Raad van State opperde in een advies begin 2016 over een herimplementatie naar aanleiding van een infractieprocedure op de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de Spoorwegwet te herschrijven. De Afdeling Advisering schreef in het advies dat het verstandig is *«nader te bezien of de Spoorwegwet bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoording van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar.»*^{10 11}

2.4 Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel

De basis voor het stelsel blijft de borging van het publieke belang. Het gaat dan onder meer om de aanleg en het beheer van spoorweginfrastructuur, het veilig gebruik van en het veilige verkeer op spoorwegen en de non-discriminatoire toegang tot spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen.¹²

De doelstelling van de modernisering is de spoorregelgeving zoveel mogelijk toekomstbestendig te maken. Een toekomstbestendig stelsel is een stelsel dat voldoende flexibel is om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid binnen de EU-kaders te faciliteren. Dit leidt tot een stelsel:

- waarin Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze zijn (of in de toekomst kunnen worden) geïmplementeerd, in lijn met het streven om Europese richtlijnen zo veel mogelijk één-op-één te implementeren;
- dat qua systeem, indeling en bewoording aansluit op de Europese regelgeving;
- dat de keuzeruimte benut die de Europese kaders bieden;
- waarin de wet de algemene kaders bevat die in de lagere regelgeving worden uitgewerkt, zodat ook op amvb- en mr-niveau Europese regelgeving kan worden geïmplementeerd.

De doelstelling van de modernisering komt tot uitdrukking in de opbouw en structuur van de regelgeving inclusief dit algemeen deel van de memorie van toelichting. Het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgebouwd aan de hand van de structuur van de wet en legt de focus op het kader en de inhoud per doelgroep of onderwerp.

Doelgroepen: Door de invoering van gebruiksfuncties wordt gezorgd dat de regels beter aansluiten bij het type vervoer waarvoor een spoorweg wordt gebruikt of is bedoeld. In hoofdstuk 6 wordt de werking van het nieuwe stelsel per doelgroep toegelicht en wordt een doorkijkje naar de lagere regelgeving gegeven, om de samenhang binnen het systeem te verduidelijken.

Inhoud: Het wetsvoorstel kent een gelaagde structuur. In het wetsvoorstel staan hoofdzakelijk de kernverplichtingen voor aanleg, beheer en gebruik van spoorwegen en de toedeling van bevoegdheden. Deze worden in lagere regelgeving uitgewerkt. De lagere regelgeving – bestaande uit in principe één amvb en één ministeriële regeling – wordt overzichtelijker

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 474, nr. 2.

¹¹ Advies Raad van State, No W14.15.0443/IV, 29 januari 2016, Kamerstukken II 2015/16, 34 474, nr. 4.

¹² In deze toelichting wordt verder gesproken over ontwikkeling (aanleg, verbetering, spoorwegplanning, financiële planning en investeringsplanning), onderhoud (werkzaamheden ter behoud van de staat en de capaciteit) en exploitatie (toewijzen van treinpaden, verkeersbeheer en taken op het gebied van infrastructuurheffingen). Deze terminologie is ontleend aan de sera-richtlijn.

gestructureerd. De opbouw van het wetsvoorstel volgt zoveel mogelijk de onderwerpen van de Europese richtlijnen voor spoorwegen (zie kader) om meer bij de Europese regelgeving aan te sluiten. Het wetsvoorstel is geordend aan de hand van de Europese richtlijnen over de volgende thema's: toegang, spoorwegveiligheid, technische eisen en machinisten. Daarna komen de meer nationale thema's zoals de posities van de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur, de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM), toezicht, handhaving, etc. Ieder hoofdstuk van deze wet dat Europees gereguleerde onderwerpen regelt begint met implementatie en de grondslagen voor nadere implementatie van de Europeesrechtelijke richtlijnen, gevolgd door de grondslagen voor het regelen van meer nationaal georiënteerde onderwerpen.

Om de bestuurlijke verantwoordelijkheden te duiden wordt in het wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen rijksspoorwegen, decentrale spoorwegen en overige spoorwegen. De huidige termen hoofdspoorweg, lokale spoorweg en bijzondere spoorweg vervallen daarmee.

Vier Europese Spoorwegpakketten

Vanaf 2001 zijn vanuit de EU diverse richtlijnen geclusterd vastgesteld, aangeduid als spoorwegpakketten. De spoorwegpakketten zijn vanaf 2005 in Nederlandse regelgeving geïmplementeerd.

In 2001 is het Eerste Spoorwegpakket vastgesteld, een samenhangend wetgevingspakket gericht op het conventionele reizigers- en goederenvervoer. Het gaat om een aantal richtlijnen die onder meer regelen:

- een aanscherping en detaillering van de scheiding tussen beheer en vervoer, een vergunningplicht voor al het spoorvervoer;
- de rechten (vergoeding) voor het gebruik van het spoor;
- de procedures voor een non-discriminatoire toewijzing van infrastructuurcapaciteit;
- de instelling van een onafhankelijke instantie voor toezicht op markten en de interoperabiliteit van het trans-Europese spoorwegsysteem. Deze richtlijnen zijn vanaf 2005 geïmplementeerd.¹³

In 2004 werd dit gevolgd door een Tweede Spoorwegpakket. Dit bevatte richtlijnen die veiligheidszorg-systemen voor infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen voorschreven. Ook is met dit pakket het Europees Spoorwegbureau (European Railway Agency, hierna: het ERA) ingesteld. Door dit pakket is het spoorwegveiligheidsbeleid in belangrijke mate geharmoniseerd tussen de lidstaten van de EU. Het Tweede Spoorwegpakket bevatte ook een wijziging van de interoperabiliteitsrichtlijn en de richtlijn strekkende tot volledige liberalisering van het goederenvervoer over het gehele spoorwegnet. Het tweede pakket is geïmplementeerd in 2007.¹⁴

In 2007 volgde het Derde Spoorwegpakket met regels over de geschiktheid, bekwaamheid, opleiding, examinering en bevoegdheidsdocumenten voor machinisten. Dit pakket bevatte ook verordeningen over de wijze waarop concessies worden verleend voor openbaar vervoer en

¹³ Richtlijnen in het eerste spoorwegpakket: Richtlijn 2001/12/EG (betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap), Richtlijn 2001/13/EG (betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen) en Richtlijn 2001/14/EG (inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering).

¹⁴ Richtlijn 2004/49/EG (inzake spoorwegveiligheid), Richtlijn 2004/50/EG (inzake interoperabiliteit), Richtlijn 2004/51/EG (over de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer) en Verordening (EG) 881/2004 (tot oprichting van een Europees spoorwegbureau).

de rechten en verplichtingen van treinreizigers.¹⁵ Implementatie van dit pakket vond plaats door wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten.¹⁶ In 2012 heeft nog een herschikking van het eerste spoorwegpakket plaatsgevonden.¹⁷

Met het Vierde Spoorwegpakket dat in 2018/2019 in werking trad, is de Europese harmonisatie doorgezet. Het bestaat uit (de herschikking van) diverse Europese richtlijnen en verordeningen met als doel het wegnemen van barrières die de eenwording van de Europese spoorwegruimte in de weg staan, bijvoorbeeld door het overhevelen van nationale bevoegdheden rondom de vergunningen voor indiensstelling van spoorvoertuigen naar het ERA of de introductie van open toegang tot de markt voor binnenlands personenvervoer. Daarnaast beoogt het pakket de veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid van de spoorwegruimte te vergroten. Het pakket vormt nagenoeg het sluitstuk van de Europese harmonisatie van de spoorwegruimte, zoals deze zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Implementatie van het Vierde Spoorwegpakket vond plaats bij separaat wetsvoorstel dat op 7 maart respectievelijk 16 juni 2019 in werking is getreden. In de nabije toekomst is voornamelijk alleen de herziening van de Machinistenrichtlijn voorzien. Alle Europese richtlijnen worden met het wetsvoorstel opnieuw geïmplementeerd. Het gaat om bestaande Europese regels die tot stand zijn gekomen in bovengenoemde Europese Spoorwegpakketten.

Richtlijn één Europese spoorwegruimte ((gewijzigde) sera-richtlijn), de gewijzigde 2012/34 EU¹⁸

De richtlijn één Europese spoorwegruimte (Single European Railway Area, afgekort sera) is gericht op het bereiken van één Europese spoorwegruimte door het beginsel van vrije toegang tot binnenlandse spoorwegmarkten uit te breiden en de onafhankelijke vervulling van essentiële functies en governance van de infrastructuurbeheerders te verbeteren om de geleidelijke toegang tot de spoorweginfrastructuur te waarborgen. De richtlijn geeft regels over het beheer van de spoorweginfrastructuur en van de vervoeractiviteiten van spoorwegondernemingen (hoofdstuk II), de vergunningverlening aan spoorwegondernemingen (hoofdstuk III) en de beginselen en procedures die bij de vaststelling en de inning van de gebruiksrechten van spoorweginfrastructuur en de toewijzing van infrastructuurcapaciteit moeten worden toegepast (hoofdstuk IV).

Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2016/798 EU¹⁹

De spoorwegveiligheidsrichtlijn is gericht op de ontwikkeling en verbetering van de veiligheid op het spoorwegsysteem in de EU en het verbeteren van de markttoegang voor spoorwegvervoerdiensten.

¹⁵ Richtlijn 2016/2370 tot wijziging van richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur.

¹⁶ Wetwijziging: Kamerstukken II, 2009/10, 32 289, nrs 2 en 3. Betreft wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG.

¹⁷ Richtlijn 2012/34/UE van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot de instelling van één Europese spoorwegruimte.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur.

¹⁹ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking).

De richtlijn geeft regels over de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren binnen het Europees spoorwegsysteem, de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen en -methoden (ter vervanging van nationale voorschriften), de afgifte van veiligheidscertificaten en de verlening van veiligheidsvergunningen, de instelling van een nationale veiligheidsinstantie en een orgaan voor ongevallen- en incidentenonderzoek en het beheer, de regelgeving en het toezicht ten aanzien van de veiligheid op het spoor.

Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797 EU²⁰

De interoperabiliteitsrichtlijn is erop gericht om (in samenhang met de spoorwegveiligheidsrichtlijn) een optimaal niveau van technische harmonisatie binnen de EU te bereiken om zo een interoperabel spoorwegsysteem van de EU tot stand te brengen. De richtlijn geeft regels over het ontwerp en de constructie van de interoperabiliteitsonderdelen en de subsystemen (waaronder de voertuigen, de infrastructuur en de interfaces), het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen en voertuigen, de indienstelling, verbetering of vernieuwing en de exploitatie.

Machinistenrichtlijn 2007/59 EU²¹

De machinistenrichtlijn geeft regels over het besturen van locomotieven en treinen (eisen van vakbekwaamheid) binnen het spoorwegsysteem in de EU voor spoorwegondernemingen waarvoor een veiligheidscertificaat is vereist of waarvoor een infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning nodig heeft. De richtlijn bevat daarnaast regels over de verlening van een machinistenvergunning of een vrijstelling van die vergunning, alsmede over de verkrijging van de bevoegdheidsbewijzen van machinisten.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kent een algemene omschrijving van het begrip spoorweg. Om te voorkomen dat spoorwegen binnen een niet voor het publiek vrij toegankelijk terrein van een bedrijf, of modelspoorwegen onder de wet vallen, bevat het wetsvoorstel daarom een artikel dat bepaalde soorten spoorwegen uitsluit van het toepassingsbereik. Daarmee vallen spoorwegen die geheel binnen een bedrijfsterrein liggen zonder verbinding met een spoorweg buiten het terrein buiten het bereik van dit wetsvoorstel. Bedrijfsspoorwegen die verbonden zijn met een buiten het terrein gelegen spoorweg vallen in beginsel wel binnen het toepassingsbereik van de wet. Deze spoorwegen kunnen niet in algemene zin worden uitgezonderd van het toepassingsbereik omdat op grond van de sera-richtlijn sprake is van een recht op toegang tot eventueel binnen het terrein aanwezige dienstvoorzieningen als bedoeld in die richtlijn. Ook kan er sprake zijn van toepasselijke eisen voortvloeiend uit de interoperabiliteitsrichtlijn, zoals de eisen met betrekking tot bepaalde subsystemen. Spoorwegen die niet geheel op een bedrijfsterrein liggen, maar waarvan een onderdeel zich buiten het terrein bevindt, zijn in beginsel ook niet uitgezonderd. In die gevallen is spoorregelgeving vanuit veiligheids-oogpunt vereist, bijvoorbeeld om mogelijke incidenten met wegge-

²⁰ Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie.

²¹ Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen.

bruikers op kruisingen met voor het openbaar verkeer openstaande wegen zo veel mogelijk uit te sluiten.

Spoorwegen die op grond van de warenwetgeving zijn gereguleerd, zijn eveneens uitgesloten. Het gaat daarbij om attractietoestellen en speeltoestellen, die uitsluitend gericht zijn op vermaak (bijvoorbeeld spoorfietsen of de Efteling trein). Modelspoorwegen – miniatuurtreinbanen – zijn eveneens uitgezonderd. Er zijn geen veiligheidsgronden aanwezig om hier spoorregulering voor op te stellen. Spoorwegen van museum-organisaties, die gericht zijn op het in stand houden van het historisch erfgoed en die (deels) gelegen zijn in de openbare ruimte vallen wel onder de reikwijdte van deze wet.

In het voorgestelde artikel over het toepassingsbereik van de wet worden spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht, uitgezonderd van het toepassingsbereik. Deze sporen liggen op terreinen die gebruikt worden ten behoeve van de (inter)nationale veiligheid en daarom gelden voor deze terreinen andere veiligheidseisen en -procedures. Vanwege de (inter)nationale veiligheid geldt ook het principe van open toegang niet op deze sporen en de eventuele dienstvoorzieningen op deze terreinen.

2.5 Relatie met andere wetten

Relatie met het Wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V.

In 2020 is het wetsvoorstel «Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail» ingediend bij de Tweede Kamer waarmee ProRail zou worden omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo).²² In 2024 kwam de regering met een wijziging van het wetsvoorstel, «Wet sturing en verantwoording ProRail B.V.», om ProRail om te vormen tot een privaatrechtelijk zbo.²³ Dit wetsvoorstel wijzigt onder andere de Spoorwegwet, wijst ProRail aan als beheerder van de rijksspoorwegen (voorheen hoofdspoorweginfrastructuur) en legt vast wat de taken van die infrastructuurbeheerder zijn. Waar ProRail nu opereert op basis van een concessie, zorgt het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. voor de omvorming van ProRail tot een (privaatrechtelijk) zbo. De Tweede Kamer heeft op 25 juni 2025 het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. controversieel verklaard.

Het kabinet wil graag verder met de modernisering van de Spoorwegwet, omdat in de huidige regelgeving niet alle Europese regels correct zijn geïmplementeerd.²⁴ Hiervoor loopt een infractieprocedure vanuit de Europese Commissie. Bovendien sluiten de huidige regels in een aantal gevallen niet goed aan bij de dagelijkse praktijk. Zo moeten lokaal opererende ondernemingen die alleen treinen vanaf een eigen terrein klaar zetten op het hoofdspoor, nu nog een veiligheidscertificaat als spoorwegonderneming hebben en moeten de machinisten die voor hen rijden een Europese vergunning hebben, waardoor ze aan onevenredig zware eisen moeten voldoen.

Vanwege deze urgentie is het wetsvoorstel modernisering van de Spoorwegwet na de advisering door de Raad van State aangepast. Waar het wetsvoorstel tot modernisering eerder de bepalingen waarin ProRail tot zbo werd gevormd overnam, is dat met het wetsvoorstel dat nu

²² Kamerstukken II, 2019–2020, 35 396, nr. 3.

²³ Kamerstukken II, 2023–2024, 35 396, nr. 19.

²⁴ Kamerstukken II, 2018/2019, 29 984, nr. 862.

voorligt niet meer het geval. Daarin is het stelsel van de beheerconcessie uit de huidige Spoorwegwet opgenomen. Zolang het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. nog niet is aangenomen, wordt gewerkt aan een nieuwe beheerconcessie. Als het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. wordt aangenomen, zullen de bepalingen uit dat wetsvoorstel worden opgenomen in de gemoderniseerde Spoorwegwet en worden de regels over het concessiestelsel geschrapt.

Relatie met de Wet personenvervoer 2000

De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) gaat over het vervoer van personen en beoogt onder meer de kwaliteit van het openbaar vervoer te verbeteren en de kostprijs van het openbaar vervoer te verlagen. De wet regelt het openbaar vervoer in Nederland per bus, trein, tram en metro, inclusief de marktordening van dergelijk vervoer. Daarnaast vormt deze wet het kader voor andere vormen van personenvervoer zoals besloten busvervoer (personenvervoer per touringcar en taxi) en vormt het de basis voor de uitwerking van bijvoorbeeld personenvervoer over water in lagere regelgeving. Een duidelijk onderscheid tussen enerzijds de regelgeving voor het vervoer en bijbehorende dienstverlening aan de reiziger en anderzijds de meer technische regelgeving is van belang voor de verantwoordelijkheidsverdeling, de veiligheid en de interoperabiliteit van het spoor. Daarom wordt voorgesteld om de regels uit de sera-richtlijn over de toegang van een spoorwegonderneming tot het spoor van de Wp2000 over te hevelen naar de (gemoderniseerde) Spoorwegwet. Het gaat dan vooral om de onderdelen toegang tot het spoor voor spoorwegondernemingen die zonder concessie personenvervoer aanbieden en de daarbij behorende bepalingen. Deze herschikking komt de vindbaarheid en de implementatie van de sera-richtlijn als geheel ten goede.

Regels over de marktregulering voor het personenvervoer (waaronder over het spoor) blijven in de Wp2000. Dat betreft onder meer de bepalingen over concessieverlening voor openbaar vervoer per bus, trein, tram of metro en de bepalingen over de vaststelling van het hoofdrailnet. De bepalingen inzake het hoofdrailnet gaan over de *vervoerdienst* over het net – niet over het fysieke, infrastructurele netwerk, waar in de huidige en de voorgestelde Spoorwegwet regels over worden gesteld.

Relatie met de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Tot dat moment maakten bepalingen over omgevingsregimes aan weerszijden van, onder en boven het spoor nog deel uit van regelgeving in de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor als «het omgevingsregime». Deze bepalingen staan inmiddels niet meer in de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor maar in de Omgevingswet en de daarbij behorende lagere regelgeving en worden daar aangeduid met «beperkingenregimes».²⁵ Daarnaast zijn er andere «spoorse» onderwerpen die door de Omgevingswet of andere regelgeving geregeld worden, zoals geluidproductieplafonds langs het spoor, die vanuit de Wet milieubeheer zijn overgeheveld naar de Omgevingswet en regels voor externe veiligheid, die deels in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (basisnet) en deels in de Omgevingswet terug te vinden zijn. In de Omgevingswet zijn ook bepalingen opgenomen die relevant zijn voor de aanleg van spoorweginfrastructuur.

²⁵ Stb. 2016, 156.

In dit wetsvoorstel wordt een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt om bij lagere regelgeving regels te kunnen stellen ter voorkoming of beperking van trillinghinder die wordt veroorzaakt door het gebruik van een spoorweg. Deze bepaling lijkt op een bepaling die was opgenomen in de Wet geluidhinder, maar die bepaling zag toe op zowel hinder door geluid als hinder door trillingen. De Omgevingswet kent een uitgebreid stelsel ten aanzien van geluid evenals de Europese regelgeving (o.m. de TSI Noise), vandaar dat hiervoor geen regels zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Voor de voorkoming of beperking van trillinghinder ontbreekt een vergelijkbaar uitgebreid stelsel. Om dit stelsel op enig moment zo goed mogelijk te kunnen opzetten, bieden zowel de Omgevingswet als dit wetsvoorstel een grondslag daartoe. Daarbij speelt dat de voorziene maatregelen mogelijk ook betrekking hebben op het spoorverkeer, dat zich niet laat reguleren met de Omgevingswet.

3. UITGANGSPUNTEN EN BELANGRIJKSTE WIJZIGINGEN

3.1 Ontwerpprincipes

De doelen voor de voorgestelde Spoorwegwet zijn geformuleerd op basis van een analyse van de problemen met de huidige regelgeving (zie paragraaf 2.3) en op diverse beleidswensen. Deze doelen zijn vertaald naar uitgangspunten voor het vormgeven van het vernieuwde stelsel. Deze uitgangspunten zijn als volgt:

- a. **Het betreft het gehele spoorwegsysteem.** Het wetsvoorstel omvat alle spoorwegen.
- b. **Wet op hoofdlijnen.** De hoofdlijnen van het stelsel zijn verankerd in de wet. Uitwerking vindt plaats bij amvb en ministeriële regeling.
- c. **Eén wet, één amvb en één ministeriële regeling.** De verschillende wetten worden geïntegreerd tot één wet en bij voorkeur in één algemene maatregel van bestuur en zoveel als mogelijk in één ministeriële regeling uitgewerkt.
- d. **Aansluiting bij EU-regelgeving.** Het gemoderniseerde stelsel sluit aan bij de systematiek, indeling en bewoordingen van de Europese regelgeving.
- e. **Beter navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden van de bij het spoorwegvervoer betrokken actoren.** Uit het gemoderniseerde stelsel blijkt helder wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier vooral om een wetstechnische herordening waarbij verantwoordelijkheden voor de spoorweginfrastructuur en voor het gebruik van die spoorweginfrastructuur – in navolging van de Europese regelgeving – strikter worden onderscheiden. Belangrijk uitgangspunt is dat de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden niet wijzigt.
- f. **EU-regelgeving op een zo laag mogelijk niveau.** EU-regels zijn over het algemeen op een zo laag mogelijk niveau van regelgeving geïmplementeerd (ministeriële regeling). Nationale beleidskeuzes in het kader van de implementatie worden in een beperkt aantal gevallen in de wet gemaakt, maar meestal bij amvb.
- g. **Beperkte nieuwe eisen voor de sector.** De modernisering van de spoorregelgeving is vooral bedoeld als een herstructurering van de bestaande spoorregelgeving die het spoorwegsysteem als een samenhangend geheel benadert.

Deze uitgangspunten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

3.2 Alle spoorwegen in één wet

De modernisering van de spoorregelgeving richt zich op alle spoorwegen in Nederland, dus ook op tram- en metrolijnen, bedrijfsspooraansluitingen en toeristische en museumlijnen. Daarmee sluit de reikwijdte van de wet

aan bij het spoorwegnetwerk zoals dat wordt geduid in de Europese regelgeving. De Europese regelgeving kent uitzonderingsmogelijkheden voor bepaalde typen vervoer. Nederland maakt gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheden. Dat betekent dat voor bijvoorbeeld tram- en metrolijnen en toeristische en museumlijnen nationale regels gaan gelden. Facetten van het spoorwegsysteem zijn: de ontwikkeling, het beheer, de toegang tot, het gebruik van en het verkeer op het spoor. Ook de spoorweginfrastructuur, de spoorvoertuigen en alle systemen die nodig zijn om het systeem te laten functioneren maken hiervan deel uit.

3.3 Hoofdlijnen in de wet; details op een lager niveau

Het wetsvoorstel bevat een wet op hoofdlijnen, die de kaders en randvoorwaarden voor de verschillende onderwerpen bevat. Deze kaders worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving. Het betreft de kaders en randvoorwaarden die betrekking hebben op de indeling van spoorwegen naar gebruik, de aanwijzing van de bevoegde gezagen voor de verschillende spoorwegen en de verplichtingen waaraan de actoren binnen het spoorsysteem moeten voldoen. Ook worden regels gesteld die de basis vormen voor implementatie van de Europese richtlijnen en de basis voor nationale regels ten aanzien van onderwerpen die niet door de Europese wetgever zijn geregeld.

De hoofdlijnen van de Europese systematiek staan in het wetsvoorstel zelf. Implementatie vindt zo veel mogelijk plaats op het niveau van ministeriële regeling. Daar waar de richtlijnen ruimte bieden aan een lidstaat om nationale regels of voorschriften te stellen, wordt dit in het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting aangegeven.

Daar waar onderwerpen bij of krachtens amvb of bij ministeriële regeling worden uitgewerkt, zijn in het wetsvoorstel grondslagen opgenomen. Dat geldt onder andere voor «open punten» waar de Europese richtlijnen ruimte geven voor het stellen van nationale voorschriften. Dit is bijvoorbeeld het geval voor spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur die binnen de reikwijdte van de richtlijnen vallen (zie bijvoorbeeld artikel 8, derde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Het is de verwachting dat door de formulering van het wetsvoorstel op hoofdlijnen en het opnemen van delegatiegrondslagen ter uitvoering van Europese regelgeving er in de toekomst minder wetwijzigingen nodig zijn wanneer nieuwe Europese regels tot stand komen. Het parlement zal daarom in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij (Europese) ontwikkelingen die uitmonden in regelgeving, zodat het debat al kan worden gestart voordat de betreffende regelgeving wordt aangeboden voor parlementaire behandeling. Dit is van belang, omdat op deze manier de Kamer nog handelingsperspectief aan het kabinet kan meegeven bij de totstandkoming van regels op EU-niveau. Naast de wetgevingsagenda wordt het parlement over Europese regelgeving ook geïnformeerd via de zogenoemde «BNC-fiches».²⁶

In lijn met dit uitgangspunt wordt de uitwerking van de richtlijnen gedelegeerd aan de Minister. Dit sluit aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving en een brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *«Naar de mening van het kabinet is echter hierbij van belang dat bij implementatie van richtlijnen voor de meeste elementen daarvan het primaat bij de Europese wetgever ligt en de nationale wetgever niet ten volle in de beoordeling daarvan kan treden. Dat betekent ook dat ten aanzien van elementen*

²⁶ Een BNC-fiche wordt opgesteld door de interdepartementale werkgroep ter «Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen» (BNC) en geeft een korte samenvatting van nieuwe (beleids)voorstellen van de Europese Commissie en de mogelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse praktijk.

waarvan te voorzien is dat die in de toekomst veelvuldig of snel zullen worden gewijzigd, het opnemen van een delegatiegrondslag eerder wenselijk en toelaatbaar kan zijn dan bij wetgeving van zuiver nationale herkomst het geval is.»²⁷

3.4 Aansluiting bij EU-regelgeving

Indeling wetvoorstel volgt indeling richtlijnen en zichtbaarheid nationale bepalingen

Na het algemene hoofdstuk dat de basis van het nieuwe stelsel legt, worden met dit wetsvoorstel in afzonderlijke hoofdstukken de sera-richtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn opnieuw geïmplementeerd. In die hoofdstukken is aangesloten bij de opbouw van die richtlijnen. In dit wetsvoorstel begint elk hoofdstuk met de bepalingen die voortkomen uit de Europese regelgeving en volgt daarna een paragraaf met de nationale bepalingen.

Zo strikt mogelijke omzetting EU-richtlijnen en dynamische verwijzingen

In de hoofdstukken ter implementatie van EU-richtlijnen zijn de richtlijnen zo strikt mogelijk omgezet in nationale bepalingen. Deze strikte omzetting is ook verdisconteerd in de gebruiksfuncties die in dit wetsvoorstel worden onderscheiden. Deze gebruiksfuncties worden geïntroduceerd om het spoorstelsel meer te rangschikken naar het vervoer dat daarover gaat. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5 van deze toelichting. In dit wetsvoorstel zijn alle mogelijkheden opgenomen die de EU-richtlijnen bieden om meer maatwerk toe te passen op verschillende soorten gebruik van het spoor. Dit is een wezenlijk andere benadering dan die tot op heden is gehanteerd. Deze keuzes worden zo veel mogelijk gemaakt in de lagere regelgeving, bij of krachtens amvb. Daar waar dat kan is in deze memorie van toelichting aangegeven welke onderwerpen op een lager niveau -bij eerste totstandkoming- zal worden geregeld en waarom die keuze wordt gemaakt.

In het wetsvoorstel zijn dynamische verwijzingen opgenomen naar bepaalde begrippen die op Europees niveau worden gedefinieerd.²⁸ Voordeel hiervan is dat er geen verschil is tussen een regel die voortkomt uit de implementatie van een EU-bepaling en een regel die voortkomt uit nationaal beleid. Een nadeel is dat dit ten koste gaat van de zelfstandige leesbaarheid van de wet. Alles afwegend is aan eenduidigheid meer gewicht toegekend, om misverstanden te voorkomen.

Ook niet door de EU gereguleerde spoorwegen

De EU biedt de mogelijkheid tot het stellen van nationale regels voor bepaalde spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen. Van deze mogelijkheid wordt in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt. Daarmee wordt recht gedaan aan de karakteristieken van de spoorwegen in Nederland. Als voorbeeld hiervan dienen de regels voor tram-, metro- of lightrail-systemen.

²⁷ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24 en de brief van 13 december 2017, Kamerstukken II 2018/19, 21 109, nr. 231.

²⁸ De begripsbepalingen staan in artikel 1.1 van het wetsvoorstel.

Vershil tussen nationale voorschriften en nationale regels

Nationale regels zijn regels die buiten het toepassingsbereik van de Europese (veiligheids-) regels vallen. Nationale voorschriften zijn voorschriften ter invulling van bijvoorbeeld open punten binnen het EU-recht. De nationale voorschriften passen binnen het Europese systeem en zijn genotificeerd aan de Europese Commissie (EC). Een voorbeeld hiervan zijn de Nederlandse regels die voorschrijven dat bepaalde voertuigen moeten beschikken over klasse B veiligheidssystemen zoals ATB.

3.5 Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden

De huidige indeling in hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen kent een koppeling tussen de verantwoordelijkheden (governance) voor spoorweginfrastructuur en het geldende juridisch regime. Al in 2008 is bij de evaluatie van de huidige Spoorwegwet geconstateerd dat deze koppeling tussen verantwoordelijkheden en het toepasselijke juridische kader niet wenselijk is, onder andere omdat dit in bepaalde gevallen niet passende eisen stelt aan spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur. Binnen de huidige Spoorwegwet kon dit echter niet volledig verholpen worden.

Dit wetsvoorstel koppelt het gebruik van en de verantwoordelijkheid voor het spoor expliciet los. In verband met deze loskoppeling worden de begrippen «hoofdspoor», «lokaal spoor» en «bijzonder spoor» verlaten. In het nieuwe stelsel wordt gesproken over «rijksspoor», «decentraal spoor» en «overig spoor». Voor rijksspoorwegen is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk. Gedeputeerde staten, of het dagelijkse bestuur van een vervoerregio zoals deze op grond van de Wp2000 is bepaald, zijn verantwoordelijk voor de decentrale spoorwegen in hun provincie of vervoerregio. Voor overige spoorwegen is de eigenaar verantwoordelijk. De termen «rijksspoor», «decentraal spoor» en «overig spoor» zeggen dus alleen iets over wie verantwoordelijk is voor een spoorweg en niet over welke regels voor het gebruik van een spoorweg gelden. Dit in tegenstelling tot de huidige termen «hoofdspoor», «lokaal spoor» en «overig spoor», die bepalend zijn voor zowel verantwoordelijkheid voor het spoor als gebruik van het spoor.²⁹

Wat betreft de verantwoordelijkheden voor de spoorweginfrastructuur gaat het om verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en om verantwoordelijkheden voor de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding op die infrastructuur.

Met de gemoderniseerde Spoorwegwet wordt niet beoogd de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de huidige spoorweginfrastructuur te wijzigen. Dat betekent dat voor de huidige spoorwegen de verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld ontwikkeling, exploitatie, onderhoud, vernieuwing, verkeersleiding en capaciteitsverdeling blijven bij de instanties waar deze nu zijn belegd. Het gemoderniseerde stelsel is wel zo gebouwd dat – als daar in de toekomst aanleiding toe zou bestaan – ten aanzien van bepaalde baanvakken de verantwoordelijkheden kunnen wijzigen.

²⁹ In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt verder ingegaan op de uit de Europese regelgeving voortvloeiende «ontkoppeling» tussen verantwoordelijkheid en gebruik (waarbij duidelijk wordt dat de gebruiksfunctie het geldende juridische regime bepaalt).

Inleiding

In het wetsvoorstel worden in beperkte mate nieuwe beleidskeuzes gemaakt. Het is niet de intentie van dit wetsvoorstel om met nieuwe eisen voor de sector te komen, anders dan dat er voor de sector knelpunten worden opgelost die het huidige systeem met zich mee draagt.

Ontkoppeling verantwoordelijkheid en gebruik

De belangrijkste vernieuwing betreft vooral de in de vorige paragraaf beschreven ontkoppeling tussen aan de ene kant de verantwoordelijkheid voor spoorweginfrastructuur (governance) en aan de andere kant het gebruik van dat spoor, verdeeld in acht gebruiksfuncties.

De introductie van acht gebruiksfuncties

Ook de ordening naar gebruik via acht gebruiksfuncties is nieuw. Daarmee is het beter mogelijk om de set aan marktordenings- en technische regels af te stemmen op het gebruik van het spoor.

Indelen in gebruiksfuncties en aanwijzen van verantwoordelijkheid voor de spoorwegen

Dit wetsvoorstel bevat grondslagen voor het indelen van sporen in een specifieke gebruiksfunctie en voor het aanwijzen van de verantwoordelijke voor spoor in beheer bij een overheid. Dit gebeurt bij besluit van de Minister, dat gedetailleerder zal zijn dan de huidige aanwijzingsbesluiten. Hierdoor zal er minder onduidelijkheid ontstaan over het toepasselijk wettelijk kader en over wie verantwoordelijk is voor een specifiek gedeelte van het spoornetwerk.

Herleidbaarheid van de regels

Door de nieuwe ordening van het wetsvoorstel zijn de Europees bepaalde en de nationaal bepaalde eisen duidelijker te onderscheiden (zie paragraaf 3.4 van deze toelichting). Daarnaast wordt de implementatie van de Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau gelegd. Zuivere implementatie geschiedt bij ministeriële regeling. Meer nationaal georiënteerde bepalingen worden in een beperkt aantal gevallen in de wet opgenomen, maar meestal bij amvb geïmplementeerd.

Meer zichtbare positie Nationale Veiligheidsinstantie

Voor een duidelijker implementatie van de Europese regels over de NVi wordt deze instantie expliciet in de wet opgenomen. De term nationale veiligheidsinstantie komt voort uit de Europese spoorwegveiligheidsrichtlijn. De taken en bevoegdheden van de NVi worden daarbij geattribueerd aan de persoon die aan het hoofd staat van de NVi. In hoofdstuk 6 van deze toelichting wordt de positie van de NVi verder toegelicht. In de huidige Spoorwegwet is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat belast met de taken van de NVi en worden deze taken in de praktijk gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De NVi moet echter ten aanzien van alle taken (niet alleen toezicht en handhaving) onafhankelijk kunnen opereren. Om dit meer tot uitdrukking te laten komen, worden in dit wetsvoorstel de taken rechtstreeks aan de NVi opgedragen (zie hoofdstuk 6 en hoofdstuk 12 van deze toelichting).

Betere aansluiting begrip spoorwegonderneming

In het wetsvoorstel is verder een andere definitie van het begrip «spoorwegonderneming» opgenomen dan in de huidige Spoorwegwet. In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de definitie uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn, die verschilt van de definitie uit de sera-richtlijn. Door anders dan in de huidige wet (die een eigen definitie kent) bij de definitie uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn aan te sluiten, ontstaat er meer duidelijkheid en minder «ruis» in het systeem. Alleen in hoofdstuk 2 van de wet is de definitie van de sera-richtlijn opgenomen. In dat hoofdstuk wordt de sera-richtlijn geïmplementeerd.

Veiligheidscultuur

In verband met de bevordering van een veiligheidscultuur op het spoor wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders ongevallen en incidenten moeten melden. Dit wordt verder toegelicht in het hoofdstuk 8 van deze toelichting over spoorwegveiligheid.

Wet lokaal spoor

Een van de wezenlijke verschillen ten opzichte van het huidige stelsel is dat de regels voor alle typen spoor zijn geïntegreerd in dit wetsvoorstel. Reden hiervoor is dat in dit wetsvoorstel het spoorstelsel in zijn geheel wordt geordend naar het gebruik van de spoorwegen. De huidige wetten zijn geordend naar verantwoordelijkheid voor spoorwegen (bestuurlijke verantwoordelijkheid). Zowel de Wet lokaal spoor als de huidige Spoorwegwet zijn slechts gericht op een deel van het spoorwegsysteem. De gebruikers van de Wet lokaal spoor en van de huidige Spoorwegwet beschikken met dit wetsvoorstel over één geïntegreerde wet.

Uit gesprekken met decentrale overheden en gemeentelijk vervoerbedrijven bleek dat het stelsel van de Wet lokaal spoor ten aanzien van het tram- en metrovervoer op zich goed functioneert, maar dat het vervallen van een «eigen» wet niet bezwaarlijk werd gevonden. Slechts op een paar punten was aanpassing van het hoofdzakelijk nationale stelsel nodig om de aansluiting van dit stelsel met de praktijk van het tram- en metrovervoer te verbeteren. In dit wetsvoorstel worden de aanbevelingen uit de evaluatie ingevuld. Aan de wens om een meer gedetailleerde aanwijzing van decentrale spoorwegen – niet langer naar gemeente maar naar spoorweg – wordt met dit wetsvoorstel tegemoetgekomen. De regels die nu gelden in de Wet lokaal spoor zijn met inachtneming van de resultaten uit de gesprekken in het wetsvoorstel opgenomen. Een aantal regels uit de Wet lokaal spoor wordt verschoven naar de lagere regelgeving. Het gaat daarbij om regels die een technisch karakter hebben.

Veiligheidsbeheersysteem

Voor alle gebruiksfuncties wordt voor het veilig opereren door actoren het hebben van een veiligheidsbeheersysteem verplicht. De regels over dat veiligheidsbeheersysteem verschillen per gebruiksfunctie. Eerder werd in het Besluit bijzondere spoorwegen al de «risicoanalyse» voor deze spoorwegen ingevoerd. Ten behoeve van uniformiteit is er voor gekozen om voor alle gebruiksfuncties de term «veiligheidsbeheersysteem» te introduceren. Actoren die opereren op sporen met een gebruiksfunctie waarbij de gehele set aan eisen wordt ontleend aan het Europese recht, hebben een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan deze Europese eisen. Deze eisen staan in de technische richtlijnen en ook in rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen. Meer nationaal georiënteerde

gebruiksfuncties ontleen de eisen aan het veiligheidsbeheersysteem aan nationale regels daarover, die bij lagere regelgeving worden uitgewerkt. De grondslagen hiervoor worden in deze wet gecreëerd.

Ontheffingen worden tijdelijke vergunningen

Bij het stroomlijnen van de regelgeving is er voor gekozen om waar mogelijk ontheffingen te schrappen en te vervangen door tijdelijke vergunningen. Dit past beter in het nieuwe stelsel, aangezien de Europese richtlijnen – op de ontheffing op grond van artikel 7 van de interoperabiliteitsrichtlijn na – uitgaan van vergunningen. De vervanging geldt ook voor niet-EU-gereguleerd spoor, dat op een vergelijkbare manier wordt ingericht als het EU-gereguleerd spoor.

Verhouding OvV en NVi

Ook nieuw is dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en de NVi gelijktijdig onderzoek kunnen doen naar incidenten. Op grond van de huidige Spoorwegwet is dat nu niet mogelijk (zie paragraaf 6.4). Afstemming tussen de verschillende onderzoeken regelen de NVi de OvV in samenwerkingsprotocollen. Dat is overigens nu al de praktijk.

Positie van sommige actoren op het spoor

Het benutten van de Europese mogelijkheden tot het stellen van nationale regels, leidt tot veranderingen voor specifieke actoren. Dit geldt met name voor museumorganisaties, aannemers, zelffrangeerders en particuliere exploitanten van een dienstvoorziening. Om inzicht te verschaffen in hun positie en de voor hen geldende set aan regels is er na de consultatie van het wetsvoorstel voor gekozen om een extra hoofdstuk aan de toelichting toe te voegen, waarin de positie van elk van deze actoren afzonderlijk wordt toegelicht. Er wordt ingegaan op de verschillende situaties die per actor kunnen voorkomen, de geldende set aan regels in een dergelijke situatie en, daar waar dit te duiden is, het verschil met het huidige kader. Dit wordt systematisch aangestipt aan de hand van de onderwerpen spoorweginfrastructuur, spoorvoertuigen, spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder en spoorwegpersoneel.

Optimaliseringsbepalingen

In de bepalingen rond toegang tot de markt zijn een aantal bepalingen aangepast aan de praktijk. Zo is onder andere een wettelijke grondslag gecreëerd voor de «capaciteitsovereenkomst» die ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) hanteert voor gerechtigden. Ook is geëxpliciteerd dat er prijsprikkels (vergoedingen en heffingen) kunnen worden ingezet op dienstvoorzieningen, om deze zo efficiënt mogelijk te kunnen benutten.

4. TOEDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

4.1 Verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat wijst, als verantwoordelijke Minister voor het mobiliteitsbeleid, bij besluit aan wat rijksspoorwegen zijn en wat decentrale spoorwegen zijn. Met dit besluit wordt vastgelegd wie de verantwoordelijke is voor de sporen. Overige spoorwegen worden niet aangewezen. Als een spoorweg geen rijks- of decentrale spoorweg is, is de eigenaar verantwoordelijk.

De inhoudelijke verantwoordelijkheden voor het spoor betreffen de volgende taken:

1. ontwikkeling van spoorweginfrastructuur (spoorweg-, financiële en investeringsplanning);
2. onderhoud van spoorweginfrastructuur (werkzaamheden ter behoud van de staat en de capaciteit);
3. vernieuwing van (bestaande) spoorweginfrastructuur (grote vervangingswerkzaamheden aan bestaande infrastructuur die geen verandering van bestaande algemene prestatie inhouden) of verbetering van spoorweginfrastructuur die dat wel doet;
4. exploitatie van de spoorweginfrastructuur (toewijzen van treinpaden, verkeersbeheer en taken op het gebied van infrastructuurvergoedingen).

Met de gemoderniseerde Spoorwegwet wordt niet in eerste instantie beoogd om de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de huidige infrastructuur te wijzigen. Het gemoderniseerde stelsel is zo gebouwd dat – als daar in de toekomst aanleiding toe is – de verantwoordelijkheden voor het spoor kunnen wijzigen. Ook bij de ontwikkeling van nieuwe spoorwegen wordt de bestuurlijk verantwoordelijke aangewezen.

Rijksspoorwegen

Bij rijksspoorwegen wordt gedacht aan de sporen die nu hoofdspoorwegen zijn. Voor rijksspoor is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor de (zorg voor de) ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur. Voor het onderhoud, de vernieuwing, de verbetering en de exploitatie van rijksspoorwegen kan de Minister een een of meer concessies verlenen, zie hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel.

Decentrale spoorwegen

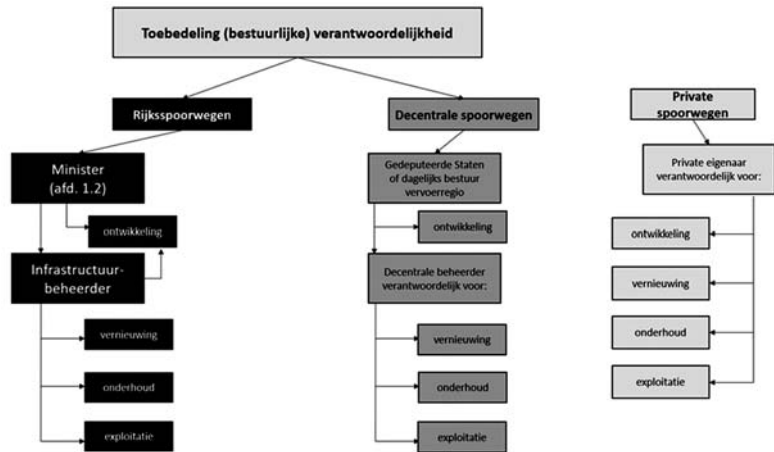
Spoorwegen die zijn aangewezen als decentrale spoorweg vallen onder decentrale verantwoordelijkheid. In de regel zijn dit spoorwegen voor lokale, stads- of voorstads- reizigersdiensten. Dit zijn nu vooral tram-, metro- of lightrailsporen. Voor decentrale spoorwegen ligt de verantwoordelijkheid bij gedeputeerde staten of het dagelijkse bestuur van een vervoerregio zoals deze op grond van de Wp2000 is bepaald.³⁰ Een decentrale overheid krijgt alle taken onder 1 tot en met 4 toegewezen, en wijst zelf een infrastructuurbeheerder aan om deze taken uit te voeren, te delegeren aan een andere partij of in mandaat uit te laten voeren.

Overige spoorwegen

Een overige spoorweg wordt niet als zodanig aangewezen; de verantwoordelijkheid volgt uit de eigendomssituatie.

³⁰ Er zijn nu twee vervoerregio's: Metropoolregio Rotterdam – Den Haag en Metropoolregio Amsterdam.

Schema Toedeling verantwoordelijkheid spoorweginfrastructuur¹



¹ Dit schema gaat alleen over de toedeling van verantwoordelijkheden op basis van de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet. Voor overige spoorwegen heeft de Minister nog bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld verlenen van ontheffingen/vergunningen, toezicht en handhaving over beperkingengebiedactiviteiten in de Omgevingswet. Dit is echter op basis van een andere wet.

4.2 Het aanwijzen en vastleggen van de verantwoordelijkheden

Het aanwijzen

De daadwerkelijke vaststelling van de verantwoordelijkheden voor de te onderscheiden spoortrajecten in Nederland zal blijken uit het besluit waarin voor publieke spoorwegen de verantwoordelijke overheid wordt aangewezen. De grondslag voor dit besluit is in afdeling 1.2 van het wetsvoorstel opgenomen. Een aanwijzing van een decentrale spoorweg kan pas nadat hierover overeenstemming is bereikt met de betreffende decentrale overheid en de decentrale overheid rechthebbende is of zal worden (door eigendom of langjarige huur of erfpachtcontracten). De aanwijzing van rijksspoorwegen is alleen mogelijk als de Staat eigendomsrechten heeft ten aanzien van de sporen of als er langjarige huur- of erfpachtcontracten met de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorwegen zijn afgesloten.

Het vastleggen

In de huidige Spoorwegwet zegt de kwalificatie van de spoorwegen niet alleen iets voor het toegestane gebruik, maar ook over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor en eigendom van de spoorweginfrastructuur. De huidige aanwijzingsbesluiten zijn erg algemeen geformuleerd. Het zegt iets over bepaalde trajecten (bijvoorbeeld Amsterdam Centraal – Utrecht Centraal – Arnhem – Duitse grens), maar niet over specifieke punten in dat traject. Daardoor ontstaan er in de praktijk onduidelijke situaties over zowel het vervoer over een lijn, als over de verantwoordelijke voor een lijn. Zo vertonen het huidige Besluit aanwijzing lokale spoorwegen en het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen geografisch en juridisch gezien overlap met elkaar. Met de huidige grofmazige aanwijzing bestaat er geen duidelijke afgrenzing van het (eigendoms)recht van de Staat en bijvoorbeeld het recht van een decentrale overheid. De huidige koppeling van governance aan gebruik en daarmee ook aan het juridische toepasselijke regime levert problemen op ten aanzien van het toepasselijke wettelijke kader. Deze situatie is onwenselijk. Daarnaast ontstaat in de praktijk vaak onduidelijkheid over de scheidslijn tussen de bijzondere spoorweg en de hoofdspoorweg. Om dat op te lossen wordt het besluit dat de verantwoor-

delijke aanwijst specifiek, waardoor er meer inzicht en rechtszekerheid ontstaat. Dat schept duidelijkheid en biedt een beter houvast voor toezicht en handhaving.

5. GEBRUIKSFUNCTIES SPOORWEGEN

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is onder meer aangegeven dat de huidige regelgeving niet altijd goed aansluit bij het gebruik van het spoor en dat de EU-regelgeving onderscheid maakt tussen verschillende vormen van vervoer en de toepasselijke set aan regels die daarbij hoort.

Daarom worden in dit wetsvoorstel acht gebruiksfuncties geïntroduceerd, die zijn afgeleid uit de beleidsmatige wensen en de mogelijkheden die de Europese richtlijnen bieden om een gerichtere set aan regels mee te geven toegespitst op het gebruik.³¹

5.2 Gebruiksfuncties

5.2.1 Europese regelgeving nader beschouwd

Spoormarkten uitgangspunt

Uitgangspunt van de Europese regelgeving is dat de interne (Europese) spoormarkt alleen goed kan functioneren met een spoorstelsel waarbij treinen zonder belemmeringen door heel Europa kunnen rijden. Vanuit die gedachte is de Europese regelgeving ontworpen om een Europese spoormarkt (of «spoorwegruimte») te creëren. De Europese Commissie maakt daarbij onderscheid in spoorstelsels die een primaire rol vervullen voor de interne Europese markt en spoorstelsels die dat in mindere mate of niet doen. Dit onderscheid komt tot uitdrukking in de toepassingsbereikbepalingen van de Europese technische spoorwegrichtlijnen (interoperabiliteitsrichtlijn, spoorwegveiligheidsrichtlijn en machinistenrichtlijn) en de richtlijn ter vervolmaking van de Europese spoorwegruimte (Single European Railway Area, kortweg sera).

De toepassingsbereikbepalingen worden veelal geduid in vervoersvormen (tram, metro, lightrail) of vervoercategorieën (personenvervoer, goederenvervoer, stadsgewestelijk vervoer etc.) en een enkele keer naar eigendom (particuliere (goederen-) sporen).

Zo zijn de spoorwegveiligheids- en de interoperabiliteitsrichtlijn niet van toepassing op:

- infrastructuur die uitsluitend door metro's, trams en lightrailvoertuigen wordt gebruikt, en
- netwerken die functioneel gescheiden zijn van het spoorwegsysteem van de Unie en die alleen bedoeld zijn voor lokale, stads- of voorstads-reizigersdiensten.

De lidstaten hebben de mogelijkheid om deze richtlijnen niet van toepassing te laten zijn op de volgende infrastructuur:

- infrastructuur in particulier eigendom die wordt gebruikt voor het goederenvervoer van de eigenaar of voor niet-commercieel personenvervoer;
- infrastructuur bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik; en
- lightrailinfrastructuur die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt.

³¹ Met name de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn, de machinistenrichtlijn en de sera-richtlijn.

De sera-richtlijn bevat andere toepassingsbereikbepalingen. Het betreft één generieke bepaling: het gaat om het gebruik van de spoorweginfrastructuur voor binnenlandse en internationale spoorwegdiensten (artikel 1, tweede lid). Verder kent elk hoofdstuk van de sera-richtlijn toepassingsbereikbepalingen (artikel 2 lid 1 tot en met 3). Om vervolgens ook nog een aantal heel specifieke uitzonderingen te maken voor hele specifieke situaties (zoals van voor netwerken van niet strategisch belang voor de Unie (artikel 2 vierde lid).

De meer generieke uitzonderingen geven lidstaten de mogelijkheid om delen van de richtlijn niet van toepassing te verklaren op:

- ondernemingen die uitsluitend spoorvervoerdiensten voor passagiers op een lokale of regionale, op zichzelf staande spoorweginfrastructuur exploiteren;
- ondernemingen die uitsluitend spoorvervoerdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad exploiteren;
- ondernemingen die uitsluitend regionale spoorvervoerdiensten voor goederen exploiteren;
- ondernemingen die uitsluitend goederenvervoerdiensten exploiteren op spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt;
- lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt.

5.2.2 Gewenste sturing op de ontwikkeling van het spoorwegsysteem

Ook beleidsmatig is het gewenst onderdelen van het spoorwegsysteem te onderscheiden op basis van «netwerkkarakteristieken». Dit biedt de volgende voordelen:

- er kan beter worden aangesloten op de vervoerbehoefte, afhankelijk van bijvoorbeeld het functioneren van stedelijke netwerken en gewenste verbindingen met het achterland. Zo kan een spoorweg worden ingedeeld in een gebruiksfunctie op basis van de belangrijkste functie die de betreffende spoorweg heeft in het Nederlandse vervoernetwerk. Op die manier kan de Betuweroute worden ingedeeld in de gebruiksfunctie «goederenvervoer» (gebruiksfunctie B) of kan een spoorweg ingedeeld worden in de gebruiksfunctie «regionaal vervoer» (gebruiksfunctie D) als de vervoersfunctie vooral regionaal van aard is. Op dat moment kunnen de regels daarop worden afgestemd en wordt voorkomen dat er te zware eisen aan de infrastructuur en het materieel worden gesteld. Passende eisen dragen bij aan een effectieve en efficiënte aanleg en exploitatie van het betreffende net. Voor spoorwegen die worden gebruikt voor personenvervoer kunnen bijvoorbeeld minder zware aslast-eisen gelden dan voor goederenvervoer. Door deze sporen beter te duiden wordt dat inzichtelijk en daardoor beter mee te wegen in investeringsbeslissingen.
- er kunnen passende eisen aan voertuigen worden gesteld. Bij een S-Bahn is staan of minder zitruimte minder een probleem dan bij een lange afstandsrit.
- in bepaalde situaties kunnen efficiëntere treinpaden beschikbaar worden gesteld, omdat er minder verschillende soorten vervoer van een bepaald spoor gebruik maken. Dit is bijvoorbeeld het geval als stadsgewestelijk vervoer (gebruiksfunctie E) wordt gescheiden van (internationaal) vervoer, waardoor beide vervoerssoorten passende treinpaden kunnen krijgen. Voor de stadsgewestelijke treinen betekent dat paden die ingericht zijn op snel optrekken en veelvuldig stoppen, terwijl voor het (internationale) vervoer treinpaden worden ingericht met als kenmerk tussen de intercity stations met de maximale snelheid te kunnen rijden.

- ondernemingen aan de uiteinden van de sporen ondernemingen, die weliswaar het spoor op komen, maar niet met het oogmerk om reizigers of goederen te vervoeren, kunnen beter gefaciliteerd worden.
 - dit systeem maakt inzichtelijker welke regels waar gelden. Door gebruiksfuncties toe te kennen aan het spoor en deze weer te geven op een kaart wordt beter dan nu inzichtelijk waar welke regels gelden.
- Kijkend naar deze beleidswensen ligt het voor de hand om een systeem te ontwikkelen met gebruiksfuncties voor feitelijk of beoogd gebruik, dat in ieder geval onderscheid maakt tussen sporen bestemd voor personenvervoer, sporen bestemd voor goederenvervoer, gemengde sporen, regionaal vervoer en stadsgewestelijk vervoer.

5.2.3 Naar acht gebruiksfuncties

Het wetsvoorstel onderscheidt acht gebruiksfuncties. De indeling is gebaseerd op hierboven beschreven toepassingsbereikbepalingen van de Europese richtlijnen³² en de beleidsmatige wensen. Deze staan omschreven in onderstaande tabel.

Gebruiksfunctie

- A Spoorwegen bestemd voor personenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).
- B Spoorwegen bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).
- C Spoorwegen bestemd voor personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).
- D Spoorwegen uitsluitend bestemd voor regionaal personenvervoer of regionaal goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).
- E Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk personenvervoer per trein (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).
- F Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, en lightrailsystemen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).
- G Spoorwegen in particulier eigendom, die zijn aangesloten op een spoorweg met gebruiksfunctie B, C, D of F, die naar een eindgebruiker of naar een dienstvoorziening leiden (artikel 1.3 eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).
- H Spoorwegen bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen), artikel 1.3, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).
-

Deze gebruiksfuncties vallen uiteen in vier hoofdgroepen namelijk:

1. Sporen volledig onderdeel van de Europese spoormarkt (gebruiksfuncties A, B en C).
2. Sporen die vooral een regionale vervoermarkt bedienen, maar wel onderdeel zijn het netwerk van de Unie (gebruiksfunctie D).
3. Sporen die uitsluitend bestemd zijn voor stedelijk of voorstedelijk vervoer (gebruiksfuncties E en F).
4. Sporen in particulier eigendom, die zijn aangesloten op een spoorweg met gebruiksfunctie B, C, D of F en die naar een eindgebruiker of naar een dienstvoorziening leiden (gebruiksfuncties G) en sporen die niet of nauwelijks verbonden zijn met het netwerk van de Unie en alleen worden gebruikt voor strikt historisch of toeristisch vervoer (gebruiksfunctie H).

De onderverdeling tussen bepaalde gebruiksfuncties zou ook op een lager niveau kunnen worden geregeld. Voor de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de nieuwe regelgeving is er voor gekozen om alle gebruiksfuncties in de wet te definiëren en alle sporen via een concretiserend besluit van algemene strekking in te delen in een gebruiksfunctie.

³² Het gaat hier om de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn.

De herkomst van gebruiksfunctie A, B of C

De gebruiksfuncties A, B en C hebben betrekking op nationale en/of Europese verbindingen voor personen- en/of goederenvervoer. Spoorwegen met deze gebruiksfuncties zijn volledig gereguleerd door de Europese richtlijnen.

Dat het wetsvoorstel goederen-, personen- en gemengd vervoer onderscheidt – ondanks het feit dat de voor deze gebruiksfuncties identieke EU-regelgeving geldt – is in de eerste plaats omdat de sera-richtlijn dit onderscheid maakt en in de tweede plaats omdat het een basis biedt om beleidsmatig te kunnen sturen op het netwerk. In de derde plaats biedt het de basis om in ontwerpeisen onderscheid te maken.

Gebruiksfunctie A is gedefinieerd als spoorwegen bestemd voor personenvervoer. Er is bewust niet gekozen voor hogesnelheidspassagiersvervoer, aangezien de sera-richtlijn dit definieert als passagiersvervoer per spoor dat zonder tussenstops wordt aangeboden tussen twee plaatsen die op een afstand van meer dan 200 km van elkaar liggen, op speciaal daartoe gebouwde hogesnelheidslijnen die zijn uitgerust voor gemiddelde snelheden die gewoonlijk gelijk zijn aan of hoger liggen dan 250 km/uur. In Nederland is de spoorweg tussen Schiphol, Rotterdam, Breda en de grens met België weliswaar geschikt voor snelheden tot 300 km per uur, maar de afstand tussen Schiphol en Antwerpen is slechts 147 kilometer. Daarmee voldoet deze spoorweg niet aan de definitie van hogesnelheidspassagiersvervoer in de Europese richtlijnen.

Gebruiksfunctie B is gedefinieerd als spoorwegen bestemd voor goederenvervoer. Dat betekent dat het gaat om spoorwegen die zijn ontworpen voor goederenvervoer, maar die in incidentele gevallen wel gebruikt kunnen worden voor personenvervoer, voor zover dat kan binnen de operationele condities van de betreffende spoorweg. Voorbeelden van sporen met gebruiksfunctie B zijn de Betuweroute en rijkssporen in de havens.

Gebruiksfunctie C zijn spoorwegen die gebruikt worden voor zowel (internationaal) personen- als goederenvervoer. Een groot deel van het huidige hoofdspoor zal waarschijnlijk in gebruiksfunctie C worden ingedeeld.

De herkomst van gebruiksfunctie D

Gebruiksfunctie D omvat de regionale spoorverbindingen. In de technische richtlijnen is deze categorie niet als zodanig terug te vinden in de toepassingsbereikbepalingen en daarmee dus niet anders te behandelen dan de sporen met gebruiksfunctie A, B of C; volledig Europees gereguleerd. Maar de sera-richtlijn onderscheidt wel vormen van regionaal vervoer in de toepassingsbereikbepalingen op het moment dat de lidstaat daar een beroep op doet. Het betreft hier een meer hybride categorie met uitzonderingen in het toepassingsbereik voor regionaal goederenvervoer alsmede voor regionaal personenvervoer. Omdat het zoals eerder aangegeven vanuit beleidsmatige ontwikkelingen wenselijk is om de categorie regionaal vervoer te onderscheiden, heeft de regering deze categorie onderscheiden.

De herkomst van de gebruiksfuncties E en F

De derde groep gebruiksfuncties betreffen de spoorwegen voor «stedelijk of voorstedelijk vervoer per trein of vervoer per tram, metro of lightrailvoertuigen» (afkomstig uit de technische richtlijnen) of «lokale netten» (conform de sera-richtlijn). De technische richtlijnen kennen een meer

vergaand onderscheid. Hierin wordt het onderscheid gemaakt tussen een metro-achtige concepten met spoorwegmaterieel (stedenbaan) en tram-, metro- lightrailnetwerken gemaakt. De sera-richtlijn heeft dat onderscheid niet en noemt alleen «lokale netten» waar beide systemen onder vallen. De regering wenst beide type netwerken te onderscheiden met het oog op toekomstige vervoerbehoefes die mogelijk beter kunnen worden gefaciliteerd met een stedenbaan dan met een lightrail-, metro- of tramsysteem, zoals nu in de huidige Wet lokaal spoor wordt onderscheiden.

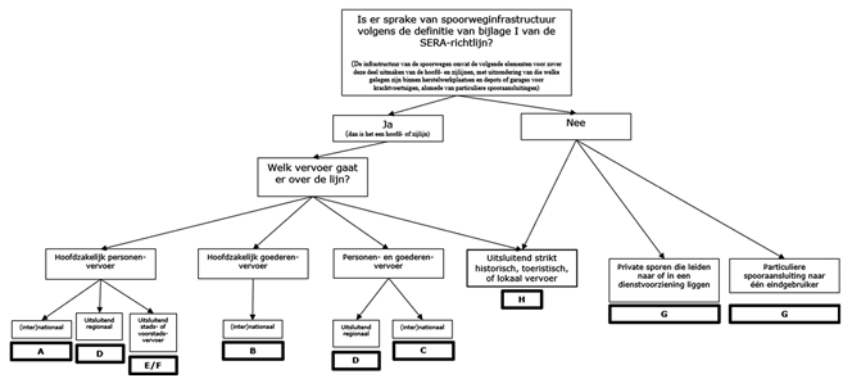
De herkomst van de gebruiksfuncties G en H

De vierde groep kent nog twee gebruiksfuncties. Ten eerste de particuliere spooraansluitingen (G) die de verbinding vormen tussen een spoorweg met gebruiksfunctie B, C, D of F en een eindgebruiker of een dienstvoorziening. Bij een dienstvoorziening moet gedacht worden aan een opstel terrein, een tankplaats, een werkplaats of een schoonmaak- en wasvoorziening voor spoorvoertuigen. Ten tweede de spoorwegen die gebruikt worden voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (H). Bijlage 1 van de sera-richtlijn geeft een lijst met elementen die onderdeel uitmaken van de infrastructuur van de Europese Unie. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor spoorwegen die gelegen zijn binnen herstell-werkplaatsen en depots/garages en voor particuliere spooraansluitingen. Daarnaast kennen de technische richtlijnen nog uitzonderingen voor museumspoorwegen, toeristische spoorwegen of strikt lokaal gebruikte spoorwegen of netwerken.³³ Omdat deze uitzonderingsmogelijkheden zien op bestaande praktijksituaties in Nederland en deze ook al eerder als aparte categorie werden onderscheiden (deze sporen vallen nu onder het Besluit bijzondere spoorwegen), wenst de regering dit onderscheid te behouden en verder uit te splitsen in de gebruiksfuncties G en H. Het blijkt dat de specificaties voor particulier goederenvervoer en particuliere dienstvoorzieningen toch in hoge mate verschillen van de specificaties voor spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik. Dat heeft te maken met het feit dat gebruiksfunctie G per definitie in verbinding staat met de Europese spoorwegruimte en dat voertuigen heen en weer rijden tussen spoorwegen met gebruiksfunctie G en de gebruiksfunctie B, C of D. Dat is niet het geval bij spoorwegen met gebruiksfunctie H: daar kunnen historische spoorvoertuigen in bepaalde gevallen doorrijden op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, maar is geen sprake van doorgaand verkeer vanaf spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D naar spoorwegen met gebruiksfunctie H. Omdat gebruiksfunctie H geen functie vervult in de interne Europese spoorwegmarkt, gelden daarvoor minder Europese regels en meer nationale regels.

Onderstaand schema geeft inzicht in de ordening naar gebruik over de verschillende gebruiksfuncties.

³³ Niet alleen voor strikt lokaal gebruikte netwerken, maar ook voor strikt lokale situaties op grotere netwerken (bijv. binnen gebruiksfuncties A, B, C en D). Deze situaties worden later aangestipt als maatwerkopties op deze grotere netwerken in een zeer beperkt aantal gevallen.

Figuur ordening gebruiksfuncties



De inhoud van de gebruiksfuncties A, B en C

In dit wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de gebruiksfuncties A, B en C, ook al wordt in de Europese regelgeving vaak geen onderscheid gemaakt tussen personen- en goederenvervoer. Toch maakt ook Europa soms onderscheid tussen personen- en goederenvervoer. Een voorbeeld is de TSI infrastructuur (TSI INF, zie hoofdstuk 9) die in de bijlage verschillende prestatieparameters voor passagiersverkeer en goederenverkeer bevat. Deze prestatieparameters bieden ruimte voor differentiatie bij het ontwerp van een spoorweg ten aanzien van het vrije ruimte profiel, de aslast, de snelheid die op de spoorweg gereden kan worden, de nuttige perronlengte en de treinlengte. Deze differentiatie gaat nog verder dan het onderscheid tussen personen-, goederen- dan wel gemengd vervoer. Het is dan aan de infrastructuurbeheerder om op dat detailniveau de meest passende ontwerpeisen toe te passen.

Ook de sera-richtlijn maakt dat onderscheid, waardoor ook ten aanzien van deze categorieën gedifferentieerd kan worden binnen het instrumentarium van de gebruiksvergoeding en prijsprikkels en de capaciteitsverdeling. Het onderscheid tussen deze drie gebruiksfuncties biedt de mogelijkheid om in lagere regelgeving eventueel voor deze gebruiksfuncties te differentiëren.

Dit onderscheid kan helpen om efficiënt te investeren in het spoorstelsel. Goederentreinen zijn over het algemeen veel zwaarder, rijden langzamer en kunnen minder makkelijk van snelheid veranderen dan persontreinen, waardoor een spoorweg die gebruikt wordt voor goederenvervoer volgens andere ontwerpeisen moet worden ontworpen dan een spoorweg die bedoeld is voor persontreinen.

Het is echter niet de bedoeling dat als een spoor is aangewezen voor een bepaald gebruik, een ander gebruik volledig wordt geweerd. Dit zou in strijd zijn met de gedachte dat het Europese spoorweginet in beginsel open moet zijn. Een spoorweg die bedoeld is voor goederenvervoer is ook te gebruiken voor personenvervoer, mits technisch geschikt. De spoorweg wordt daar echter niet specifiek op ontworpen.

Bij het huidige gebruik zijn de meeste spoorwegen die een functie vervullen in het nationale en internationale vervoer in gebruik voor zowel personen- als goederenvervoer. Slechts de spoorweg tussen Schiphol, Rotterdam en de Belgische grens bij Breda is uitsluitend voor personenvervoer (gebruiksfunctie A) in gebruik. De Betuweroute (Rotterdam – Zevenaar – Duitse grens) is voornamelijk voor goederenvervoer (gebruiksfunctie B) in gebruik. Op een deel van deze route vindt incidenteel personenvervoer plaats. Het gaat hier om omgeleid personenvervoer onder de condities en de operationele omstandigheden van een spoorweg ontworpen voor spoorgoederenvervoer – dus om passagierstreinen op

een spoorweg die daar niet voor is ontworpen, maar die op een deel van de route wel veilig kan worden gebruikt door deze treinen.

De inhoud van gebruiksfunctie D

Spoorwegen met gebruiksfunctie D verbinden de kernen die om een stad in landelijk gebied liggen met die stad, zoals bijvoorbeeld in het geval van de spoorweg Leeuwarden – Stavoren. Gezien het relatief geringe vervoervolume zijn de frequenties op dergelijke spoorwegen lager dan in stedelijk gebied. Belangrijk is dat deze regionale spoorwegen vaak onderdeel uitmaken van een netwerk dat zich niet alleen tot het spoor uitstrekt maar samenhangt met (regionale) bus, auto of fietsnetwerken en past bij de ruimtelijke context van het gebied.³⁴ Deze spoorwegen vervullen voornamelijk een regionale vervoerbehoefte, maar zijn wel onderdeel zijn van de Europese spoorwegruimte. Het Europese recht kent weinig verschillen in regelgeving tussen de sporen met de gebruiksfunctie A, B, C en gebruiksfunctie D. Wel zijn er – vaak na notificatie – meer uitzonderingen mogelijk. Voorbeelden zijn de uitzonderingen uit de sera-richtlijn voor spoorwegen van niet strategisch belang voor het Europese net en de uitzondering in de interoperabiliteitsrichtlijn, die het mogelijk maakt om van de geldende standaard voor Europese spoorweginfrastructuur af te wijken als aanleg van spoorweginfrastructuur conform de eisen niet levensvatbaar wordt geacht voor het initiatief.³⁵

De inhoud van gebruiksfunctie E en F

In verschillende beleidsdocumenten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – zoals het Toekomstbeeld OV en de daarbij behorende uitwerkingen – wordt steeds vaker stadsgewestelijk vervoer over spoor genoemd. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een gebruiksfunctie geïntroduceerd die nu nog niet in Nederland bestaat, namelijk gebruiksfunctie E. De regering is van mening dat deze gebruiksfunctie een toegevoegde waarde heeft voor een efficiënt stadsgewestelijk spoorwegvervoer. In de toekomst zouden bijvoorbeeld in de Randstad trajecten voor metro-achtige concepten met spoorwegmaterieel (stedenbaan) aangewezen kunnen worden. In Berlijn (S-Bahn), Hamburg (S-Bahn), Kopenhagen S-Tog en Parijs (RER) zijn dergelijke vormen van vervoer al geruime tijd in gebruik. Dit zijn netwerken die separaat van het hoofdnet opereren, maar waar wel met treinen wordt gereden. Bij verdergaande ontvlechting van vervoervormen in stedelijk gebied, (ontvlechting van sprinters en intercité's) op daarop toegespitste spoorweginfrastructuur, kan op termijn deze optie verkend worden. Dergelijke treinachtige systemen worden gekenmerkt door spoorvoertuigen met veel deuren, een gelijkvloerse instap en een vlakke vloer over de hele lengte van het spoorvoertuig voor vlot in- en uitstappen. Hierdoor kunnen grotere aantallen reizigers tegelijk vervoerd worden dan per tram of metro. Ook kunnen deze treinen snel optrekken en in hoge frequenties rijden. Netten met de gebruiksfunctie F (metro, tram en lightrail) bestaan van oudsher al. Deze situatie wordt in het gemoderniseerde stelsel voortgezet. De gebruiksfuncties E en F zijn beide voor stedelijk en voorstedelijk (lokaal) vervoer bedoeld. Deze gebruiksfuncties zijn met name in technisch opzicht verschillend. Bij gebruiksfunctie E gaat het om een treinsysteem (heavy rail), terwijl bij gebruiksfunctie F sprake is van lichtere systemen van tram, metro en/of lightrailmaterieel. Bij gebruiksfunctie F kan sprake zijn van samenloop van spoor en wegverkeer, zoals bij een tram die door een straat rijdt. Sporen voor gebruiksfunctie E liggen los van het overig verkeer, behalve bij overwegen. Bij lightrailsystemen

³⁴ Eindrapportage LNS Toekomstbeeld OV (Definitief, 10 december 2020), p. 40/41.

³⁵ Artikel 7 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

vallend binnen gebruiksfunctie F en S-Bahn-systemen vallend binnen gebruiksfunctie E kunnen de spoorvoertuigen meer gelijkenis met elkaar vertonen. Er zal dan bij de aanwijzing per geval goed gekeken en gemotiveerd moeten worden waarom een lijn of net dan wel in E dan wel in F wordt ingedeeld.

De inhoud van gebruiksfunctie G

Gebruiksfunctie G wordt toegepast bij particuliere spoorwegen die een aftakking vormen van een spoorweg die deel uitmaakt van het spoorwegsysteem van de Unie. Het gaat specifiek om twee situaties. Ten eerste gaat het om particuliere spoorwegen die gebruikt worden voor goederenvervoer naar een eindgebruiker. Het gaat hierbij om spoorwegen in de haarvaten van het Europese spoorwegnet, zoals bijvoorbeeld in de haven van Rotterdam. Ten tweede vallen ook particuliere spoorwegen die leiden naar of onderdeel zijn van een dienstvoorziening onder deze gebruiksfunctie. Een voorbeeld hiervan zijn de particuliere sporen die leiden naar werkplaatsen van Nedtrain of Stadler of sporen die onderdeel uitmaken van een particulier opstel terrein of een particuliere schoonmaak- en wasvoorziening.

Gebruiksfunctie G is alleen van toepassing op particuliere sporen, die niet met overheidsgeld zijn gesubsidieerd (zoals bijvoorbeeld met PPS-constructies).

Het gaat hier dus uitdrukkelijk niet om sporen die in eigendom zijn of worden geëxploiteerd door een overheidsinstantie of in opdracht van een overheidsinstantie. De sera-richtlijn beschouwt dergelijke sporen als infrastructuur die deel uitmaakt van de Europese spoorwegruimte.³⁶

De inhoud van gebruiksfunctie H

Ook spoorwegen met gebruiksfunctie H bestaan van oudsher in Nederland al, denk aan de bestaande museumlijnen, zoals de Stoomtram Hoorn-Medemblik. Ook deze situatie wordt in het gemoderniseerde stelsel voortgezet. Het gaat om lijnen die functioneel of fysiek gescheiden zijn van het (hoofd-)netwerk en geen functie vervullen in het reguliere personen- of goederenverkeer ten behoeve van de Europese markt.³⁷

Bij gebruiksfunctie H gaat het om historisch gebruik van de spoorweg, bijvoorbeeld door museumorganisaties die tot doel hebben het behouden en in werkende toestand tonen van het historisch materieel. Om te laten zien hoe trein- en tramdiensten er vroeger uitzagen, worden door museumorganisaties passagiers vervoerd binnen de openingstijden van het museum. Dit gebeurt zonder winstoogmerk. De inkomsten die worden gegenereerd met het vervoeren van passagiers komen ten goede aan het behoud van het materieel. Vanwege deze bijzondere functie zijn deze spoorwegen uitgezonderd in de veiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn en gelden nationale regels t.a.v. voertuigen en infrastructuur.

Daarnaast vallen ook toeristische spoorwegen op fysiek of functioneel gescheiden spoorweginfrastructuur onder deze gebruiksfunctie. Deze categorie kan wel gedreven zijn door een winstoogmerk. Op dit moment

³⁶ Zie bijlage 1 van de sera-richtlijn en het schema «ordering naar gebruik» in deze paragraaf. Particuliere infrastructuur is geen *spoorweginfrastructuur* in de zin van de sera-richtlijn. Het begrip spoorweginfrastructuur is daarbij leidend, want daar is ook het begrip spoorweginfrastructuurbeheerder van afgeleid dat zowel in de sera-richtlijn als de technische richtlijnen wordt gebruikt.

³⁷ Functioneel gescheiden betekent een andere vervoerfunctie in het systeem hebben waarmee een andere deelmarkt binnen de Europese spoorwegruimte wordt bediend en waar geen interactie met een andere deelmarkt is. Voorbeeld: een tramnetwerk heeft geen interactie met een treinnetwerk, dat is functioneel gescheiden ook al kunnen beide netwerken wel fysiek, bijvoorbeeld door een wissel, aan elkaar zitten.

kent Nederland een spoorweg voor strikt toeristisch gebruik, namelijk de spoorweg in het Amstelpark in Amsterdam.

Ten slotte kan gebruiksfunctie H worden gebruikt voor spoorwegen voor strikt lokaal vervoer.

In een aantal gevallen valt gebruiksfunctie H binnen de Europese spoorwegregelgeving. Zo is de sera-richtlijn van toepassing op dienstvoorzieningen aan spoorlijnen met gebruiksfunctie H, die verbonden zijn met het Europese spoorwegnet (zie ook het schema in deze paragraaf).

5.2.4 De acht gebruiksfuncties in relatie tot de Europese regelgeving

In deze paragraaf wordt per gebruiksfunctie aangegeven hoe deze aansluit bij de toepassingsbereikbepalingen van de Europese richtlijnen.

Het juridische kader van de gebruiksfuncties A, B en C

Op de gebruiksfuncties A, B en C zijn de sera, de veiligheids-, de interoperabiliteits-, en machinistenrichtlijn van toepassing. De implementatie van deze richtlijnen wordt geregeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het wetsvoorstel.

De huidige Spoorwegwet is zo opgebouwd dat het in veel gevallen niet mogelijk is om in specifieke situaties maatwerk te bieden. Het Europees recht biedt deze mogelijkheid wel. Dit wetsvoorstel neemt de opties voor maatwerk, die uit de richtlijnen of uitvoeringsverordeningen voortvloeien, zoveel mogelijk over. Soms wordt maatwerk voor een bepaalde situatie zowel in een richtlijn als in een uitvoeringsverordening geregeld. In dit wetsvoorstel is dan gekozen om al bij de implementatie van richtlijn deze keuze te maken. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid die de interoperabiliteitsrichtlijn kent om voertuigen voor historisch of toeristisch gebruik uit te zonderen van de maatregelen uit de richtlijn. Ook de rechtstreeks werkende TSI Loc&Pas kent een dergelijke uitzondering. Maar die is niet meer nodig, als op wetsniveau dergelijke voertuigen al zijn uitgezonderd. Het wetsvoorstel bevat grondslagen om voor deze maatwerkmogelijkheden bij amvb nationale regels te stellen. In hoofdstuk 6 van deze toelichting wordt, om dit beter inzichtelijk te maken, per actor ingegaan op zijn positie op het netwerk en de geldende set aan regels.

Het juridisch kader van de gebruiksfunctie D

De gebruiksfunctie D sluit aan bij de uitzonderingsgronden uit de sera-richtlijn. De sera-richtlijn biedt uitzonderingsmogelijkheden voor «regionale netten», «regionale vervoerdiensten» en «lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt». De sera-richtlijn biedt in die gevallen mogelijkheden om bepaalde delen van de richtlijn niet van toepassing te verklaren. Daarbij kan binnen deze gebruiksfunctie gedacht worden aan minder hoge eisen aan een infrastructuurbeheerder, of minder uitgebreide regels voor de capaciteitsverdeling. Dit is bijvoorbeeld denkbaar als een net of lijn met gebruiksfunctie D onder verantwoordelijkheid staat van een decentrale overheid, bijvoorbeeld een provincie. Wel is het zo dat aan een aantal uitzonderingsmogelijkheden een notificatieverplichting is gekoppeld of goedkeuring nodig is van de EC. Ook geldt altijd de bepaling uit de sera-richtlijn dat toegang tot de infrastructuur en dienstvoorzieningen moet worden verschaft als daar om wordt verzocht.

De technische richtlijnen gelden voor sporen met gebruiksfunctie D net zoals voor sporen met gebruiksfunctie A, B of C. Dat wil zeggen dat de veiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn van toepassing zijn, behalve in die gevallen waar van de uitzonderingsmogelijkheden in die richtlijnen gebruik is gemaakt. Als machinisten een trein besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming die over een veiligheidscertificaat moet

beschikken, dan wel een infrastructuurbeheerder die een veiligheidsvergunning nodig heeft, dan is op hen de machinistenrichtlijn van toepassing, tenzij deze machinist alleen rijdt op een gedeelte van deze sporen waar strikt lokaal gebruik is toegestaan.

Voor sporen in deze gebruiksfunctie acht de regering het meer kansrijk om een ontheffing aan te vragen bij de EC om af te zien van de toepassing van één of meer TSI's of delen daarvan op het moment dat een (infrastructureel) project niet levensvatbaar is, bijvoorbeeld doordat de (m)kba niet positief uitpakt door de hoge infrastructurele eisen voor interoperabiliteit.³⁸

Gebruiksfuncties E en F

De veiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn zijn niet van toepassing op metro's, trams, lightrailvoertuigen en netwerken die functioneel gescheiden zijn van de rest van het spoorwegsysteem en die alleen bedoeld zijn voor de exploitatie van lokale stads- of voorstadsreizigersdiensten. De sera-richtlijn biedt de mogelijkheid om netwerken die alleen bedoeld zijn voor lokale, stads- of voorstadsreizigersdiensten uit te sluiten van delen van de richtlijn. De regering heeft er voor gekozen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Deze richtlijnen zijn daarmee geheel of grotendeels niet van toepassing op deze gebruiksfuncties. Daarmee zijn deze netwerken hoofdzakelijk onderworpen aan nationale regels.

In bepaalde gevallen kan er goederenvervoer per trein over spoorwegen met gebruiksfunctie F plaatsvinden. Dat vervoer vindt plaats onder de condities en de operationele omstandigheden van het systeem.

Daarnaast zijn de bepalingen over toegang tot de spoorweginfrastructuur uit de sera-richtlijn van toepassing op spoorwegen of netwerken met gebruiksfunctie E of F. Als sprake is van goederenvervoer over sporen met gebruiksfunctie F gelden ook de bepalingen over de toegang tot dienstvoorzieningen. Dat betekent dat op verzoek aan spoorwegondernemingen toegang tot dienstvoorzieningen op of aan de spoorweginfrastructuur met gebruiksfunctie F verleend moet worden, onder de operationele omstandigheden van het betreffende spoorsysteem. Daarbij kan een vergoeding in rekening worden gebracht.

De machinistenrichtlijn biedt de lidstaat eveneens de mogelijkheid om de richtlijn niet van toepassing te verklaren op machinisten die uitsluitend besturen op metro-, tram- en light-railsystemen en machinisten die uitsluitend besturen op netwerken die functioneel gescheiden zijn en alleen bedoeld worden voor lokale, stads- of voorstadsreizigers- en goederendiensten. In het wetsvoorstel wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit is opgenomen in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden grondslagen vastgelegd om nationale eisen te kunnen stellen aan veiligheidspersoneel, waaronder de bestuurders van spoorvoertuigen op deze netwerken.

Voor sporen met een dergelijke gebruiksfunctie worden zaken over het beheer van de spoorweginfrastructuur, de veiligheid en de indienststelling van spoorvoertuigen of infrastructuur, nationaal geregeld bij of krachtens amvb, zoals dat ook nu voor tram, metro en lightrail sporen in de Wet lokaal spoor het geval is.

Gebruiksfunctie G

De sera-richtlijn beschrijft in bijlage I wat spoorweginfrastructuur is in de zin van de richtlijn. Deze bijlage zondert spoorweginfrastructuur die gelegen is binnen herstelwerkplaatsen en depots of garages voor krachtvoertuigen, alsmede van particuliere spooraansluitingen uit van de Europese spoorweginfrastructuur. Daarmee vallen particuliere spooraan-

³⁸ Artikel 7 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

sluitingen niet onder deze definitie en zijn daarmee geen spoorweginfrastructuur in de zin van die richtlijn. Omdat de meeste regels over het beheer gekoppeld zijn aan het begrip spoorweginfrastructuur, gelden de regels die de sera-richtlijn stelt ten aanzien van (het beheer van) spoorweginfrastructuur niet voor deze gebruiksfunctie.

Is er sprake van een dienstvoorziening aan een spoorweg met gebruiksfunctie G, dan gelden de regels uit de sera-richtlijn over de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen (artikel 13 van de richtlijn). Het recht op toegang tot de spoorweg geldt ook voor de spoorwegen met gebruiksfunctie G (artikel 10, eerste lid).

De spoorwegveiligheidsrichtlijn richt zich in bijna alle artikelen tot de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming. Aangezien particuliere spoorwegaansluitingen niet vallen onder de definitie van de sera-richtlijn, is er ook geen sprake van een infrastructuurbeheerder. De bepalingen uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn die gericht zijn tot de infrastructuurbeheerder zijn daarom niet van toepassing op de private beheerder. De algemene zorgplichtbepalingen in de spoorwegveiligheidsrichtlijn op het spoor (artikel 4, vierde, vijfde en zesde lid) zijn wel van toepassing. Dit wordt geregeld in paragraaf 3.1 van het wetsvoorstel. Daarnaast zullen in de lagere regelgeving nationale regels worden gesteld over gebruiksfunctie G.

In de interoperabiliteitsrichtlijn maken verbindingsslijnen naar dienstvoorzieningen ten dienste van het spoorwegsysteem van de Unie, zoals intermodale terminals, onderdeel uit van het Europees gereguleerde spoorwegsysteem (bijlage I in combinatie met artikel 2, onder 5, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dat betekent dat particuliere spooraansluitingen die naar deze dienstvoorzieningen leiden, dienen te voldoen aan de eisen van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Particuliere spooraansluitingen die naar één eindgebruiker of die naar een andersoortige dienstvoorziening leiden, hoeven niet aan die interoperabiliteitseisen te voldoen. Daarom voorziet het wetsvoorstel voor deze categorie in grondslagen om bij of krachtens amvb nationale regels te stellen over de veiligheid en de indienststelling van spoorvoertuigen en infrastructuur. Dit wordt geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van de wet. De machinistenrichtlijn geldt voor machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Unie besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming, waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of een infrastructuurbeheerder die een veiligheidsvergunning nodig heeft. Dat betekent dat op gebruiksfunctie G de machinistenrichtlijn wel van toepassing is op personeel dat rijdt voor een gecertificeerde spoorwegonderneming, maar niet op personeel dat alleen rijdt ten behoeve van de eigenaar of beheerder, bijvoorbeeld binnen een dienstvoorziening of werkplaats. In dat laatste geval worden nationale regels gesteld.

Gebruiksfunctie H

Spoorwegen met gebruiksfunctie H zijn er in meerdere soorten, zowel in particuliere als publieke eigendomssituaties. Het gaat om spoorwegen die gescheiden zijn van en van geen belang zijn voor de Europese spoorwegmarkt (bijvoorbeeld Stoomtrein Katwijk Leiden in de gemeente Katwijk, waar geen commerciële passagiersdiensten worden verricht) en als zodanig geen onderdeel vormen van de Europese spoorwegruimte, maar ook om sporen die een aftakking vormen van het hoofdnets (bijvoorbeeld Stoomtram Hoorn-Medemblik) en wel onderdeel uit maken van deze ruimte, maar waarvoor de Europese regels uitzonderingsmogelijkheden kennen. De sera-richtlijn geeft in de bepaling over de werkingssfeer aan van toepassing te zijn op spoorwegdiensten. De regering is van mening dat spoorwegen die fysiek afgezonderd zijn van het hoofdnets (fysiek gescheiden) en slechts in gebruik zijn voor historisch of toeristisch vervoer hier niet onder vallen, omdat deze diensten niet beantwoorden

aan een bepaalde vervoerbehoefte zoals de sera-richtlijn schetst. Bovendien zijn deze sporen door hun fysieke scheiding niet te bereiken voor regulier treinverkeer. Ook gelden grote delen van de sera-richtlijn niet voor lijnen in particulier eigendom, aangezien particuliere spoorwegen niet vallen onder de definitie van spoorweginfrastructuur die in deze richtlijn is opgenomen. Voor spoorlijnen met gebruiksfunctie H, die zijn verbonden met het Europese spoorwegnet gelden wel de regels uit de sera-richtlijn ten aanzien van de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen. Dit wordt als zodanig ook in het wetsvoorstel geregeld. De veiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn bieden de nationale overheid de mogelijkheid om infrastructuur en voertuigen bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik uit te zonderen van deze richtlijnen. Nederland maakt van deze mogelijkheid gebruik. Daarom voorziet het wetsvoorstel voor deze categorie in grondslagen om bij of krachtens amvb nationaal regels te stellen over de veiligheid en de indienststelling van spoorvoertuigen en infrastructuur. Dit wordt geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van de wet. De machinistenrichtlijn geldt voor machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Unie besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming, waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of waarvoor een infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning nodig heeft. Dat betekent dat op gebruiksfunctie H de machinistenrichtlijn niet van toepassing is, omdat de museumorganisaties geen gecertificeerde spoorwegonderneming in de zin van de veiligheidsrichtlijn zijn. Wel worden ook hier nationale regels gesteld.

5.3 Het toedelen een gebruiksfunctie aan spoorwegen

Inleiding

Op grond van artikel 1.3 van het wetsvoorstel moet voor elk spoor worden bepaald voor welke gebruiksfunctie een bepaald spoor is bestemd. Voor niet-private sporen moet worden bepaald wie de verantwoordelijke is voor een bepaald spoor (aanwijzen rijks- en decentraal spoor op grond van artikel 1.4 respectievelijk 1.6). Dit geschiedt via een concretiserend besluit van algemene strekking.³⁹ Een spoorweg kan maar één gebruiksfunctie en één verantwoordelijke hebben.

De bepaling van de gebruiksfunctie

Bij de indeling in een gebruiksfunctie zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij het bestaande gebruik.

Bij een aantal gebruiksfuncties is sprake van uitsluitend gebruik door één bepaald type vervoer, dat geldt bijvoorbeeld voor de gebruiksfuncties F (metro's, trams, lightrailvoertuigen en lightrailsystemen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen) en E (netwerken die functioneel gescheiden zijn en alleen bedoeld worden voor lokale, stads- of voorstadsreizigersdiensten). Dit komt voort uit de formulering van de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in de Europese regelgeving. Daar moet het gebruik dan ook binnen vallen.

In andere gevallen geeft de wet aan dat spoorwegen zijn bedoeld voor een bepaald type vervoer, bijvoorbeeld bij de gebruiksfuncties A (bestemd voor personenvervoer) en B (bestemd voor goederenvervoer). Bij deze

³⁹ Naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 20 april 2021 over de aanwijzing van de Hoekse Lijn tot lokale spoorweg (CBB, 20 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:425) is gekozen om de gebruiksfuncties van spoorwegen en de verantwoordelijkheid daarvoor aan te wijzen bij concretiserend besluit van algemene strekking (cbas).

gebruiksfuncties is in beperkte mate gebruik door een ander type vervoer mogelijk, mits het betreffende vervoer mogelijk is op grond van de kenmerken van de infrastructuur. Dus een goederentrein kan bijvoorbeeld in geval van een omleiding vanwege een calamiteit gebruik maken van sporen met gebruiksfunctie A, als deze sporen geschikt zijn voor de aslasten van deze goederentrein. In het Europese infrastructuurregister (hierna: RINF) staan de technische kenmerken van de Europees gereguleerde spoorweginfrastructuur beschreven.

Als het gebruik van een spoorweg veranderd moet worden, bijvoorbeeld als gevolg van veranderingen in het spoorwegnetwerk of om te voldoen aan een veranderende vraag uit de maatschappij, kan een spoorweg ingedeeld worden in een andere gebruiksfunctie. Uiteraard heeft een dergelijke wijziging gevolgen voor te nemen investeringen, omdat er andere ontwerpeisen kunnen gaan gelden. Ook kunnen andere procedures of regels, bijvoorbeeld voor de capaciteitsverdeling, gaan gelden. Deze uitvoeringsgevolgen moeten bij de afweging van het wijzigen van een gebruiksfunctie worden meegewogen. Het concretiserend besluit van algemene strekking waarin de gebruiksfuncties zijn vastgelegd moet hiervoor worden aangepast. Op deze aanpassing is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

In geval van een nieuw aan te leggen spoorweg zal de procedure voor de aanwijzing zoveel mogelijk tegelijkertijd met de besluitvorming over de aanleg zelf plaatsvinden. Zo is al in een vroegtijdig stadium duidelijk welk gebruiksfunctie aan de orde zal zijn en daarmee ook de daarbij behorende vereisten.

Totaalplaat: aanwijzen verantwoordelijke en indelen in een gebruiksfunctie

Op grond van het wetsvoorstel moeten voorafgaand aan de inwerking-treding voor elk spoor twee vragen onafhankelijk van elkaar worden beantwoord: voor welke gebruiksfunctie een bepaald traject is bestemd en wie is de verantwoordelijke voor een bepaald traject. Beide onderdelen worden vastgesteld via een concretiserend besluit van algemene strekking.⁴⁰ Het voornemen is om op een (digitale) kaart vast te leggen wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorwegen en wat de betreffende gebruiksfunctie van de spoorweg is.

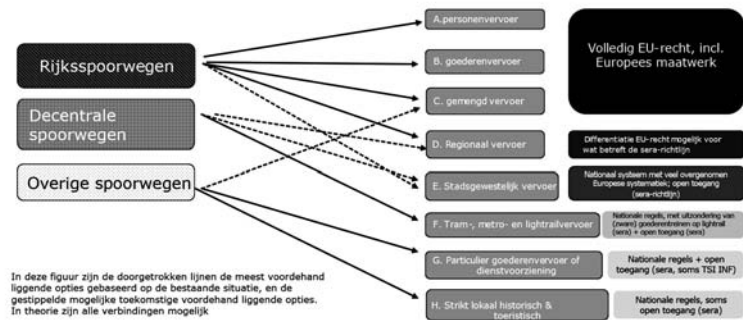
Op het moment van het gereed zijn van beide besluiten is duidelijk welke regels op een bepaald spoortraject gelden. Door raadpleging van deze besluiten of de weergave van de inhoud daarvan op een (digitale) kaart wordt snel duidelijk welke voorschriften op de betreffende spoorweg van toepassing zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is.

In onderstaand schema is dit weergegeven.

Als een spoorweg in onbruik is geraakt en dus geen functie meer vervult voor vervoer, wordt de gebruiksfunctie van spoorweg verwijderd uit de aanwijzing. Bij reactivering of aanleg van een nieuwe spoorweg geldt het omgekeerde.

⁴⁰ Zoals reeds eerder aangegeven is naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 20 april 2021 over de aanwijzing van de Hoekse Lijn tot lokale spoorweg (CBb, 20 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:425) is gekozen om de gebruiksfuncties van spoorwegen en de verantwoordelijkheid daarvoor aan te wijzen bij concretiserend besluit van algemene strekking.

Figuur; Totaalplaat verantwoordelijke, gebruiksfuncties en juridisch kader



5.4 Verhouding gebruiksfunctie met TEN-T-verordening

Om het vrij verkeer van goederen en personen in de EU te stimuleren en mogelijk te maken is het nodig dat er Europese transportverbindingen zijn, en dat daar uniforme technische specificaties gelden. Om dit vorm te kunnen geven heeft de EU in de TEN-T verordening (verordening voor trans Europese transportnetwerken) trans Europese netwerken aangewezen die door de EU-landen heen met elkaar verbonden zijn.⁴¹ Ook voor het spoorwegennet van de Unie heeft dit gevolgen. De TEN-T verordening gaat uit van een interoperabel spoornetwerk en formuleert op een aantal punten specificaties ten aanzien van dat netwerk, zoals elektrificatie, berekend zijn op een bepaalde aslast, geschikt zijn voor bepaalde snelheden en ERMTS-verplichtingen. Daarmee wordt een aantal onderdelen uit de technische specificaties voor interoperabiliteit uitgelicht (zie hoofdstuk 9 van deze toelichting). De TEN-T verordening geeft voor de trajecten die onderdeel uitmaken van het TEN-T netwerk minder ruimte voor maatwerk aan de lidstaat. Eveneens legt de verordening een investeringsverplichting op aan de lidstaat, om te zorgen dat het TEN-T netwerk aan de verordening genoemde vereisten gaat voldoen per 2050. De TEN-T verordening heeft een relatie met de toewijzing van sporen aan gebruiksfuncties. Aangezien de lijnen die onderdeel zijn van het TEN-T netwerk een functie vervullen in de trans Europese spoormarkt, zullen sporen die onderdeel uitmaken van dit netwerk naar alle waarschijnlijkheid worden ingedeeld in de gebruiksfunctie A, B of C. De TEN-T verordening maakt onderscheid tussen verbindingen die bestemd zijn voor het trans Europese personenvervoer, verbindingen die bestemd zijn voor trans Europees goederenvervoer en gecombineerde verbindingen. Deze indeling sluit aan bij het onderscheid dat in deze wetgeving wordt gemaakt tussen de gebruiksfuncties A, B en C.

⁴¹ Verordening (EU) 2024/1679 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013.

6. ACTOREN SPOORWEGSYSTEEM EN SPECIFIEKE SITUATIES

Inleiding

Uitgangspunt van het spoorwegsysteem is dat het spoor wordt bereiden door spoorwegondernemingen en het spoor wordt beheerd door de infrastructuurbeheerder. Naast de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder, bestaan er nog een aantal andere actoren op en rondom het spoor. Sommige actoren ontleen hun bestaan aan Europese verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de nationale veiligheidsinstantie, maar vaak ook zijn het bestaande deelnemers aan het spoorverkeer, die zich sinds jaar en dag op het spoor begeven, maar niet vallen onder de definitie van een spoorwegonderneming uit de sera- of de veiligheidsrichtlijn. Het gaat daarbij om een veelheid aan deelnemers, van onderhoudsbedrijven en aannemers, via bedrijven die alleen rangeerdiensten bieden op de first and last mile tot museumorganisaties. Het is gebleken dat juist voor deze actoren het wettelijk kader lastig te duiden is en in een aantal gevallen knelt. Met de introductie van gebruiksfuncties wordt voor deze actoren de regelgeving inzichtelijker en in een aantal gevallen beter passend gemaakt. Voor de inzichtelijkheid van het stelsel wordt in dit hoofdstuk per actor ingegaan op de verschillende kaders waar deze actor mee te maken heeft. Daarmee beoogt de regering ook praktijksituaties voor verschillende actoren beter te duiden.

6.1 Het beheer van de infrastructuur

Voor alle spoorwegen is een entiteit nodig die de (spoorweg)infrastructuur beheert. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze (infrastructuur)beheerder.

6.1.1 De infrastructuurbeheerder

Dit wetsvoorstel hanteert, anders dan de huidige Spoorwegwet, het begrip infrastructuurbeheerder als breed begrip en niet de term «beheerder». Voor de definitie van infrastructuurbeheerder wordt verwezen naar de sera-richtlijn. Ook in de technische richtlijnen wordt er verwezen naar deze definitie.

Definitie van infrastructuurbeheerder van artikel 3, tweede lid, sera-richtlijn

Infrastructuurbeheerder: een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorweginfrastructuur op een net, en voor de deelname aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur.

Centraal in deze definitie staat het beheer van de spoorweginfrastructuur, zoals die wordt gedefinieerd in bijlage 1 van de sera-richtlijn. Het wetsvoorstel hanteert dezelfde definitie. De gebruiksfuncties A, B, C en D zijn volledig Europeesrechtelijk gereguleerd en de beheerders van deze netwerken zijn infrastructuurbeheerders.

Omdat ook de netwerken die vallen onder de gebruiksfuncties E en F (spoorweg)infrastructuur zijn volgens deze bijlage, zijn de beheerders van deze netwerken ook infrastructuurbeheerders.

De taken

Een infrastructuurbeheerder heeft vastgelegde taken voor het beheer van spoorwegen. Het vervoeren van personen of goederen over het spoor is geen taak van de infrastructuurbeheerder. Wel kan het voorkomen dat een infrastructuurbeheerder ter uitvoering van zijn taken door middel van

tractie gebruik maakt van spoorwegen, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van onderhoud van het spoor of voor het wegslepen van spoorvoertuigen bij calamiteiten. Een infrastructuurbeheerder wordt bij de uitoefening van zijn taken niet als spoorwegonderneming aangemerkt. Wel dient een infrastructuurbeheerder van de spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C en D op basis van de spoorwegveiligheidsrichtlijn te beschikken over een veiligheidsvergunning. Om een dergelijke vergunning te verkrijgen dient de infrastructuurbeheerder te beschikken over een veiligheidsbeheersysteem.

6.1.2. De beheerder

Het begrip infrastructuurbeheerder is gekoppeld aan de term spoorweginfrastructuur. In hoofdstuk 5 van deze toelichting is al aan de orde gekomen dat zijlijnen in particulier bezit geen onderdeel uitmaken van het begrip spoorweginfrastructuur uit de sera-richtlijn. Datzelfde geldt voor een aantal spoorwegen die vallen onder gebruiksfunctie H. Spoorlijnen met deze gebruiksfunctie die in particulier bezit zijn, zijn ook geen onderdeel van de spoorweginfrastructuur uit de sera-richtlijn. Voor deze spoorwegen wordt in dit wetsvoorstel de term «beheerder» geïntroduceerd. De beheerder is degene die een spoorweg operationeel beschikbaar stelt. Er is voor de gebruiksfuncties G en voor sporen met gebruiksfunctie H bewust niet aangesloten bij de definitie van infrastructuurbeheerder, omdat de beheersituaties en de taakverdeling tussen de beheerder en de eigenaar vaak een andere is dan op de sporen binnen de andere gebruiksfuncties. Wel moet ook deze beheerder over een veiligheidsbeheersysteem beschikken. Er is een grondslag voor het stellen van nationale regels in het wetsvoorstel opgenomen.

6.2 De spoorwegonderneming

De (Europese) regels richten zich met name tot «spoorwegondernemingen» en «infrastructuurbeheerders». De Europeesrechtelijke begrippen zijn echter niet eenduidig en ook de huidige Spoorwegwet sluit niet goed op deze begrippen aan. In dit wetsvoorstel is de onduidelijkheid weggenomen. In dit wetsvoorstel is voor de definitie van spoorwegonderneming aangesloten bij de definitie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Alleen in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel wordt aangesloten bij het begrip in de sera-richtlijn, omdat in dit hoofdstuk de sera-richtlijn wordt geïmplementeerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende spoorwegondernemingen op het spoor.

6.2.1. Het begrip spoorwegonderneming

In de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de sera-richtlijn is een definitie van «spoorwegonderneming» opgenomen. De definitie in de spoorwegveiligheidsrichtlijn is breder dan de definitie in de sera-richtlijn. Voor de implementatie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de machinistenrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn (de technische richtlijnen) is het nodig om aan te sluiten bij de definitie uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn en naar deze definitie te verwijzen. De definitie in het wetsvoorstel verschilt op één punt van de definitie in de spoorwegveiligheidsrichtlijn. In het wetsvoorstel staat «of» waar in de spoorwegveiligheidsrichtlijn «en/of» staat. Dit heeft te maken met de wetgevingstechnische regel dat «of» in regelgeving en/of kan betekenen (aanwijzing 3.12, Aanwijzingen voor de regelgeving).

In bovenstaande definitie wordt ook gesproken over ondernemingen die uitsluitend tractie leveren. Een onderneming die uitsluitend tractie levert wordt in dit wetsvoorstel uitgelegd als iedere onderneming die met een voertuig dat tractie levert, gebruik maakt van de spoorweg. Het gaat dan bijvoorbeeld over een bedrijf dat alleen beschikt over een rangeerlocomotief, waarmee hij voertuigen van andere partijen rangeert op spoorwegen die vallen onder dit wetsvoorstel. Leasemaatschappijen en verhuurbedrijven die alleen materieel beschikbaar stellen waarmee anderen vervoer kunnen verrichten, worden niet als spoorwegonderneming aangemerkt.

In de sera-richtlijn is een spoorwegonderneming een onderneming die in het bezit is van een spoorwegondernemingsvergunning en waarvan het vervoer van reizigers of goederen de marktactiviteit of kerntaak is. Voor deze specifieke spoorwegonderneming geldt een vergunningplicht. In de huidige wet is dat de bedrijfsvergunning, in dit wetsvoorstel hernoemd tot spoorwegondernemingsvergunning. Hiermee wordt aangesloten bij de Europese terminologie.

Een spoorwegondernemingsvergunning is dus alleen verplicht voor spoorwegondernemingen voor wie het vervoeren van personen en/of goederen de hoofdactiviteit is. De consequentie van de twee verschillende definities is dat op het Nederlandse spoor spoorwegondernemingen rijden die in het bezit moeten zijn van een spoorwegondernemingsvergunning in de zin van de sera-richtlijn en spoorwegondernemingen die deze vergunning niet hoeven te hebben (maar wel mogen hebben). Voor beide categorieën geldt in een groot aantal gevallen de plicht tot het hebben van een veiligheidscertificaat en het rijden met vergunde machinisten conform de machinistenrichtlijn.

Consequenties van het zijn van een niet-vergunde spoorwegonderneming

De plichten voor de niet-vergunde spoorwegonderneming

Volgens de technische richtlijnen is een actor die zich op het spoor begeeft een spoorwegonderneming als deze personen of goederen vervoert, ook al is dat niet zijn kerntaak. De spoorwegveiligheidsrichtlijn en interoperabiliteitsrichtlijn kennen rechten en plichten toe aan deze spoorwegonderneming.

Het zijn van spoorwegonderneming levert de plicht op tot het hebben van een veiligheidscertificaat, tenzij een vervoerder op grond van de mogelijkheden die de spoorwegveiligheidsrichtlijn biedt is uitgezonderd van de reikwijdte van die richtlijn.

Uitzonderingen komen voor op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D (bijvoorbeeld museumorganisaties of aannemers die niet vervoeren), maar meestal gelden deze uitzonderingen voor een gehele gebruiksfunctie, bijvoorbeeld voor spoorwegen met gebruiksfunctie E of F. Vervoerders die uitsluitend rijden op sporen met gebruiksfunctie E of F zijn wel spoorwegonderneming in de zin van de technische richtlijnen, maar hebben op grond van de Europese richtlijnen niet de plicht tot het hebben van een veiligheidscertificaat. Stadsgevestigde netwerken, dan wel tram-, metro- of lightrailnetwerken zijn uitgezonderd van de maatregelen.

gelen tot uitvoering van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Voor deze gebruiksfuncties worden eisen ten aanzien van de veiligheid van voertuigen en infrastructuur nationaal uitgewerkt.

De rechten voor een niet-vergunde spoorwegonderneming

Het Europese recht op toegang geldt alleen voor spoorwegondernemingen in de zin van de sera-richtlijn, dus vergunde spoorwegondernemingen. Zij kunnen dat recht doen gelden op bijna alle spoorwegen ongeacht de gebruiksfunctie van die sporen.⁴²

Spoorwegondernemingen in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn hebben niet per definitie recht op die toegang. Spoorwegondernemingen die niet beschikken over een spoorwegondernemingsvergunning kunnen als gerechtigde wel een verzoek indienen voor capaciteit op het spoor. Zij kunnen vervolgens op basis van een overeenkomst op grond van artikel 2.32 van het wetsvoorstel toegang krijgen tot sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

Relatie met de (infrastructuur)beheerder

De infrastructuurbeheerder sluit privaatrechtelijk een toegangsovereenkomst af met een vergunde spoorwegonderneming of een overeenkomst op grond van artikel 2.32 met een niet-vergunde spoorwegonderneming. Hierin staan de voorwaarden voor de toegang tot het spoor dat door de betreffende infrastructuurbeheerder wordt beheerd. Op het moment dat er sprake is van een infrastructuurbeheerder voor sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D is de toegang voor een vergunde spoorwegonderneming gekoppeld aan het hebben van een veiligheidscertificaat als bedoeld in de spoorwegveiligheidsrichtlijn om het spoor op te mogen. Dat is Europeesrechtelijk zo bepaald.

(Infrastructuur)beheerders van spoorwegen met gebruiksfunctie E, F, G of H zullen in de meeste gevallen een vergunde spoorwegonderneming toegang moeten geven tot hun sporen, vanwege het ruime toepassingsbereik van de bepalingen over de toegang tot de diensten en dienstvoorzieningen in de sera-richtlijn. Dit recht op toegang kent wel een beperking. De toegang wordt verleend onder de operationele condities van het betreffende netwerk. Dat betekent niet dat deze spoorwegen aan alle technische eisen uit de Europese regelgeving hoeven te voldoen. In een heel enkel geval geldt dit recht op toegang niet en is dat duidelijk bij de beschrijving van het wettelijk kader voor de betreffende gebruiksfunctie in het vorige hoofdstuk aangegeven.

6.2.2 Speciale categorieën spoorwegondernemingen

6.2.2.1. Spoorwegondernemingen die werkzaamheden verrichten aan de spoorweginfrastructuur (aannemers)

Uit de consultatie is gebleken dat het nodig is om in deze toelichting specifiek aandacht te besteden aan de positie van aannemers op het spoor en hun rechten en plichten. Deze uitleg is slechts een duiding van de richtlijnen, de verhouding van deze richtlijnen tot elkaar en de wijze waarop deze richtlijnen zijn geïmplementeerd in nationale regels. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan twee situaties. De eerste situatie betreft de situatie waarbij de aannemer onderhouds-, herstel of verbeteringswerkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur verricht. In

⁴² Het recht op toegang geldt alleen niet voor sporen die van geen betekenis zijn voor de Europese spoormarkt omdat deze niet zijn aangelegd voor spoorvervoerdiensten (artikel 1, tweede lid, van de sera-richtlijn). Dat is bijvoorbeeld de spoorweg Stoomtrein Katwijk Leiden in Katwijk.

de tweede situatie vervoert de aannemer onderhoudsmaterieel of grondstoffen van een locatie naar de werklocatie.

Het verrichten van werkzaamheden

Infrastructuurbeheerders schakelen vaak aannemers in om onderhouds-, herstel- of verbeteringswerkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur te verrichten. De aannemer werkt dus in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de infrastructuurbeheerder. Hierbij kan het gaan om werkzaamheden aan spoorweginfrastructuur die tijdelijk gesloten is voor het normale verkeer, maar ook om werkzaamheden aan sporen die wel open zijn voor het normale verkeer. Tijdens deze werkzaamheden kunnen voertuigen over het spoor bewegen, bijvoorbeeld om nieuwe rails neer te leggen. Dit wordt niet beschouwt als het vervoeren van goederen of personen. Als het voertuig ook geen tractie levert, is de aannemer in deze hoedanigheid geen spoorwegonderneming in de zin van de technische richtlijnen. In deze gevallen werkt de aannemer onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder die die aannemer heeft ingehuurd. Beide partijen moeten onderling een overeenkomst sluiten, waarin de rechten en plichten ten opzichte van elkaar worden geregeld, bijvoorbeeld een aannemingsovereenkomst. In die overeenkomst wordt ook geregeld wie aansprakelijk is als schade ontstaat aan de spoorweginfrastructuur door de activiteiten van de aannemer.⁴³ De aannemer is jegens de werknemers van zijn aannemersbedrijf verantwoordelijk voor de uitvoering van arbeidsomstandighedenwetgeving.

Hierbij is het relevant om te bepalen wat de scope is van het werk (zie ook paragraaf 6.3), dus wat onder het veiligheidsbeheersysteem valt van de (infrastructuur-) beheerder en wat niet. Ritten van en naar een depot dat ten behoeve van de werkzaamheden is ingericht over spoor dat niet in exploitatie is en waarbij geen materialen, spoormachines of personeel wordt vervoerd, worden niet gezien als vervoer, maar als onderdeel van de werkzaamheden en vallen daarmee onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder (of spoorwegonderneming) ten behoeve waarvan het werk wordt gedaan.

Aan- en afvoerritten

Op het moment dat een aannemer materialen, spoormachines of personeel over het spoor overbrengt naar de plek waar de werkzaamheden worden verricht, een zogenaamde aan- en afvoerrit, is hij een spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De aannemer zal dan in het bezit moeten zijn van een veiligheidscertificaat. Omdat de hoofdactiviteit van een aannemer niet het vervoeren van goederen of passagiers betreft, hoeft de aannemer geen spoorwegondernemingsvergunning te hebben. De aannemer mag wel een spoorwegondernemingsvergunning aanvragen. In dat geval gelden echter niet alleen de rechten ten aanzien van het zijn van vergunde spoorwegonderneming, maar ook de plichten.

6.2.2.2 Museumorganisaties

Nederland kent een aantal museumorganisaties die rijden met historisch spoorwegmaterieel. Deze museumorganisaties hebben als oogmerk het bewaren en werkend tonen van dit materieel. Dit oogmerk is vastgelegd in de statuten van de organisatie. Deze museumorganisaties hebben vaak de

⁴³ Zie ook artikel 4, derde lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

rechtsvorm van een vereniging of stichting en een ANBI-status.⁴⁴ Bezoekers kunnen binnen de openingstijden van het museum met een historische trein of tram meerijden. Museumorganisaties rijden op spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C, D, F of H.

Historisch (of toeristisch) materieel of attractie

Spoorvoertuigen voor historisch of toeristisch gebruik die op niet in de openbare ruimte liggende sporen opereren en niet verbonden zijn met een spoorweg die in de openbare ruimte ligt, vallen niet onder het toepassingsgebied van de Spoorwegwet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de trein in De Efteling of de trams in het Openluchtmuseum. Omdat de infrastructuur binnen een attractiepark gelegen is, worden deze spoorwegen gezien als attractie. Ook modelspoorwegen, zoals in het Haagse Zuiderpark, worden als attractie gezien, vanwege de omvang van de treinen en de spoorwijdte van de infrastructuur. Het toepasselijke regime is in al deze gevallen de Warenwet, waarbij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit de toezichthoudende en handhavende instantie is. Dit wetsvoorstel beoogt hier geen verandering in aan te brengen. Zij worden geacht op grond van artikel 1 van de sera-richtlijn geen deel uit te maken van de Europese spoorwegruimte.

Museum- en toeristische organisaties op sporen met gebruiksfunctie F

Op de tramnetwerken in de grote steden rijden museumorganisaties met historische trams. Deze voertuigen en hun bestuurders moeten voldoen aan de van toepassing zijnde regels voor gebruiksfunctie F. De regels voor de voertuigen en voor het personeel zijn gelijk aan de regels die nu gelden op grond van de Wet lokaal spoor.

Museum- en toeristische organisaties op sporen met gebruiksfunctie H

Als spoorwegen met de gebruiksfunctie H worden aangewezen spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik die geheel of ten dele zijn gelegen in de openbare ruimte. In het wetsvoorstel wordt gebruiksfunctie H met opzet mogelijk gemaakt voor zowel strikt historisch gebruik, waarbij het oogmerk ligt op het voor het nageslacht bewaren en werkend tonen van historisch materieel, als ook voor spoorwegen met strikt toeristische doeleinden en spoorwegen die niet verbonden zijn met het Europese spoorwegnet en daarmee strikt lokaal zijn. Deze spoorwegen liggen in openbaar gebied en kunnen de openbare weg kruisen. Voor deze spoorwegen gelden nationale regels over spoorwegveiligheid. Zo moet de organisatie op grond van nationale regels in het bezit zijn van een veiligheidsbeheersysteem en onder toezicht staan van de NVi en moeten bestuurders van dergelijke voertuigen voldoen aan nationale eisen. Deze nationale eisen worden vormgegeven op amvb-niveau. Voor de indienstelling van de voertuigen en ingebruikname van de spoorweg is geen vergunning nodig. Wel moet de exploitant van sporen met gebruiksfunctie H (meestal een museumorganisatie) beschikken over een veiligheidsbeheersysteem waarin het beheer t.a.v. voertuigen en infrastructuur is vastgelegd. Deze eisen zijn vergelijkbaar met de huidige eisen die zijn vastgelegd in het Besluit bijzondere spoorwegen.

⁴⁴ Een algemeen nut beogende instelling (ANBI), zoals gedefinieerd in art. 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), beoogt het nastreven van enkele limitatief opgesomde categorieën doelen die geacht worden in het algemeen belang te zijn.

Museumorganisaties op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D

Behalve op spoorwegen met gebruiksfunctie H rijden er ook museumorganisaties op sporen met de gebruiksfunctie A, B, C of D. Op deze sporen is het Europees recht van toepassing op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders. De Europese richtlijnen bieden echter de mogelijkheid om voertuigen voor strikt historisch gebruik uit te zonderen van de maatregelen tot uitvoering van deze richtlijn.

Een museumorganisatie is geen spoorwegonderneming waarvoor een spoorwegondernemingsvergunning vereist is. Een museumorganisatie heeft niet als voornaamste activiteit het vervoeren van passagiers zoals de sera-richtlijn stelt. De voornaamste activiteit is het restaureren en onderhouden van historische spoorvoertuigen. Daarmee vallen museumorganisaties niet binnen het toepassingsbereik van deze richtlijn. Een museumorganisatie vervoert wel passagiers en kan wel volgens een dienstregeling rijden, maar die dienstregeling is gekoppeld aan de openingstijden van een spoorwegmuseum of museumspoorweg en het vervoer is bedoeld historisch spoorwegmaterieel in werkende toestand te tonen. Daarmee is het naar de aard van het vervoer geen concurrerend (openbaar) vervoer. Deze organisaties hebben ook geen winstoogmerk. De opbrengsten die uit de ritten worden gegenereerd worden aangewend voor het in stand houden van de collectie voertuigen.

Een museumorganisatie is in principe wel een spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, maar de spoorwegveiligheidsrichtlijn biedt de mogelijkheid aan de lidstaten om te bepalen dat de maatregelen tot uitvoering van deze richtlijn niet van toepassing zijn op infrastructuur en voertuigen voor stikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik. In dit wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dat betekent dat museumorganisaties in Nederland niet hoeven te beschikken over een veiligheidscertificaat op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Wel zal in het wetsvoorstel een grondslag worden opgenomen om bij lagere regelgeving een nationaal kader te creëren waaraan deze museumorganisaties moet voldoen. Daarin zullen ook eisen worden opgenomen t.a.v. het veiligheidsbeheersysteem van museumorganisaties. De te treffen veiligheidsmaatregelen in het veiligheidsbeheersysteem worden afgestemd op de aard en omvang van de activiteiten van de museumorganisatie. Als een museumorganisatie vanaf een spoorweg met gebruiksfunctie H op een beperkt deel van een spoorweg met gebruiksfunctie A, B, C of D rijdt, zonder menging met regulier treinverkeer zullen de eisen beperkter zijn dan wanneer een museumorganisatie opereert op het gehele net gemengd met regulier treinverkeer.

Ook hoeven spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik niet onderhouden te worden door een ECM-gecertificeerde werkplaats (zie hoofdstuk 8).⁴⁵ Het onderhoud moet aan nationale eisen voldoen. Een oud spoorvoertuig waarmee vervoer wordt verricht dat van invloed is op de het Europese spoorwegsysteem geldt niet als een voertuig voor strikt historisch gebruik en moet wel voldoen aan alle van toepassing zijnde Europese regels.

De uitzondering van de toepassing van de spoorwegveiligheidsrichtlijn geldt niet voor spoorwegondernemingen met een toeristisch doel, zoals een restauranttrein. Dergelijke organisaties werken op commerciële basis en verrichten daarmee personenvervoerdiensten. Zij hebben een winstoogmerk. Ze vallen daarom niet onder de uitzondering uit de

⁴⁵ Entity in Charge of Maintenance.

spoorwegveiligheidsrichtlijn, maar zijn een vergunde spoorwegonderneming met een (Europees) veiligheidscertificaat.

De interoperabiliteitsrichtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik uit te zonderen van de werking van de interoperabiliteitsrichtlijn. In dit wetsvoorstel wordt van deze uitzonderingsgrond gebruik gemaakt. In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om nationale eisen te stellen aan spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik. De eisen zullen vooral betrekking hebben op compatibiliteit met de infrastructuur en detecteerbaarheid, zoals de eis om ATB⁴⁶ of ERTMS te hebben in de gevallen dat spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik rijden op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D waar dergelijke voorzieningen zijn aangebracht.

Treinbestuurder of vergund machinist

Uit de machinistenrichtlijn volgt dat, wanneer een spoorwegonderneming geen Europees veiligheidscertificaat nodig heeft, de bepalingen van de machinistenrichtlijn niet van toepassing zijn op het besturen van de treinen. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel is daarom niet van toepassing op het besturen van spoorwegmaterieel dat alleen strikt historisch wordt gebruikt door een museumorganisatie. Uit oogpunt van spoorwegveiligheid is het noodzakelijk om het besturen van treinen voor strikt historisch gebruik te reguleren. Een grondslag voor het stellen van nationale regels over de geschiktheid en bekwaamheid van bestuurders is opgenomen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Wanneer strikt historisch vervoer wordt verricht door (een organisatieonderdeel van) een spoorwegonderneming die vervoerdiensten verricht of wanneer een museumorganisatie onder het unieke veiligheidscertificaat van een spoorwegonderneming rijdt, zal aan alle vereisten die gelden voor een gecertificeerde spoorwegonderneming moeten worden voldaan. Met andere woorden, er zal gereden moeten worden met vergunde machinisten en gebruik moeten worden gemaakt van een Europees gereguleerd veiligheidsbeheersysteem, ingediend via de One-Stop Shop en goedgekeurd door het ERA of NVi.

6.2.2.3 Zelffrangeerders bij fabrieksterreinen of werkplaatsen

Zelffrangeerders komen voor op meerdere plaatsen aan de uiteinden van het spoorwegsysteem. Onder het «zelffrangeren» wordt verstaan het rangeren met spoorvoertuigen door anderen dan een gecertificeerde spoorwegonderneming of een vergunde infrastructuurbeheerder. Het «zelffrangeren» maakt het mogelijk om op elk gewenst moment in het productieproces van het aangesloten bedrijf een spoorvoertuig, c.q. lading, aan- of af te voeren. Deze handelwijze verhoogt de flexibiliteit en verlaagt de kosten voor de aangeslotene op het spoorwegnet.

Er zijn twee vormen van «zelffrangeren». De eerste vorm is het rangeren van goederenwagens op het eigen bedrijfsterrein of op de eigen bedrijfs-spooraansluiting (spoorwegen met gebruiksfunctie G). Er wordt daarbij geen gebruik gemaakt van EU-gereguleerd spoor. De tweede vorm is praktisch identiek, maar er wordt tevens gebruik gemaakt van een beperkt deel van het EU-gereguleerde spoor waarop strikt lokaal gebruik is toegestaan. Tussen een emplacement dat deel uitmaakt van het Europees gereguleerde spoor en de eigen sporen op een bedrijfslocatie worden spoorvoertuigen (vaak goederenwagens) door een zelffrangeerder aan- en afgevoerd. Een gecertificeerde spoorwegonderneming verzorgt het

⁴⁶ Automatische treinbeïnvloeding.

vervoer vanaf een dicht bij het bedrijf gelegen emplacement naar een bestemming in binnen- of buitenland en omgekeerd.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij werkplaatsen, waar een werkplaatsmonteur treinen ophaalt van of klaarzet op sporen die vallen in de gebruiksfunctie A, B, C of D. Ondanks het feit dat dit sporen zijn die onder het Europees recht vallen is er ook in deze gevallen maatwerk mogelijk, waardoor het mogelijk is nationale regels op te stellen voor de zelfrangeerder of werkplaatsexploitant die proportioneel zijn, maar wel voldoende waarborgen kennen voor de veiligheid.

Relatie met gebruiksfunctie G

Omdat de spoorwegen naar werkplaatsen en fabrieken of op deze terreinen vaak particuliere sporen zijn, zullen zij over het algemeen vallen in gebruiksfunctie G. Spoorbewegingen die op deze sporen plaatsvinden zijn gebonden aan nationale vereisten.⁴⁷ Deze nationale vereisten kunnen gaan over het veiligheidsbeheersysteem, het in te zetten materieel of de kwalificatie van degene die met de treinen rijdt op spoorwegen met deze gebruiksfunctie. Ook in deze gevallen vormt veilig spoorgebruik het uitgangspunt.

Zelfrangeerders op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D

Zelfrangeerders of werkplaatsexploitanten (dit kunnen ook terminalhouders zijn die met voertuigen binnen de dienstvoorziening rijden) die opereren op een gedeelte van de spoorweg met gebruiksfunctie A, B, C of D waar strikt lokaal gebruik is toegestaan, zijn in een dergelijke situatie wel spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Ze hoeven echter niet te beschikken over een uniek veiligheidscertificaat als ze alleen rijden op sporen in particulier eigendom en/of op sporen waar strikt lokaal gebruik is toegestaan⁴⁸. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om eisen te kunnen stellen aan het veiligheidsbeheersysteem van bedrijven die geen gecertificeerde spoorwegonderneming zijn en aan personen die voertuigen besturen voor strikt lokaal gebruik. Ook voor de toelating van voertuigen die alleen strikt lokaal worden gebruikt zullen nationale regels worden gesteld. De grondslag hiervoor is opgenomen in hoofdstuk 4 van de wet. Deze lokaal opererende bedrijven zijn geen vergunde spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn, aangezien hun oogmerk niet het daadwerkelijk vervoeren van goederen over het netwerk is.

Onder het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder

Zelfrangeerders kunnen ook in opdracht van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder rangeerwerkzaamheden op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D uitvoeren. In dat geval spreekt de Europese regelgeving van «siding operator». Deze «siding operators» opereren aan de randen van het spoorwegnetwerk. Siding operators opereren onder het veiligheidsbeheersysteem van een gecertificeerde spoorwegonderneming of een vergunde infrastructuurbeheerder. De verantwoordelijkheid voor een veilige operatie ligt op een dergelijk moment bij de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder onder wiens veiligheidsbeheersysteem wordt gewerkt. De aansprakelijkheid moet onderling met overeenkomsten geregeld worden.

⁴⁷ Tenzij onderdeel uitmakend van een overslag terminal of intermodale hub, zie hoofdstuk 5 van deze toelichting, en er is meestal sprake van het recht op toegang tot de dienstvoorziening.

⁴⁸ Op grond van artikel 2, derde lid, onderdelen a en b, van de veiligheidsrichtlijn.

6.3 Baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem

Spoorwegen zijn soms niet beschikbaar voor gebruik. Dat kan zijn omdat er onderhoud moet plaatsvinden aan het spoor of dat het spoor en/of de bijbehorende voorzieningen, zoals seinen of detectielussen, moeten worden vernieuwd of verbeterd. Daarnaast kan een situatie zoals een breuk in de bovenleiding of een defecte trein ervoor zorgen dat het spoor niet beschikbaar is voor de reguliere bedrijfsvoering. In dergelijke situaties zijn passende maatregelen nodig. In bovengenoemde situaties is sprake van buitendienstgesteld spoor of spoor dat tijdelijk buiten gebruik is.

Europese regels t.a.v. buitendienst en buitengebruik gesteld spoor

De Europese regelgeving regelt al het nodige voor situaties waarin sporen buitengebruik of buitendienst zijn gesteld.

- De interoperabiliteitsrichtlijn en de daarbij horende uitvoeringsverordening TSI exploitatie en verkeersleiding (TSI OPE, zie hoofdstuk 9 van deze toelichting) kennen regels voor situaties waarin sprake is van «gestoord bedrijf». In de TSI OPE is aangegeven dat de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming voorwaarden en procedures moeten opstellen voor de tijdelijke exploitatie bij gestoord bedrijf.
- De machinistenrichtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid machinisten die rijden op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of verbetering van het spoorstelsel vrij te stellen van verplichtingen die voortvloeien uit de machinistenrichtlijn. Nederland maakt van deze mogelijkheid gebruik.⁴⁹
- Daarnaast kent de TSI locomotieven en reizigersvoertuigen (TSI Loc&Pas) bepalingen over mobiele uitrusting voor de bouw en het onderhoud van spoorweginfrastructuur. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen spoormachines en infrastructuurinspectievoertuigen. De TSI Loc&Pas maakt geen onderscheid tussen sporen die in exploitatie zijn of baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer. Wel maakt deze TSI onderscheid tussen spoormachines in werkmodus en spoormachines in vervoermodus. Op spoormachines in werkmodus is deze TSI niet van toepassing. Voor de situaties waarin spoormachines in werkmodus zich bevinden op baanvakken die niet zijn gesloten voor het overige verkeer zullen hiervoor aanvullende regels worden gesteld. Een grondslag hiervoor is in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel opgenomen.

Met deze Europees gereguleerde onderdelen is al enige invulling gegeven aan de regulering van baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer. Aangezien het om uiteenlopende situaties kan gaan en het ook nodig kan zijn om voor een korte periode baanvakken te sluiten voor het reguliere verkeer, wordt bij de uitwerking van de lagere regelgeving bezien of aanvullende nationale regelgeving nodig is. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel is hiervoor een grondslag opgenomen.

6.4 Vergunningverlenende en Uitvoerende organisaties

De Nationale Veiligheidsinstantie (NVi)

De spoorwegveiligheidsrichtlijn verplicht iedere lidstaat een nationale veiligheidsinstantie in te stellen. Deze instantie oefent onder meer taken

⁴⁹ Artikel 2, derde lid, onderdeel d, van de machinistenrichtlijn.

uit op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, interoperabiliteitsrichtlijn en machinistenrichtlijn. Het betreft bijvoorbeeld:

- de afgifte van veiligheidscertificaten voor zover zij alleen betrekking hebben op het gebruiksgebied Nederland;
- het verlenen van veiligheidsvergunningen aan in Nederland opererende infrastructuurbeheerders;
- de afgifte van ECM-certificaten voor erkende werkplaatsen;
- het verlenen van voertuigvergunningen en typegoedkeuringen (voor zover deze voertuigen alleen in Nederland rijden);
- het afgeven van machinistenvergunningen en het houden van een register van machinistenvergunningen;
- controleren dat interoperabiliteitsonderdelen voldoen aan essentiële eisen;
- het toekennen van voertuignummers;
- het uitdragen en monitoren van veiligheidsregelgeving en waar nodig handhaven;
- het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen;
- het erkennen van opleidingsinstituten.

De NVi opereert hierbij in een speelveld dat Europees gereguleerd is, vaak als Europese speler, in overleg met nationale veiligheidsinstanties van andere EU-lidstaten en het ERA. Dat geldt met name bij de gebruiksfuncties A, B, C en D. Naast deze taken ziet de NVi ook toe op de naleving van de regels uit dit wetsvoorstel en kan de NVi handhavend optreden bij overtreding van deze regels. Dit wordt geregeld in hoofdstuk 7 van de wet.

De spoorwegveiligheidsrichtlijn bepaalt dat een nationale veiligheidsinstantie wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk is van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. Mits deze onafhankelijkheid gewaarborgd wordt, kan de betrokken instantie een afdeling zijn binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie.⁵⁰ Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid die de spoorwegveiligheidsrichtlijn biedt dat deze instantie een afdeling binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie kan zijn. Daarom bepaalt artikel 1.11 dat de Minister een dienst van zijn ministerie aanwijst als de NVi. Naar verwachting zal dat de ILT zijn, die nu ook al taken van de nationale veiligheidsinstantie uitoefent. Onder de huidige Spoorwegwet zijn de verschillende taken van de nationale veiligheidsinstantie geattribueerd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat mandateert deze taken aan de ILT en de Stichting Veiligheid Vakmanschap & Railvervoer (VVRV). In dit wetsvoorstel wordt geen mandaatconstructie voorgesteld, omdat dit op gespannen voet staat met artikel 16, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, volgens welke de taken niet kunnen worden belegd bij een entiteit die overheidsopdrachten toekent (zoals bijvoorbeeld de rol van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als concessieverlener voor het personenvervoer per trein over het hoofdrailnet zou kunnen worden opgevat). De uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn en machinistenrichtlijn voortvloeiende taken en bevoegdheden van de NVi worden in dit wetsvoorstel per taak geattribueerd aan de persoon die aan het hoofd staat van NVi. Attributie houdt in dat het hoofd van de NVi deze bevoegdheden op eigen naam uitoefent en dat de Minister deze bevoegdheden niet langer zelf kan uitoefenen. Anders dan bij mandaat worden die bevoegdheden dus niet langer namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd, zoals onder de huidige Spoorwegwet het geval is. Hier doet niet aan af dat het hoofd van de NVi een ondergeschikte is van de Minister.

⁵⁰ Artikel 16, eerste en derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

Daarnaast wordt voorgesteld vergelijkbare taken en bevoegdheden met betrekking tot spoorwegen waarop de richtlijnen niet van toepassing zijn, ook aan de NVi te attribueren. Hiermee wordt voorkomen dat vergelijkbare bevoegdheden met betrekking tot de spoorwegen in het ene geval namens het hoofd van de NVi worden uitgeoefend en in het andere geval door diezelfde instantie, maar dan in mandaat van de Minister. Ook de handhaving wordt behoudens de onderdelen die bij een andere toezichthoudende instantie, zoals de ACM, of de Minister liggen, neergelegd bij de NVi (zie verder hoofdstuk 8 en 12).

Het wetsvoorstel voorziet in een algemene grondslag om regels te kunnen stellen over de taken van de NVi en de uitoefening van die taken (artikel 1.11, derde lid). Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een beperking van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister jegens de NVi om de onafhankelijkheid van de NVi te waarborgen (artikel 1.12). Als het hoofd van de NVi een onderzoek wil verrichten dat om beleidsmatige redenen wellicht minder goed uitkomt, mag dat geen reden zijn om de NVi te verhinderen dit onderzoek te verrichten of af te ronden.

Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA)

De Europese Commissie streeft naar een geleidelijke totstandbrenging van één Europese Spoorwegruimte. Daarom is in 2004 het Spoorwegbureau van de Europese Unie (European Railway Agency, ERA) opgericht, om binnen het bestaande institutionele kader een Europees bureau te hebben dat zich richt op spoorwegveiligheid en interoperabiliteit. Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket zijn de taken van het ERA toegenomen en zijn de taken van de nationale veiligheidsinstanties verschoven naar Europees niveau. Het belangrijkste doel van het ERA is de bevordering van die Europese spoorwegruimte zonder grenzen zodat de spoorwegsector kan groeien, meer interoperabel wordt en tegelijkertijd niet inboet op spoorwegveiligheid. Taken die het ERA erbij heeft gekregen om dit te bevorderen, zijn het afgeven van vergunningen (voor voertuigen) en veiligheidscertificaten (voor spoorwegondernemingen), in die gevallen dat het gaat om spoorvervoer dat lidstaat overstijgend is. Daarnaast biedt het ERA technische ondersteuning bij het opstellen van (gewijzigde) TSI's en gemeenschappelijke veiligheidsmethoden en -doelen. Ook op ERTMS-gebied is het ERA de systeemautoriteit en neemt het ERA beslissingen over goedkeuring voorafgaand aan aanbestedingen in verband met ERTMS-baanuitrusting om op die manier te zorgen voor een geharmoniseerde uitvoering van het ERTMS in de EU. De taken en bevoegdheden van het ERA zijn vastgelegd in de «Verordening over Europees Spoorwegbureau».⁵¹

Toezichthoudende instantie op het functioneren van de spoorwegmarkt

De sera-richtlijn is de bakermat van de Europese spoorwegruimte door vooral de marktprincipes op deze markt vorm te geven, zoals uniforme principes voor de vormgeving van spoorwegondernemingen en hun verhouding tot de infrastructuurbeheerder, uniforme principes rond de verdeling van capaciteit en opbouw van de gebruiksvergoeding. De sera-richtlijn introduceert daarvoor een onafhankelijke toezichthoudende instantie. Deze instantie is volgens de sera-richtlijn een afzonderlijke overheidsinstantie die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en wat de besluitvorming betreft juridisch gescheiden en onafhankelijk opereert. In Nederland is deze toezichthoudende instantie de ACM.

⁵¹ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016, betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG), nr. 881/2004.

Bij deze instantie kan een gerechtigde binnen de spoorsector een klacht indienen als deze zich oneerlijk of ongelijk behandeld of benadeeld voelt door beslissingen van de infrastructuurbeheerder of, indien van toepassing, de spoorwegonderneming of de exploitant van een dienstvoorziening. Ook kan de toezichthoudende instantie eigener beweging optreden. De ACM, heeft als toezichthoudende instantie tevens de opdracht om nauw samen te werken met de instantie die de spoorwegondernemingsvergunning afgeeft (in Nederland momenteel de ILT).

Ook draagt de richtlijn de toezichthoudende instantie op om regelmatig de gebruikers van spoorvervoerdiensten voor goederen en passagiers te raadplegen om zo het standpunt van de toezichthoudende instantie aan te laten sluiten op de spoorwegmarkt in de betreffende lidstaat. De besluiten van de toezichthoudende instantie zijn bindend voor alle betrokken partijen en zijn niet onderworpen aan toezicht door een andere bestuursrechtelijke instantie. De toezichthoudende instantie moet haar besluiten ten uitvoer kunnen leggen door middel van passende sancties, waaronder boetes. Indien de toezichthoudende instantie acteert op een weigering capaciteit te verlenen, of tegen de voorwaarden van een capaciteitsaanbod, besluit de toezichthoudende instantie ofwel dat er geen wijziging van het besluit van de infrastructuurbeheerder nodig is, ofwel dat het betwiste besluit overeenkomstig haar instructies wordt gewijzigd. Tegen het besluit van de toezichthoudende instantie staat een gang naar de rechter open. (Zie verder ten aanzien van het bestuurlijk instrumentarium van de toezichthoudende instantie, en de rechtsbescherming hoofdstuk 12 van deze toelichting).

Accrediterende instantie

De spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn kennen bindende procedures voor het afgeven van een veiligheidscertificaat en type- of voertuigvergunning. Voor deze procedures is vereist dat een conformiteitsbeoordeling gedaan wordt dan wel een Europese keuringsverklaring wordt afgegeven. Deze verklaringen worden afgegeven door conformiteitsbeoordelingsinstanties die ofwel zijn aangemeld ofwel zijn aangewezen. Deze aanmelding of aanwijzing wordt verkregen na accreditering van deze conformiteitsbeoordelingsinstanties. Het ERA en een meerderheid van de lidstaten onderschrijven de voorkeur om bij de beoordeling van een verzoek tot aanmelding gebruik te maken van accreditatie. Een voorkeur voor accreditatie sluit tevens aan bij het ICN-rapport uit 2014 over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, waarbij accreditatie als meest voor de hand liggende methode wordt gezien om de onafhankelijkheid en deskundigheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties aan te tonen.⁵² Op grond van de Verordening 765/2008 wijst de lidstaat slechts één nationale accreditatie-instantie aan per lidstaat. In Nederland is dat de Raad voor Accreditatie. De Raad voor Accreditatie fungeert dan ook als accreditatie-instantie voor in Nederland gevestigde ondernemingen, aldus artikel 7 van Verordening 765/2008.

⁵² Advies van de Raad van State van 14 december 2023, No. W17.23.00203/IV.

7. TOEGANG TOT SPOORWEGINFRASTRUCTUUR

7.1 Eén Europese spoorwegruimte

Inleiding

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de toegang tot de spoorweginfrastructuur, vergoedingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, capaciteitsverdeling en dienstvoorzieningen. In dit hoofdstuk is de sera-richtlijn⁵³ geïmplementeerd die de instelling van één Europese spoorwegruimte beoogt. Deze Europese spoorwegruimte wordt Europees gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een Europese interne markt waarin vrij verkeer van goederen, diensten en personen door de hele Europese Unie wordt gewaarborgd.

Zoals in paragraaf 6.2.1 is aangegeven, wordt in hoofdstuk 2 van de wet een andere definitie van het begrip spoorwegonderneming gebruikt, dan in de rest van dit wetsvoorstel. In dit hoofdstuk wordt hoofdstuk 2 van de wet toegelicht, daarom wordt in dit hoofdstuk met een spoorwegonderneming bedoeld op een spoorwegonderneming die in het bezit is van een spoorwegondernemingsvergunning en waarvan het vervoer van reizigers of goederen de marktactiviteit of kerntaak is. Als een passage (ook) betrekking heeft op een spoorwegonderneming die geen spoorwegondernemingsvergunning heeft, dan wordt dat expliciet vermeld.

De opbouw van hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel volgt die van de richtlijn. De sera-richtlijn kent de volgende hoofdstukken:

1. Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen over het toepassingsgebied van de richtlijn en de definities.
2. In hoofdstuk II zijn bepalingen neergelegd die richting geven aan de ontwikkeling van de spoorwegen in de EU met het oog op het functioneren van een interne Europese markt. Daartoe verplicht het hoofdstuk tot een boekhoudkundige scheiding van het beheer van de spoorweginfrastructuur en van de vervoeractiviteiten. Verder waarborgt het hoofdstuk de onafhankelijkheid van de essentiële taken van de infrastructuurbeheerder en regelt het hoofdstuk de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten in die voorzieningen. Ten slotte zijn in het hoofdstuk bepalingen opgenomen over grensoverschrijdende overeenkomsten en de diverse maatregelen die de Europese Commissie kan en moet treffen in het kader van markttoezicht.
3. Hoofdstuk III regelt de vergunningverlening aan ondernemingen om spoorwegdiensten te mogen verrichten (in de huidige wet; bedrijfsvergunning). In het hoofdstuk worden eisen gesteld aan de vergunningverlenende instantie. Daarnaast worden voorwaarden gesteld voor het verkrijgen van een vergunning en zijn eisen opgenomen voor de geldigheid van de vergunning.
4. In hoofdstuk IV staan bepalingen die richting geven aan de ontwikkeling van de spoorwegen in de EU met het oog op het functioneren van een interne Europese markt. Het hoofdstuk stelt eisen aan de netverklaring en aan de overeenkomsten tussen de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder (onder andere toegangs-overeenkomsten). Ook gaat dit hoofdstuk over de organisatorische positie en taken van de toezichthoudende instantie.

⁵³ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte en richtlijn (EU)2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot de openstelling van de markt voor binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van spoorweginfrastructuur.

De sera-richtlijn in relatie tot de gebruiksfuncties

Anders dan de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn bevat de sera-richtlijn geen uitzonderingsgronden voor de hele richtlijn. Artikel 2 van de richtlijn bevat gedetailleerde omschrijvingen van gevallen waarop bepaalde hoofdstukken van de richtlijn niet van toepassing zijn of van gevallen die van de toepassing van delen van de richtlijn kunnen worden uitgezonderd. In deze toelichting wordt aangegeven hoe dat ten opzichte van de verschillende gebruiksfuncties uitpakt.

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie A, B of C** is de sera-richtlijn van toepassing, met enkele uitzonderingen voor bijzondere vormen van vervoer over deze spoorwegen. De meeste gebruikers van sporen met gebruiksfunctie A, B of C zijn spoorwegondernemingen die als hoofdactiviteit het vervoeren van personen en/of goederen hebben. Deze spoorwegondernemingen moeten op grond van de sera-richtlijn beschikken over een spoorwegondernemingsvergunning. De bepalingen hierover zijn in dit wetsvoorstel geïmplementeerd. Dat geldt ook voor de bepalingen ten aanzien van de infrastructuurbeheerder op sporen met de gebruiksfunctie A, B of C. In een aantal specifieke gevallen mag een spoorwegonderneming zonder spoorwegondernemingsvergunning gebruik maken van de sporen met gebruiksfunctie A, B of C. Dit is aan de orde op het moment dat een dergelijke onderneming het vervoeren van goederen- of personen niet als hoofdtaak heeft (zie artikel 1 tweede lid van de richtlijn). Dat is het geval bij bijvoorbeeld museumorganisaties of zelffrangeerders (zie hoofdstuk 6). In dat geval gelden er nationale regels over de toegang tot de spoorweginfrastructuur.

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie D** is de sera-richtlijn in principe van toepassing (de standaard) maar is er in specifieke situaties (na goedkeuring van of notificatie bij de EC) de mogelijkheid gecreëerd om spoorwegen met deze gebruiksfunctie van bepaalde delen van de sera-richtlijn uit te zonderen, bijvoorbeeld hoofdstuk IV.

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie E of F** is de sera-richtlijn grotendeels niet van toepassing. Net zoals in de huidige situatie wordt voorgesteld de uitzonderingsgronden voor spoorweginfrastructuur voor «lokale passagiersdiensten» of «de stad of voorstad» toe te passen. De bepalingen over (open) toegang tot spoorweginfrastructuur gelden grotendeels wel voor deze netwerken (artikel 10 van de richtlijn).

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie G** is artikel 10, eerste lid en 13 van de sera-richtlijn van toepassing dat toegang tot de dienstvoorzieningen op deze sporen regelt. Omdat volgens de sera-richtlijn particuliere spoorwegen niet vallen onder de definitie van «spoorweginfrastructuur», is op deze netwerken geen sprake van een «infrastructuurbeheerder» maar van een «beheerder». De regels die gericht zijn tot infrastructuurbeheerders gelden dus niet voor beheerders van spoorwegen met gebruiksfunctie G.

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie H** is in de meeste gevallen de sera-richtlijn niet van toepassing omdat deze lijnen vanwege hun kenmerken (strikt lokaal, op zichzelf staande spoorweginfrastructuur) niet relevant zijn voor de Europese spoorwegmarkt. In een aantal in het wetsvoorstel nader genoemde gevallen gelden echter de bepalingen voor dienstvoorzieningen zoals overal binnen de Europese spoorwegruimte. In verdere paragrafen wordt aandacht besteed aan de onderdelen van de sera-richtlijn en de nationale regels over toegang ten aanzien van de

specifieke situaties op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, en nationale regels over toegang op de netwerken met de overige gebruiksfuncties.

7.2 Taken en onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder

Om in elke lidstaat de eerlijke en transparante toegang van spoorwegondernemingen tot het spoor te waarborgen moet de infrastructuurbeheerder vanuit zijn hoedanigheid als netwerkbeheerder op het spoor onafhankelijk en transparant ten opzichte van spoorwegondernemingen opereren. Dit is ook expliciet in het wetsvoorstel geïmplementeerd.

Uitgaande van de sera-richtlijn is in het wetsvoorstel omschreven waar een infrastructuurbeheerder voor verantwoordelijk is.⁵⁴ Het is een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de spoorweginfrastructuur op een net, en die deelneemt aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid over ontwikkeling en financiering van spoorweginfrastructuur. In navolging van de sera-richtlijn is de infrastructuurbeheerder juridisch gezien onafhankelijk en is deze niet verbonden met welke spoorwegonderneming dan ook. Daarop maakt de sera-richtlijn wel enkele uitzonderingen mogelijk. Deze zijn opgenomen in artikel 2.2, tweede lid, en artikel 2.12 van het wetsvoorstel.

Essentiële functies infrastructuurbeheerder

Om te waarborgen dat spoorwegondernemingen niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur krijgen, moet de infrastructuurbeheerder zijn essentiële functies wat betreft de organisatie en de besluitvorming onafhankelijk kunnen uitvoeren. De essentiële functies zijn het verdelen van de capaciteit op de spoorweginfrastructuur en het bepalen van de hoogte van de gebruiksvergoeding, waaronder de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Om die onafhankelijkheid te waarborgen mag een spoorwegonderneming of een andere entiteit geen beslissende invloed uitoefenen op het uitvoeren van de essentiële functies. Lidstaten kunnen met inachtneming van de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder wel in algemene regels ten aanzien van bepaalde onderwerpen een kader meegeven waarbinnen de infrastructuurbeheerder opereert. Zo worden bijvoorbeeld prioriteringsregels voor de verdeling van capaciteit in geval van schaarste gegeven. Ook kan de lidstaat meegeven welke prijsprikkels de infrastructuurbeheerder kan inzetten voor een efficiënte benutting van het spoor. In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om deze kaders bij algemene maatregel van bestuur te geven.

Onafhankelijk en transparant verkeersbeheer en onderhouds-planning

Het wetsvoorstel regelt op grond van de sera-richtlijn dat een infrastructuurbeheerder de taken van verkeersbeheer en onderhoudsplanning op een niet-discriminerende en transparante wijze uitoefent. Wat betreft verkeersbeheer moeten spoorwegondernemingen volledig en tijdig toegang krijgen tot relevante informatie in gevallen van verstoringen die hen raken. Als de infrastructuurbeheerder toegang verleent tot het proces van verkeersbeheer, dan doet hij dat voor de betrokken spoorwegondernemingen op non-discriminatoire en transparante wijze. Bij het opstellen

⁵⁴ In artikel 1.1 van het wetsvoorstel is de begripsbepaling van infrastructuurbeheerder opgenomen.

van lange termijnplannen van groot onderhoud dan wel grote vernieuwingen van de spoorweginfrastructuur, raadpleegt de infrastructuurbeheerder de betrokken spoorwegondernemingen en gerechtigden en houdt hij zoveel mogelijk rekening met geuite punten van zorg. De infrastructuurbeheerder plant onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende wijze.

Verder regelt het wetsvoorstel dat de infrastructuurbeheerder transparant is bij het financiële beheer, dat coördinatie plaatsvindt tussen de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen en dat de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur (ProRail) samenwerkt met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op de efficiëntie en doeltreffendheid van spoorwegdiensten binnen de EU. Ook moet de infrastructuurbeheerder een beleidsplan vaststellen om te verzekeren dat gebruik, aanbod en ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur optimaal en efficiënt zijn en dat de inzet van financiële middelen evenwichtig is en leidt tot het bereiken van de beoogde doelen.

Mogelijkheden infrastructuurbeheerder werkzaamheden uit te besteden

Het wetsvoorstel stelt – uitgaande van de sera-richtlijn – grenzen aan de mogelijkheden voor de infrastructuurbeheerder om zijn taken en werkzaamheden uit te besteden. Werkzaamheden voor ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur kunnen aan een spoorwegonderneming worden uitbesteed mits er geen belangenconflicten ontstaan. De infrastructuurbeheerder blijft eindverantwoordelijk. Bij ministeriële regeling kunnen daarover regels worden gesteld. Deze kunnen bijvoorbeeld aangeven dat de infrastructuurbeheerder functies mag uitbesteden aan een andere entiteit zolang het geen spoorwegonderneming is noch zeggenschap heeft over een spoorwegonderneming noch onder zeggenschap staat van een spoorwegonderneming. Daarmee worden mogelijke belangenconflicten voorkomen en kan de onafhankelijke uitoefening van functies worden gewaarborgd.

Verder bevat het wetsvoorstel bepalingen om belangenconflicten te voorkomen bij de uitoefening van functies en taken door personen werkzaam bij de infrastructuurbeheerder. Het gaat bij belangenconflicten om eventuele persoonlijke, financiële, economische of professionele belangen die een ongepaste invloed zouden kunnen uitoefenen op de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder.

7.3 Toegang tot de spoorweginfrastructuur

Naast de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder is in hoofdstuk II van de sera-richtlijn ook het bestuurlijke en administratieve onderscheid tussen vervoer en beheer van spoorweginfrastructuur geregeld om de Europese spoorwegruimte te laten functioneren. Daarbij is bepaald dat spoorwegondernemingen (bedrijven die vervoerdiensten aanbieden) die direct of indirect eigendom zijn van of worden beheerd door een lidstaat administratief gescheiden moeten zijn van de staat. Zij moeten een onafhankelijke rechtspositie hebben. Een spoorwegonderneming moet vervolgens functioneren volgens commerciële beginselen, zodat concurrentie op de spoorwegmarkt kan optreden. Of de onderneming in eigendom is van de staat of een louter private onderneming betreft maakt dan niet uit. In beide gevallen worden zij bijvoorbeeld geacht bedrijfsplannen op te stellen en hun boekhouding zo in te richten dat zij als een private onderneming bestuurd worden.

«Open» toegang tot de (spoorweg)infrastructuur en dienstvoorzieningen

De sera-richtlijn gaat uit van één Europese spoorwegruimte en hanteert vanuit die gedachte in beginsel open toegang tot de spoorweginfrastructuur voor spoorwegondernemingen. Toegang tot diensten en dienstvoorzieningen geldt binnen alle gebruiksfuncties. Slechts voor een beperkte categorie sporen binnen gebruiksfunctie H geldt dit beginsel niet (zie paragraaf 7.1).

Deze toegangsbepalingen hebben een uitgebreid bereik en omvatten ook particuliere dienstvoorzieningen. Het recht op toegang zegt nog niet direct iets over de beschikbare capaciteit op de spoorweginfrastructuur of van de dienst of dienstvoorziening. Het geeft aan dat er sprake is van een vrije markt voor het vervoer van personen en goederen. En het zorgt ervoor dat een verzoek om toegang tot een dienstvoorziening op een transparante, en non-discriminatoire manier wordt afgewogen. Toegang tot een dienstvoorziening wordt altijd verleend onder de operationele omstandigheden van deze voorziening.

Bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket heeft de regering ervoor gekozen om de bepalingen over de economische evenwichtstoets te implementeren voor aanvragen voor toegang tot de markt voor het personenvervoer, op het moment dat dit gaat om een geregelde dienst (met een dienstregeling). Hiervoor is gekozen omdat het Nederlandse spoor een groot aantal openbare dienstcontracten kent voor openbaar vervoer. Het economische evenwicht van een openbaar dienstcontract mag niet worden geschaad door een passagiersdienst die in open toegang wordt verricht op hetzelfde traject. Een Europese uitvoeringsverordening regelt wanneer en hoe de toezichthoudende instantie, in Nederland de ACM, dat kan toetsen.⁵⁵

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de keuze voor het «aanzetten» van de economische evenwichtstoets voor het personenvervoer in Nederland. Daarnaast zijn de bepalingen uit de Wet personenvervoer 2000 overgeheveld naar de Spoorwegwet voor een nauwere aansluiting bij de sera-richtlijn en een overzichtelijker implementatie zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

Dienstvoorzieningen

Een dienstvoorziening is in de sera-richtlijn omschreven als de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten genoemd in bijlage II, punten 2 tot en met 4, van de richtlijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorzieningen om materieel te onderhouden of van brandstof te voorzien.

De exploitant van de dienstvoorziening (hierna: de exploitant) is diegene die verantwoordelijk is voor het beheer van één of meer dienstvoorzieningen. Dit is zeer breed vormgegeven waardoor de normadressaat van dit artikel eenieder is en niet slechts de actoren binnen de spoorsector omvat. Ook een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming kan exploitant van een dienstvoorziening zijn. De hoofdregel is dat de dienstvoorziening wanneer deze verbonden is met de spoorweginfrastructuur meekleurt met de gebruiksfunctie van de betreffende spoorweg. Als sprake is van een particuliere dienstvoorziening, die is verbonden met

⁵⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2018.

spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, kunnen de sporen in de dienstvoorziening echter worden ingedeeld in gebruiksfunctie G, tenzij het gaat om sporen die vallen onder de reikwijdte van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit zal worden uitgewerkt in het aanwijzingsbesluit.

Naast de bepalingen uit dit wetsvoorstel gelden voor dienstvoorzieningen de bepalingen uit de Europese uitvoeringsverordening over de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.⁵⁶ In het minimum-toegangspakket zijn de toegang tot de spoorweginfrastructuur en de overige onderdelen uit bijlage 2.1 van de sera-richtlijn opgenomen. Er is geen wijziging van het nationaal beleid ten opzichte van dienstvoorzieningen beoogd, daarom is ook de aanvullende nationale bepaling over de ex ante toetsing van dienstvoorzieningen door de ACM voorafgaand aan een aanbesteding opnieuw in dit wetsvoorstel vastgelegd.⁵⁷ De ACM is aangewezen als toezichthoudende instantie, op het non-discriminatoir en transparant toegang verlenen tot de dienstvoorzieningen.

Een uitzondering is opgenomen voor de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorwegen, ProRail, omdat ProRail al alle tarieven voor diensten en voorwaarden vooraf in de netverklaring moet publiceren.

Op onderdelen waar de richtlijn daarvoor de ruimte laat worden nationale eisen over dienstvoorzieningen niet in de wet maar op een lager niveau gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de «stationsportfolio».

7.4 Spoorwegondernemingsvergunning

Een spoorwegondernemingsvergunning is nodig op het moment dat de hoofdactiviteit van een onderneming hoofdzakelijk ziet op het vervoer van goederen of personen. Met de vergunning wordt erkend dat de vergunninghouder als spoorwegonderneming in staat is deze vervoerdiensten te verlenen. Een vergunning wordt verleend als de betreffende onderneming voldoet aan vereisten van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en de verzekeringsplicht. Deze spoorwegondernemingsvergunning kan ook zijn afgegeven door een vergunningverlenende instantie van een andere lidstaat.

Deze plicht bestaat alleen voor spoorwegondernemingen die gebruik maken van sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D en als hoofdtaak het vervoeren voor goederen en diensten hebben. Voor andersoortige ondernemingen en voor spoorwegondernemingen die uitsluitend gebruik maken van sporen met de overige gebruiksfuncties geldt deze plicht niet. Het staat deze ondernemingen natuurlijk altijd vrij een vergunning aan te vragen, om bijvoorbeeld van het recht op toegang gebruik te kunnen maken.

7.5 Spoorweginfrastructuur capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding en heffingen

Inleiding

Om gebruik te kunnen maken van het spoor dient een spoorwegonderneming een veiligheidscertificaat te hebben en een toegangsovereenkomst te sluiten met de infrastructuurbeheerder. Dit is dan ook het juridische regime dat terug te vinden is in de gebruiksfuncties A, B en C en het uitgangspunt vormt voor de gebruiksfunctie D.

⁵⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.

⁵⁷ Bij implementatie van het derde spoorwegpakket in 2015, bij de eerste implementatie van de sera-richtlijn, toen een herschikkingsrichtlijn, is de ex ante toetsing bij amendement toegevoegd.

De toegang tot de infrastructuur, en de voorwaarden waaronder die toegang wordt verleend, is privaatrechtelijk geregeld. De toegangsovereenkomst en de daarbij behorende netverklaring spelen hierbij een belangrijke rol.

In paragraaf 7.6 wordt nader ingegaan op de nationale regels over toegang en ook op de positie van deze regels voor een zeer specifieke doelgroep ten opzichte van de regels over de Europese spoormarkt.

De netverklaring

De netverklaring is een document van de infrastructuurbeheerder met informatie over onder meer de aard van en de toegangsmogelijkheden tot de beheerde spoorweginfrastructuur. Deze informatie is vooral bedoeld voor spoorwegondernemingen die van de infrastructuur gebruik (willen) maken. De netverklaring moet daarom algemeen beschikbaar worden gesteld.

De totstandkoming van de netverklaring kent een doorlooperperiode van ongeveer één jaar. De netverklaring moet zijn gepubliceerd voorafgaand aan de start van het capaciteitsverdelingsproces voor de spoorweginfrastructuur van het daaropvolgende jaar. Bijvoorbeeld voor het dienstregelingjaar 2027, begint het capaciteitsverdelingsproces in het eerste kwartaal van 2026. Dat betekent dat december 2025 de netverklaring gepubliceerd moet zijn.

Het begrip «gerechtigde»

De netverklaring komt tot stand na consultatie van spoorwegondernemingen en gerechtigden. De sera-richtlijn hanteert het begrip «belanghebbende». Om duidelijk aan te geven dat dit verschilt van een «belanghebbende» in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, wordt het begrip gerechtigde gehanteerd, zoals dat nu ook al in de huidige Spoorwegwet is opgenomen.

In de huidige Spoorwegwet is het begrip gerechtigde echter breder gedefinieerd dan in het wetsvoorstel.

Het is nodig het begrip gerechtigde te herformuleren omdat er in het wetsvoorstel nu drie typen overeenkomsten worden verankerd die kunnen worden afgesloten met de infrastructuurbeheerder: een toegangsovereenkomst met een spoorwegonderneming, een capaciteitsovereenkomst met een gerechtigde en een overeenkomst op grond van artikel 2.32 met een spoorwegonderneming die niet beschikt over een spoorwegondernemingsvergunning. Om voor ieder type overeenkomst het begrip «gerechtigde» te kunnen gebruiken, is gerechtigde gedefinieerd als een concessieverlener als bedoeld in artikel 20 van de Wp2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon die om commerciële redenen aantoonbaar belang heeft bij de verwerving van spoorweginfrastructuurcapaciteit (zie verder onder toegangsovereenkomst en capaciteitsovereenkomst).

Een spoorwegonderneming of een gerechtigde kan een klacht indienen bij de ACM wanneer hij van mening is dat hij – gelet op de inhoud van de netverklaring dan wel de totstandkomingsprocedure van de netverklaring – oneerlijk behandeld is, gediscrimineerd is of op enigerlei andere wijze is benadeeld. ACM zal onderzoeken of de netverklaring conform de geldende wet- en regelgeving tot stand is gekomen. Is de spoorwegonderneming of de gerechtigde het hier niet mee eens, dan staat een gang naar de rechter open.

Verdeling van spoorweginfrastructuurcapaciteit

Een spoorwegonderneming kan alleen van de spoorweginfrastructuur gebruik maken nadat met de infrastructuurbeheerder een toegangsover-

eenkomst is gesloten. Onderdeel van deze overeenkomst is onder meer de afgesproken capaciteit. Niet altijd is het de spoorwegonderneming die capaciteit wenst aan te vragen. Dit kunnen ook gerechtigden zijn, zoals bijvoorbeeld een concessieverlener die nog een aanbestedingsprocedure heeft lopen voor een nieuwe treinconcessie voor openbaar vervoer of een verlader die nog geen concrete goederenvervoerder heeft gecontracteerd, maar wel een toekomstige capaciteitsclaim heeft. Gerechtigden sluiten een capaciteitsovereenkomst af met de infrastructuurbeheerder. Op deze manier is het mogelijk om de capaciteit voor deze gerechtigden te reserveren. Om die reservering te kunnen gebruiken, heeft de gerechtigde een spoorwegonderneming nodig die een toegangsovereenkomst heeft met de infrastructuurbeheerder.

De procedure voor de verlening van spoorweginfrastructuurcapaciteit is volledig Europees gereguleerd, zowel in de sera-richtlijn als een gedelegeerd besluit van de EC.⁵⁸ Wel biedt de sera-richtlijn ruimte aan de lidstaat om zelf invulling te geven aan de prioriteringsregels die worden toegepast indien er sprake is van concurrerende capaciteitsaanvragen die ertoe leiden dat bepaalde infrastructuur overbelast wordt verklaard. Daartoe is een grondslag voor uitwerking bij of krachtens amvb opgenomen.

De procedure voor de capaciteitsverdeling op de spoorweginfrastructuur gaat als volgt in zijn werk. De infrastructuurbeheerder verdeelt (netto) spoorweginfrastructuurcapaciteit op een transparante en non-discriminatoire wijze op basis van de aanvragen die binnenkomen.⁵⁹ Dat gebeurt in het proces om te komen tot een jaardienstverdeling. Nadat alle aanvragen binnen zijn, start de coördinatiefase. De infrastructuurbeheerder probeert zoveel mogelijk aanvragen te honoreren. Zo wordt het spoor zo efficiënt mogelijk benut. Daarbij kan het zo zijn dat er meerdere partijen een aanvraag voor een (gedeelte van een) specifiek treinpad hebben ingediend. De infrastructuurbeheerder probeert dan samen met de betreffende partijen tot een verdeling te komen. Bijvoorbeeld door aan een partij te vragen op een iets ander tijdstip te vertrekken of een andere route te rijden. Op het moment dat partijen er niet uitkomen, kan de infrastructuurbeheerder delen van de infrastructuur overbelast verklaren. Op dat moment gelden de door de lidstaat ontwikkelde en in regelgeving vastgelegde prioriteitscriteria. Op het moment dat de wetgever ergens geen regels over heeft vastgelegd beslist de infrastructuurbeheerder zelf, op basis van aanvullende criteria die eventueel in de netverklaring zijn vastgelegd. Na prioritering stelt de infrastructuurbeheerder een jaardienstverdeling op en per spoorwegonderneming of gerechtigde komen uiteindelijk de overeengekomen paden in een bijlage bij de toegangsovereenkomst, de capaciteitsovereenkomst of de overeenkomst op grond van artikel 2.32 die de spoorwegonderneming respectievelijk de gerechtigde met de infrastructuurbeheerder sluit.

De toegangsovereenkomst

De infrastructuurbeheerder sluit pas een toegangsovereenkomst op het moment dat een onderneming in het bezit is van een spoorwegondernemingsvergunning. De toegangsovereenkomst is Europees gezien tamelijk vormvrij. Wel wordt op een aantal plekken in de sera-richtlijn aangegeven dat bepaalde onderdelen worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming. Ook wordt in de

⁵⁸ Gedelegeerd Besluit (EU) 2017/2075 van de Commissie van 4 september 2017 ter vervanging van bijlage VII bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

⁵⁹ Nadat alle baanvakken die buiten voor het normale verkeer gesloten zijn voor onderhoud van de beschikbare spoorweginfrastructuur zijn afgetrokken.

sera-richtlijn aangegeven dat bij deze overeenkomst algemene voorwaarden van de infrastructuurbeheerder horen. Deze overeenkomst vormt onder meer de basis van de overeengekomen spoorweginfrastructuurcapaciteit. De praktijk in Nederland is dat ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) deze toegangsovereenkomst een halfjaar voorafgaand aan het dienstregelingsjaar consulteert.

Toegang van niet vergunde spoorwegondernemingen

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels over de toegang van spoorwegondernemingen die niet beschikken over een spoorwegondernemingsvergunning tot spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Daarbij kunnen regels worden gesteld over capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding, verzekeringsplicht en de inhoud van de overeenkomst, als bedoeld in artikel 2.32 van dit wetsvoorstel.

De capaciteitsovereenkomst

Deze overeenkomst wordt afgesloten met de gerechtigde die capaciteit heeft aangevraagd bij de infrastructuurbeheerder. De verdeelde capaciteit wordt hierin overeengekomen. Deze figuur bestond in de praktijk al wel. Op verzoek van ProRail heeft ook de capaciteitsovereenkomst een wettelijke basis gekregen, in navolging van de vergelijkbare toegangs-overeenkomst die al een wettelijke grondslag heeft.

Kaderovereenkomsten

Op grond van het wetsvoorstel kan – net als nu – tussen een spoorwegonderneming of gerechtigde en de infrastructuurbeheerder ook een kaderovereenkomst worden gesloten. Het gaat om overeenkomsten met globale capaciteitsafspraken met een langere looptijd dan een toegangs-overeenkomst. Kaderovereenkomsten bieden door de langere looptijd meer zekerheid aan spoorwegondernemingen of gerechtigden die langer willen vooruitkijken dan één jaar. In een kaderovereenkomst worden afspraken gemaakt over af te nemen (spoorwegonderneming) en te leveren capaciteit (infrastructuurbeheerder) voor een aantal jaren. Het gaat daarbij om globale capaciteitsaanpakken (zoals twee treinpaden op werkdagen tussen 10.00 en 12.00 uur), niet om afspraken over specifieke treinpaden. Kaderovereenkomsten zijn tot op heden in Nederland weinig tot niet gebruikt. In het licht van de herziening van de capaciteitsverdelingsregels wordt bij het opstellen van de lagere regelgeving opnieuw gekeken naar het gebruik van kaderovereenkomsten ook in relatie tot prioritering bij schaarste binnen en tussen de verschillende segmenten.

Spoorgoederencorridors

Wat betreft de capaciteit op het spoor is de rechtstreeks werkende Europese uitvoeringsverordening EU 913/2010 van belang.⁶⁰ Deze verordening heeft tot doel om internationale spoorwegcorridors tot stand te brengen voor een Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer. Dit moet de efficiëntie van het goederenvervoer per spoor verbeteren.

In de verordening zijn een aantal internationale spoorwegcorridors vastgelegd, die ervoor moeten zorgen dat goederentreinen probleemloos over de landsgrenzen kunnen doorrijden. Infrastructuurbeheerders in de verschillende landen moeten onder andere paden openhouden op deze

⁶⁰ Verordening (EU) Nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer.

corridors gedurende de jaardienstverdeling. Ook is onder meer de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen hierin geregeld via een One-Stop Shop bij een van de infrastructuurbeheerders van de goederen-corridor.⁶¹

Europese ontwikkelingen rondom de capaciteitsverdeling

Momenteel werkt de Europese Commissie aan een voorstel voor nieuwe regels over de capaciteitsverdeling.⁶² Dit voorstel brengt enkele herzieningen met zich mee. De meest in het oog springende daarvan is de «rollingplanning» waarbij de jaardienstverdeling meer langjarig zal worden ingestoken. In dit voorstel wordt ook de mate van beleidsvrijheid bepaald die de Europese Commissie nog voor de lidstaten in het capaciteitsverdelingsproces ziet weggelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van het stellen van prioriteitscriteria. De richtlijn en verordeningen die bij deze nieuwe voorstellen betrokken worden zijn: de sera-richtlijn voor wat betreft de bepaling rond het verdelen van capaciteit (via de jaardienstverdeling), de uitvoeringsverordening waarin de procedure is geregeld (uitvoeringsverordening bijlage VII) en genoemde uitvoeringsverordening met daarin de spoorgoederencorridors (de 913/2010). Als deze verordening wordt vastgesteld, zal gezien worden welke gevolgen deze verordening voor de Nederlandse regelgeving heeft.

Gebruiksvergoeding en andere heffingen

Voor gebruik van de spoorweginfrastructuur, de diensten en dienstvoorzieningen moet worden betaald. De sera-richtlijn geeft daarvoor verschillende kaders en geeft ook aan welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat om de vergoedingen (zoals bedoeld in de richtlijn) die een spoorwegonderneming betaalt aan de infrastructuurbeheerder. De vergoeding is gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (VMT). Voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding stelt de infrastructuurbeheerder een methode vast. De richtlijn bepaalt dat een lidstaat kan verlangen dat de toezichthoudende instantie de methode goedkeurt. In Nederland is bepaald dat deze methode goedkeuring door de ACM behoeft. Naast het minimumtoegangspakket bevat het wetsvoorstel regels over een bijtelling of korting, de zogenaamde prijsprikkels of een extra heffing. In de praktijk wordt vaak gesproken over de «gebruiksvergoeding». Hiermee wordt, net als in de huidige situatie, de VMT inclusief de prijsprikkels en de extra heffing en de vergoeding voor dienstvoorzieningen aangeboden door de infrastructuurbeheerder bedoeld.⁶³ Voor infrastructuur die dienstvoorzieningen met het Europese spoorwegnet verbindt mogen alleen kosten worden berekend die rechtstreeks uit de exploitatie voortvloeien.

Voor diensten in een dienstvoorziening en voor de dienstvoorziening zelf kunnen de kosten die nodig zijn om de diensten te verrichten worden gerekend vermeerderd met een redelijke winst, aldus de richtlijn. Voor particuliere dienstvoorzieningen geldt dat alleen artikel 31, zevende lid, van de sera-richtlijn van toepassing is op de berekeningssystematiek.

⁶¹ Deze verordening regelt ook nog bijvoorbeeld geschillenbeslechting en de mogelijkheid om aanvullende prioriteringsregels op te stellen.

⁶² 2023/0271/COD.

⁶³ Zie nota van toelichting bij het besluit vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur (Stb. 2018, 33).

Prijsprikkel

Om de spoorweginfrastructuur efficiënter te kunnen benutten, kent de sera-richtlijn de mogelijkheid om een bonus of malus toe te kennen inzake de VMT, zoals de reserveringsheffing, de annuleringsheffing en de prestatieregeling. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de infrastructuurbeheerder in principe van alle in de richtlijn genoemde regelingen gebruik kan maken. Bij of krachtens amvb kunnen daar nadere regels over worden gesteld. Dat is anders dan de huidige systematiek, waarbij door infrastructuurbeheerder alleen van de prikkels gebruik kan worden gemaakt die bij of krachtens amvb nader zijn uitgewerkt. De voorgestelde systematiek maakt het stelsel flexibel en geeft de infrastructuurbeheerder de mogelijkheid om zelfstandig maatregelen te kunnen nemen om het spoor efficiënter te kunnen benutten. Deze heffingen of kortingen, zoals ze genoemd worden in de sera-richtlijn, zien alleen op het minimumtoegangspakket. Op verzoek van ProRail heeft de regering een nationale aanvulling gemaakt om te expliciteren dat deze systematiek ook gebruikt kan worden op dienstvoorzieningen. Capaciteit van of op dienstvoorzieningen, zoals opstel terreinen of rangeerterreinen kan schaars zijn. Door expliciet aan te geven dat deze prikkels ook gebruikt kunnen worden op deze dienstvoorzieningen heeft ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) ook hier mechanismen om de capaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten.

In de uitvoerbaarheidstoets heeft ProRail daarnaast wederkerigheid van de prijsprikkel genoemd om het systeem beter te laten werken. Bij de uitwerking van de prijsprikkel bij lagere regelgeving wordt gezien of dit inderdaad moet worden opgenomen. Tot slot wordt naar aanleiding van opmerkingen van ProRail opgemerkt dat een vergoeding die een spoorwegonderneming aan een infrastructuurbeheerder moet betalen door de prikkels ook wel eens negatief kan zijn, waardoor de situatie zou kunnen ontstaan dat de infrastructuurbeheerder de spoorwegonderneming moet betalen in plaats van andersom.

7.6 Nationale regels over toegang

Naast het feit dat er nationale regels zijn over toegang op de spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D voor niet-vergunde spoorwegondernemingen, zijn er ook gebruiksfuncties waar alleen de bepalingen over toegang uit de sera-richtlijn gelden of waar bepaalde begrippen gebruikt worden waarbij verwezen wordt naar de definitie van de sera-richtlijn voor bijvoorbeeld de infrastructuurbeheerder.

Als een spoorweg een gebruiksfunctie heeft die alleen voor wat betreft de toegang tot de dienst en dienstvoorziening onder sera-bepalingen vallen, gelden voor het overige nationale bepalingen over toegang. In de meeste gevallen geldt dat zaken zoals capaciteit en vergoeding voor het gebruik van de (spoorweg)infrastructuur geregeld wordt in een toegangsovereenkomst, zoals het toewijzen van capaciteit, de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur die de vervoerder mag verwachten en de dagen en tijdstippen waarop de vervoerder van de veelal decentrale spoorweginfrastructuur gebruik mag maken. Het verantwoordelijke bestuursorgaan regelt in een beleidskader welke toewijzingscriteria gelden. De aan de vervoerder toegewezen capaciteit is slechts voor die vervoerder bedoeld. Het is niet toegestaan om toegewezen capaciteit aan een andere vervoerder over te dragen. Hiermee wordt voorkomen dat de infrastructuurbeheerder en indirect het bevoegd gezag geen zicht hebben op het gebruik van de spoorweginfrastructuur.

Nationale regels over toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B of C

Sommige spoorwegondernemingen zijn geen vergunde spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn. Dat betekent niet dat er dan geen capaciteit aan hen verdeeld kan worden. Wel is het goed mogelijk dat aan aanvragen van niet vergunde spoorwegondernemingen een lagere prioriteit wordt toegekend in de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

De infrastructuurbeheerder van het netwerk, in veel gevallen ProRail, kan ook met deze spoorwegondernemingen overeenkomsten sluiten om hen toegang te verlenen tot het spoor ondanks dat zij geen vergunde spoorwegonderneming zijn, en, in een aantal gevallen, geen Europees veiligheidscertificaat hebben. Deze overeenkomst zal vergelijkbaar zijn met de beperkte toegangsovereenkomst die ProRail op dit moment kent.

Nationale regels over toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie D

Gebruiksfunctie D wijkt af van de gebruiksfuncties A, B en C doordat het toepassingsbereik van de sera-richtlijn uitzonderingsmogelijkheden voor bepaalde onderdelen uit de richtlijn biedt. De regels over toegang gelden over het algemeen op dezelfde manier als hierboven is omschreven voor spoorwegen met gebruiksfunctie A, B en C. Op het moment dat er bijvoorbeeld sprake is van een op zichzelf staand regionaal net, kan er bij de aanwijzing van dat specifieke net tot gebruiksfunctie D, een aantal bepalingen over de capaciteitsverdeling worden uitgezet voor dat specifieke net.⁶⁴ Er gelden volledig nationale regels ten aanzien van de verdeling van capaciteit.

Toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie F

De in afdeling 2.5 (artikel 2.33) opgenomen bepalingen over de toegang tot spoorwegen met gebruiksfunctie E of F komen inhoudelijk overeen met de geldende regels in de Wet lokaal spoor.

Op spoorwegen met gebruiksfunctie F kan sprake zijn van verschillende vormen van vervoer op het netwerk. Te denken valt aan incidentele ritten met spoorvoertuigen die deel uitmaken van een verzameling historische voertuigen. Ook kunnen spoorwegondernemingen die op volledig EU-gereguleerd spoor rijden (spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D) in specifieke gevallen toegang krijgen tot aan spoorwegen met gebruiksfunctie F gelegen bedrijfsspooraansluitingen. De aansluiting bij de Vulcaanhaven in Vlaardingen op de metroverbinding Schiedam Centrum – Hoek van Holland is hier een voorbeeld van. Het vervoer vindt, in lijn met de Europese regelgeving, plaats onder de operationele condities van het lightrailstelsel op het moment dat de Europese Commissie heeft geoordeeld dat een lijn niet van strategisch belang voor het netwerk is. Voor beide situaties geldt dat de rechten en plichten van de entiteit of spoorwegonderneming die met de voertuigen rijdt in de toegangsovereenkomst met de plaatselijke infrastructuurbeheerder worden vastgelegd.

Toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie G of H

Voor de sporen met de gebruiksfunctie G zijn over het gebruik van de infrastructuur geen aanvullende regels opgenomen, anders dan de

⁶⁴ Er wordt gedacht aan een op zichzelf staand regionaal net dat niet onder rijksverantwoordelijkheid valt. Een dergelijk concreet voorstel is in de huidige praktijk momenteel niet bekend. Grondslag voor deze uitzondering is artikel 2, derde lid, onder a, van de sera-richtlijn.

implementatiebepalingen over toegang (artikel 10, eerste lid, 13 en 31 zevende lid van de sera-richtlijn) omdat dit infrastructuur van particulieren betreft.

Ook voor de spoorwegen met gebruiksfunctie H worden soms regels over de toegang gesteld. Dit betreft toegang tot dienstvoorzieningen (en de levering van diensten in die voorzieningen), wanneer deze lijnen niet fysiek gescheiden zijn van het hoofdneta. Als sprake is van deze regels, geldt het recht op toegang onder de condities en de operationele omstandigheden van de betreffende lijn. Andere sporen in deze categorie, die fysiek gescheiden zijn van het EU-gereguleerde spoor, hebben geen betekenis voor de Europese spoorwegmarkt en kennen deze toegangsregels niet (Stoomtrein Katwijk Leiden).

8. SPOORWEGVEILIGHEID

8.1 Beheersing van Risico's

Inleiding

Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de spoorsector. Aangezien absolute veiligheid niet bestaat, ligt bij het werken aan veiligheid de nadruk op het beheersen van risico's. Om dit te bereiken hanteert de EU een zogenoemde «systeemgerichte benadering».⁶⁵ Daarin hebben veiligheidsbeheersystemen van infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen een centrale plaats. Om risico's op en rond het spoor te beheersen bevat hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel regels waaraan de verschillende actoren op en rond het spoor moeten voldoen.

8.1.1 Het stelsel van de spoorwegveiligheidsrichtlijn; toepasseljk op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D

De richtlijn heeft tot doel de veiligheid in het Europese spoorwegsysteem te waarborgen en in de toekomst te verbeteren.

De richtlijn geeft een gemeenschappelijk Europees kader voor:

- een gemeenschappelijke zorgplicht;
- gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor de lidstaat, -indicatoren en -methoden;
- verantwoordelijkheden ten aanzien van spoorwegveiligheid;
- een door spoorwegondernemingen verplicht toe te passen veiligheidsbeheersysteem en de daaraan gekoppelde veiligheidscertificering;
- een door infrastructuurbeheerders verplicht toe te passen veiligheidsbeheersysteem en de daaraan gekoppelde verlening van een veiligheidsvergunning;
- de aanwezigheid van een nationale veiligheidsinstantie en de eisen die daaraan worden gesteld;
- onafhankelijk onderzoek naar ongevallen en;
- de harmonisatie van de verschillende nationale veiligheidsvoorschriften.

Onder de spoorwegveiligheidsrichtlijn valt een aantal rechtstreeks werkende Europese verordeningen. In dit verband zijn vooral de zogeheten GVM-verordeningen (gemeenschappelijke veiligheidsmethoden, in het Engels Common Safety Methods, afgekort CSM) van belang.⁶⁶ Het gaat hier om standaardbenaderingen om risico's in beeld te

⁶⁵ Zie artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁶⁶ Voor de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden, zie link: https://www.era.europa.eu/domains/safety-management/common-safety-methods_en.

krijgen en te beperken.⁶⁷ Verderop in dit hoofdstuk wordt hier dieper op in gegaan.

Van rule based naar risk based

Door steeds verdergaande harmonisatie binnen het door de EU geregeerde kader is er steeds minder ruimte voor nationale regels op het gebied van spoorwegveiligheid. Naar aanleiding van het Vierde Spoorwegpakket zijn in de afgelopen jaren daarom nationale regels vervallen. Voor onderwerpen die door de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen of gemeenschappelijke veiligheidsmethoden worden gereguleerd kunnen geen nationale regels worden gesteld, tenzij een onderwerp daarin niet uitputtend is geregeld. In de CSM's en TSI's worden deze aangeduid als «gebieden voor nationale voorschriften» en «open punten». Als gebieden voor nationale voorschriften of open punten worden ingevuld, moeten deze bepalingen gericht zijn tot de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder en zijn aangemeld in de Europese database met nationale regels.

Spoorwegondernemingen die rijden op en infrastructuurbeheerders die sporen met behoren met de gebruiksfunctie A, B, C of D moeten op grond van de veiligheidsrichtlijn een veiligheidsbeheersysteem hebben. Dit veiligheidsbeheersysteem (vbs) is een voorwaarde voor het verkrijgen van een veiligheidscertificaat of – vergunning. Dit certificaat of deze vergunning wordt afgegeven door de NVi of het Spoorwegbureau van de Europese Unie. Bij de beoordeling van een vbs wordt alleen gekeken naar de regels uit CSM's en TSI's en regels in de Europese database.

Voor de toezichthouder betekent deze werkwijze dat steeds meer nadruk komt te liggen op de kwaliteit en volledigheid van het veiligheidsbeheersysteem en op de naleving daarvan. De toezichthouder ziet in steeds mindere mate toe op het overtreden van een wettelijke norm. Als de processen uit het veiligheidsbeheersysteem niet worden nageleefd en er (dus) een (acuut) veiligheidsrisico ontstaat, heeft de NVi de mogelijkheid om door middel van bestuursdwang tijdelijke veiligheidsmaatregelen te treffen, ook ten aanzien van ondernemingen die beschikken over Europees afgegeven veiligheidscertificaten. Bestuursdwang kan bestaan uit een last onder dwangsom. Het schorsen of intrekken van een veiligheidscertificaat of -vergunning is, waar dit mogelijk is als bestuursrechtelijke sanctie, een ultimatum remedium (zie verder hoofdstuk 12 van deze toelichting). Bij het intrekken of schorsen van een veiligheidscertificaat van een spoorwegonderneming of het inzetten van het handhavingsinstrumentarium is het in voorkomende gevallen ook nodig de infrastructuurbeheerder hierover te informeren.

Nationale regels, nationale voorschriften en gebruiksfuncties

Daar waar sprake is van nationaal geregelde onderwerpen binnen het Europese kader bij de sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D, wordt gesproken van nationale voorschriften. Met nationale voorschriften worden de voorschriften bedoeld die op grond van artikel 8 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn worden gesteld, door de lidstaat genotificeerd moeten worden bij het ERA en die in de Europese database met nationale voorschriften moeten worden opgenomen. Daarmee is er een

⁶⁷ Voorbeelden hiervan zijn de CSM on Risk Evaluation and Assessment (Uitvoeringsverordening (EU) nr. 402/2013), de CSM on Supervision (Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/761), en de gedelegeerde verordening voor het vaststellen van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen (Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762).

duidelijk onderscheid tussen «nationale voorschriften» binnen het kader van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en nationale regels voor de sporen met gebruiksfunctie E, F, G of H. Ook binnen de gebruiksfuncties A, B, C en D kunnen nationale regels worden gesteld in situaties die buiten het toepassingsbereik van de richtlijn vallen. Deze regels hoeven niet genotificeerd te worden. Dit is het geval bij strikt lokaal gebruik van sporen met de gebruiksfunctie A, B, C of D (zoals (zelf)rangeren) of bij museum organisaties die gebruik maken van sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

Zorgplicht

Het centrale artikel in de spoorwegveiligheidsrichtlijn vormt artikel 4, vierde lid, van deze richtlijn. Dit artikel is een zorgplichtbepaling die zich richt tot alle actoren, die niet vallen in de categorie spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder, die zich op en om het spoor begeven, waarbij wordt aangegeven dat ook deze actoren een vorm van risicobeheersing moeten toepassen.

Actoren die zich op het EU-gereguleerde spoor begeven (de sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D), maar bijvoorbeeld strikt lokaal opereren, vallen daarmee ook onder deze categorie en zullen een vorm van risicobeheersing moeten hebben. Dit wordt als nationale regel geregeld in artikel 3.2 van de wet en nader uitgewerkt in de onderliggende regelgeving. Daarbij wordt als basis gehanteerd dat deze actoren een veiligheidsbeheersysteem nodig hebben dat voldoet aan nationale eisen en dat passend is voor het soort onderneming of vervoer.

Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie

De infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen worden in de spoorwegveiligheidsrichtlijn als belangrijkste actoren van het spoorwegsysteem gezien. Zij hebben expliciet een verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem, elk voor het eigen deel. De veilige exploitatie wordt geborgd door de plicht een veiligheidsbeheersysteem te hebben. Naast deze actoren zijn ook andere actoren belangrijk voor de spoorwegveiligheid, denk aan leasemaatschappijen die spoorvoertuigen verhuren en met onderhoud belaste entiteiten. Daarom is een goede samenwerking tussen alle actoren die een potentiële invloed op de veilige exploitatie van het spoorsysteem hebben, van belang. Om risico's te beperken moeten zij daarom niet alleen ieder afzonderlijk veiligheidsvoorschriften en -normen toepassen, maar ook samenwerken door bijvoorbeeld samen maatregelen te nemen en in het VBS aan deze samenwerking aandacht te besteden. De lidstaat moet er op toezien dat de veiligheid op het spoor over de gehele linie wordt gehandhaafd en waar dat redelijkerwijs mogelijk is voortdurend wordt verbeterd om uiteindelijk te kunnen voldoen aan de gestelde veiligheidsdoelen voor de verschillende veiligheidsindicatoren.

TSI exploitatie en verkeersleiding en veiligheidsfuncties

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders met personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent, moeten ervoor zorgen dat dit personeel geschikt en bekwaam is en de benodigde kennis heeft. Het gaat om personeel met een functie waarvan de taken van invloed kunnen zijn op de veiligheid van het verkeer over spoorwegen. Deze taken worden ook wel veiligheidskritieke taken genoemd. De TSI OPE noemt met name treinbegeleidingspersoneel, personeel dat is belast met de laatste voorbereidingen van treinen en treindienstleiders. De TSI OPE bevat regels over de vakbekwaamheid, talenkennis, opleiding en examinering

en over de gezondheid van degenen die bepaalde veiligheidskritieke handelingen uitvoeren. Specifieke minimumeisen zijn voor dit personeel opgenomen in aanhangsels F en G van de TSI. Omdat de TSI rechtstreeks van toepassing is, worden deze eisen niet geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De TSI OPE legt de verantwoordelijkheid voor het identificeren van veiligheidskritieke taken, het formuleren van de eisen voor de uitoefening van deze taken en het beheersen van de risico's die daarmee samenhangen neer bij de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder. De TSI OPE bevat ook een aantal open punten. Voor deze onderwerpen mogen nationale voorschriften worden opgesteld. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 3.4 en wordt uitgewerkt in de lagere regelgeving. Aangezien deze nationale voorschriften van invloed zijn op het veiligheidsbeheersysteem, is deze grondslag na de internetconsultatie verplaatst naar hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. De nationale voorschriften voor personeel kunnen worden uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het spoorwegbesluit en de spoorwegregeling. Voor machinisten die onder de machinistenrichtlijn vallen, worden regels gesteld in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. In dat hoofdstuk wordt de machinistenrichtlijn geïmplementeerd.

Veiligheidsbeheersysteem

In de spoorwegveiligheidsrichtlijn en in dit wetsvoorstel vormt het veiligheidsbeheersysteem een belangrijke bouwsteen voor het veilig gebruik van het spoor. Daarom is het voor gebruikers en beheerders van sporen met de gebruiksfunctie A, B, C, D, E, F, G of H verplicht een veiligheidsbeheersysteem te hebben, dan wel onder het veiligheidsbeheersysteem van een ander te werken. Niet al deze veiligheidsbeheersystemen moeten voldoen aan de eisen uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn, zoals o.a. is aangegeven in de hoofdstukken 5 en 6 van deze toelichting. Deze paragraaf gaat over de eisen die de spoorwegveiligheidsrichtlijn stelt aan het veiligheidsbeheersysteem.

Het doel van een veiligheidsbeheersysteem is het inventariseren van risico's en het beheersen ervan. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moeten een dergelijk systeem hebben en zijn verplicht ernaar te handelen. Als het veiligheidsbeheersysteem op orde is, komt de infrastructuurbeheerder in aanmerking voor een veiligheidsvergunning en de spoorwegonderneming voor een (uniek) veiligheidscertificaat. Zonder veiligheidsvergunning of veiligheidscertificaat mogen zij hun operatie niet uitvoeren. «Uniek» moet uitgelegd worden in de zin van «enkel». Voor exploitatie binnen het Europese spoorwegsysteem hebben zij één enkel – uniek – veiligheidscertificaat met een bepaald gebruiksgebied nodig.⁶⁸

Het veiligheidsbeheersysteem moet zorgen voor de beheersing van alle risico's die door de activiteiten van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming ontstaan.⁶⁹ Het systeem is ook het instrument om te werken aan een permanente verbetering (zie ook paragraaf 8.4 waarin het ALARP-principe («as low as reasonably practicable») wordt toegevoegd) van de veiligheid op het spoor. Een veiligheidsbeheersysteem is in de spoorwegveiligheidsrichtlijn omschreven als «de organisatie, de regelingen en procedures die door een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming zijn vastgesteld om hun activiteiten veilig te laten

⁶⁸ Oorspronkelijk betrof dit een A en een B deel en verschilde dat laatste per land, zodat een spoorwegonderneming dus meerdere veiligheidscertificaten nodig had. Met de komst van het Vierde Spoorwegpakket is het enkele certificaat ingevoerd, dat geduid is met uniek veiligheidscertificaat.

⁶⁹ Dit was geregeld in artikel 16a (veiligheidsvergunning voor beheerders) en artikel 31 van de Spoorwegwet 2005 (veiligheidscertificaat voor spoorwegondernemingen).

verlopen».⁷⁰ Dit omvat het geheel van processen dat bijdraagt tot de beheersing van veiligheidsrisico's bij het ontwerp, de planning, de aflevering en de controle over activiteiten, als onderdeel van de bedrijfsvoering van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming. Met een dergelijk systeem kunnen zij aantonen dat hun organisatie:

- alle toepasselijke veiligheidsverplichtingen naleeft, en
- een gestructureerde aanpak toepast voor het identificeren van gevaren en het beheersen van risico's die verband houden met de activiteiten van de organisatie, zowel de technische, menselijke als de organisatorische dimensie.

Voor het hierboven genoemde systeem is het nodig om veiligheid op een eenduidige wijze te bepalen en uit te drukken. Dit is vastgelegd in een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling.⁷¹ Daarnaast introduceert de spoorwegveiligheidsrichtlijn een stelsel van gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's) en -doelen (GVD-en) en een GVM om veiligheidsniveaus te bepalen.⁷² Daarmee is de spoorwegveiligheid één systeem met communicerende vaten van alle actoren in het systeem.

Overzicht Uitvoeringsverordeningen

Gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor toezicht	De gewijzigde ¹ gedelegeerde verordening (EU) 2018/761 van de Commissie van 16 februari 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden voor toezicht door nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een uniek veiligheidscertificaat of een veiligheidsvergunning overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2012.
Gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor de eisen voor veiligheidsbeheersystemen	De gewijzigde ¹ gedelegeerde verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010. Deze gedelegeerde verordening bevat twee bijlagen, die de eisen aan een veiligheidsbeheersysteem bevatten. Bijlage I stelt eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen en bijlage II stelt eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van infrastructuurbeheerders.
Gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling	De gewijzigde ² uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 van de commissie van 30 april 2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 352/2009. Deze uitvoeringsverordening bevat onder andere regels over de onafhankelijke beoordeling van de geschiktheid van het risicobeheerproces, de accreditatie/erkenning van de beoordelingsinstantie en de veiligheidsbeoordelingsverslagen.
Uitvoeringsverordening afgifte van veiligheidscertificaten	De gewijzigde ³ uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie. Deze uitvoeringsverordening bevat onder meer regels over de aanvraag van een veiligheidscertificaat, de beoordeling van de aanvraag, de verlening van veiligheidscertificaten en alle communicatie daarover. Verder beschrijft deze uitvoeringsverordening de fase van het vooroverleg. Dit is overleg dat voorafgaand aan de formele indiening van de aanvraag van een veiligheidscertificaat kan plaatsvinden.

⁷⁰ Artikel 3, negende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁷¹ Uitvoeringsverordeningen (EU) Nr. 402/2013 en (EU) nr. 2015/1136.

⁷² Dit is geregeld in de artikelen 5 tot en met 7 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 3.3 van het wetsvoorstel.

Certificering van werkplaatsen	De gewijzigde ⁴ uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 betreffende een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) 445/2011 van de Commissie.
Uitvoeringsverordeningen taken en tarieven ERA	De gewijzigde ⁵ uitvoeringsverordening (EU) 2018/764 van de Commissie van 2 mei 2018 inzake de aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie te betalen vergoedingen en kosten en de betalingsvoorwaarden. Deze uitvoeringsverordening heeft betrekking op de tarieven die het Europees Spoorwegbureau in verband met de nieuwe certificerings- en vergunningstaken in rekening kan brengen bij de aanvrager en de wijze waarop deze betaald moeten worden. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/867 van de Commissie van 13 juni 2018 tot vaststelling van het reglement voor de procesvoering van de kamer(s) van beroep van het Spoorwegbureau van de Europese Unie.

¹ Gewijzigd via de gedelegeerde verordening (EU) 2020/782 van 12 juni 2020.

² Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2015/1136 van 13 juli 2015.

³ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2020/777 van 12 juni 2020.

⁴ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2020/780 van 12 juni 2020.

⁵ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2021/1903 van 29 oktober 2021.

Het Uniek Veiligheidscertificaat

Het veiligheidscertificaat geldt als bewijs dat de betrokken spoorwegonderneming haar veiligheidsbeheersysteem op orde heeft en in staat is veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied. Dit exploitatiegebied kan bestaan uit een lidstaat, een deel van een lidstaat, of meerdere lidstaten. Het ERA is bevoegd veiligheidscertificaten af te geven voor spoorwegondernemingen die hun exploitatiegebied in één of meer lidstaten hebben. Om een veiligheidscertificaat te verkrijgen, moeten spoorwegondernemingen een aanvraag indienen via het digitale één-loketsysteem, de One-Stop Shop.

Als een onderneming slechts in één land actief is, wordt dit certificaat eveneens via de One-Stop Shop aangevraagd maar kan dit beoordeeld worden door de nationale veiligheidsinstantie van dat betreffende land. In Nederland is het de NVi, die de aanvraag beoordeelt en het certificaat afgeeft.

In geval van spoorweginfrastructuur net over de grens in een buurland, of van een buurland net over de grens in Nederland, waarbij de kenmerken van de grensoverschrijdende spoorweginfrastructuur lijken op het exploitatiegebied in het land waarvoor het veiligheidscertificaat wordt aangevraagd, werken de bevoegde nationale veiligheidsinstanties met elkaar samen om het veiligheidscertificaat te verstrekken. Deze baanvakken net over de grens worden dan meegenomen in de beoordeling ter zake van de aanvraag van het veiligheidscertificaat voor het beoogde exploitatiegebied binnen het andere land.

Veiligheidsvergunning

Voor het beheer en de exploitatie van spoorweginfrastructuur heeft de infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning nodig van de nationale veiligheidsinstantie in de lidstaat waar de spoorweginfrastructuur zich bevindt. De veiligheidsvergunning wordt gewijzigd wanneer de spoorweginfrastructuur, het subsysteem seingevoerd of energie of de beginselen van de exploitatie en het onderhoud ervan, ingrijpend veranderen.

Met onderhoud belaste entiteiten

Ook met onderhoud belaste entiteiten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Het gaat hier om bedrijven die spoorvoertuigen onderhouden.

Zij moeten ervoor zorgen dat spoorvoertuigen in veilige staat zijn. Daartoe zetten zij een onderhoudssysteem op. Met onderhoud belaste entiteiten moeten bovendien een ECM-certificaat⁷³ hebben. Dit wordt door de NVi verleend. De spoorvoertuigen zelf moeten zijn geregistreerd in het (Europees) voertuigregister. Anders mogen ze niet worden gebruikt. Op spoor met gebruiksfunctie A, B, C of D zijn er enkele uitzonderingen hierop, deze vloeien voort uit de uitzonderingen die in het toepassingsbereik in de richtlijn zijn opgenomen voor bijvoorbeeld spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik of voor strikt lokaal gebruik. Voor deze voertuigen geldt dan ook niet de eis dat het onderhoud moet plaatsvinden door een werkplaats met een ECM-certificaat. Beoordelingsinstanties beoordelen op grond van artikel 6 van uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 of de aanvrager het risicobeheerproces van artikel 5 van deze uitvoeringsverordening op de juiste wijze heeft uitgevoerd. De beoordelingsinstantie voert daarnaast inspectieactiviteiten uit (Annex II van de uitvoeringsverordening). De beoordeling vindt plaats in het kader van de aanvraag van een veiligheidsvergunning of uniek veiligheidscertificaat.

In de ECM-verordening wordt eveneens ingegaan op situaties waarbij de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder er voor kiest de eigen spoorvoertuigen zelf te onderhouden. In dat geval moet het onderhoudsproces worden opgenomen in het eigen veiligheidsbeheersysteem. In het kader van hun activiteiten werken infrastructuurbeheerders soms met treinen, spoorweginfrastructuurinspectievoertuigen, spoormachines of andere speciale voertuigen met verschillende functies, zoals het vervoer van materiaal of personeel voor de bouw of het onderhoud van spoorweginfrastructuur, of voor het beheer van noodsituaties. De bekwaamheid van de infrastructuurbeheerder om met dit oogmerk voertuigen te exploiteren moet mee worden beoordeeld als onderdeel van het proces voor de afgifte van een veiligheidsvergunning op grond van artikel 12 van Richtlijn (EU) 2016/798. De eisen die omtrent risicobeheersing aan het veiligheidsbeheersysteem worden gesteld komen overeen met de ECM risicobeheersingseisen. Daarom is een infrastructuurbeheerder bevoegd om ten aanzien van zijn spoorvoertuigen als ECM-onderhoudsentiteit op te treden.

De ECM is ook in het leven geroepen om zicht te houden op de spoorvoertuigen, omdat de houder en de exploitant van spoorvoertuigen niet altijd dezelfde zijn en ook niet altijd spoorwegondernemingen zijn. Een bepaalde mate van kwaliteit van het onderhoud van een spoorvoertuig is dan relevant. Op het moment dat het gaat om werkmachines (bijv. een Unimog) vaak in eigendom van een infrastructuurbeheerder zelf, dat ook nog eens wordt geëxploiteerd op baanvakken die niet voor het normale gebruik beschikbaar zijn, kan beredeneerd worden dat het eigen veiligheidsbeheersysteem voldoende is om de risico's te beheersen.

Beoordelingsinstanties

Beoordelingsinstanties beoordelen het risicobeheerproces van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder als onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem met veiligheidscertificaat dan wel veiligheidsvergunning. Daarnaast kan een beoordelingsinstantie een onafhankelijke beoordeling uitvoeren van de geschiktheid van zowel het voorgelegde risicobeheerproces als van de resultaten van dat proces. Deze resultaten worden opgenomen in een veiligheidsbeoordelingsverslag dat wordt gebruikt bij bijvoorbeeld de te verlenen vergunning voor indienststelling

⁷³ ECM is de afkorting van Entity in Charge of Maintenance, de Engelse term uit de richtlijn voor de «met onderhoud belaste entiteit».

van subsystemen van structurele aard of voertuigen.⁷⁴ Beoordelingsinstanties mogen dit pas doen als ze zijn aangemeld bij het ERA. De NVi is de aanmeldende instantie. Een aangemelde beoordelingsinstantie is bevoegd om de bij die aanmelding beschreven conformiteitsbeoordelingen uit te voeren of uit te laten voeren. Het gaat dan om beoordelingen op het gebied van spoorwegveiligheid aan de hand van de toepasselijke GVM's. Deze staan in het veiligheidsbeheersysteem beschreven. De beoordelingsinstanties worden (risk)assessment body's (AsBo's) genoemd. Als blijkt dat een beoordelingsinstantie niet meer voldoet aan de eisen om te worden aangemeld of de voor die beoordelingsinstantie geldende verplichtingen niet naleeft, kan de NVi de aanmelding beperken of intrekken.

Om aangemeld te worden door de NVi, moet een instantie geaccrediteerd zijn. De Raad voor Accreditatie is momenteel de accrediterende instantie in Nederland.

8.1.2 Nationale Veiligheidsinstantie

De nationale veiligheidsinstantie (NVi) vindt zijn oorsprong in de spoorwegveiligheidsrichtlijn. In hoofdstuk 6 van deze toelichting is al eerder ingegaan op het bestaan van de NVi en de taken van deze instantie. In paragraaf 6.4 zijn die taken opgesomd. Een deel van die taken wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

8.2 Nationale eisen aan de spoorwegveiligheid

Inleiding

De sporen met gebruiksfunctie E, F, G of H kennen een louter nationaal gereguleerd regime met nationale eisen aan de spoorwegveiligheid. Daarnaast zijn er nationale regels voor hele specifieke situaties (strikt lokaal gebruik, gebruik door museumorganisaties) op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

Deze nationale regels zijn te vinden in een aparte afdeling in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Rol actoren, veiligheidsbeheersysteem

Ook op niet door technische richtlijnen gereguleerde spoorwegen of situaties, is veilig spoorverkeer het uitgangspunt. Alle actoren die een potentiële invloed hebben op de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem – voor hun eigen aandachtsgebied en binnen de grenzen van hun bevoegdheden – zijn hiervoor verantwoordelijk. Zij zijn verplicht de risico's te beheersen. Om het spoorwegsysteem in Nederland zo uniform mogelijk in te richten wordt in het wetsvoorstel ook voor de specifieke situaties en voor de nationaal gereguleerde gebruiksfuncties (E, F, G en H) aangesloten bij de Europese systematiek. Ook in deze gevallen vormt het beheersen van de risico's door de spoorwegonderneming en de (infrastructuur)beheerder het uitgangspunt. De eisen die daaraan gesteld worden, worden echter op een lager niveau per gebruiksfunctie uitgewerkt. Hieronder wordt aangegeven wat de aandachtspunten bij deze uitwerking per gebruiksfunctie zijn.

⁷⁴ Artikelen 3, 5, 6, 15 en bijlage II van de uitvoeringsverordening voor risico-evaluatie en -beoordeling, de gewijzigde uitvoeringsverordening (EU) Nr. 402/2013.

Nationale veiligheidsregels voor sporen met gebruiksfunctie E

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie E wil de regering gebruik maken van de mogelijkheid die de Europese regelgeving biedt om nationale regels te stellen. Voor de inhoud van deze nationale regels zal gekeken worden naar enerzijds de regels voor gebruiksfunctie F, omdat deze gebruiksfunctie kenmerken heeft van stadsgewestelijk vervoer. Anderzijds zal ook gekeken worden naar de regels voor de gebruiksfuncties A, B, C en D, omdat de voertuigen waarmee gereden wordt, zwaarder zijn dan lightrailvoertuigen.

Nationale veiligheidsregels voor sporen met gebruiksfunctie F

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie F blijft, net als in de Wet lokaal spoor, het veiligheidsbeheersysteem voor zowel de spoorwegonderneming als de infrastructuurbeheerder verplicht. Een spoorwegonderneming mag pas gebruik maken van de infrastructuur als hij een door het verantwoordelijk bevoegd gezag goedgekeurd veiligheidsbeheersysteem heeft. Die goedkeuring wordt door het bevoegd gezag gegeven als de spoorwegonderneming beschikt over een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan de eisen die bij of krachtens het wetsvoorstel zijn gesteld. Deze eisen worden op een lager niveau van regelgeving uitgewerkt. De eisen zullen inhoudelijk overeenkomen met de eisen voor het door de EU-gereguleerde spoor zoals dat ook nu het geval is, met uitzondering van de interoperabiliteitsparagraaf. Een veiligheidscertificaat kan door het bevoegde gezag onder beperkingen worden verleend en er kunnen voorschriften aan worden verbonden in het belang van de veiligheid. Deze beperkingen of voorschriften kunnen worden gewijzigd.

Nationale veiligheidsregels voor sporen met gebruiksfunctie G of H

Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie G of H wordt in het wetsvoorstel eveneens de mogelijkheid opgenomen om op een lager niveau regels aan een veiligheidsbeheersysteem te stellen. Daarom voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om algemene regels te stellen ten behoeve van de veiligheid op sporen met gebruiksfunctie G en H.

Spoorwegpersoneel; niet zijnde Europees vergunde machinisten

Na de consultatieversie zijn de bepalingen over de geschiktheid en bekwaamheid van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent anders dan machinisten die rijden ten behoeve van een spoorwegonderneming, waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of een infrastructuurbeheerder die een veiligheidsvergunning nodig heeft, verplaatst van het hoofdstuk spoorwegpersoneel naar het hoofdstuk spoorwegveiligheid in het wetsvoorstel. Het past daar beter gelet op de systematiek van het spoorwegveiligheidssysteem. Dit is toegelicht in de paragraaf TSI exploitatie en verkeersleiding en veiligheidsfuncties in dit hoofdstuk.

Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie E, F, G en H worden voor de uitoefening van veiligheidskritieke taken nationale regels gesteld. Het gaat daarbij over de minimumleeftijd, de lichamelijke en psychologische geschiktheid van uitvoerend personeel en verplichtingen aan degene onder wiens gezag deze taken worden uitgeoefend. Ten aanzien van de eisen voor gebruiksfunctie F en G worden geen andere eisen gesteld dan nu aan dat personeel gesteld worden. Voor spoorwegen met gebruiksfunctie H wordt het mogelijk dat machinisten in opleiding onder begeleiding van een gediplomeerde machinist, op trainen met een

maximumgewicht van 10.000 kg rijden als ze 16 of 17 jaar oud zijn. Onder de huidige regelgeving was dit alleen mogelijk via een ontheffing.

8.3 Ongevallen en incidenten

Bevorderen veiligheidscultuur

De regering wil in navolging van de EU binnen de gehele spoorsector (dus ten aanzien van alle gebruiksfuncties) de veiligheidscultuur bevorderen, ter versterking van het veiligheidsmanagement. Via het veiligheidsbeheersysteem bevorderen (infrastructuur)beheerders en spoorwegondernemingen een cultuur van wederzijds vertrouwen en leren, waarin het personeel wordt aangemoedigd om bij te dragen aan het ontwikkelen van de veiligheid, met waarborging van de vertrouwelijkheid. Er wordt daarbij ingezet op een cultuur van vertrouwen en openheid zodat van elkaar kan worden geleerd bij fouten of incidenten.⁷⁵ Dit betreft spoorwegondernemingen en (infrastructuur)beheerders en is niet gekoppeld aan een gebruiksfunctie.

Daarvoor is het van belang dat deze organisaties spoorwegveiligheid actief promoten en een veiligheidscultuur bevorderen. In een dergelijke cultuur wordt het maken van fouten geaccepteerd als onderdeel van «normale» operationele processen. Fouten worden bespreekbaar gemaakt en gedeeld zonder dat dat meteen consequenties heeft voor betrokkenen. Alleen dan kan van een fout of incident worden geleerd. Ze worden immers eerder gemeld en daarmee zichtbaar. Om dezelfde reden moeten onderzoek en analyse naar voorvallen zich in eerste instantie richten op de werking van het systeem en de condities en factoren die de werkpraktijk beïnvloeden. Het gaat dus niet om de schuldvraag of de individuele verantwoordelijkheid van mensen die bij een incident waren betrokken. Handhaving is alleen aan de orde als het veiligheidsniveau door opzet of bewuste roekeloosheid is aangetast.

Melden van ongevallen en incidenten

Op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn moeten procedures voor het melden van ongevallen, incidenten, bijna-ongelukken en andere gevaarlijke situaties onderdeel uitmaken van het veiligheidsbeheersysteem.⁷⁶ In de gedelegeerde verordening 2018/762 is onder «leren van ongevallen en incidenten» een rapportageverplichting aan de betreffende nationale instanties opgenomen voor organisaties met een veiligheidsbeheersysteem. Omdat de regering dit belangrijk acht trekt zij dat ook door naar de nationaal gereguleerde gebruiksfuncties.

Wat een incident of ongeval is wordt gedefinieerd in het wetsvoorstel. Door de voor de veiligheid relevante informatie te melden, verzamelen, op te slaan en weer te verspreiden, kan van ongevallen en incidenten geleerd worden en kunnen veiligheidsrisico's worden verkleind. De achterliggende reden is dat de ervaring leert dat, voordat een ongeval plaatsvindt, dikwijls al incidenten of andere tekortkomingen op het bestaan van veiligheidsrisico's wijzen. Als dit vroegtijdig bekend wordt, kunnen corrigerende maatregelen worden genomen.

Om de interne meldingsbereidheid te ondersteunen is ter bescherming van de interne melder in het wetsvoorstel bepaald dat wordt afgezien van bestuurlijke boetes, behalve als er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. Een dergelijke meldplicht heeft namelijk slechts zin als sprake is van een veiligheidscultuur op basis van vertrouwen. Dat zorgt

⁷⁵ Overweging 10 en artikel 9 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁷⁶ Artikel 9, derde lid, onderdeel i, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

ervoor dat op een veilige manier alle relevante informatie gedeeld kan worden. Alleen onder deze condities is een dergelijke uitbreiding van de meldplicht naar incidenten zinvol. Een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder zal intern een goede veiligheidscultuur moeten creëren waardoor werknemers geneigd zijn ook (bijna) ongevallen en incidenten te melden.

Ook is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om bij of krachtens amvb regels te stellen over onder andere de wijze waarop de melding wordt gedaan en verwerkt, de bij de melding te verstrekken informatie en de reactie op de melding en de berichtgeving aan of over de melder (de spoorwegonderneming of (infrastructuur)beheerder).

Onderzoek

In de huidige Spoorwegwet en in de Wet lokaal spoor is de mogelijkheid opgenomen voor het doen van onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op het spoor. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Minister wat betreft hoofdspoorwegen en in opdracht van het bevoegd gezag voor de lokale spoorwegen. Deze bepalingen zijn samengebracht in het wetsvoorstel. In de praktijk voert de NVi dit onderzoek uit voor alle spoorwegen. Bij het uitvoeren van het onderzoek wordt gekeken naar de oorzaken van de betreffende incidenten en ongevallen. Dit onderzoek is onder andere bedoeld om tijdig regelgeving en beleid bij te kunnen stellen. Naast de NVi kunnen de spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) onderzoek doen. Deze onderzoeken kunnen in de praktijk parallel aan elkaar worden uitgevoerd. De onderzoekende partijen stemmen in dat geval met elkaar af wie welk onderzoeksdeel voor zijn rekening neemt. De bepalingen in de huidige Spoorwegwet en Wet lokaal spoor, namelijk dat de NVi, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur zich «onthoudt van onderzoeken als de OvV een onderzoek instelt», is niet altijd in overeenstemming met de praktijk. Daarnaast zijn er in de praktijk afstemmingsprotocollen voor onderzoek tussen de OvV en de NVi, waarbij ingegaan wordt op samenloop van onderzoek. Daarom zijn dergelijke rigide bepalingen niet in het wetsvoorstel opgenomen.

8.4 Spoorwegveiligheid; Verantwoording, sturing en toezicht

Verantwoording ontwikkeling veiligheid

De NVi heeft informatie nodig om haar verantwoordelijkheden inzake het jaarverslag waar te kunnen maken. Daarom regelt het wetsvoorstel – voortvloeiend uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn – ook dat de infrastructuurbeheerder(s) en de spoorwegondernemingen een jaarlijks rapport indienen. Zij doen dat bij de NVi. Hierin doen zij verslag van de ontwikkeling van de veiligheid op het spoor en de wijze waarop zij de risico's beheersen. Naast het jaarverslag dat de nationale veiligheidsinstantie opstelt voor het ERA, rapporteert de NVi jaarlijks aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit jaarverslag is het vertrekpunt voor beleidssturing door het Rijk, die zo invulling geeft aan haar bestuurlijke en beleidsverantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid.

Werken aan veiligheid; Veiligheidsbeoordeling

De lidstaat is volgens de spoorwegveiligheidsrichtlijn verantwoordelijk voor het behalen van de Europees gestelde gemeenschappelijke veiligheidsdoelen. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn in de richtlijn geïntroduceerd als de veiligheidsniveaus die ten minste moeten

worden behaald.⁷⁷ Achteruitgang is niet toegestaan. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn bindend voor de lidstaat, niet voor individuele partijen in de sector. De doelen werken door naar spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders via afspraken met deze spoorpartijen (zoals bijvoorbeeld over StopTonendSeinpassages)⁷⁸, beleidsprioriteiten en wet- en regelgeving waar spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerders zich aan moeten houden.

Voor het monitoren van de trendmatige ontwikkeling worden gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's) toegepast. Deze zijn weergegeven in bijlage I van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De doelen voor deze indicatoren worden periodiek vastgesteld als gemeenschappelijke veiligheidsdoelen per land en zijn opgenomen in een besluit van de EC.⁷⁹ De eisen aan deze doelen zijn opgenomen in een uitvoeringsverordening die is gebaseerd op de spoorwegveiligheidsrichtlijn.⁸⁰ Deze verordening wordt periodiek per lidstaat herzien. In het jaarlijks rapport aan de NVi dienen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hierover te rapporteren. De NVi rapporteert hierover aan het ERA, waar de algehele staat van de veiligheid en van de verschillende indicatoren gemonitord wordt. Omdat dit een rechtstreeks werkend besluit is dat gericht is aan de lidstaat zijn deze doelen (en overigens ook de indicatoren) niet als zodanig terug te vinden in het wetsvoorstel. Wel vormen deze de basis van de veiligheidsrisicobenadering waarop het beleid van de lidstaten maar ook de Europese eisen aan het veiligheidsbeheersystemen gebaseerd zijn.

Beoordeling aanvullend op Europese indicatoren

Het huidige Europese systeem van veiligheidsindicatoren en -methoden kent beperkingen. Het oorspronkelijke doel van de systematiek van de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen was het monitoren van de veiligheid en het achteraf kunnen vaststellen of de spoorwegveiligheid niet is afgenomen. Daardoor sluit het onvoldoende aan bij een proactieve manier van veiligheidsmanagement. Ook is de methode minder geschikt voor gebruik bij categorieën waar slechts kleine aantallen ongevallen en slachtoffers zijn. Deze lage aantallen ongevallen en letsels zijn moeilijk trendmatig te gebruiken. Het aantonen van een verband tussen risicobeheersende maatregelen en de ontwikkeling in significante ongevallen is bijzonder lastig of niet mogelijk. Daarmee is het op basis van de veiligheidsdoelstellingen niet altijd mogelijk om scherpe conclusies of adequate maatregelen te formuleren. Daarbij komt dat onderliggende risicofactoren in de gebruikte indicatoren onvoldoende tot uitdrukking komen. Vandaar dat de NVi – in haar rol als inspectiedienst van het ministerie – in haar jaarverslag aan de Minister dieper ingaat op deze achterliggende risicofactoren, mede gebaseerd op incidenten en bijna-incidenten. Deze geven meer aanknopingspunten om risicobeperkende maatregelen te ontwerpen.

Met een rapportage- en meldplicht voor incidenten kan de NVi informatie krijgen over de voorlopers van ongevallen. Deze informatie kan gebruikt worden voor de beoordeling van algehele spoorwegveiligheid, als

⁷⁷ Deze doelen worden uitgedrukt in genormaliseerde waarden per treinkilometer of in reizigerskilometers.

⁷⁸ STS-passages (stoptonend sein) is het ongeoorloofd passeren van een stoptonend of gesloten sein.

⁷⁹ Besluit van de Commissie van 23 april 2012 betreffende de tweede reeks gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor het spoorwegsysteem (2012/226/EU).

⁸⁰ Gedelegeerde verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010.

aanvulling op de instrumenten als onderzoek en audits. Opgemerkt dient te worden dat in EU-verband een verordening «Common Safety Method on the Assessment of the Safety Level and Safety Performance of Operators at National and Union level» in voorbereiding is. De herziening van de te rapporteren indicatoren aan het ERA wordt hier waarschijnlijk ook een onderdeel van.

ALARP-principe

Ook als de doelstellingen zijn gehaald, geldt het principe dat risicobeperkende maatregelen niet mogen worden nagelaten als deze wenselijk, haalbaar en betaalbaar zijn («van goed naar beter»). Dit wordt ook wel het ALARP-principe genoemd. ALARP staat voor «as low as reasonably practicable», ofwel «zo laag als redelijkerwijs mogelijk». «Redelijkerwijs» betekent dat de potentiële risicovermindering en mogelijke andere voordelen worden afgewogen tegen de kosten en mogelijke andere nadelen (ofwel integrale kosten-baten evaluatie). Met de ALARP-benadering wordt door de sectorpartijen afgewogen of er haalbare en betaalbare maatregelen zijn die bijdragen aan verbetering van de veiligheid. Ook kan beter ingezet worden op de potentieel grootste en meest doelmatige veiligheidswinst gerelateerd aan de integrale kosten, inclusief gemonetariseerde andere nadelen. Dit is een voortdurend onderwerp van gesprek tussen de sectorpartijen, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de NVi. Het ALARP-principe is dus van belang bij keuzes van veiligheidsmaatregelen. Een wettelijke basis wordt vooralsnog niet noodzakelijk geacht.

9. TECHNISCHE EISEN AAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN SPOORVOERTUIGEN

9.1 Doel, principe en onderwerpen interoperabiliteit

Eén Europese spoorwegruimte

Om het Europese spoorwegsysteem als één geheel te laten werken is interoperabiliteit van de spoorwegnetwerken noodzakelijk. Interoperabiliteit wil zeggen dat netwerken technisch zo op elkaar zijn afgestemd dat grensoverschrijdend treinverkeer mogelijk is, een bepaalde mate van veiligheid wordt gewaarborgd en dat grensoverschrijdende handel in en ingebruikname van (bijvoorbeeld) spoorvoertuigen wordt bevorderd. De interoperabiliteitsrichtlijn faciliteert één Europese spoorwegruimte door te voorzien in een harmonisatie van technieken in de EU.⁸¹

9.2 Het stelsel van de interoperabiliteitsrichtlijn; toepasselijk op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat bepalingen ter implementatie van de interoperabiliteitsrichtlijn, nationale en nationale voorschriften met betrekking tot infrastructuur en voertuigen. In het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de bewoordingen en systematiek van de interoperabiliteitsrichtlijn en de uitvoeringsverordeningen inclusief de daarop gebaseerde technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's).

⁸¹ Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem van de Europese Unie (herschikking).

Voldoen aan interoperabiliteitseisen

Partijen kunnen via vergunningen en registers aantonen dat ze voldoen aan de eisen voor interoperabiliteit. Deze worden in paragrafen verderop in dit hoofdstuk toegelicht.

Het voldoen aan de interoperabiliteitseisen wordt beoordeeld door geaccrediteerde of erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties en vervolgens gecontroleerd door het ERA. De NVi houdt toezicht op het voldoen aan de nationale regels en voorschriften.

Nationale voorschriften versus nationale regels

Net als bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt onderscheid gemaakt in nationale voorschriften en nationale regels. Ook voor wat betreft de «open punten» ten aanzien van interoperabiliteit in de TSI's mag Nederland nationale voorschriften stellen. Ook nationale voorschriften aan de indienststelling of typegoedkeuring van spoorvoertuigen of spoorweginfrastructuur gelden pas als deze zijn opgenomen in de daartoe bestemde ERA-database en goedgekeurd door het ERA. Op het moment dat deze voorschriften niet zijn genotificeerd en goedgekeurd, kunnen deze bepalingen niet worden toegepast. Zie voor een uitleg over het verschil tussen nationale voorschriften en nationale regels, hoofdstuk 7.

9.2.1 Essentiële eisen en technische specificaties interoperabiliteit

Essentiële eisen

Een belangrijk onderdeel van het Europese stelsel voor interoperabiliteit wordt gevormd door zogenoemde «essentiële eisen». Deze bestaan uit algemene eisen aan de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoorwegsysteem, gezondheid, de bescherming van het milieu en de technische compatibiliteit en toegankelijkheid. Daarnaast zijn er bijzondere eisen voor spoorweginfrastructuur, tractie, energievoorziening, besturing en seingeving, rollend materieel, onderhoud, verkeersleiding en telematica. Verplichtingen en bevoegdheden van de sector en de overheden vloeien voort uit deze eisen.

Met een subsysteem wordt onder ander geduid op spoorweginfrastructuur, energiesystemen, baanuitrusting, rollend materieel en verkeersleiding⁸². Een interoperabiliteitsonderdeel is een basiscomponent, groep componenten, deel van een samenstel of volledig samenstel van voorzieningen dat deel uitmaakt of bestemd is om deel uit te maken van een subsysteem. Oftewel een subsysteem kan bestaan uit meerdere interoperabiliteitsonderdelen.

Het wetsvoorstel regelt dat het spoorwegsysteem, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, inclusief de interfaces, moeten voldoen aan de daarbij behorende essentiële eisen.

Ook subsystemen die in dienst zijn gesteld voorafgaand aan het interoperabiliteitsstelsel worden geacht aan de essentiële eisen te voldoen, waarbij de regelgeving op het moment van het destijds indienststellen van de spoorweginfrastructuur leidend was.⁸³

⁸² zie definitie artikel 2 onderdeel 5 van de interoperabiliteitsrichtlijn en bijlage 2 van de richtlijn

⁸³ Kamerstukken II 2020/21, 35 664, nr. 3, blz. 7: «Subsystemen die reeds in dienst zijn gesteld voorafgaand aan de inwerkingtreding van TSI's, moeten voldoen aan de eisen die golden ten tijde van de indienststelling van die subsystemen zoals opgenomen in nationale voorschriften (zoals bijvoorbeeld destijds de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur)».

Technische specificaties

De essentiële eisen staan in bijlage III van de interoperabiliteitsrichtlijn. Deze vormen de basis van de interoperabiliteitseisen. Inmiddels zijn door de Europese Commissie de meeste essentiële eisen in de rechtstreeks werkende TSI's uitgewerkt. Dat heeft te maken met het streven van de EU naar een interne markt zonder binnengrenzen met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal waarvoor een trans-Europees treinverkeernetwerk een belangrijke voorwaarde vormt. Daardoor is de noodzaak van en de ruimte voor nationale technische voorschriften beperkter geworden, enkele open punten in TSI's en specifieke nationale situaties daargelaten.⁸⁴ Voor alle subsystemen zijn TSI's vastgesteld. Het is mogelijk dat voor een subsysteem meerdere TSI's gelden. Omgekeerd kan één TSI voor meerdere subsystemen gelden.⁸⁵ Sinds de totstandkoming van de vorige interoperabiliteitsrichtlijn in 2008⁸⁶ zijn de TSI's sterk doorontwikkeld. De TSI's geven fijnmazige technische standaarden mee. Toch bestaat in twee gevallen nog de mogelijkheid om aanvullende nationale voorschriften te stellen. Het ene geval betreft onderdelen die nog niet in de TSI zijn ingevuld (open punten). Het tweede geval betreft door de Europese Commissie goedgekeurde gevallen, de zogenoemde «specific cases».

Het ERA kan in zogenaamde richtsnoeren verduidelijken hoe in bepaalde situaties de regelgeving moet worden geïnterpreteerd.

TSI en subsysteem

TSI	Subsystemen
Energie (ENE)	Energie en onderhoud
Infrastructuur (INF)	Infrastructuur en onderhoud
Rollend materieel (LOCenPAS)	Rollend materieel (locomotieven en passagiersrijtuigen) en bijzondere voertuigen in rijmodus
Geluid (NOI)	Rollend materieel, infrastructuur
Rollend materieel (WAG)	Goederenwagens
Tunnelveiligheid (SRT)	Besturing en seingeving (baan en boord), infrastructuur, energie, exploitatie & verkeersleiding en rollend materieel
Besturing en seingeving (CCS)	Besturing en seingeving (baan en boord)
Personen met een beperkte mobiliteit (PRM)	Infrastructuur, exploitatie en verkeersbeheer, telematicatoepassingen en rollend materieel
Exploitatie en Verkeersleiding (OPE)	Exploitatie en verkeersleiding
Telecommunicatietoepassingen Passagiers (TAP)	Telecommunicatietoepassingen
Telecommunicatietoepassingen Goederen (TAF)	Telecommunicatietoepassingen

Afwijken van TSI-conformiteit

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op grond van de interoperabiliteitsrichtlijn de mogelijkheid om in specifieke gevallen af te zien van één of meer TSI's, of van onderdelen daarvan. De richtlijn onderscheidt vijf gevallen op grond waarvan kan worden toegestaan dat één of meer TSI's geheel of gedeeltelijk niet worden toegepast. Daartoe kan door een spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder of fabrikant een ontheffing worden aangevraagd bij de Minister. Een ontheffing kan

⁸⁴ Artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁵ Artikel 4, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁶ Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (herschikking). Inmiddels is alleen Richtlijn EU 2016/797 relevant.

bijvoorbeeld worden verleend als een aanvrager al ver gevorderd is met de ontwikkeling van zijn subsysteem en de eisen veranderen als gevolg van aanpassing van een TSI, als treinverkeer snel moet worden hersteld na een natuurramp of ongeluk, als een subsysteem op grond van technische redenen niet conform een TSI kan worden uitgevoerd of als het voldoen aan een TSI tot buitenproportionele kosten leidt. De Minister beoordeelt of hij daadwerkelijk een verzoek bij de Europese Commissie wil indienen om een (of meer) TSI niet of slechts gedeeltelijk toe te passen. Daarom wordt voorgesteld deze bevoegdheid niet aan de NVi te attribueren, maar deze in eerste instantie bij de Minister te laten. De Europese Commissie dient hierop in de meeste gevallen te beslissen. Als de Europese Commissie daadwerkelijk goedkeuring verleent, verleent de Minister ontheffing aan de aanvrager daarvan.

Verhouding TSI's en TEN-T verordening

De TEN-T verordening⁸⁷ dient de totstandkoming van het trans-Europese vervoersnetwerk. Ook voor spoor is een dergelijk netwerk vormgegeven. Op het gehele netwerk rust een investeringsverplichting voor Nederland, waarbij voor een bepaalde datum voldaan moet worden aan een aantal vereisten uit de TSI's. De TEN-T verordening haalt voor de sporen die deel uitmaken van het TEN-T netwerk als het ware de verplichting naar voren om aan een aantal onderdelen uit de TSI's te voldoen, zoals de ERMTS-verplichting, elektrificatie, verplichtingen voor maximale aslasten en maximumsnelheden.

Voor de sporen die geen deel uitmaken van het TEN-T netwerk, geldt dat aan de vereisten uit de TSI's moet worden voldaan op het moment van de aanvraag voor de vergunning voor indienststelling van vaste installaties. Dat is bijvoorbeeld het geval als spoor of een vaste installatie wordt vernieuwd of verbeterd of nieuw wordt aangelegd. Zolang men niets aanpast aan het spoor of de installaties, is men over het algemeen ook niet verplicht om aan de nieuwste TSI vereisten te voldoen.

9.2.2 Interoperabiliteitsonderdeel versus subsysteem

Zoals in paragraaf 9.2.1 is aangegeven wordt in de regelgeving onderscheid gemaakt tussen interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen. Voor interoperabiliteitsonderdelen geldt een procedure waarmee de geschiktheid voor gebruik moet worden aangetoond. Voor een subsysteem geldt een procedure voor het verkrijgen van een verklaring voor het in de handel brengen of indienststellen van het betreffende subsysteem.

EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

Interoperabiliteitsonderdelen moeten voldoen aan de essentiële eisen en indien aan de orde aan de TSI's of Europese specificaties. Dit wordt aangetoond door een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik. Deze verklaring vermeldt dat dat interoperabiliteitsonderdeel is onderworpen aan de procedures uit de desbetreffende TSI voor het beoordelen van de conformiteit of de geschiktheid voor gebruik. Deze EG-verklaring wordt afgegeven door de fabrikant of diens gemachtigde. Op het moment dat een TSI dat vereist, gaat de EG-verklaring vergezeld van onder meer een door een conformiteitsbeoordelingsinstantie (Nobo, zie verderop in dit hoofdstuk) afgegeven certificaat. Dit kan een certificaat

⁸⁷ Verordening (EU) 2024/1679 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013.

zijn van de conformiteit van een interoperabiliteitsonderdeel aan de hand van de TSI('s) waaraan het moet voldoen en/of een certificaat van de geschiktheid voor gebruik van een binnen zijn spoorweginfrastructuur beschouwd interoperabiliteitsonderdeel.⁸⁸

EG-keuringsverklaring voor in de handel brengen en het indienststellen subsystemen

Sporen of vaste installaties mogen alleen in dienst worden gesteld en voertuigen mogen in de Europese Unie alleen in de handel worden gebracht als zij beschikken over een EG-keuringsverklaring. De aanvrager voor een vergunning voor het in de handel brengen of indienststellen stelt de EG-keuringsverklaring voor een subsysteem op. De aanvrager verklaart op eigen verantwoordelijkheid dat het betrokken subsysteem aan de toepasselijke keuringsprocedures is onderworpen en voldoet aan de eisen van de toepasselijke TSI('s) en – indien aan de orde – nationale voorschriften. De conformiteitsbeoordelingsinstantie (zie later dit hoofdstuk) heeft tot taak om het subsysteem te monitoren en te keuren vanaf het ontwerpstadium tot het stadium van de goedkeuring voor het in de handel brengen of in dienst stellen. Bij deze EG-keuringsverklaring moet ook een technisch dossier zitten dat alle noodzakelijke documenten bevat over de eigenschappen van het subsysteem, en – indien aan de orde – de stukken waaruit de conformiteit van de interoperabiliteitsonderdelen blijkt. De conformiteitsbeoordelingsinstantie kan een tussentijdse keuringsverklaring afgeven voor bepaalde stadia van de keuringsprocedure of bepaalde delen van het subsysteem.⁸⁹

9.2.3 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

De vergunning voor indienststelling van vaste installaties

De subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving, energie en spoorweginfrastructuur, de vaste installaties, die deel uitmaken van het Europees spoorwegsysteem, mogen op grond van de interoperabiliteitsrichtlijn pas in dienst worden gesteld als zij overeenkomstig de essentiële eisen zijn ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd en er een vergunning voor de indienststelling is verleend.⁹⁰ De NVi is hiervoor de bevoegde vergunningverlenende instantie.⁹¹ Het kan zowel gaan om nieuwe als om vernieuwde of verbeterde installaties.

De tijdelijke ontheffing voor indienststelling van vaste installaties

Voorafgaand aan de verlening van de definitieve vergunning voor indienststelling van nieuwe, vernieuwde of verbeterde subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving, energie en spoorweginfrastructuur kan de NVi een tijdelijke ontheffing van vergunning verlenen.

Volgens Europese regelgeving kunnen vaste installaties pas (weer) in dienst worden gesteld nadat de nationale veiligheidsinstantie een indienststellingsvergunning heeft verleend. De indienststellingsvergunning kan pas worden verleend als het aanvraagdossier compleet is. Dat houdt o.a. in dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie de vereiste EG-keuringsverklaringen heeft afgegeven. EG-keuringsverklaringen worden pas afgegeven als alle werkzaamheden aan het spoor zijn

⁸⁸ Procedure zoals geschetst in artikel 9 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁸⁹ Procedure zoals geschetst in artikel 15, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁰ Artikel 18, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹¹ Artikel 18, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

afgerond en de conformiteitsbeoordelingsinstantie alle technische informatie over de verrichte werkzaamheden heeft ontvangen. Het komt voor dat de afgifte van een EG-keuringsverklaring maanden op zich laat wachten. Dit zou ertoe leiden dat de vaste installatie waarvoor een indienststellingsvergunning is vereist, na afronding van de werkzaamheden daaraan, geruime tijd niet kan worden gebruikt, terwijl het project wel af is en de spoorwegveiligheid bij gebruik van het spoor geborgd is. Dit heeft omleidingen, vertragingen en hoge kosten tot gevolg.

Om recht te doen aan de praktijkwensen en om zo dicht mogelijk bij het systeem van de Europese regelgeving te blijven is gekozen voor de tijdelijke ontheffing van de indienststellingsvergunningplicht. Zo wordt voorkomen dat bijvoorbeeld een subsysteem voor baanuitrusting dat geheel volgens de eisen is aangelegd of gewijzigd nog niet in gebruik kan worden genomen in de periode tussen de oplevering van de infrastructuur en het afgeven van de definitieve vergunning voor indienststelling. Ook is een tijdelijke ontheffing van de indienststellingsvergunningplicht mogelijk als op bepaalde (ondergeschikte) punten nog niet aan alle vereisten van de TSI's dan wel nationale voorschriften voldaan, of de bewijsvoering daarover inclusief de beoordeling van de conformiteitsbeoordelingsinstantie nog niet beschikbaar is. Ondergeschikte punten zijn punten die een veilig gebruik van de vaste installatie niet in de weg staan. Aan de hand van een «expert opinion», waarbij onder meer de tussentijdse EG-keuringsverklaring die nodig is ter goedkeuring van het ontwerp een belangrijke rol speelt, beoordeelt de NVi of er tijdelijk een ontheffing kan worden verleend, vooruitlopend op de definitieve vergunning voor indienststelling. Bij de beoordeling worden onder andere de tussentijdse bevindingen van de conformiteitsbeoordelingsinstantie meegenomen. De ontheffing wordt afgegeven voor een bepaalde tijd. De NVi kan in voorkomende gevallen besluiten tot verlenging van de ontheffing, mits de spoorwegveiligheid van de operatie niet in het geding komt. Met de tijdelijke ontheffing wordt beoogd de ruimte te creëren die nodig is om de praktijk en theorie op elkaar af te stemmen. Zo wordt voorkomen dat spoorweginfrastructuur onnodig lang niet in gebruik kan worden genomen door bijvoorbeeld het ontbreken van een enkele conformiteitskeuring, die de spoorwegveiligheid niet beïnvloedt. Als alle documenten gereed zijn, wordt zo snel mogelijk een definitieve indienststellingsvergunning aangevraagd. Dat gebeurt op het moment dat aan alle Europese aanvraag- en verleningsvereisten is voldaan. In de tijdelijke ontheffing kunnen voorwaarden worden opgenomen. Deze tijdelijke ontheffing is te vergelijken met de ontheffing die voor dergelijke situaties in de huidige spoorwegwet bestaat.

9.2.4 Vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig

Voertuigvergunning en typegoedkeuring

Op grond van het wetsvoorstel mag een spoorvoertuig alleen in de handel gebracht worden indien daarvoor een vergunning is verleend door de NVi of door het ERA.

Met het Vierde Spoorwegpakket – dat in 2019 in de huidige Spoorwegwet is geïmplementeerd – is overgegaan tot één loket en vergunning (éénloketsysteem, ook wel «One-Stop Shop»⁹²). Dit is het portaal waar vergunningsaanvragen kunnen worden ingediend, voor zowel het grondgebied van de EU als het grondgebied van een specifieke lidstaat. Het ERA is bevoegd om de vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig (hierna: voertuigvergunning) en om vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een

⁹² Artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

voertuigtype (hierna: typegoedkeuring).⁹³ Voor spoorvoertuigen die in meerdere lidstaten worden ingezet, hoeft hierdoor niet in elke lidstaat een vergunning te worden aangevraagd. In het geval dat een spoorvoertuig in slechts één lidstaat wordt ingezet, is ook de betreffende nationale veiligheidsinstantie bevoegd om de voertuigvergunning en typegoedkeuring te verlenen. Het wetsvoorstel verleent de bevoegdheid aan de NVi om een voertuigvergunning of typegoedkeuring voor voertuigen die uitsluitend binnen Nederland rijden te verlenen en bevat bepalingen over de criteria die daarbij gelden. De bepalingen voor de voertuigvergunningsprocedure bij het ERA staan in de verordening over de taken en bevoegdheden van het ERA die bij het Vierde Spoorwegpakket in werking trad.⁹⁴

De aanvraagprocedure

Alle aanvragen voor een voertuigvergunning of typegoedkeuring worden ingediend via de One-Stop Shop.⁹⁵ Ook de aanvragen die alleen bestemd zijn voor de NVi, omdat zij alleen het Nederlandse grondgebied betreffen, moeten via de One-Stop Shop worden ingediend.

Indien een vergunningaanvraag voor de NVi is bestemd, beoordeelt deze het aanvraagdossier op volledigheid, relevantie en samenhang aan de hand van de toepasselijke EU- en nationale voorschriften.⁹⁶

Als een vergunningaanvraag voor het ERA is bestemd, wordt het ERA voor de toetsing van de aanvraag ondersteund door de nationale veiligheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het netwerk in het beoogde gebruiksgebied van het spoorvoertuig. De desbetreffende nationale veiligheidsinstanties beoordelen het aanvraagdossier aan de hand van de (genotificeerde)⁹⁷ nationale voorschriften en toepasselijke EU-voorschriften.⁹⁸ Die beoordeling is vooral noodzakelijk vanwege de kennis en expertise over de netwerkspecifieke kenmerken van de betreffende spoorweginfrastructuur en de daarvoor geldende aanvullende (en genotificeerde) nationale voorschriften.⁹⁹ Het «vermoeden van conformiteit»¹⁰⁰ van de mobiele subsystemen met de essentiële eisen, dat wordt aangetoond op basis van de EG-keuringsverklaring, impliceert dat het ERA en de nationale veiligheidsinstanties geen controles eisen die bij de EG-keuringsprocedure al zijn uitgevoerd.¹⁰¹

Tests uitvoeren op het netwerk in de voorfase van de vergunningprocedure

Er zijn twee mogelijkheden voor het doen van tests op het netwerk. Ten eerste ter voorbereiding op een eventueel aanvraagdossier. In dat geval

⁹³ Artikel 20 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig) en artikel 21 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 24, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (type-goedkeuring).

⁹⁴ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004.

⁹⁵ Artikel 12 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁶ Artikel 21, vijfde en achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁷ Notificatie betekent hier dat lidstaten nationale voorschriften moeten aanmelden bij de Europese Commissie en het ERA (artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Deze voorschriften worden vervolgens onderzocht op verenigbaarheid met Europese bepalingen (artikel 25 van de Verordening (EU) 2016/796 (Spoorwegbureau-verordening)).

⁹⁸ Artikel 21, vijfde lid, onderdeel b, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

⁹⁹ Artikel 21, veertiende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn in samenhang met artikel 76 van de Spoorwegbureauverordening.

¹⁰⁰ Zoals bedoeld in artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰¹ Artikel 12 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

kan er getest worden op de technische compatibiliteit van het voertuig op het netwerk en de compatibiliteit van de subsystemen in het spoorvoertuig. Ook als de aanvrager overweegt om materieel aan te schaffen, mag er met dat materieel getest worden.

Ten tweede als onderdeel van de beoordeling van het aanvraagdossier. In geval van gerede twijfel, kan het ERA of een nationale veiligheidsinstantie verlangen dat met het spoorvoertuig testen worden uitgevoerd op het netwerk. De infrastructuurbeheerder heeft in beide situaties een inspanningsverplichting om de testen binnen drie maanden na verzoek van de aanvrager, de NVi of het ERA te laten plaatsvinden.¹⁰²

Voor het uitvoeren van testen op het netwerk verleent de NVi een vergunning voor tijdelijk gebruik.¹⁰³ In Nederland komt testen veel voor omdat de spoorweginfrastructuur op plaatsen niet TSI-conform is aangelegd (veel spoorweginfrastructuur is van voor het moment dat de technische vereisten zijn vastgelegd in TSI's). De compatibiliteit met het netwerk kan dan alleen door middel van testen worden vastgesteld. Hoe meer er sprake is van spoorweginfrastructuur die up-to-date is en voldoet aan de standaarden voor interoperabiliteit hoe minder deze testen de compatibiliteit hoeven vast te stellen.

Horen van de infrastructuurbeheerder bij vergunningverlening

In de meeste gevallen hoort de NVi de infrastructuurbeheerder als belanghebbende over de technische verenigbaarheid van het spoorvoertuig met het netwerk. Dat kan zowel in het geval dat zij zelf de vergunning verleent als dat het ERA dat doet. Tot slot stelt de NVi de infrastructuurbeheerder in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen op een voorgenomen besluit waarvan de NVi verwacht dat deze tegen dat voornemen bedenkingen zal hebben.¹⁰⁴

Niet voldoen aan de essentiële eisen

Als na vergunningverlening blijkt dat een spoorvoertuig in de exploitatie toch niet voldoet aan de essentiële eisen waardoor er veiligheidsproblemen ontstaan of schade geleden wordt aan bijvoorbeeld de spoorweginfrastructuur neemt de spoorwegonderneming die het spoorvoertuig voor exploitatie gebruikt corrigerende maatregelen. Als blijkt dat dit al bij het in de handel brengen mis was dan stelt de spoorwegonderneming het ERA of NVi op de hoogte. De NVi kan dit ook zelf constateren bij haar toezichthoudende taak. In het ernstigste geval kan de NVi tijdelijke veiligheidsmaatregelen toepassen en daarna de vergunning wijzigen of intrekken. Bij verwijtbaar handelen van de spoorwegonderneming wordt hierop gehandhaafd.

Verplichte controles spoorwegonderneming en proefbedrijf

Voordat een spoorwegonderneming een spoorvoertuig mag gaan gebruiken, moet de spoorwegonderneming zich ervan vergewissen of voor het spoorvoertuig de vereiste voertuigvergunning is verleend, het spoorvoertuig correct staat ingeschreven in het Europees voertuigregister, het spoorvoertuig compatibel is met de te berijden spoorweginfrastructuur en of het spoorvoertuig past binnen de samenstelling van de trein. De interoperabiliteitsrichtlijn legt de verantwoordelijkheid voor het

¹⁰² Artikel 23, zesde lid, en artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2008/57/EG, respectievelijk artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het gaat hier dus om een inspanningsverplichting. Mocht deze termijn om goede redenen niet haalbaar zijn – bijvoorbeeld omdat spoor uit de normale dienstregeling genomen moet worden, dan is een langere termijn mogelijk.

¹⁰³ Artikel 21, derde en vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁴ Artikel 4.8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

uitvoeren van de vereiste controles bij de spoorwegonderneming. Voor de bepaling van de compatibiliteit van het voertuig met andere voertuigen en met de spoorweginfrastructuur moeten testritten worden gehouden volgens het veiligheidsbeheersysteem en de TSI OPE. Die testritten kunnen worden gehouden na afstemming met de infrastructuurbeheerder. Een aparte vergunning is hiervoor niet nodig.

Uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring

Voor een uitbreiding van het gebruiksgebied van een al verleende voertuigvergunning of typegoedkeuring, hoeft niet een geheel nieuw aanvraagdossier via de One-Stop Shop ingediend te worden. Er kan worden volstaan met het bestaande dossier, dat door de aanvrager is aangevuld met de vereiste documenten. Een uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring is niet nodig voor spoorvoertuigen die rijden naar enig punt in een aangrenzende lidstaat, dat dicht bij de grens ligt aan spoor met soortgelijke netwerkkenmerken, wanneer en nadat de betrokken nationale veiligheidsinstanties zijn geraadpleegd.¹⁰⁵ Over deze raadpleging maken de verschillende nationale veiligheidsinstanties onderling afspraken. De wijziging van een voertuigvergunning of typegoedkeuring wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling.

Vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig of voertuigtype

Bij vernieuwing of verbetering van het spoorvoertuig moet een nieuwe voertuigvergunning worden aangevraagd als de vernieuwing of verbetering (a) leidt tot een substantiële verandering van de waarden van de parameters voor het controleren van de technische compatibiliteit van het spoorvoertuig met het gebruiksgebied op grond waarvan de voertuigvergunning was verleend; (b) het algehele veiligheidsniveau van het spoorvoertuig aantast of kan aantasten; of (c) een TSI dat vereist. Dit volgt uit artikel 21, twaalfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn en is als zodanig in het wetsvoorstel geïmplementeerd. Als de houder van een voertuigvergunning of typegoedkeuring het spoorvoertuig wil vernieuwen of verbeteren, beoordeelt hij of een nieuwe voertuigvergunning nodig is. Als er een nieuwe vergunning nodig is, dan dient er een nieuwe aanvraag te worden ingediend bij het ERA of – als de vergunning is verleend door de nationale veiligheidsinstantie – bij de nationale veiligheidsinstantie.

9.2.5 Conformiteitsbeoordelingsinstanties

Bij het in de handel brengen of indienststellen van subsystemen of interoperabiliteitsonderdelen spelen conformiteitsbeoordelingsinstanties een belangrijke rol. Deze instanties beoordelen of een subsysteem of interoperabiliteitsonderdeel voldoet aan de Europese of nationale voorschriften. Deze instanties moeten worden geaccrediteerd of erkend en worden aangemeld bij de Europese Commissie.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Artikel 21, achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁶ Artikel 27, in samenhang met artikel 37, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Conformiteitsbeoordelingsinstanties aanmelden, accrediteren of erkennen

Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket is Nederland overgestapt van erkenning van de aangewezen of aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie door de NVi naar accreditatie van de conformiteitsbeoordelingsinstantie door de Raad voor Accreditatie. Deze lijn wordt in dit wetsvoorstel voortgezet. De NVi is aangewezen als instantie die verantwoordelijk is voor de aanmelding van geaccrediteerde conformiteitsbeoordelingsinstanties bij de Europese Commissie.

Nobo's (Notifying Bodies) zijn conformiteitsbeoordelingsinstanties die zijn aangemeld en belast zijn met de beoordeling van de conformiteit van subsystemen en interoperabiliteitsonderdelen met de toepasselijke Europese voorschriften.

Debo's (Designated Bodies) zijn conformiteitsbeoordelingsinstanties die beoordelen of er is voldaan aan de nationale voorschriften. Deze instantie wordt door de NVi aangewezen.

Kaderwet ZBO's niet van toepassing

Bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is geconcludeerd dat deze conformiteitsbeoordelingsinstanties voor bovengenoemde taak bestuursorganen zijn, maar niet vallen onder de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo). Dat is bij de implementatie opgenomen in de Spoorwegwet¹⁰⁷, ook al was dit reeds vóór die implementatie de praktijk. Dit is in lijn met een eerder ingenomen standpunt om dergelijke instanties niet onder die wet te brengen, omdat ze op grond van het overgangsrecht niet onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorgaan vallen. Dat blijft zo in dit wetsvoorstel. Daarom wordt, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het verzelfstandigingsbeleid, in dit wetsvoorstel expliciet opgenomen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is op conformiteitsbeoordelingsinstanties die door de Minister worden aangemeld of aangewezen. In verband met genoemde verantwoordelijkheid ondertekent de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede het wetsvoorstel.

Werken aan kwaliteit van een geharmoniseerde conformiteitsbeoordeling

De interoperabiliteitsrichtlijn stelt eisen aan onder meer de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en vakbekwaamheid van (personeel van) conformiteitsbeoordelingsinstanties. Zo wordt bijgedragen aan de harmonisatie van de conformiteitsbeoordeling. Het ERA ondersteunt de lidstaten en de nationale accreditatie-instanties bij het toezien op de prestaties, de organisatie en de besluitvormingsprocedures ten behoeve van de conformiteitsbeoordelingen op het terrein van spoorwegveiligheid en interoperabiliteit. Dat doet zij onder meer door middel van audits die toezien op de prestaties en de besluitvorming van de aangemelde conformiteits-beoordelingsinstanties.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 63, blz. 1 en de aldaar in noot 4 genoemde Kamerstukken.

¹⁰⁸ Artikel 34 van de Spoorwegbureauverordening.

9.2.6 Registers

In een bepaalde elektronische toepassing zijn de waarden van de parameters, zoals maximaal toegelaten aslast of het beveiligingssysteem dat in de baan ligt, van het Europese spoorwegsysteem digitaal opgeslagen. Het ERA draagt zorg voor deze elektronische toepassing: het *Europese infrastructuurregister*. De rijksinfrastructuurbeheerder van de reikt het ERA de benodigde informatie over de betreffende spoorweginfrastructuur aan.

Daarnaast houdt het ERA een *Europees voertuigregister* bij. Het nationale voertuigregister zoals dat eerder bestond is daarmee vervallen. Het Europees voertuigregister is toegankelijk voor gebruik door de nationale veiligheidsinstanties en de onderzoekorganen als bedoeld in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (in Nederland is dit de OvV). Daarnaast is dit register op verzoek ook toegankelijk voor «de toezichthoudende instantie», bedoeld in artikel 55 van de sera-richtlijn (in Nederland is dit de ACM), de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders, en ook voor de personen of organisaties die voertuigen registreren of in het voertuigregister zijn opgenomen.¹⁰⁹

9.2.7 Uitzonderingssituaties op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D

Uit de internetconsultatie is gebleken dat een aantal specifieke situaties op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D vragen oproep. Hieronder worden deze specifieke situaties toegelicht.

Eisen aan spoorvoertuigen met extra modules

Reguliere spoorvoertuigen waar extra modules op zijn aangebracht, voor bijvoorbeeld het spuiten van grafiet in bochten, het permanent doormeten van het spoor of het polijsten van het spoor, zijn geen spoormachines. Het zijn reguliere spoorvoertuigen voor personen- of goederenvervoer, die daarom aan de eisen voor reguliere spoorvoertuigen moeten voldoen. Een dergelijke extra module moet technisch compatibel met de spoorweginfrastructuur en veilig zijn. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen vervoer- en werkmodus.

Mogelijk is na de inbouw van extra modules opnieuw een voertuigvergunning vereist. Een nieuwe vergunning is nodig als de extra module leidt tot verandering van parameters die een verbetering of vernieuwing in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn inhouden.¹¹⁰ Ook is een nieuwe vergunning nodig als de extra module het algehele veiligheidsniveau van het spoorvoertuig aantast.¹¹¹ Voor (interoperabiliteits)onderdelen ten behoeve van de smering van flens of spoor geldt dat geen nieuwe vergunning nodig is, omdat deze module niet wordt beschouwd als fundamentele parameter.

Bijzondere voertuigen

In de TSI Loc&Pas wordt in paragraaf 2.3.1 aangegeven dat rollend materieel onder de TSI valt als het:

1. rijdt op eigen spoorwielen en
2. is ontworpen en bestemd om gedetecteerd te worden door een op het spoor gebaseerd treindetectiesysteem voor verkeersleiding en
3. in vervoer- (rij-)configuratie zelfrijdend is of wordt getrokken en

¹⁰⁹ Artikel 47, eerste lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁰ Artikel 2, onderdelen 14 en 15, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹¹ Artikel 26i, eerste lid, Spoorwegwet, artikel 4.13, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

4. niet in werkmodus is.¹¹²

Voor voertuigen of situaties (zoals voertuigen in werkmodus) die niet onder de TSI Loc&Pas vallen, kunnen nationale regels worden opgesteld. Er is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om deze regels te kunnen stellen.

De TSI CCS is van toepassing op bijzondere voertuigen die een stuurcabine hebben en zijn bestemd om in rijmodus op eigen wielen te functioneren.¹¹³

Rangeren

Rangeervoertuigen die gebruikt worden op sporen met de gebruiksfuncties A, B, C of D, worden beschouwd als locomotieven binnen het toepassingsgebied van de TSI Loc&Pas en moeten voldoen aan deze TSI. De gewijzigde TSI CCS die onderdeel is van het grote interoperabiliteitspakket dat medio 2023 in werking is getreden, geeft aan dat voor nieuwe rangeervoertuigen ook een ETCS-verplichting zal gaan gelden. Een uitzondering geldt voor rangeervoertuigen die alleen worden gebruikt op een gedeelte van deze sporen waar strikt lokaal gebruik is toegestaan.

Defecte spoorvoertuigen

De TSI OPE bevat regels ten aanzien van spoorvoertuigen waarbij sprake is van een storing aan de front- of sluitseinen. Daarnaast moet het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming regels bevatten over hoe de risico's van het rijden met defecte spoorvoertuigen worden beheerst.

Bijzondere ritten, strikt lokaal en strikt historisch gebruik

Voor spoorvoertuigen die geen deel meer uitmaken van het Europese spoorwegsysteem, is in het wetsvoorstel een aparte nationale vergunning gecreëerd om deze voertuigen toch over de spoorweginfrastructuur te kunnen verplaatsen. Deze aparte vergunning kan ook worden gebruikt voor spoorvoertuigen die niet meer in gebruik zijn in hun exploitatietoestand. Dat geldt bijvoorbeeld voor voertuigen die deels zijn gesloopt, maar nog wel per spoor verplaatsbaar zijn en moeten worden vervoerd naar een andere locatie. Deze voertuigen voldoen niet meer aan de eisen die in de oorspronkelijke voertuigvergunning zijn gesteld. Aan deze vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden ten behoeve van de veiligheid.

9.3 Nationale eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

Afdeling 4.2 van het wetsvoorstel gaat over technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen die niet door de interoperabiliteitsrichtlijn zijn gereguleerd. Het gaat hier om spoorwegen met de gebruiksfunctie E, F, G of H, maar ook om nationale regels ten aanzien van uitzonderingssituaties voor spoorwegen met de gebruiksfunctie A, B, C of D.

¹¹² Bijlage I, punt 2, van de interoperabiliteitsrichtlijn en TSI Loc&Pas (EU) 1302/2014, artikel 2, eerste lid, onder b, en punt 2.2.2 en punt 2.3.1. Voor de weg-spoormachine (road-rail) geldt nog dat de TSI Loc&Pas daar alleen van toepassing op is als die weg-spoor-machine bestemd is om gedetecteerd te worden (Paragraaf 2.2. van de Guide for the application of the LOC&PAS TSI).

¹¹³ Punt 1.1 TSI CCS.

Nationale regels voor uitzonderingssituaties¹¹⁴

Nationale regels voor uitzonderingssituaties betreffen de regels voor voertuigen voor strikt historisch gebruik of voertuigen die strikt lokaal worden gebruikt op sporen met de gebruiksfunctie A, B, C of D. Ook bevat deze paragraaf grondslagen voor lightrailvoertuigen met heavyrail-componenten die nodig zijn om die doorreis uitsluitend voor verbindingsoeleinden mogelijk te maken op sporen met de gebruiksfunctie A, B, C of D. Het betreft daarnaast de eisen ten aanzien van spoorvoertuigen in werkmodus op de sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

De nationale eisen waaraan lightrailvoertuigen en de spoorvoertuigen voor strikt historisch of strikt lokaal gebruik moeten voldoen, zullen beperkt blijven tot die regels die nodig zijn voor een veilig gebruik van deze voertuigen op het EU-gereguleerde spoor.

Voor spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik en lightrailvoertuigen met heavyrail-componenten die rijden over spoor met gebruiksfunctie A, B, C of D waar detectie in het spoor ligt, zal met name gekeken worden naar componenten die nodig zijn voor de detectie van deze voertuigen en regels die nodig zijn om te voorkomen dat deze voertuigen schade toebrengen aan het spoor en de bijbehorende installaties.

Er is voor gekozen om historische spoorvoertuigen direct uit te zonderen van het toepassingsbereik van de interoperabiliteitsrichtlijn. Daarom hoeven deze nationale regels niet genotificeerd te worden. Daarmee zijn ook de TSI's niet van toepassing op deze voertuigen. Ook de TSI's kennen in veel gevallen uitzonderingen voor deze voertuigen, maar het kabinet heeft ervoor gekozen deze situaties en voertuigen bij voorbaat uit te zonderen. Dit komt de kenbaarheid ten goede. Deze voertuigen zijn naar hun aard afwijkend van de spoorvoertuigen zoals de interoperabiliteitsrichtlijn die beoogt te regelen.

Nationale regels voor spoorwegen met gebruiksfunctie E en F

In het wetsvoorstel zijn algemene eisen gesteld aan de infrastructuur voor de spoorwegen met de gebruiksfuncties E en F en de spoorvoertuigen die hierop rijden. Daarnaast bevat het wetsvoorstel grondslagen voor de uitwerking van specifiekere eisen op een lager niveau, o.a. ten aanzien van de indienststelling van spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen. Voor gebruiksfunctie E moeten deze eisen nog worden bepaald, waarbij zowel zal worden gekeken naar de eisen die worden gesteld aan spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur die worden gebruikt voor regionale spoorvervoerdiensten als naar de eisen die gelden voor trams, metro's en lightrailvoertuigen en de spoorweginfrastructuur voor deze voertuigen. Voor wat betreft de (indienststelling van) spoorweginfrastructuur voor de gebruiksfunctie F zal worden aangesloten bij de eisen die nu al gelden voor lokale spoorweginfrastructuur op grond van de Wet lokaal spoor. Deze eisen betreffen zowel de bovengronds als ondergronds aangelegde spoorweginfrastructuur. Omdat door metro, en in toenemende mate ook door het trambedrijf, gebruik wordt gemaakt van sporen in tunnels zijn technische eisen die gesteld worden aan de ondergrondse spoorweginfrastructuur van belang. Op wetsniveau wordt voorgeschreven dat de spoorweginfrastructuur veilig en betrouwbaar moet zijn, geschikt voor het beoogde gebruik en geen gevaar of schade mag opleveren voor personen of zaken.

De lagere regelgeving ten aanzien van de indienststelling van spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur zal voor sporen met gebruiksfunctie F gebaseerd worden op de technische vereisten die nu voortvloeien uit de Wet lokaal spoor. De spoorweginfrastructuur en de spoorvoertuigen

¹¹⁴ Op gebruiksfuncties A, B, C en D.

mogen pas in dienst worden genomen als het bevoegde gezag een vergunning voor indienststelling heeft afgegeven. Dit geldt voor zowel nieuwe als verbeterde spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid een vergunning te schorsen of in te trekken als het vergunde niet meer aan de gestelde eisen voldoet naast het reguliere handhavingsinstrumentarium, zoals last onder dwangsom.

Nationale regels voor spoorwegen met gebruiksfunctie G en H

Aan spoorwegen met de gebruiksfunctie G en H worden op wetsniveau geen technische eisen gesteld. Dat is ook onder de huidige Spoorwegwet het geval. Wel is een grondslag in de wet opgenomen om bij lagere regelgeving regels op te stellen t.b.v. de veiligheid, bijvoorbeeld waar het gaat om het voeren van een Europees voertuignummer, de onderhoudsentiteit en de aanwezigheid van treinbeveiligingssystemen. Voor voertuigen die uitsluitend gebruik maken van sporen met de gebruiksfunctie G worden nationale regels opgesteld. Dat geldt ook voor voertuigen voor strikt historisch gebruik, die rijden op sporen met gebruiksfunctie H, maar in een aantal gevallen ook rijden op sporen met de gebruiksfunctie A, B, C of D.

In sommige gevallen geldt de interoperabiliteitsrichtlijn voor particuliere dienstvoorzieningen. In bijlage I van deze richtlijn zijn knooppunten voor het goederenvervoer met inbegrip van intermodale terminals aangemerkt als onderdelen van het spoorwegsysteem van de Unie. Daarbij speelt geen rol of zij in particuliere handen zijn. De sporen in deze voorzieningen moeten na een grootscheepse verbetering of vernieuwing voldoen aan de eisen uit de TSI's. Bovendien is in dat geval een indienststellingsvergunning vereist.

Eventuele technische eisen aan spoorwegen met de **gebruiksfunctie H**, inclusief de spoorvoertuigen die daarover heen rijden, zullen worden opgenomen in de lagere regelgeving. Deze eisen zullen overeen komen met de technische vereisten uit het huidige Besluit bijzondere spoorwegen. Onder de spoorwegen met gebruiksfunctie H vallen de spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik. De meeste van deze spoorwegen zijn bestemd voor strikt historisch gebruik en zijn als zodanig beter bekend als museumspoorweg. Onderling verschillen deze spoorwegen in aard en omvang. Er zijn museumspoorwegen waarvan de (spoorweg)infrastructuur en het materieel overeenkomsten vertonen met sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D, maar er zijn ook museumspoorwegen die een afwijkende spoorwijdte hebben en waarop materieel dienstdoet dat meer de kenmerken van een tram heeft dan van een trein. Uniforme technische eisen stellen voor een dergelijke diversiteit aan sporen is niet uitvoerbaar maar ook niet noodzakelijk gebleken.

10. MACHINISTEN

10.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen voor het beroep van machinist uit de machinistenrichtlijn opgenomen. In de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel waren ook regels voor ander spoorwegpersoneel in dit hoofdstuk opgenomen, maar deze regels zijn nu opgenomen in hoofdstuk 3.

Er is voor gekozen om hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel alleen nog te laten zien op machinisten die onder de machinistenrichtlijn vallen, omdat deze categorie veiligheidspersoneel afzonderlijk in een Europese richtlijn is geregeld. Het betreft machinisten die rijden ten behoeve van een spoorwegonderneming, waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of

een infrastructuurbeheerder die een veiligheidsvergunning nodig heeft en niet vallen onder de uitzonderingsbepalingen uit deze richtlijn. De machinistenrichtlijn is daarmee gekoppeld aan de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Dat betekent dat machinisten die rijden voor een spoorwegonderneming waarvoor geen veiligheidscertificaat vereist is of een infrastructuurbeheerder die geen veiligheidsvergunning nodig heeft niet aan de vereisten van de machinistenrichtlijn hoeven te voldoen.

De bepalingen in dit hoofdstuk gaan vooral over de geschiktheid, bekwaamheid, opleiding en examinering van machinisten en de documenten voor machinisten die rijden op het Europese spoorwegsysteem. Deze eisen zijn gesteld vanwege het grensoverschrijdende karakter van het spoorwegverkeer. Lidstaten moeten elkaars machinisten toelaten als deze voldoen aan de geharmoniseerde regels. Met deze harmonisatievoorschriften wordt beoogd belemmeringen van de interoperabiliteit van het spoorstelsel te verminderen en het vrije verkeer van werknemers te bevorderen.

Momenteel bereidt de Europese Commissie voorstellen voor de herziening van de machinistenrichtlijn voor. Daarbij wordt ook onderzocht of de bepalingen rechtstreeks toepasbaar kunnen worden door niet meer het instrument richtlijn te gebruiken, maar er een verordening van te maken. Als de machinistenrichtlijn te zijner tijd wordt vervangen door een verordening, zal naar verwachting dit hoofdstuk komen te vervallen.

De bepalingen over spoorwegpersoneel dat veiligheidskritieke taken op spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C of D uitoefent anders dan machinisten, zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat de opleiding in het kader van de vakbekwaamheid van al het spoorwegpersoneel dat een veiligheidsfunctie uitoefent de verantwoordelijkheid is van de spoorwegonderneming of de (infrastructuur)beheerder. Deze partijen moeten in het veiligheidsbeheersysteem processen vastleggen waarmee gewaarborgd wordt dat personeel vakbekwaam is en veilig werkt. Aangezien de regels t.a.v. het veiligheidsbeheersysteem in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn daar ook de regels opgenomen voor spoorwegpersoneel anders dan machinisten die onder de machinistenrichtlijn vallen. De TSI OPE (exploitatie en verkeersleiding) stelt eisen over de vakbekwaamheid en medische en psychologische geschiktheid van spoorwegpersoneel dat veiligheidskritieke taken verricht op of ten behoeve van vervoer over sporen met de gebruiksfunctie A, B, C of D. Vanwege de rechtstreekse werking van de TSI OPE worden in of op grond van het wetsvoorstel geen regels gesteld over onderwerpen die al in deze TSI uitputtend zijn geregeld. Wel zijn waar nodig regels opgenomen ter invulling van de open punten uit deze verordening.

10.2 Toepassingsgebied machinistenrichtlijn

De machinistenrichtlijn heeft betrekking op machinisten die locomotieven en treinen besturen op het netwerk van de Unie voor spoorwegondernemingen met een veiligheidsvergunning. De richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid vrijstelling van de in deze richtlijn vastgestelde maatregelen te verlenen aan machinisten die uitsluitend besturen op:

- metro-, tram- en andere light-railsystemen;
- vervoernetten die functioneel zijn gescheiden van de rest van het spoorwegsysteem en uitsluitend bestemd zijn voor de exploitatie van lokale, stedelijke of voorstedelijke diensten voor reizigers- en goederenvervoer;

- particuliere spoorweginfrastructuren die uitsluitend voor het eigen goederenvervoer van de eigenaar worden gebruikt en
- baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.¹¹⁵

Van deze mogelijkheid wordt door Nederland gebruik gemaakt.

Besturen van historisch materieel voor museumorganisaties

Zoals in hoofdstuk 6 van deze toelichting is aangegeven, worden museumorganisaties die met voertuigen voor strikt historisch gebruik op spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C of D rijden uitgezonderd van de toepassing van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn. Om te zorgen dat veilig met deze voertuigen kan worden gereden, worden voor het besturen van voertuigen voor strikt historisch gebruik nationale regels gesteld. Deze regels betreffen de vakbekwaamheid, gezondheid en kennis van rollend materieel en infrastructuur. De grondslagen hiervoor zitten echter niet meer in hoofdstuk 5, maar in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. Op grond van artikel 3.12 van het wetsvoorstel kan worden geregeld dat bestuurders van voertuigen voor strikt historisch gebruik die rijden voor een museumorganisatie zonder veiligheidscertificaat op spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C of D inhoudelijk aan de eisen uit de machinistenrichtlijn moeten voldoen, maar bijvoorbeeld geen kennis hoeven te hebben van het Europese beveiligingssysteem ECTS zolang zij niet op baanvakken rijden waar dit beveiligingssysteem aanwezig is.

Besturen van spoorvoertuigen op spoorwegen voor strikt lokaal gebruik

In artikel 5.1 van het wetsvoorstel is aangegeven dat machinisten die een spoorvoertuig besturen op spoorwegen die functioneel gescheiden zijn van de rest van het spoorwegsysteem en uitsluitend bestemd zijn voor de exploitatie van lokale, stedelijke of voorstedelijke diensten voor reizigers- en goederenvervoer niet hoeven te voldoen aan de regels uit hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving is de regering voornemens deze uitzondering te gebruiken om te regelen dat machinisten die spoorvoertuigen besturen op een gedeelte van een spoorweg met gebruiksfunctie A, B, C of D dat alleen strikt lokaal wordt gebruikt en functioneel gescheiden is van de rest van het netwerk niet hoeven te beschikken over een machinistenvergunning, maar moeten voldoen aan de eisen die bij amvb worden gesteld.

10.3 Eisen aan machinisten die vallen onder de machinistenlijn

Een machinist moet voldoen aan eisen betreffende de minimumleeftijd, de medische en bedrijfspsychologische geschiktheid, vooropleiding en de algemene kennis en vaardigheden.

Machinistenvergunning en bevoegdheidsbewijzen

Een machinist moet in het bezit zijn van een machinistenvergunning en één of meer bevoegdheidsbewijzen voor spoorvoertuigen en de spoorweginfrastructuur. De machinistenvergunning wordt afgegeven door de nationale veiligheidsinstantie van de desbetreffende lidstaat en is geldig op het grondgebied van de gehele Europese Unie. Het bevoegdheidsbewijs wordt verleend door de spoorwegonderneming of door de

¹¹⁵ Artikel 2, derde lid, onderdeel b en d, van de machinistenrichtlijn.

infrastructuurbeheerder die de machinist in dienst heeft of contracteert.¹¹⁶ Het bewijs bepaalt met welk type materieel een machinist mag rijden en op welke infrastructuur hij dat mag. Het bevoegdheidsbewijs is uitsluitend geldig op de daarin vermelde infrastructuur en voor het daarin vermelde materieel.¹¹⁷ Het verzekert dat een machinist op de hoogte is van het geldende veiligheidsbeheersysteem, beschikt over de juiste taal- en vakkennis en over de vakbekwaamheid aangaande de spoorvoertuigen en de spoorweginfrastructuur waar het bewijs betrekking op heeft. Het wetsvoorstel bevat een grondslag om ter uitvoering van de richtlijnbe-
palingen bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de door de NVi te verlenen machinistenvergunning, aan de verstrekking van een bevoegdheidsbewijs en om de gevallen te bepalen waarin het hebben van een bevoegdheidsbewijs niet verplicht is. Ook worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de wijze van vergunningverlening, het bijwerken van een bevoegdheidsbewijs, de periodieke keuring en examinering van de houder van een vergunning of bevoegdheidsbewijs, en de wijze waarop spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders erop toezien dat machinisten voldoen aan de geldende regels.

Toelating machinisten uit EU-landen

Lidstaten moeten op grond van de machinistenrichtlijn geldige machinistenvergunningen en bevoegdheidsbewijzen voor rollend materieel accepteren die in de andere EU-lidstaten zijn verleend. Met een machinistenvergunning kan een machinist in alle lidstaten het beroep van machinist uitoefenen, mits de betreffende machinist bevoegd is met bepaalde typen rollend materieel te rijden over de spoorweginfrastructuur in de lidstaat, wegbekendheid heeft op de baanvakken en voldoet aan de taaleisen.

Periodieke keuring en examinering machinisten

Om een machinistenvergunning of bevoegdheidsbewijs te kunnen behouden moeten machinisten periodiek en aanvullend medisch onderzoek ondergaan en geëxamineerd worden.

Erkenning opleidingscentra, keuringsinstituten en examinatoren

Opleidingscentra die in het kader van de verstrekking van machinistenvergunningen of bevoegdheidsbewijzen opleidingen geven, moeten zijn erkend door de NVi. Ook voor keuringsinstituten en examinatoren geldt dat deze moeten zijn erkend. Met erkenning wordt de huidige praktijk voortgezet.

Register van machinistenvergunningen

Ter uitvoering van de machinistenrichtlijn moeten verschillende registers worden gehouden. De NVi moet een register bijhouden van alle door haar verleende, bijgewerkte, verlengde, verlopen, gewijzigde, geschorste, ingetrokken of als verloren, gestolen of vernietigd opgegeven machinistenvergunningen. De NVi moet op verzoek van het ERA of van een werkgever van een machinist informatie geven over de status van een machinistenvergunning. De NVi verstrekt toegang tot het vergunningenregister aan een nationale veiligheidsinstantie van een andere EU-lidstaat, ten behoeve van haar toezichthoudende taak. De NVi is verplicht de machinist op aanvraag toegang te geven tot zijn gegevens in het

¹¹⁶ Artikel 6 van de machinistenrichtlijn.

¹¹⁷ Artikel 7 van de machinistenrichtlijn.

vergunningenregister. Ook moet de NVi op aanvraag een afschrift van deze gegevens aan de betreffende machinist verstrekken.

Registers van bevoegdheidsbewijzen

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moeten een register van door hen verstrekte, bijgewerkte, verlengde, verlopen, gewijzigde, geschorste, ingetrokken of als verloren, gestolen of vernietigd opgegeven bevoegdheidsbewijzen bijhouden. Zij moeten de NVi toegang geven tot de benodigde gegevens uit het register van bevoegdheidsbewijzen. Als er in een andere EU-lidstaat zich tenminste één spoorlijn bevindt waar de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder activiteiten verricht en waarvoor een machinist rijbevoegdheid bezit, dienen de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder op verzoek van een nationale veiligheidsinstantie van een andere EU-lidstaat, in haar rol als toezichthouder, de gevraagde inlichtingen over de inhoud van de bevoegdheidsbewijzen van de machinist te verstrekken. Ten slotte verstrekt een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder op verzoek van een machinist een afschrift van zijn gegevens die in het bevoegdheidsbewijsregister zijn opgeslagen.

Mits de bescherming van de persoonsgegevens wordt gewaarborgd, kunnen ondernemingen ook aan andere gebruikers toegang verlenen. De gegevensdeling moet in ieder geval voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Register erkende instanties en personen

De NVi houdt ter uitvoering van de machinistenrichtlijn een register bij van erkende opleidingscentra, erkende examinatoren en erkende keuringsinstituten.

Eisen aan de registers

De Europese Commissie heeft in een uitvoeringsbesluit uitwerking gegeven aan de inhoudelijke eisen van de registers van machinistenvergunningen en bevoegdheidsbewijzen en de toegang tot gegevens uit de registers.¹¹⁸ Voor het register van erkende examinatoren heeft de EC aanbevelingen gegeven.¹¹⁹

Voor het register van erkende keuringsinstituten worden in de amvb nationale regels opgenomen.

10.4 Toezicht machinistenrichtlijn

De NVi houdt toezicht op de naleving van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. De NVi kan al naar gelang de grootte van het risico voor de spoorwegveiligheid, tot een tijdelijke of permanente schorsing van de machinistenvergunning overgaan als de machinist niet voldoet aan de eisen met betrekking tot lichamelijke, bedrijfspsychologische geschiktheid of vakbekwaamheid of als de machinist niet voldoet aan de voorgeschreven periodieke keuringen of aanvullende medisch onderzoeken. Als een machinistenvergunning is verkregen op grond van het overleggen van onjuiste informatie of anderszins is gefraudeerd bij de aanvraag voor

¹¹⁸ Besluit 2010/17/EG, Beschikking van de Commissie van 29 oktober 2009 tot vaststelling van de basisparameters voor registers van machinistenvergunningen en aanvullende bevoegdheidsbewijzen als bedoeld in Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad.

¹¹⁹ Aanbeveling van de Commissie van 22 november 2011 betreffende de procedure voor de erkenning van opleidingscentra en examinatoren voor treinbestuurders overeenkomstig Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (2011/766/EU).

een machinistenvergunning kan de NVi de machinistenvergunning intrekken. Als de vergunning door een andere nationale veiligheidsinstantie is verleend, kan die andere nationale veiligheidsinstantie worden verzocht tot schorsing van de machinistenvergunning over te gaan. Verder kan de NVi, als een machinist een ernstige bedreiging vormt voor de veiligheid, de inzet van de machinist voor bepaalde tijd verbieden in afwachting van de kennisgeving van de beslissing van de andere nationale veiligheidsinstantie, dan wel in afwachting van het advies van de Europese Commissie.

Ook kan de verstrekker van een bevoegdheidsbewijs worden verzocht om maatregelen te nemen tegen een machinist zoals het schorsen of intrekken van het bevoegdheidsbewijs.

11. DE INFRASTRUCTUURBEHEERDER VAN DE RIJKSPOORWEGEN

Inleiding

Net als onder de huidige Spoorwegwet is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat opgenomen om voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur een (of meer) concessie(s) te verlenen. Een dergelijke concessie wordt verleend aan de infrastructuurbeheerder(s) van de rijksspoorweginfrastructuur. In dit hoofdstuk is beschreven wat, uitgaande van de huidige situatie, de voornaamste taken en verantwoordelijkheden van deze infrastructuurbeheerder(s) zullen zijn.

Onder de huidige en de nieuwe Spoorwegwet kan aan één of meerdere infrastructuurbeheerders een concessie worden verleend. Op dit moment is alleen aan ProRail een beheerconcessie verleend.

11.1 Verantwoordelijkheid voor rijksspoorweginfrastructuur

De infrastructuurbeheerder voor de spoorwegen van het Rijk is verantwoordelijk voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing en de deelname aan de ontwikkeling van deze spoorweginfrastructuur. Het gaat dan om het geheel van spoorwegen die als rijksspoorweg worden aangewezen. ProRail is op dit moment de concessiehouder voor deze spoorwegen. Met deze concessie zijn de volgende publieke belangen gemoeid:

- continuïteit, beschikbaarheid en kwaliteit van de rijksspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende voorzieningen;
- efficiënte en non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van de rijksspoorweginfrastructuur;
- op transparante en niet-discriminerende wijze leiden van verkeer over de rijksspoorweginfrastructuur;
- veiligheid en duurzaamheid van de rijksspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende activiteiten;
- een rechtmatige, doelmatige en transparante wijze van besteding van publieke middelen (jaarlijks meer dan € 2 miljard).¹²⁰

Dienstvoorzieningen

ProRail is voor het beheer van de dienstvoorzieningen van ProRail en het verrichten van diensten in deze dienstvoorzieningen aan te merken als een exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in de sera-richtlijn. Het gaat om dienstvoorzieningen en diensten die ProRail nu al aanbiedt of

¹²⁰ Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, Bijlage bij Kamerstukken II 28 165, nr. 165, blz. 71.

verleent. ProRail is belast met de deelname aan ontwikkeling, exploitatie, onderhoud en vernieuwing van dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, b, c, d en i, bij de sera-richtlijn. Het gaat om bestaande activiteiten van ProRail met betrekking tot passagiersstations (transfer), vrachtterminals, rangeerstations, remisestations en tankinstallaties. ProRail is tevens belast met het verlenen van toegang tot de dienstvoorzieningen en het verlenen van deze diensten.

Hieronder worden deze dienstvoorzieningen en diensten kort toegelicht.

- **Transfervoorzieningen**¹²¹
ProRail is verantwoordelijk voor de perrons en de toegangswegen voor passagiers naar deze perrons en van perron naar perron. Het waarborgen van een veilige en adequate toegang tot perrons is onderdeel van deze taak. De verantwoordelijkheid voor overige voorzieningen in passagiersstations ligt bij andere partijen.
- **Laad- en losplaatsen**¹²²
ProRail biedt op een aantal plaatsen in het land openbare laad- en losplaatsen aan. Dit betreft uitsluitend het aanbieden van een stuk spoor met daarnaast een ruimte voor een vrachtwagen om goederen over te laden. Uitgebreide vrachtterminals worden door andere partijen aangeboden. De openbare laad- en losplaatsen worden voornamelijk aangeboden op locaties waar geen particulier alternatief wordt aangeboden.
- **Opstelterreinen**¹²³
De categorieën in bijlage II, punt 2, onderdelen c en d, omvatten terreinen en emplacements die worden gebruikt voor het opstellen en/of rangeren van treinen. Opstellen en rangeren gebeurt vaak op hetzelfde terrein. Op deze terreinen kunnen ook voorzieningen aanwezig zijn zoals depotvoedingen, aansluitingen voor treinvoorverwarming, vulhydranten, servicepunten, rembeproevingkasten, geleiding voor in- en uitstapvoorzieningen, servicepaden en wegen en lekbakken voor mobiel tanken. Deze voorzieningen worden aange-merkt als opstelvoorzieningen. ProRail is belast met de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van de terreinen en de zich daarop bevindende opstelvoorzieningen.
- **Tankinstallaties**¹²⁴
ProRail is verantwoordelijk voor het onderhoud, vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van vaste tankinstallaties. De levering van brandstof wordt niet door de beheerder aangeboden.
- **Ondersteuning bij het laten rijden van speciale treinen**¹²⁵
ProRail is belast met de coördinatie van buitengewoon vervoer, het betreft hier bijvoorbeeld spoorvoertuigen, inclusief lading, die niet voldoen aan de wettelijke eisen of aan grensvoorwaarden voor normaal verkeer. Hiervoor kan het nodig zijn dat bijv. perrons worden afgezet of dat tegemoetkomende treinen tijdelijk worden tegengehouden. ProRail kan door middel van aanpassingen langs het spoor en door middel van de verkeersleiding zorgdragen voor de coördinatie van dit vervoer en is daarom ook belast met deze taak. De additionele kosten die ProRail maakt in verband met de voorbereiding en uitvoering van buitengewoon vervoer worden ten laste gebracht van de aanvrager.
- **Ondersteunde diensten**¹²⁶

¹²¹ Onderdeel van dienstvoorziening passagiersstations, bijlage II, punt 2, onderdeel a, bij de sera-richtlijn.

¹²² Onderdeel van vrachtterminals, bijlage II, punt 2, onderdeel b, bij de sera-richtlijn.

¹²³ Rangeer-, vormings- en remisestations, bijlage II, punt 2, onderdelen c en d, bij de sera-richtlijn.

¹²⁴ Bijlage II, punt 2, onderdeel i, bij de sera-richtlijn.

¹²⁵ Bijlage II, punt 3, onderdeel c, tweede streepje, bij de sera-richtlijn.

¹²⁶ Bijlage II, punt 4, onderdelen a en b, bij de sera-richtlijn.

Het betreft hier de aanvullende diensten toegang tot het telecommunicatienet en levering van aanvullende informatie. Het betreft hier diensten die kunnen worden aangeboden omdat ProRail de systemen reeds heeft ontwikkeld en in gebruik heeft genomen voor de uitvoer van de taken, bedoeld in artikel 2.2, of diensten die speciaal worden ontwikkeld voor de uitvoering van die taken. ProRail biedt een aantal ondersteunende ICT-diensten aan (normaliter tegen een vergoeding van de integrale kosten). Het betreft hier diensten:

- waarbij toegang wordt geboden tot real time (vertrouwelijke) informatie over het treinverkeer of de actuele situatie op de rijksspoorweginfrastructuur, waarbij deze informatie niet nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is tot stand te brengen of te exploiteren;
- waarbij prestaties van het treinverkeer geanalyseerd worden door (vertrouwelijke) informatie uit systemen van de beheerder te koppelen;
- waarbij op verzoek maatwerk informatie wordt geleverd over de rijksspoorweginfrastructuur;
- waarbij informatie wordt geleverd of toegang tot systemen wordt gegeven om de veiligheid op de hoofdspoorweginfrastructuur te vergroten.

Werken voor derden aan op of nabij rijksspoorweginfrastructuur

De infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur voert in opdracht van derden ook zogenaamde «werken voor derden» uit aan, op of nabij de spoorweginfrastructuur waarvoor de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is. Onder derden wordt verstaan: anderen dan de Minister in zijn verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer en de rijksspoorweginfrastructuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om decentrale overheden als gemeenten, verleners van decentrale vervoerconcessies, waterschappen, havenbedrijven en vervoerders. Ook als de Minister een opdracht geeft voor een werk in zijn verantwoordelijkheid voor de wegen of de waterstaat, terwijl het werk aan, op of nabij de rijksspoorweginfrastructuur plaatsvindt is dat een werk voor derden. Wat betreft de aard van het werk kan worden gedacht aan het bouwen van een spoor kruisende tunnel op verzoek van een gemeente, het vergroten van de spoorcapaciteit op verzoek van een concessieverlenende provincie of aanpassingen aan de spoorweginfrastructuur op verzoek van een vervoerder. Ook het plaatsen van geluidschermen en raildempers nabij de rijksspoorweginfrastructuur zijn voorbeelden van opdrachten van derden die door de concessiehouder worden uitgevoerd.

Taken aan andere spoorwegen dan rijksspoorwegen in opdracht van derden

ProRail kan beheertaken uitvoeren op andere sporen dan rijksspoorwegen. Bijvoorbeeld op spoorwegen in particulier eigendom kan de eigenaar van die spoorwegen ProRail contracteren om – onder verantwoordelijkheid van de eigenaar – bepaalde op die eigenaar rustende taken uit te voeren. Het kan bijvoorbeeld gaan om treindienstleiding, incidentenbestrijding en incidenteel om capaciteitsverdeling en onderhoud. Het uitvoeren van dergelijke taken impliceert niet dat ProRail beheerder wordt van betreffende spoorwegen.

12. TOEZICHT, HANDHAVING EN RECHTSBESCHERMING

12.1 Toezicht en handhaving

Verdeling van toezichts- en handhavingstaken

Het voorgestelde stelsel voor toezicht en handhaving onder de nieuwe Spoorwegwet is op enige punten gewijzigd ten opzichte van dat onder de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor. De wijzigingen houden verband met de rol van de NVi in het wetsvoorstel. De attributie van taken aan de NVi is nader toegelicht in hoofdstuk 6 van dit deel van de toelichting.

Ambtenaren van de NVi houden toezicht op de naleving van de wet voor zover het toezicht niet aan de ACM of door de Minister aangewezen personen is opgedragen. In de praktijk zullen dit de ambtenaren van de ILT zijn, waardoor er voor de praktijk niet veel zal veranderen. In navolging van de Wet lokaal spoor is vanwege de eenduidigheid en de uniforme kwaliteit ook in dit wetsvoorstel gekozen voor één centrale toezichthouder op de naleving van de wettelijke regels op het gebied van spoorwegveiligheid. De Minister wijst de ambtenaren van de NVi aan die toezicht houden op de naleving van de wet. De door de Minister aangewezen personen kunnen uit eigen beweging toezicht houden op de naleving, maar kunnen daartoe ook een verzoek krijgen van het decentrale bestuursorgaan.

Anders dan onder de huidige Spoorwegwet wordt voorgesteld de bestuursrechtelijke handhaving met betrekking tot de rijksspoorwegen en de overige spoorwegen niet bij de Minister, maar bij het hoofd van de NVi te leggen, met uitzondering van de gevallen waarin die bevoegdheid bij de ACM of de Minister is belegd. Overigens is bij de inrichting van het toezichts- en handavingsarrangement geen aanleiding gezien om af te wijken van de decentralisatiegedachte die het uitgangspunt vormde bij de totstandkoming van de Wet lokaal spoor. De provincie en vervoerregio's blijven in beginsel verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving met betrekking tot de decentrale spoorwegen. Alleen met betrekking tot decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D wordt voorgesteld de handavingsbevoegdheid bij het hoofd van de NVi te leggen.

In het wetsvoorstel is – net als in de Wet lokaal spoor – de mogelijkheid opgenomen om de kosten die samenhangen met de uitvoering van het toezicht met betrekking tot decentrale spoorwegen in rekening te brengen bij het verantwoordelijke decentrale bestuursorgaan. Achtergrond hiervan is de toepasselijkheid van het profijtbeginsel. Het wordt daarom redelijk geacht om de kosten die samenhangen met dit toezicht ook door te berekenen aan de bestuursorganen. Bij of krachtens amvb kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop deze kosten worden doorberekend.

Toezicht en handhaving door Autoriteit Consument en Markt

De ACM is in Nederland de onafhankelijke toezichthouder op het gebied van mededinging (waaronder concentratietoezicht, kartelvorming en misbruik van machtspositie) op basis van de Mededingingswet en als zodanig ook toezichthouder bij de mededinging op de spoormarkt. Net als in de huidige Spoorwegwet zijn in het wetsvoorstel daarnaast nog specifieke taken op het gebied van toezicht op de spoorsector neergelegd bij de ACM. De ACM ziet erop toe dat spoorwegondernemingen onder gelijke voorwaarden toegang hebben tot de spoorweginfrastructuur en tot

dienstvoorzieningen. Daarbij bewaakt de ACM of spoorwegondernemingen niet te veel betalen voor het gebruik hiervan. De instelling van en taakuitoefening door de ACM volgen uit de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en daaraan gerelateerde regelgeving. De voor de spoorsector specifieke toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de ACM zijn in onderhavig wetsvoorstel opgenomen. De ACM vervult daarmee de taken van de in de sera-richtlijn bedoelde toezichthoudende instantie. De taken die de ACM in het kader van de Spoorwegwet uitoefent betreffen toezicht op en handhaving van regelgeving die verband houdt met de sera-richtlijn. De sera-richtlijn beoogt een versterking van het instrumentarium van de toezichthoudende instantie. De sera-richtlijn stelt voorwaarden aan het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten, mede door toebedeling van specifieke taken en bevoegdheden aan de nationale toezichthouder. Ook is de ACM bevoegd om audits te doen om na te gaan of de voorgeschreven boekhoudkundige scheiding wordt nageleefd.

Toezicht en handhaving regels namens Minister

De Minister wijst de toezichthouders met betrekking tot de naleving van de regels omtrent de spoorwegondernemingsvergunning aan. Het ligt vooralsnog in de rede dat ambtenaren van de ILT – al dan niet van het dienstonderdeel NVi – als toezichthouder zullen worden aangewezen en dat de Inspecteur-Generaal gemandateerd wordt tot het uitoefenen van de handhavende bevoegdheden. De bevoegdheid is niet bij wet aan de NVi toebedeeld omdat de sera-richtlijn de taak tot toezicht en handhaving niet opdraagt aan de NVi. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting op artikel 2.21. De Minister kan de concessiehouder mandateren om toezicht te houden op de naleving van artikel 1.14, tweede lid, voor zover het de rijksspoorwegen betreft.

12.2 Handhavingsarrangement

Zoals de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor, voorziet het wetsvoorstel in een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium en een strafrechtelijk instrumentarium, zij het dat overtreding van een aantal bepalingen niet meer strafrechtelijk, maar alleen bestuursrechtelijk zal worden gesanctioneerd.

Bij de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering is een aantal aspecten in ogenschouw genomen, overeenkomstig de Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, van de Raad van State en het Standpunt van het kabinet over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsels en de Boetewijzer, zoals opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).¹²⁷

Als de overtreding een grote inbreuk maakt op de belangen van burgers en bedrijven of een forse bedreiging vormt voor het integer functioneren van (sectoren binnen) de samenleving of als de normovertreding een inbreuk vormt op de lichamelijke of psychische integriteit van personen, ligt strafrechtelijke sanctionering eerder voor de hand dan bestuursrechtelijke sanctionering. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin sprake is van een open context – waarin burgers en bedrijven gebonden zijn aan algemene rechtsregels die ongeacht de uitoefening van bepaalde

¹²⁷ Stcrt. 2015, nr. 30280 en Stcrt. 2018, nr. 31269.

activiteiten of de hoedanigheid van de burger of het bedrijf voor iedereen en altijd gelden. Bij een besloten context is een gespecialiseerd bestuursorgaan met de uitvoering van zekere wetten belast en is er een afgebakende doelgroep, zoals spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerders. In dat geval is er een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering. In de derde plaats is sanctionering in het strafrecht eerder aangewezen als de overtreding complex is of een bepaald type onderzoek vergt. In de vierde plaats speelt de optimale naleving van de norm een rol. Daarbij gaat het om factoren als de aard van de sanctie (vrijheidsbeneming, boete, last onder dwangsom, intrekking vergunning, etc.), de zwaarte van de sanctie, het generaal en speciaal preventieve effect van de sanctie, de feitelijke pakkans en of opgelegde sancties daadwerkelijk geïnd of geëffectueerd kunnen worden. In de vijfde plaats is de rechtsbescherming van justitiabelen van belang.

Op basis hiervan wordt voorgesteld voor wat betreft handhaving van de bij of krachtens de Spoorwegwet gestelde regels in de meeste gevallen de sanctionering bestuursrechtelijk te laten zijn. Overtredingen vinden vooral plaats binnen een afgebakende groep, dus in een besloten context, van bijvoorbeeld spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerders. Potentiële overtreders zijn bekend en de toezichthoudende instanties hebben de vereiste specialistische kennis en handhavende bevoegdheden. De overtreder kan bijvoorbeeld worden gemaand tot het herstellen of creëren van een legale situatie, waarmee het doel (veilig spoorverkeer) al kan worden bereikt. Handhaving is daarmee efficiënt en effectief. In verband hiermee kan een aantal delicten uit de Wet op de economische delicten (WED) worden geschrapt.

Een hoge boete is gerechtvaardigd als de overtreding een grote normatieve lading heeft of als de boete een afschrikwekkende werking moet hebben. Door wettelijke voorschriften niet na te leven, zijn voor bedrijven soms grote financiële voordelen te behalen. Dit betekent dat ook voor voorschriften met een geringe normatieve lading een hoge boete kan worden opgelegd. Dit geldt vooral voor bestuurlijke boetes, aangezien het bestuursrecht niet de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel «af te romen» kent en vrijheidsbeneming van ondernemingen geen optie is. In onderhavig wetsvoorstel is het uitgangspunt dat vergelijkbare gedragingen vergelijkbaar worden gestraft, in overeenstemming met het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau.¹²⁸ Waar mogelijk is aangesloten bij de hoogte van strafrechtelijke boetes op grond van de WED. In bepaalde gevallen is daarvan echter afgeweken, bijvoorbeeld als de overtreding van de norm tot zeer hoge maatschappelijke kosten leidt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij aantasting van spoorweginfrastructuur, als technisch hoogwaardige, publiekelijk toegankelijke en essentiële nutsvoorziening. Daarnaast is een hogere boete gerechtvaardigd in de gevallen waarin een afschrikwekkende werking is vereist bij het niet-naleven van die norm, bijvoorbeeld bij de eis dat een spoorwegonderneming gescheiden winst- en verliesrekeningen opstelt.

Voor enige overtredingen, die geen economisch delict zijn, zijn strafbepalingen in het hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel opgenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het onder invloed van alcohol, drugs of psychotrope geneesmiddelen uitoefenen van een veiligheidsfunctie. Dat is een ernstige gedraging, dat in het kader van de bewijsvoering een bepaald type onderzoek vergt. Een ander voorbeeld is spoorlopen. De overtreding van het verbod op spoorlopen speelt zich niet af in een besloten context. Dergelijke overtredingen zijn ook onder de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor strafrechtelijk gereguleerd.

¹²⁸ Kamerstukken II 1999–2000, 26 800-VI, nr. 67.

Strafrechtelijke handhaving blijft in alle gevallen een mogelijkheid met het oog op de straffen en de maatregelen die krachtens de Wet op de economische delicten en het Wetboek van Strafrecht kunnen worden opgelegd. Naast de bevoegdheden tot het opleggen van herstel- en punitieve sancties, kunnen er ook veiligheidsmaatregelen worden opgelegd. Zowel de herstelsancties als de veiligheidsmaatregelen zijn bedoeld om een overtreding ongedaan te maken en een veilige situatie te creëren. Vergunningen en andere beschikkingen kunnen op grond van het wetsvoorstel worden gewijzigd, ingetrokken en in bepaalde gevallen worden geschorst, en daarnaast kunnen er verboden worden opgelegd. Bij de keuze voor het handhavingsinstrument geldt dat de meest effectieve en minst ingrijpende variant wordt gekozen.

12.3 Rechtsbescherming

Besluiten genomen op grond van deze Spoorwegwet zijn, voor zover het besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) betreft, in de regel voor bezwaar en beroep vatbaar. Hieronder valt de verlening, weigering, wijziging en intrekking van vergunningen, certificaten, ontheffingen, erkenningen en andere beschikkingen, waaronder besluiten die toezichthouders nemen in het kader van hun handhavingstaken. In verband met de implementatie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn is in een aantal gevallen afgeweken van de termijnen in de Awb. Op een besluit als bedoeld in artikel 1.3 van het wetsvoorstel (indeling van spoorwegen in gebruiksfuncties) is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing.

Gelet op de benodigde expertise is de rechtbank van Rotterdam als gerechtelijke instantie in eerste aanleg belast met de toetsing van besluiten op grond van de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor. Met dit wetsvoorstel blijft dit ongewijzigd. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Ook dit is onveranderd ten opzichte van de huidige situatie.

Privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten op grond van dit wetsvoorstel – zoals bijvoorbeeld de toegangsovereenkomst – komen niet voor bezwaar en beroep in aanmerking, maar staan voor zover dit uit het wetsvoorstel voortvloeit onder toezicht van de ACM. De ACM kan uit eigen beweging of op grond van een klacht van een gerechtigde onderzoek doen. Tegen het besluit dat de ACM vervolgens neemt staat beroep open bij het CBb in eerste en enige instantie.

13. EFFECTEN EN LASTEN VAN HET WETSVOORSTEL

13.1 Inleiding

Zoals uit de hoofdstukken 1 en 2 van deze toelichting blijkt, betreft dit wetsvoorstel in belangrijke mate een herstructurering van de huidige spoorregelgeving en daarmee ook een herimplementatie van Europese richtlijnen. De Europese richtlijnen zijn in het huidige stelsel vooral in de Spoorwegwet geïmplementeerd. Nationaal gestelde regels gaan vooral over decentrale spoorweginfrastructuur die in het huidige stelsel wordt gereguleerd met de Wet lokaal spoor. Het wetsvoorstel beoogt op zichzelf geen nieuwe inhoudelijke regelgeving te introduceren met uitzondering van enkele onderwerpen die in hoofdstuk 3 van deze toelichting nader zijn gededd. Bovendien biedt modernisering van de huidige spoorregelgeving de kans kritisch te kijken naar de lasten die de spoorwegsector ondervindt als gevolg van wet- en regelgeving. Ook is gekeken naar de gegevensverwerking en verzameling in het kader van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de privacy.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 13.2 de veranderingen in lasten voor de spoorwegsector geduid. Daarnaast is het wetsvoorstel beoordeeld aan de hand van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daartoe is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd en is de Autoriteit Persoonsgegevens om advies gevraagd. De resultaten hiervan worden in paragraaf 13.3 toegelicht.

13.2 Effecten voor de spoorwegsector; regeldruk

Voor alle nieuwe en gewijzigde Nederlandse regelgeving moeten de te verwachten financiële en economische bedrijfseffecten voor bedrijven, de regeldrukeffecten voor burgers en de bestuurlijke lasten voor (decentrale) overheden in beeld worden gebracht.

Deze verplichting is vastgelegd in de «Aanwijzingen voor regelgeving» en het «Integraal Afwegingskader». Naar aanleiding van het advies van het Adviescollege Toetsing regeldruk zijn de administratieve lasten en de regeldrukgevolgen in kaart gebracht. Het gaat in totaal om ongeveer 60 spoorwegondernemingen (inclusief vervoerders en «siding operators») en 19 infrastructuurbeheerders, in totaal ongeveer 79 partijen.

Het onderzoek wijst uit dat de volgende kosten optreden voor de hele sector:

- initiële administratieve lasten tussen de 120.000 en 240.000 euro;
- structurele administratieve lasten tussen de 10.000 en 40.000 euro;
- nalevingskosten minimaal 45.000 euro.

Meldplicht van incidenten

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was een tweevoudige uitbreiding van de meldplicht opgenomen, namelijk de uitbreiding naar het melden van zowel ongevallen als incidenten en de uitbreiding door de meldplicht op te leggen aan «eenieder die betrokken was bij de exploitatie van het spoorwegsysteem». Op grond van de consultatiereacties is de meldplicht voor ongevallen en incidenten beperkt tot de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder. Dit wordt na consultatie en effectentoets voorgesteld vanwege de behoorlijke lastentoeename en de ontwikkelingen op Europees niveau. De uitbreiding van de meldplicht zoals was opgenomen in de consultatieversie veroorzaakte naar verwachting voor bedrijven eenmalige administratieve lasten van minimaal € 120.000 en maximaal € 240.000 en een structurele toename van administratieve lasten van minimaal € 10.000 en maximaal € 40.000. Met de nu voorgestelde beperkte uitbreiding van de meldplicht na de consultatieversie en lastentoets worden de bovengenoemde administratieve lasten aanzienlijk verminderd.

Zelfrangeerders bij fabrieken of werkplaatsen; «siding operators»

Tot 16 juni 2019 konden de particuliere eigenaren van bedrijfsspooraansluitingen die met hun eigen rangeerlocomotieven en personeel rangeeractiviteiten verrichtten op een nauw omschreven stuk hoofdspoor (de zogenaamde zelfrangeerders), een ontheffing krijgen van de plicht een veiligheidscertificaat te hebben voor het rijden op dat kleine stukje hoofdspoor. Ook was er tot voor kort een beperkte bedrijfsvergunning waar deze categorie actoren gebruik van kon maken. Met ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) hebben deze «zelfrangeerders» een overeenkomst (de beperkte toegangsovereenkomst, BTO) afgesloten die maakt dat zij in een vooraf afgesproken «tijd-ruimte-slot» (de betreffende spoorweginfrastructuur is dan voor de zelfrangeerder gereserveerd) rangeerwerkzaamheden mogen uitvoeren.

Met de invoering van het Vierde Spoorwegpakket op 16 juni 2019 is rangeren een onderdeel geworden van de Europese spoorwegruimte en door het ontbreken van maatwerk in de huidige Spoorwegwet kwam die ontheffingsmogelijkheid en de beperkte bedrijfsvergunning te vervallen. Voor de vijf bedrijven die deze ontheffing hadden is tijdelijk niet handhavend opgetreden, met de wetenschap dat in dit wetsvoorstel een nette oplossing voor deze zelffrangeerders zou worden gecreëerd. Tegelijkertijd hield dit in dat geen nieuwe «zelffrangeerders» zonder Europees veiligheidscertificaat konden worden toegelaten. De bestaande «zelffrangeerders» hadden in de praktijk bewezen veilig te kunnen opereren.

In hoofdstuk 6 van deze toelichting is beschreven hoe de positie van zelffrangeerders bij fabrieken of werkplaatsen (siding operators) wordt onder de nieuwe regelgeving.

De minimale eenmalige regeldruk voor de vijf bestaande siding operators bedraagt naar verwachting in totaal € 45.000. Zij moeten kennis nemen van de nieuwe regelgeving en privaatrechtelijke afspraken maken met een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder en gaan voldoen aan de bij lagere regelgeving gestelde eisen aan de veiligheid. De kosten voor nieuwe siding operators zijn eenmalig € 9.000. Dit zijn kosten voor kennisnemen van de regelgeving en het maken van privaatrechtelijke afspraken met een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder.

Proportionaliteit veiligheidsvergunning

Voor particuliere sporen waar meerdere (goederen)vervoerders overheen rijden nemen de administratieve lasten voor de feitelijk beheerder (die daarmee een Europese infrastructuurbeheerder is) licht toe. Particuliere sporen waar meerdere (goederen)vervoerders overheen rijden vallen niet onder de uitzonderingen in de interoperabiliteits- en veiligheidsrichtlijn. Hierdoor kunnen deze sporen niet worden ingedeeld in gebruiksfunctie G.

De (beperkte) bedrijfsvergunning

De beperkte bedrijfsvergunning, die onder meer zelffrangeerders onder de huidige regelgeving nodig hadden voor het gebruik van delen van het hoofdspoor, komt te vervallen. Op het moment dat het oogmerk van de handeling niet gericht is op het vervoer van personen of goederen, is er geen spoorwegondernemingsvergunning op basis van de sera-richtlijn nodig. Deze bedrijven opereren aan de randen van het net, en slechts strikt lokaal. De infrastructuurbeheerder maakt op basis van het nationaal-rechtelijke kader afspraken over de toegang tot het spoor. Daarbij blijft het echter wel noodzakelijk dat deze bedrijven verzekerd zijn.

Spoor dat niet voor het reguliere verkeer beschikbaar is en machines die daarop rijden

Met dit wetsvoorstel wordt voor ondernemingen die onderhoudswerkzaamheden verrichten op spoor dat niet voor het reguliere verkeer beschikbaar is een lastenverlichting gerealiseerd. Er bleken knelpunten te zitten in de huidige eisen die worden gesteld aan ondernemingen en werkvoertuigen die werken op sporen die niet voor het reguliere verkeer beschikbaar zijn. Entiteiten die op deze sporen werken met onderhoudsmachines, zoals kranen op luchtbanden, of infrastructuurbeheerders die deze machines inzetten in het kader van hun bedrijfsvoering hebben geen vergunning meer nodig voor het zijn van een spoorwegonderneming (zie hoofdstuk 6). Voor voertuigen die dienstdoen in werkmodus op spoor dat vanwege onderhoud niet beschikbaar is voor het reguliere verkeer is niet langer een voertuigvergunning nodig (zie hoofdstuk 9).

Algemene vrijstelling voor proefritten

In plaats van ontheffingen voor proefritten op delen van de spoorweginfrastructuur wordt een algemene vrijstelling geïntroduceerd. Dit brengt naar verwachting een lastenverlichting met zich mee. Deze hangt af van de voorwaarden voor de vrijstelling die in de onderliggende regelgeving worden uitgewerkt. Een eventuele lastenvermindering kan daarom op dit moment niet worden gekwantificeerd.

Testen van spoorvoertuigen zonder ontheffing

Spoorvoertuigen kunnen in verschillende stadia worden getest. Voor spoorvoertuigen zonder voertuigvergunning is daartoe een tijdelijke vergunning voor het testen van een spoorvoertuig vereist. Dit komt in plaats van de ontheffing uit de huidige Spoorwegwet. Het vervangen van de ontheffing door een vergunning heeft geen effect op de administratieve lasten. Voor het testen van spoorvoertuigen met voertuigvergunning (acceptatietests of proefritten) is geen vergunning meer vereist, zoals in voorgaande alinea uiteengezet.

Vergunning voor indienststelling voor bijzondere spoorweginfrastructuur

Met een overgangsbepaling voorziet het wetsvoorstel in een vergunning voor indienststelling voor spoorweginfrastructuur die onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet als bijzonder spoor was aangemerkt en vanaf de inwerkingtreding van de wet is ingedeeld als spoor met gebruiksfunctie A, B, C, D, E of F. De overgangsbepaling verlaagt de administratieve lasten, omdat voor dit spoor niet alsnog een aparte indienststellingvergunning voor vaste installaties of infrastructuur aangevraagd hoeft te worden, als het spoor aan bepaalde eisen voldoet.

13.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel getoetst gelijktijdig met de internetconsultatie van het wetsvoorstel.¹²⁹ Aan de hand daarvan heeft het adviescollege haar advies uitgebracht. Na toetsing door het ATR heeft nog een administratieve lasten onderzoek plaatsgevonden naar de zogenoemde «delta» van de lastendruk, dus de verandering in lasten ten opzichte van de huidige Spoorwegwet.

Het ATR toetst regeldruk aan de hand van een toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Ten aanzien van het eerste punt constateert de ATR dat het belang van een modernisering en herschikking van de spoorregelgeving voldoende onderbouwd is. ATR geeft een aantal adviezen ten aanzien van het wetsvoorstel. Ten eerste adviseert het college door middel van een was-woord-lijst aan te geven hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de huidige regelgeving.

- Ten tijde van de internetconsultatie van het wetsvoorstel is in de kopjes van de verschillende artikelen aangegeven waarop de vormge-

¹²⁹ Adviescollege toetsing regeldruk: «Spoorwegwet 202#». 9 juni 2021, <https://www.atr-regeldruk.nl/spoorwegwet-202/>.

ving van het desbetreffende artikel was gebaseerd. In de titel was het betreffende artikel uit de huidige Spoorwegwet dan wel Wet lokaal spoor vermeld. Ook stonden in het kopje van het artikel de betreffende geïmplementeerde bepalingen uit de Europese richtlijnen. Voor de internetconsultatie werd dat voldoende geacht. Inmiddels is het wetsvoorstel zoals dat gebruikelijk en noodzakelijk is aangevuld met implementatietabellen, waarmee is aangegeven welk onderdeel uit de richtlijn waar is geïmplementeerd.

Ten aanzien van het tweede punt adviseert ATR of duidelijker opgenomen kan worden of sprake is van nieuwe nationale regels of voorschriften en of er telkens voor de minst belastende optie is gekozen.

- In de memorie van toelichting van de consultatieversie van het wetsvoorstel was al te lezen dat er juist met de manier van wetgeven inzichtelijk is gemaakt waar de keuzes zitten in het Europese recht en waar er ruimte zit om nationaal onderdelen aanvullend te regelen dan wel een punt niet Europees is ingevuld. Dat is terug te vinden in de opbouw van de relevante hoofdstukken, die onderscheid maakt tussen implementatie van Europese regels en nationale regels. Verder volgt uit de zinsnede «ter uitvoering van» in delegatiebepalingen dat het daarna genoemde richtlijnartikel geen ruimte biedt voor nationale regels. Ook is aangegeven of het gaat om een nationaal voorschrift (ter invulling van bijvoorbeeld een open punt uit de EU-regelgeving, dat wél notificatieplichtig is) of om een zuiver nationale regel (regel over een onderwerp dat niet door Europa worden gereguleerd en waar geen notificatieplicht voor geldt). Daar waar de Europese regelgeving keuzes aan de lidstaat laat worden deze in de meeste gevallen niet op wetsniveau gemaakt, maar in de lagere regelgeving, om het kader flexibel en toekomstbestendig te maken. Wel wordt in de (artikelsgewijze) toelichting aangegeven hoe deze keuze zal uitpakken, waarbij altijd zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande keuzes op basis van de huidige Spoorwegwet dan wel de Wet lokaal spoor. Beleidsinhoudelijke nationale keuzes worden voor het grootste deel op amvb-niveau gemaakt.

Ten derde geeft de ATR een aantal adviezen over de werkbaarheid van het wetsvoorstel.

De ATR vraagt of in kaart kan worden gebracht hoe partijen betrokken zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en hoe aandachtspunten uit de praktijk ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

- Ten tijde van de advisering van ATR liep ook het formele consultatietraject waarbij de sector breed is geïnformeerd over het wetsvoorstel en gehoor is gegeven aan de behoefte aan extra uitleg of een gesprek. Voorafgaand aan de consultatie hebben over specifieke onderdelen van de wet informele consultatiesessies plaatsgevonden met de sector en uitvoerings- en handhavende instanties. Daarnaast is er een sectorbrede bijeenkomst als start van de modernisering geweest in november 2018, in samenwerking met Railforum. Na de formele consultatie is met verschillende stakeholders over specifieke onderwerpen gesproken en heeft met de uitvoerings- en handhavingsorganisaties en decentrale overheden die medebewindstaken hebben een «frisse blikken-ronde» plaatsgevonden waarbij elementen uit de uitvoerings- en handhavingstoetsen zijn uitgediept. Na deze ronde zijn praktijkproeven gedaan aan de hand van concrete casuïstiek, zoals werkzaamheden aan het spoor, gebruiksfunctie G of rangeren en hebben ILT en ProRail een «reflectietoets» uitgevoerd. Aan de hand van die sessies en de uitvoerings- en handhavingstoetsen is het wetsvoorstel op veel plaatsen aangepast of zijn nadere toelichtingen opgenomen, om zo goed mogelijk aan te sluiten op de bestaande

praktijk en daarmee een goed werkbaar stelsel te krijgen. Op welke punten dit aan de orde is geweest is terug te vinden in de reactie op deze toetsen dan wel de reacties op de internetconsultatie.

De ATR adviseert verder in het algemeen deel van de toelichting uit te leggen waarom er geen MKB-toets heeft plaatsgevonden.

- Omdat het wetsvoorstel in beleidsmatig opzicht een beperkt aantal nieuwe onderdelen kent is deze toets achterwege gelaten. Bovendien bestaat de spoorsector uit een overzichtelijk aantal partijen en heeft de sector in zijn totaliteit goed kennis kunnen nemen van de regelgeving en hierop kunnen reageren. Dat is ook terug te zien in de hoeveelheid inhoudelijke reacties die op de internetconsultatie van het wetsvoorstel zijn binnengekomen. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel in beperkte mate nieuwe beleidsonderdelen. De introductie van de gebruiksfuncties is het meest in het oog springende onderdeel. Gebleken is dat de gebruiksfuncties en de gevolgen daarvan voor het gemoderniseerde stelsel worden begrepen, waarbij wordt verwacht dat dit zal werken. Ook worden er hierdoor geen extra lasten gecreëerd.

De ATR adviseert verder om duidelijk te maken wanneer de digitale spoorwegkaart operationeel is.

- De ATR gaat ervan uit dat er een digitale spoorkaart komt en legt de link daarin met de Omgevingswet. Het aanwijzen van de bestuurlijk verantwoordelijke en het indelen in gebruiksfuncties gebeurt bij een concretiserend besluit van algemene strekking. De vormgeving van een (digitale) kaart wordt nog gezien. Op dit moment wordt gewerkt aan een plan van aanpak voor het aanwijzen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en het indelen van de sporen in gebruiksfuncties. Er zijn meerdere manieren denkbaar om een kaart uit te werken. Het gaat vooral over het digitaal beschikbaar stellen van de vastgelegde besluiten. De omvang en bedoeling zijn niet te vergelijken met het Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet (DSO). De verwachting is dan ook dat er geen direct verband is met DSO, behalve dat voor DSO gebruik is gemaakt van de data van ProRail die ook van belang zijn voor de voorziene (digitale) kaart.

Ten slotte adviseert de ATR de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel kwantitatief uit te werken.

- In de consultatieversie was regeldruk kwalitatief in beeld gebracht waarbij vooral is gekeken naar de veranderingen van dit wetsvoorstel afgezet tegen de huidige wet. Om dit ook kwantitatief inzichtelijk te maken is het in de voorgaande paragraaf toegelichte onderzoek uitgevoerd waarin – waar mogelijk – kwantitatief inzicht gegeven in de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het onder meer het schrappen van een aantal vergunningen erg lastig te kwantificeren is.

ATR heeft geadviseerd het wetsvoorstel pas verder in procedure te brengen nadat met de bovenstaande adviespunten is rekening gehouden. Daar waar mogelijk is voldaan aan de adviespunten van ATR.

13.4 Privacy

De consultatieversie van het wetsvoorstel is beoordeeld op de gevolgen voor de privacy. Om te beoordelen of persoonsgegevens in de zin van de AVG in voldoende mate worden beschermd bij verwerking ervan, is een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld die aan de Autoriteit Persoonsgegevens voor advies is voorgelegd. Deze PIA had betrekking op de meldplicht van incidenten.

De verwerking van persoonsgegevens in artikel 3.22 dat betrekking heeft op de meldplicht van incidenten betreft met name het specificeren van de benodigde gegevens van de melder en het uitsplitsen van de meldgegevens ten opzichte van de gegevensverzameling rondom incidenten. Dat laatste valt onder een *big data* verzameling en de persoonsgegevens van de melder niet. In het impact assessment is daar meer aandacht aan besteed en beter aangegeven waar de gegevensverwerking op is toegespitst. Het melden van ongevallen dat eveneens in dat betreffende artikel staat is herimplementatie van al bestaande Europese spoorwegveiligheidsregelgeving. Er is een Europese uitvoeringsverordening in voorbereiding die ziet op het melden van incidenten. Er is echter nog geen zicht op het moment van inwerkingtreding en de precieze scope van deze uitvoeringsverordening.

Op grond van de consultatiereacties is de meldplicht voor ongevallen en incidenten vervolgens beperkt tot de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder.

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 29 maart 2022 advies uitgebracht.¹³⁰

In haar advies gaat de Autoriteit Persoonsgegevens met name in op een aantal bestaande verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens zoals bij vaststelling van lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid van machinisten en de handhaving van het alcoholverbod. In het wetsvoorstel werd expliciet bepaald dat zowel de Minister, de NVi, infrastructuurbeheerders, beheerders van lokale spoorweginfrastructuur, spoorwegondernemingen, geaccrediteerde instanties en opleidingsinstellingen hiervoor verwerkingsverantwoordelijke kunnen zijn. Het advies wijst er op dat het weliswaar gaat om bestaande en in belangrijke mate Europeesrechtelijk verplichte verwerkingen, maar dat deze bepaling nieuw is in de zin dat in de huidige wet de verwerkings-verantwoordelijkheid bij de Minister wordt gelegd.

De Autoriteit Persoonsgegevens merkt daarbij ook op dat aannemelijk is dat verwerking van gezondheidsgegevens in de spoorsector uit oogpunt van veiligheid door meerdere organisaties noodzakelijk is. Doorgaans zal uit de toepasselijke wetgeving het bijzondere karakter van de betreffende gegevens en de specifieke rol of taak van de betrokken organisatie daarbij voldoende duidelijk af te leiden (moeten) zijn, met inbegrip van de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking. Dat roept bij de Autoriteit Persoonsgegevens de vraag op wat de meerwaarde is van de expliciete wettelijke toedeling van alleen de verwerkingsverantwoordelijkheid aan al deze organisaties in zijn algemeenheid. Daarom wordt door de Autoriteit Persoonsgegevens geadviseerd dit artikel te schrappen of goed toe te lichten. Gelet hierop is het betreffende artikel aangepast.

De meeste bepalingen in het wetsvoorstel waar gegevensverwerking- en verzameling uit voortvloeit betreffen één op één implementatie van een Europese richtlijn, direct werkend Europese (uitvoerings)verordening of een ander direct werkend Europees besluit. Dit geldt bijvoorbeeld voor gegevensverwerkingen met betrekking tot machinistenvergunningen. Voor strikte implementatie van bepalingen uit het EU-recht zonder beleidsruimte, geldt dat de privacy-afweging voor de verwerking van de in deze bepalingen specifiek genoemde persoonsgegevens op EU-niveau heeft plaatsgevonden.

¹³⁰ Brief van de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens van 29 maart 2022 met kenmerk z2021-17576.

Voor bepalingen met beleidsruimte die leiden tot het verwerken van persoonsgegevens, zal bij amvb deze beleidsruimte worden ingevuld door te specificeren welke gegevens worden verwerkt. Daarbij zal nader acht worden geslagen op de verschillende eisen die voortvloeien uit de AVG, zoals de eis van proportionaliteit, subsidiariteit en dataminimalisatie. In dat kader zal ook een Data Protection Impact Assessment (DPIA) worden opgesteld. Door de wijze van implementeren, namelijk de uitvoering van EU-regels op een zo laag mogelijk niveau, worden de specifieke regels met betrekking tot de verzameling, verwerking en bewaartermijnen van persoonsgegevens bij veel verwerkingen bij amvb nader uitgewerkt. Dit wetsvoorstel voorziet vooral in de wettelijke grondslag om deze nadere regels te kunnen stellen. Het waarborgen van de privacy vindt door de gelaagdheid van de regelgeving dan ook stapsgewijs plaats.

14. UITVOERBAARHEIDSTOETSEN

14.1 Inleiding

Het wetsvoorstel is van 1 april tot en met 13 juni 2021 ter toetsing en consultatie voorgelegd. Tijdens deze periode hebben de relevante uitvoeringsorganisaties – ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur), de ILT, de ACM, IPO/DOVA en de samenwerkende vervoerregio's – op verzoek van de regering een handhavings-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd op het wetsvoorstel. Op onderdelen heeft de Raad voor Accreditatie (RvA) het wetsvoorstel beoordeeld. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de reacties en per onderwerp benoemd wat er met de opmerkingen is gedaan.

14.2 Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets ILT

Op het wetsvoorstel is door ILT een handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. Omdat de lagere regelgeving nog niet beschikbaar is, is het voor de ILT op dit moment nog niet mogelijk om definitief te constateren of het nieuwe stelsel handhaafbaar en uitvoerbaar is. ILT geeft aan pas een volledige toets uit te kunnen voeren als er zicht is op de inhoud van de lagere regelgeving.

- De ILT zal worden betrokken bij het opstellen van de lagere regelgeving. Daarnaast zal de lagere regelgeving voor een HUF-toets aan de ILT worden voorgelegd.

De ILT constateert dat het ontwerpvoorstel een aantal wezenlijke wijzigingen bevat die ertoe nopen verder te kijken naar onder meer definiëring van gebruikte termen, de onderlinge consistentie van wetsartikelen en schijnbare tegenstrijdigheden met geldend Europees recht.

- In het wetsvoorstel is zo nauw mogelijk aangesloten bij termen en verbanden uit de Europese richtlijnen. Ook is bij de implementatie van de richtlijnen zo nauw mogelijk aangesloten bij het Europees geldend recht. Dit is uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting.

De ILT vraagt zich verder af hoe het huidige wetsvoorstel zich verhoudt tot andere voorgenomen wetwijzigingen zoals de Verzamelwet, het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. en de Omgevingswet.

- Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is de relatie met deze wetsvoorstellen verduidelijkt. De verzamelwet is inmiddels in werking getreden en het verband met de Omgevingswet is nader toegelicht in de (artikelsgewijze) toelichting. De wet sturing en verantwoording ProRail B.V. ligt ten tijde van het indienen van dit wetsvoorstel bij de

Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft op 25 juni 2025 dit wetsvoorstel controversieel verklaard. Het kabinet wil graag verder met de modernisering van de Spoorwegwet, omdat in de huidige regelgeving niet alle Europese regels correct zijn geïmplementeerd en de huidige regels in een aantal gevallen niet goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Vanwege deze urgentie is het wetsvoorstel modernisering van de Spoorwegwet na de advisering door de Raad van State aangepast en is het stelsel van de beheerconcessie uit de huidige Spoorwegwet in dit wetsvoorstel opgenomen. Als het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. wordt aangenomen, zal de Spoorwegwet worden aangepast.

De ILT waardeert het streven met wetgeving een veiligheidscultuur te bevorderen. De ILT gaat er daarbij vanuit dat dat veiligheidscultuur betrekking heeft op het «binnen de organisatie» melden van incidenten aan elkaar, terwijl het wetsvoorstel uitgaat van melding aan een inspectie-dienst. Dat betekent ook een beginselplicht tot handhaving. Daarom moet de melder ook beschermd worden. Dit blijkt onvoldoende uit de wettekst. Daarnaast heeft deze bepaling en het feit dat die zich richt tot eenieder personele gevolgen voor de ILT.

- Mede naar aanleiding van de consultatie en de berekening van de administratieve lasten is in dit wetsvoorstel de meldplicht voor ongevallen en incidenten beperkt tot de spoorwegonderneming, de infrastructuurbeheerder of de beheerder (op gebruiksfuncties G en een deel van de sporen met gebruiksfunctie H). Ook kan worden gesteld dat het wetsvoorstel mede betrekking heeft op het melden van ongevallen in incidenten op niet door de EU gereguleerde spoorwegen. In hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel is bepaald dat de melder wordt beschermd, tenzij sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid.

Het onderscheid tussen de huidige ILT en de nieuwe NVi levert veel vragen op. Deze hebben onder meer betrekking op de onafhankelijkheid, de te kiezen organisatie- en mandaatsvorm en de ondertekening van besluiten.

- Naar aanleiding van onder andere deze opmerking is besloten het onderscheid tussen de ILT (bevoegdheden gemandateerd door de Minister) en de NVi (geattribueerde bevoegdheden) in het wetsvoorstel te laten vervallen. In het wetsvoorstel is nu gekozen voor de geattribueerde bevoegdheid aan de NVi daar waar het taken betreft die de spoorwegveiligheid en interoperabiliteit betreffen. Dit dient de vereiste onafhankelijke positie van de NVi en voorkomt dat de NVi de ene taak in attributie uitoefent en de andere taak in mandaat.

De ILT vraagt zich ten aanzien van de nieuwe bepaling over overwegen af wat dat betekent voor de uitgangspunten Overwegveiligheid uit de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020–2025. Ook vraagt de ILT of het de bedoeling is dat de ILT in geval van overtredingen van dit artikel handhavend optreedt tegen zowel de betreffende spoorbeheerder als de betreffende wegbeheerder.

- De betreffende bepaling is uit dit wetsvoorstel geschrapt. Momenteel loopt een traject dat onderzoekt of er normen kunnen worden gesteld t.a.v. overwegveiligheid. In de loop van 2025 wordt besloten of deze normen een bijdrage kunnen leveren aan het duidelijker maken van tekortkomingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van overwegveiligheid en zo ja, op welke wijze, deze kunnen worden vastgelegd. Wanneer dat via wetgeving dient te gebeuren is het aannemelijk dat dit via een apart wetsvoorstel gebeurt omdat het gaat om een belangrijke inhoudelijke wijziging die een eigen beoordeling vereist. Daarom is dit geen onderdeel meer van de modernisering van de Spoorwegwet.

- De indeling in gebruiksfuncties levert bij de ILT veel vragen op, zoals:
- Worden ook de spoorwegen op emplacementen ingedeeld?
 - Wordt de indeling meer op detailniveau dan bijvoorbeeld in het huidige Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen?
 - Moet er voor een spoorvoertuig dat op alle spoortypen rijdt voor elke gebruiksfunctie een aparte vergunning komen?
 - Hoe zit het overgangsrecht in elkaar?
 - Hoe zit het met de wettelijke basis voor niet toegelaten spoorvoertuigen?
 - Wie is de beheerder van particuliere sporen?
 - Wanneer is sprake van heavy rail en wanneer van lightrail?
- De werking en betekenis van de onderscheiden gebruiksfuncties is verhelderd. Zie daarvoor hoofdstuk 5 van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Daarnaast is in hoofdstuk 6 van deze toelichting per actor aandacht besteed aan de relevante regelgeving per gebruiksfunctie om de inzichtelijkheid niet alleen vorm te geven per gebruiksfunctie maar ook per actor.
 - Emplacementen zijn dienstvoorzieningen en zijn ofwel in particuliere handen ofwel in beheer bij ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) en daarmee publiek. Emplacementen zullen in veel gevallen dezelfde gebruiksfunctie krijgen als de toeleidende sporen. Een uitzondering vormen particuliere emplacementen die verbonden zijn met sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Deze emplacementen kunnen ook worden ingedeeld in gebruiksfunctie G. Dit zal worden uitgewerkt in het aanwijzingsbesluit.
 - Het overgangsrecht is toegevoegd na internetconsultatie. Er wordt verwezen naar hoofdstuk 16 van deze toelichting en hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel.

Niet duidelijk is waarom er in het wetsvoorstel gekozen wordt voor een stelsel met nog meer accreditatie door de Raad voor Accreditatie. Soms is er ook nog geen keuze gemaakt. Dit maakt het lastig is voor de ILT om de noodzakelijke capaciteit te bepalen.

- Op meerdere plekken kennen de richtlijnen een stelsel van accrediteren of erkennen. Op dit moment worden conformiteitsbeoordelingsinstanties in de zin van de spoorveiligheidsrichtlijn, de zo genaamde risk assesment body's en in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn, de zo genaamde notifying body's en designated body's geaccrediteerd. De regering beoogt daar geen verandering in aan te brengen.

De ILT ziet dat er in het ontwerpvoorstel meer sprake is van geboden in plaats van *verboden*. De ILT is van mening dat verbodsbepalingen gemakkelijker handhaafbaar zijn.

- De regering is van mening dat de formulering voor het dwingende karakter van de bepaling niet uitmaakt. Door te kiezen voor geboden wordt aangesloten bij de wijze waarop dit over het algemeen in het huidige bestuursrecht wordt geformuleerd.

Het begrip «aanvraag» komt minder in het ontwerpvoorstel voor. De ILT relateert het grootste deel van de te heffen tarieven en de voor vergunningverlening benodigde capaciteit aan de behandeling van aanvragen.

- Voor wat betreft de meer nationaal geregelde gebruiksfuncties staan er delegatiegrondslagen in de wet voor de nationaal te stellen eisen, en daarmee ook aan nationaal te introduceren vergunningplichten daarvoor. Bij de totstandkoming van de lagere regelgeving zullen deze onderdelen in nauwe samenwerking met ILT tot stand komen. Waar mogelijk wordt volstaan met algemene regels.

Net als de huidige Spoorwegwet bevat het wetsvoorstel bepalingen over grensbaanvakken. De voordelen voor de sector zullen zich pas voordoen als is voldaan aan de eisen van de desbetreffende Europese verordeningen. De ILT wijst hierbij op een onduidelijkheid in het begrip «station» in artikel 3.4, tweede lid van het ontwerp-wetsvoorstel, omdat het grensbaanvakvoordeel dan niet geldt voor bijvoorbeeld goederenoverslagpunten.

- De Europese richtlijnen hanteren het begrip station. Dat kan gelet op andere vertalingen breder worden uitgelegd dan de betekenis die het woord station in het Nederlandse spraakgebruik heeft. Met inachtneming hiervan heeft de regering het artikel aangevuld door na «station» toe te voegen: «of ander eindpunt», zodat ook goederenoverslagpunten hier onder vallen.

Voor de ILT is het bij rangeerders buiten de poort en zelfrangeerders onvoldoende duidelijk wat de gevolgen zijn voor de voertuigvergunning en de machinistenvergunning in verband met de wijziging van het begrip «spoorwegonderneming».

- Naar aanleiding van deze opmerking is in hoofdstuk 6 van deze memorie beschreven welke regels gaan gelden voor rangeerders buiten de poort dan wel zelfrangeerders.

De ILT verzoekt om meer aandacht in de memorie van toelichting voor de Europese (uitvoerings)verordeningen.

- Mede naar aanleiding van dit verzoek is een uitgebreidere toelichting opgenomen. In de algemene toelichting zijn in hoofdstuk 9 de relevante uitvoeringsverordeningen genoemd.

De ILT gaat ervan uit dat de verhouding tussen de ILT en het bevoegde gezag in de zin van de Wet lokaal spoor onder de nieuwe wetgeving hetzelfde blijft. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid van de ILT om «verklaringen» af te geven bij vergunningverlening door het bevoegde gezag en dat er voor toezicht een tarief geheven kan worden.

- Deze constatering klopt, met dien verstande dat de ILT deze taken zal uitvoeren als NVi.

Voor de ILT is het onduidelijk of de veiligheidsbeheersystemen van tram- en metrobedrijven (nog) moeten voldoen aan de spoorwegveiligheidsrichtlijn (en de daaronder hangende uitvoeringsverordeningen). Spoorwegen met gebruiksfunctie F zullen immers in zijn algemeenheid juist niet EU-gereguleerd worden.

- De regimes voor de verschillende gebruiksfunctie zijn mede naar aanleiding van deze opmerking verduidelijkt. Spoorwegen met gebruiksfunctie F zijn niet door de EU gereguleerd, met uitzondering van de toegang tot deze infrastructuur, maar vervoerders en beheerders moeten wel een veiligheidsbeheersysteem hebben. Dit veiligheidsbeheersysteem hoeft daardoor niet te voldoen aan de eisen uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Wel gelden er nationale regels voor het veiligheidsbeheersysteem voor spoorwegondernemingen die rijden over spoorwegen met gebruiksfunctie F, waarbij geen verandering ten opzichte van de huidige Wet lokaal spoor wordt beoogd inzake de geldende eisen.

De ILT stelt voor dat de taak om spoorwegondernemingsvergunningen te verstrekken niet langer door de ILT wordt verricht maar door een ander orgaan zoals bijvoorbeeld de ACM omdat hier sprake is van vergunningverlening op grond van de sera-richtlijn.

- De taak om spoorwegondernemingsvergunningen te verstrekken ligt op grond van de huidige wet bij de ILT. Omdat dit inderdaad een taak is die niet per definitie aan de nationale veiligheidsinstantie wordt

toegewezen, aangezien deze voortvloeit uit de sera-richtlijn, is deze taak in het wetsvoorstel opgedragen aan «de Minister». De taak kan dan op basis van deze wet gemandateerd worden aan een instantie. Het gaat zoals de ILT stelt om voormalige bedrijfsvergunningen. Er wordt door het wetsvoorstel vooralsnog niet beoogd om een wijziging aan te brengen in de taakverdeling.

Door de wijziging van de definitie van spoorwegonderneming kan volgens de ILT onduidelijkheid ontstaan over wie de verantwoordelijke spoorwegonderneming is en wie dus in het bezit moet zijn van een veiligheids-certificaat.

- De verschillende Europeesrechtelijke begrippen inzake de spoorwegonderneming heeft mede geleid tot hoofdstuk 6 in de toelichting, waarin «de spoorwegonderneming» en het functioneren van die bepaling in dit wetsvoorstel aan de orde komt.

De ILT wijst erop dat in het wetsvoorstel mogelijkheden ontbreken om experimenten toe te staan of eenmalig een spoorvoertuig te gebruiken zonder vergunning.

- Naar aanleiding van meerdere reacties over dit onderwerp is in het wetsvoorstel een bepaling toegevoegd voor het eenmalig gebruik van spoorvoertuigen, bijvoorbeeld ten behoeve van overbrengingsritten van een fabrikant naar een Nederlandse haven van voertuigen die niet voor de Europese markt zijn bedoeld. Ook is het artikel over de vergunning voor het testen van voertuigen uitgebreid toegelicht.

Het valt ILT op dat er weinig normen zijn die zich rechtstreeks tot een veiligheidsfunctionaris (zoals machinist) richten. Ook bestaat de mogelijkheid tot het intrekken van een machinistenvergunning niet meer in het wetsvoorstel. Schorsen kan nog wel. Daardoor wordt de mogelijkheid om op te treden tegen slecht functionerende veiligheidsfunctionarissen nog moeilijker dan onder de huidige Spoorwegwet. Ook ontbreekt de huidige bevoegdheid om ontheffingen te verlenen.

- In reactie hierop kan worden gesteld dat de Europese spoorwegregeling uitgaat van de verantwoordelijkheid van – met name – spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders voor de veiligheid op het spoor. De spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder die een machinist in dienst heeft of contracteert moet door middel van toepassing van het eigen veiligheidsbeheersysteem ervoor zorgen dat de machinist geschikt en bekwaam is en zich aan de veiligheidsregels houdt. De implementatiebepalingen zijn dus in eerste instantie gericht tot de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder.
- De machinistenrichtlijn voorziet niet in de mogelijkheid van intrekking van een machinistenvergunning als sanctie. De artikelen 29 en 30 van de machinistenrichtlijn geeft het kader voor sancties. Volgens dat kader is de ultieme sanctie het voorlopig of definitief schorsen van de machinistenvergunning. Als de NVi van oordeel is dat een machinist een ernstige bedreiging vormt voor de veiligheid op het spoor, dan kan bovendien als voorlopige maatregel een onmiddellijk rijverbod worden opgelegd.
- De grondslag voor het verlenen van een ontheffing uit artikel 54a van de Spoorwegwet is in het wetsvoorstel overbodig. De mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de implementatiebepalingen van de machinistenrichtlijn – in lijn met de in die richtlijn genoemde uitzonderingsgronden – is in het wetsvoorstel overbodig, omdat het wetsvoorstel via de toepassingsbereikbepalingen al regelt dat geen machinistenvergunning nodig is voor de situaties die vallen onder de uitzonderingsgronden (artikel 5.1) van deze richtlijn.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat alle entiteiten die opleidingen geven aan machinisten, expliciet erkend moeten worden; daarvan is nu geen sprake. Spoorwegondernemingen zijn bijvoorbeeld op dit moment niet expliciet erkend. De ILT meent dat dit overtredingen oplevert, zodra de wet in werking treedt.

- Zowel de machinistenrichtlijn als de huidige Spoorwegwet eisen dat opleidingsinstituten – ongeacht of deze een onderdeel vormen van een spoorwegonderneming – erkend moeten worden. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan.

14.3 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

De ACM constateert in zijn Uitvoerings- en handhavingstoets¹³¹ dat nog veel moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daardoor zijn de gevolgen van de modernisering voor ACM niet helemaal duidelijk en was nog geen volledige toets op uitvoerbaarheid mogelijk. Een aantal zaken is al wel duidelijk. Zo is het toezicht van de ACM niet langer gekoppeld aan de concessie die aan ProRail is verleend, maar aan de indeling van sporen in één van de gebruiksfuncties A, B, C of D. Het aanwijzen van een niet door ProRail beheerde spoorweg voor één van de door de ACM gereguleerde gebruiksfuncties, heeft mogelijk grote gevolgen voor de beheerder van dat spoor en voor de ACM zelf.

- De situatie waar ACM op doelt is een gevolg van de ontkoppeling van verantwoordelijkheid voor het spoor en het gebruik van het spoor. De sera-richtlijn gaat met name over het gebruik van het spoor. Toezicht door de ACM vloeit uit deze richtlijn voort en is daarom ook gekoppeld aan de gebruiksfunctie, en niet meer aan de verantwoordelijkheidsverdeling. De regering verwacht dat de gevolgen hiervan voor de ACM beperkt zijn, mede gelet op het feit dat het wetsvoorstel geen fundamentele beleidswijziging beoogt. Het wetsvoorstel voorziet wel in de mogelijkheid om beter in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen op het spoor. Deze beleidsontwikkelingen zien met name op het nog niet bestaande spoor met gebruiksfunctie E. De ACM blijft toezicht houden op de toegang tot dienstvoorzieningen. Dat toezicht wordt nu meer expliciet voor alle gebruiksfuncties die dat betreft geregeld.

De ACM constateert dat op sporen die voor de gebruiksfuncties A, B, C of D worden aangewezen, alle regels uit de sera-richtlijn over marktregulering van toepassing zullen zijn. Dit zou leiden tot een significante toename van de regeldruk voor de beheerder van het betreffende spoor (niet zijnde ProRail) en een daarmee corresponderende toename in de voor toezicht door de ACM benodigde capaciteit. De ACM verzoekt daarom om een voldoende lange overgangsperiode. De ACM wil dan ook telkens een uitvoeringstoets doen.

- De spoorwegen met gebruiksfuncties A, B, C en D zijn «grosso modo» de EU-gereguleerde spoorwegen. Momenteel zijn deze allemaal in beheer bij ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) en dat zal naar verwachting zo blijven. De regering verwacht daarmee geen significante toename van de regeldruk door dit wetsvoorstel. Onderzoek naar aanleiding van het advies van ATR bevestigt dit beeld. Het wetsvoorstel voorziet in een overgangsperiode van een half jaar tussen het moment van publicatie en inwerkingtreding. Daar de gevolgen bij de eerste indeling naar gebruiksfunctie beperkt zullen zijn, acht de regering deze periode afdoende. Ook is de uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op het besluit waarmee sporen worden ingedeeld

¹³¹ Bij brief van 10 juni 2021.

in een gebruiksfunctie, waardoor alle betrokkenen een zienswijze kunnen geven op dit voorgenomen besluit.

De ACM is verder van mening dat het toepassingsbereik van de wet, waarbij is bepaald dat de wet niet van toepassing is op «spoorwegen die zijn gelegen binnen een niet vrij voor het publiek toegankelijk terrein van een bedrijf» niet is terug te voeren op de sera-richtlijn en adviseert deze bepaling aan te passen in lijn met die richtlijn.

- Naar aanleiding van deze terechte opmerking is deze toepassingsbereikbepaling aangepast. De bepaling was inderdaad zo te lezen dat dienstvoorzieningen «binnen de poort» onder deze uitzondering zouden kunnen vallen. Dit is eveneens door NS opgemerkt. In de toelichting is verduidelijkt dat sporen in een dienstvoorziening onder deze wet vallen. Ook is dit in de reikwijdte van gebruiksfunctie G aangepast.

De ACM constateert verder een onjuiste weergave van de taken van de ACM en een omissie in het toezicht en de handhaving van een aantal bepalingen.

- Deze opmerkingen hebben op die punten tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

14.4 Uitvoerbaarheidstoets ProRail

ProRail heeft als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur een analyse gedaan van de uitvoerbaarheid van de consultatieversie van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de uitgebrachte toets hebben aanvullende en verduidelijkende gesprekken plaatsgevonden. Veel opmerkingen uit de reactie en deze gesprekken zijn overgenomen en ook zijn onderdelen van het wetsvoorstel verduidelijkt. Hieronder staat weergegeven wat met de opmerkingen uit de brief wel of niet is gedaan en waarom.

Wat betreft de gebruiksfuncties vraagt ProRail – mede gelet op de beoogde vereenvoudiging – de gebruiksfuncties A, B, C en D te integreren in één gebruiksfunctie, aangezien op deze gebruiksfuncties het volledige EU-recht van toepassing is. ProRail geeft daarbij aan dat als het onderscheid is ingegeven om het capaciteitsverdelingsproces te reguleren, dan de daarvoor bedoelde instrumenten te gebruiken en niet het onderscheid in gebruiksfuncties.

- Ook andere organisaties hebben vragen gesteld over (het onderscheid tussen) de gebruiksfuncties A, B, C en D. Naar aanleiding hiervan zijn deze gebruiksfuncties nader beschouwd. Dat heeft echter niet tot integratie van de gebruiksfuncties geleid. In hoofdstuk 5 van deze toelichting wordt uitgebreid uiteengezet waarom het naar de mening van de regering belangrijk is om onderscheid te maken tussen de gebruiksfuncties A, B, C en D.

Naar aanleiding van de gewijzigde definitie van de term «spoorwegonderneming» brengt ProRail een aantal punten naar voren. In het wetsvoorstel wordt ProRail niet meer als spoorwegonderneming gekwalificeerd. ProRail kan zich daarin vinden. Wel brengt ProRail naar voren dat ook zelfrangeerders en aannemers geen spoorwegonderneming meer zijn. ProRail stelt dat voor zelfrangeerders een toegangsovereenkomst nodig is i.v.m. non-discriminatoire capaciteitstoedeling. Voor aannemers die niet vervoeren is geen toegangsovereenkomst (meer) nodig, maar dat vraagt, volgens ProRail, om een definitie van buitendienst gesteld spoor zodat duidelijk wordt welke verplichtingen ten aanzien van handelingen op buiten dienst gesteld spoor gelden. ProRail wijst erop dat het belangrijk is dat aannemers op dergelijk spoor hun spoorvoertuigen kunnen gebruiken

zonder dat onnodige juridische belemmeringen en hogere administratieve lasten dit moeilijker maken.

- Naar aanleiding van opmerkingen van ProRail, ILT en van andere organisaties die hebben gereageerd op de consultatieversie, is opnieuw gekeken naar de benodigde regelgeving ten aanzien van sporen die niet voor het reguliere verkeer beschikbaar zijn (in de praktijk aangeduid als buitendienst gesteld spoor). Dat heeft niet geleid tot het opnemen van een definitie van buitendienst gesteld spoor in de wet, noch tot een bepaling daarover. Bij het opstellen van de onderliggende regelgeving zal worden gezien of op een lager niveau regels nodig zijn voor bepaalde situaties waarbij een baanvak niet voor het normale verkeer beschikbaar is (zie daarvoor ook hoofdstuk 6 voor een uiteenzetting over de posities van actoren op het spoor en hoofdstuk 13 over spoor dat niet voor het reguliere verkeer beschikbaar is). In hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel is wel een bepaling opgenomen over het rijden op sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem. Deze bepaling dient ter implementatie van de machinistenrichtlijn.
- Zelffrangeerders zijn wel een spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn maar niet in de zin van de sera-richtlijn en hoeven dus geen spoorwegondernemingsvergunning te hebben. Doordat zij strikt lokaal opereren vallen zij onder nationaalrechtelijke bepalingen ook als zij op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D komen. ProRail heeft als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur de optie om op basis van nationaal recht met deze zelffrangeerders een overeenkomst te sluiten. Via die overeenkomst kan ProRail bepalen onder welke voorwaarden zij gebruik kunnen maken van een beperkt stuk spoor (strikt lokaal gebruik). De regering kan op een lager niveau duiden wat onder «strikt lokaal gebruik» verstaan wordt. De regering is voornemens hier invulling aan te geven (zie ook hoofdstuk 6 van deze toelichting).
- Op het moment dat aannemers werk uitvoeren in opdracht van ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) is er sprake van een verhouding opdrachtgever – opdrachtnemer. De werkzaamheden vallen daarmee onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder. Dat is meestal in een situatie waarin de betreffende sporen niet beschikbaar zijn voor het reguliere verkeer. Het vervoeren van materieel kent een andere systematiek (zie hiervoor hoofdstuk 6 van deze toelichting).
- Op sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem zijn machinisten vrijgesteld van de ter uitvoering van de machinistenrichtlijn vastgestelde maatregelen. Ook hoeven aannemers geen spoorwegonderneming te zijn om op dergelijke sporen te mogen opereren. (Spoor)voertuigen die in werkmodus staan hoeven voor wat betreft de werkmodus ook niet aan de TSI's te voldoen. Dit vloeit voort uit de toepasselijke Europese richtlijnen en Europese uitvoeringsverordeningen.
- Om de veiligheid op sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem te borgen moet in het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder zijn vastgelegd hoe de veiligheid in deze situaties gewaarborgd wordt. De NVi ziet er op toe dat activiteiten op deze sporen volgens het veiligheidsbeheersysteem worden uitgevoerd. Op het moment dat het spoor weer operationeel is gelden de normen van de normale situatie en zijn vergunde machinisten en veiligheidscertificering vereist. In hoofdstuk 6 van de toelichting wordt dit verder toegelicht.

ProRail heeft verder behoefte aan een verdergaande regulering van overwegen en suggereert verplichtingen van beheerders bij het kruisen van spoorweginfrastructuur te reguleren wat betreft de aanpassing van spoorweginfrastructuur aan verkeersontwikkelingen en de financiering daarvan.

- De betreffende bepaling is uit dit wetsvoorstel geschrapt. Momenteel loopt een traject dat onderzoekt of er normen kunnen worden gesteld t.a.v. overwegveiligheid. In de loop van 2025 wordt besloten of deze normen een bijdrage kunnen leveren aan het duidelijker maken van tekortkomingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van overwegveiligheid en zo ja, op welke wijze, deze kunnen worden vastgelegd. Wanneer dat via wetgeving dient te gebeuren is het aannemelijk dat dit via een apart wetsvoorstel gebeurt omdat het gaat om een belangrijke inhoudelijke wijziging die een eigen beoordeling vereist. Daarom is dit geen onderdeel meer van de modernisering van de Spoorwegwet.

ProRail stelt verder dat het wetsvoorstel lijkt te regelen dat voor elk in dienst te stellen subsysteem een keuringsinstantie moet worden ingeschakeld en een EG-keuringsverklaring moet worden afgegeven. Ook is er geen definitie van indienststellen. ProRail ziet dit als een substantiële beleidswijziging en wijst op de enorme impact hiervan op doorlooptijden en financiën van projecten.

- De regering onderkent de zorgen van ProRail en is naar aanleiding van de uitvoeringstoets met ProRail in gesprek gegaan. Voor wat betreft de EG-keuringsverklaring is er geen wijziging van beleid beoogd. Er hoeft ook niet voor elk subsysteem een EG-keuringsverklaring afgegeven te worden. Dit is in de wettekst duidelijker aangegeven en in de artikels-gewijze toelichting nader geduid. Een definitie van indienststellen wordt niet nodig geacht; indienststellen is een gangbaar begrip. Verder is ook de doorlooptijd van de indienststellingsvergunning besproken. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was naar aanleiding van knelpunten in de regelgeving na de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket gezocht naar een oplossing om het proces op een betere manier in te richten. Die werd aanvankelijk gevonden in de figuur indienststellingsvergunning onder voorwaarde, waardoor er ruimte ontstaat om toch sneller de spoorweginfrastructuur in gebruik te nemen. Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid deze figuur toch niet in het wetsvoorstel op te nemen en in plaats daarvan te bepalen dat de NVi voor indienststelling van vaste installaties een tijdelijke ontheffing kan verlenen als naar zijn oordeel de spoorwegveiligheid dit toelaat. De NVi stelt daarbij een termijn waarbinnen alsnog volledig aan de eisen moet zijn voldaan om uiteindelijk de definitieve vergunning voor indienststelling te kunnen afgeven.

Verder constateert ProRail dat in het wetsvoorstel de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat beperkt is tot de ontwikkeling van rijksspoorwegen, terwijl vanuit de Europese regelgeving een grotere rol wordt verlangd. ProRail adviseert om op die rol aan te sluiten, mede gelet op de gefragmenteerde wijze waarop de spoorsector is georganiseerd.

Een invulling van de verantwoordelijkheid van de Minister heeft twee elementen: het op basis van wet- en regelgeving vastleggen wie waarvoor verantwoordelijk is, en de meer operationele verantwoordelijkheid voor systeemintegratie van het vervoersysteem en voor de veiligheid van het spoorvervoer. Met name het laatste element wordt gemist.

- De analyse van ProRail is juist. Het wetsvoorstel biedt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheid om beter op de ontwikkeling van het spoor te kunnen sturen, teneinde vervoerkundige ontwikkelingen beter te kunnen faciliteren. Dat is een van de redenen om de gebruiksfuncties te introduceren. De operationele verantwoor-

delijkheid die ProRail graag terugziet, wordt niet in regelgeving vastgelegd maar is onderdeel van brieven aan de Tweede Kamer en uiting van (spoorwegveiligheids)beleid, dat niet in regelgeving hoeft te worden vastgelegd. Met name bij veiligheidsvraagstukken wordt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat er vaker op gewezen dat een rol hierin passend zou zijn. Het Europese stelsel laat echter geen ruimte voor een (wettelijke) verankering van een dergelijke rol. De verantwoordelijkheid daarvoor wordt in de spoorwegveiligheidsrichtlijn neergelegd bij de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat richt zich wel op bepaalde veiligheidsvraagstukken, door middel van beleid en draagt op die wijze indirect bij aan deze operationele verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld rondom overwegen of veiligheidsvraagstukken rond het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Dit beleid draagt dan weer bij aan het behalen van de referentiewaarde ten aanzien van de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen die voor Nederland voor de verschillende categorieën zijn vastgelegd.

Wat betreft de rechtsbescherming brengt ProRail een aantal zaken naar voren. In de eerste plaats zou de indeling in gebruiksfuncties van rechtsbescherming moeten worden voorzien.

- De aanwijzing van de verantwoordelijke overheid en de indeling in een gebruiksfunctie is aangepast. Deze besluiten zijn naar hun aard concretiserende besluiten van algemene strekking (cbas). Daarmee is er sprake van rechtsbescherming. In het wetsvoorstel is voor de voorbereiding van het besluit over de indeling van sporen in gebruiksfuncties afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Ook is in het wetsvoorstel bepaald dat een verandering van de verantwoordelijkheidstoedeling alleen kan met instemming van de betreffende decentrale overheid.

Verder acht ProRail het dienstig dat op wetsniveau een voorziening wordt getroffen met betrekking tot artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn (beperken toepassingsbereik sera-richtlijn na goedkeuring van de EC voor netwerken van niet van strategisch belang) en dat er aandacht is voor mogelijkheden voor adequate en tijdige beslechting van geschillen in het licht van het naleven van artikel 47 van het Europees Handvest.

- Artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn is in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel geïmplementeerd. Voordat van deze uitzondering gebruik kan worden gemaakt, is goedkeuring van de EC nodig. Om hiervoor in aanmerking te komen dient de lidstaat een gemotiveerde aanvraag in bij de EC die kan besluiten dat artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn kan worden toegepast. Over de termijnen die de EC hiervoor in acht neemt kunnen wij bij nationale wet niets regelen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen bij het nemen van besluiten om de uitzondering uit artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn toe te passen. Overwegingen om gebruik te maken van de uitzondering die een richtlijn biedt behoort bij een dergelijke zorgvuldige voorbereiding.

ProRail wijst verder op de ambitieuze planning voor de verdere procedure van het wetsvoorstel en het belang van samenwerking tussen ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat daarbij. De inbreng van ProRail draagt bij aan een goede uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

- De regering is zich bewust van de omvang van dit wetsvoorstel in relatie tot de tijd die er voor de totstandkoming wordt genomen. Kwaliteit staat echter voorop. Daarom is ruim twee jaar besteed aan gesprekken met uitvoeringsinstanties, toezichthoudende en handhavende instanties zoals ILT, ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur), ACM en medeoverheden mede naar

aanleiding van de internetconsultatiereacties. Ook is rekening gehouden met andere initiatieven die raakvlakken hebben met dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld de herziening van de capaciteitsverdelingsregels. Steeds wordt zorgvuldig afgewogen wat haalbaar en wat noodzakelijk is voor de totstandkoming van het wetsvoorstel. ProRail zal als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur uiteraard bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden betrokken.

14.5 Uitvoeringstoets IPO/DOVA

Het interprovinciaal Overleg (IPO) en samenwerkingsverband Decentrale OV-autoriteiten (DOVA) hebben namens de provincies en vervoerregio's gereageerd op het ontwerp-wetsvoorstel. Daarnaast hebben de samenwerkende vervoerregio's eveneens gereageerd in de internetconsultatie (zie de volgende paragraaf).

Decentrale overheden willen graag betrokken worden bij de uitwerking van de lagere regelgeving. Ook wordt verzocht de toets op de lagere regelgeving vóór de Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel plaats te laten vinden.

- Voor wat betreft de totstandkoming van amvb's en ministeriële regelingen wordt de normale procedure gevolgd die aanvangt met informele gelegenheden voor consultatie. Daarna volgt de formele consultatie waarbij de decentrale overheden die medebewindstaken hebben op basis van het wetsvoorstel om uitvoerbaarheid zal worden gevraagd.

Omdat wijziging van gebruiksfuncties grote gevolgen kan hebben voor decentrale overheden wordt verzocht om een adviesrecht met betrekking tot wijziging van de gebruiksfunctie toe te voegen. In het verlengde daarvan verzoeken de decentrale overheden een wettelijke consultatieplicht in te stellen op alle toekomstige amvb's en ministeriële regelingen die voorzien in nadere regels voor de (lokale) spoorwegen, waarvan decentrale overheden het bevoegd gezag vormen.

- De systematiek voor het indelen van sporen in gebruiksfuncties is veranderd ten opzichte van de consultatieversie. Deze indeling wordt vastgelegd via een concretiserend besluit van algemene strekking van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In het wetsvoorstel is opgenomen dat op de voorbereiding van een besluit om sporen in te delen in een gebruiksfunctie de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat aanwijzing van een decentrale overheid als verantwoordelijke voor een decentrale spoorweg alleen gebeurt in overeenstemming met de betreffende overheid.

De decentrale overheden kaarten aan dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om de capaciteit op het spoor beter te benutten en wellicht ruimtelijk-economische ontwikkeling rondom het spoor (inclusief verstedelijking) beter mogelijk te maken en sneller tot stand te brengen. Een goede koppeling met de ambities van het Toekomstbeeld OV is daarin vanzelfsprekend. Het gemoderniseerde stelsel is door de ontkoppeling van gebruiksfuncties en bestuurlijke verantwoordelijkheden zo gebouwd dat – als daar in de toekomst aanleiding zou toe bestaan – voor bepaalde baanvakken onderdelen van de gebruiksfuncties kunnen wijzigen. De decentrale overheden zien graag dat de mogelijkheden daartoe spoedig na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – mede in het kader van het Toekomstbeeld OV – worden onderzocht.

- De regering is voornemens op dit moment bij de eerste aanwijzing van de gebruiksfuncties geen grote wijzigingen aan te brengen ten opzichte van het huidige gebruik van het spoor. Wel wil de regering

mogelijk in de toekomst gebruik gaan maken van de extra mogelijkheden die de gebruiksfuncties bieden, bijvoorbeeld door in de randstad spoorwegen met gebruiksfunctie E te introduceren.

Verder vragen de decentrale overheden om verheldering van de noodzaak voor het onderscheiden van de gebruiksfuncties voor de capaciteitsverdeling.

- Het is voor de capaciteitsverdeling niet noodzakelijk om gebruiksfuncties te onderscheiden. Het onderscheid in gebruiksfunctie zou wel een rol kunnen spelen bij de capaciteitsverdeling. Dit wordt nog gezien bij de uitwerking van de lagere regelgeving.

De decentrale overheden geven aan het bevorderen van een veiligheids-cultuur te ondersteunen, maar stellen wel vragen over de invulling van de meldplicht zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen. Er wordt verzocht een duidelijkere definitie voor meldplicht op te nemen waarbij openbaarheid over meldingen uitgangspunt is en de meldplicht in overeenstemming wordt gebracht met de principes van de beoogde veiligheids-cultuur.

- De meldplichtbepaling is ingeperkt. Er wordt geen uitzondering op de Wet open overheid meer beoogd.

De decentrale overheden wijzen op praktische problemen met betrekking tot het borgen van de integrale veiligheid in gevallen waar twee of meer verantwoordelijkheidsgebieden elkaar raken.

De decentrale overheden zien daarom graag de integrale (systeem)verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden voor beheerder en vervoerder lokaal spoor (zoals gelden in de Wet lokaal spoor) ook geborgd voor rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen.

- In antwoord hierop wordt gewezen op het gegeven dat een dergelijke systeemverantwoordelijkheid voor de veiligheid op de EU gereguleerde spoorwegen niet mogelijk is. Wel wordt beleidsmatig gestuurd op bepaalde veiligheidselementen, zoals bijvoorbeeld overwegveiligheid. In het wetsvoorstel is nauw aangesloten bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De spoorwegveiligheidsrichtlijn gaat uit van een systeem waarbij spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder verantwoordelijk zijn voor de veiligheid op het spoor. Omdat spoorwegen voor trams, metro's en lightrail zijn uitgezonderd van de interoperabiliteits-, veiligheids- en machinistenrichtlijn, kunnen daar wel nationale regels worden gesteld. Op dit punt beoogt het wetsvoorstel geen beleidswijziging ten opzichte van de Wet lokaal spoor, tenzij dit expliciet uit de evaluatie daarvan is gebleken.

De decentrale overheden vragen daarnaast aandacht voor het behouden van de mogelijkheid om maatwerk toe te passen in het gebruik van museale spoorvoertuigen.

- Voor museale spoorvoertuigen blijven de mogelijkheden voor maatwerk bestaan. Zie hiervoor het na de consultatie nieuw ingevoerde hoofdstuk 6 van dit deel van de toelichting waar wordt ingegaan op de positie van museumorganisaties op de verschillende gebruiksfuncties.

De decentrale overheden vragen in de toelichting bij het wetsvoorstel de gemaakte afspraken zoals die voortkomen uit het lopende traject om te komen tot een verbeterde sturingsrelatie, (experimenten met) afkoop van risico's en het afsprakenkader werken voor derden te benoemen.

- In de concessie voor het beheer, op grond van artikel 6.1 van het wetsvoorstel zal aandacht besteed aan werken voor derden. In de thans geldende beheerconcessie is dat reeds het geval.

Tot slot vragen de decentrale overheden aandacht voor de gelijkwaardige partners en de opgave voor de komende jaren om vanuit de gezamenlijke ambities van Toekomstbeeld OV 2040 – met oog voor ieders eigen verantwoordelijkheid – opgabegericht te werken aan de toekomst van het spoor als onderdeel van het brede mobiliteitssysteem.

14.6 Uitvoeringstoets Samenwerkingsverband decentrale overheden met tram, metro en lightrailsporen

Via een samenwerkingsverband hebben de vervoerregio's en provincies die bevoegde instantie zijn voor lokale spoorwegen voor met name tram-, en metrovervoer gereageerd op het wetsvoorstel. Deze reactie is vooral gericht op de bepalingen voor tram-, metro- en lightrailvervoer. Naar aanleiding van het advies zijn gesprekken gevoerd om inhoudelijk in te gaan op het advies en de verwerking daarvan. Gevraagd is om inzicht te geven in de lagere regelgeving en betrokken te worden bij de totstandkoming daarvan.

- De lagere regelgeving voor tram en metro zal in belangrijke mate overeenkomen met de regelgeving zoals deze nu voor tram en metro-vervoer in de Wet lokaal spoor en de onderliggende regelgeving is opgenomen.
- De lagere regelgeving zal eerst informeel geconsulteerd worden en daarna zal formele consultatie plaatsvinden. Hierbij zal ook het samenwerkingsverband worden betrokken.

Er wordt een opmerking gemaakt naar het veelvuldig verwijzen naar Europese regelgeving wat het lezen van het wetsvoorstel lastig maakt.

- Dat wordt onderkend. Verwijzingen naar de richtlijn maken de wet echter robuuster, omdat de wet minder vaak hoeft te worden aangepast bij wijziging van Europese regels. Om aan de begrijpelijkheid te vergroten is de (artikelsgewijze) toelichting uitgebreid.

Verder merkt het samenwerkingsverband op dat er in het wetsvoorstel een aantal keren «bevoegd gezag» staat waar de Wet lokaal spoor het begrip «decentrale overheid» gebruikt.

- Dit is een gevolg van de ontkoppeling van de verantwoordelijkheid voor spoorweginfrastructuur van de gebruiksfunctie van spoorwegen. Omdat in theorie verschillende entiteiten (rijk, decentrale overheden of particulieren) verantwoordelijk kunnen zijn voor bijvoorbeeld de gebruiksfunctie E of F wordt de neutrale term «bevoegd gezag» gebruikt.

Verder wordt in de reactie van het samenwerkingsverband aandacht gevraagd voor de «inclusiviteit» van de gebruiksfuncties.

- Naar aanleiding hiervan wijst de regering er op dat de gebruiksfuncties zo zijn vormgegeven dat waar mogelijk rekening is gehouden met de opties die de Europese richtlijnen bieden. Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid om zwaar goederenvervoer op lightrailsysteem te laten plaatsvinden ingebouwd in de gebruiksfunctie F.

Spoorwegondernemingen die op EU-gereguleerd spoor rijden kunnen in specifieke gevallen toegang krijgen tot aan tram, metro of lightrailverbinding gelegen bedrijfsspooraansluitingen. De aansluiting bij de Vulcaanhaven in Vlaardingen op de metroverbinding Schiedam Centrum – Hoek van Holland is hier een voorbeeld van. Het samenwerkingsverband vraagt wat in deze gevallen bedoeld wordt met zwaar goederenverkeer en zware voertuigen.

- Deze begrippen zijn ontleend aan de Europese richtlijnen met betrekking tot veiligheid en interoperabiliteit. In deze casus worden hiermee locomotieven en goederenwagens bedoeld die ook rijden op gebruiksfuncties B, C of D.

Verder wordt in de reactie diverse malen gewezen op brede grondslagen in het wetsvoorstel voor lagere regelgeving (bijvoorbeeld het artikel over trillingen).

- Het is niet zo dat als op basis van een dergelijke grondslag regels worden gesteld in de lagere regelgeving, deze regels ook automatisch gaan gelden voor alle gebruiksfuncties of dat dergelijke regels voor alle gebruiksfuncties op dezelfde manier worden ingevuld.
- Een van de beleidsuitgangspunten van de modernisering van de Spoorwegwet is dat er geen nieuw beleid is beoogd, anders dan over in de memorie van toelichting aangegeven onderwerpen. Daarnaast zal ook bij de uitwerking van de lagere regelgeving gebruik worden gemaakt van toepassingsbereikbepalingen, zodat de regels voor de verschillende gebruiksfuncties aansluiten bij het beoogde gebruik van de betreffende spoorwegen.

Ten slotte geven de decentrale overheden aan dat het niet altijd duidelijk is vanaf welk moment sprake is van een lokale spoorweg en daarmee is ook onduidelijk vanaf welk moment het verbod op aantasting van de infrastructurele integriteit en de algemene zorgplicht op het spoor start.

- De aanwijzing van de spoorwegen en de aanwijzing van het bevoegd gezag voor een spoorweg zal tegelijk met de inwerkingtreding van deze wet plaatsvinden.

14.7 Raad voor Accreditatie

De Raad voor Accreditatie (RvA) heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel en wijst erop dat daar niet voor het accrediteren van de ECM (met onderhoud belaste entiteit) wordt gekozen.

- Inderdaad is niet gekozen voor het accrediteren van de ECM. Na overleg met de RvA is ervoor gekozen om het bestaande systeem te handhaven.

Niet duidelijk is waar de definitie van «beoordelingsinstantie» op is gebaseerd. In relatie tot accreditatie is deze definitie niet passend, aangezien volgens deze definitie ook een persoon geaccrediteerd zou kunnen worden. Accreditatie betreft echter altijd een juridische entiteit, geen natuurlijke personen. Uit de definitie blijkt ook niet wat «bevoegd» betekent en wie verklaart dat die bevoegdheid aanwezig is. Er is ook sprake van een definitie voor conformiteitsbeoordelingsinstantie die teruggrijpt op teksten uit Europese regelgeving. In de tekst van artikelen worden de termen vervolgens soms door elkaar heen gebruikt, wat de leesbaarheid niet vergroot.

- Het wetsvoorstel is aangepast, zodat accreditatie alleen nog betrekking heeft op juridische entiteiten en niet op natuurlijke personen. Als het gaat om natuurlijke personen spreekt het wetsvoorstel nu over erkennen.
- Ten aanzien van de instantie die de (veiligheids)risico's beoordeelt (de AsBo's, onafhankelijke beoordelingsinstanties) is de formulering in het wetsvoorstel aangepast. Er is gekozen voor de term «beoordelingsinstantie» in navolging van de rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening die op deze instantie van toepassing is.
- De interoperabiliteitsrichtlijn spreekt op het moment van dat er sprake is van een Nobo dan wel een DeBo van «conformiteitsbeoordelingsinstantie». Daarom kent het wetsvoorstel beide begrippen.

De rol van de RvA en de verhouding tot de NVi en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is niet duidelijk. De RvA accrediteert, op aanvraag van conformiteitsbeoordelingsinstanties, of ze voldoen aan de eisen die bijvoorbeeld in de IOD worden gesteld en ze werken in overeenstemming met de van toepassing zijnde normen. Daarop wordt een

accreditatie verleend, waarmee de instelling aanwijzing/aanmelding kan aanvragen. De RvA voert vervolgens periodieke controles bij de instellingen uit op basis van de beleidsregels van de RvA. De RvA voert geen markttoezicht uit op de producten die op de markt komen.

- Naar aanleiding van deze opmerking is in de toelichting verduidelijkt dat geen wijziging wordt beoogd ten opzichte van de werkwijze die is geïntroduceerd bij de implementatie van het vierde spoorwegpakket. Daarnaast zijn de artikelen in het wetsvoorstel aangepast waarbij meer is aangesloten bij de systematiek die eerder is gehanteerd bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket.

De RvA wijst erop dat ten onrechte in het wetsvoorstel staat dat opleidingsinstituten door de RvA geaccrediteerd kunnen worden.

- Zoals hierboven reeds vermeld geeft de richtlijn twee mogelijkheden: erkennen en accrediteren. Mede naar aanleiding van deze consultatiereactie is in de wet, overeenkomstig staand beleid, gekozen voor erkennen van opleidingsinstituten.

De RvA vraagt of een AsBo ook een interne afdeling of intern onderdeel van het bedrijf kan zijn dat om de beoordeling verzoekt.

- Ook hier geldt dat een en ander in lagere regelgeving wordt uitgewerkt en dat geen wijziging wordt beoogd ten opzichte van de huidige werkwijze.

De RvA wijst erop dat haar taken omtrent beoordelingsinstanties uit artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie voortkomen. Daarmee is de RvA een zelfstandig bestuursorgaan die is belast met de uitoefening van openbaar gezag met betrekking tot de beoordelingsinstanties.

- Dit is inderdaad het geval en is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

15. INTERNETCONSULTATIE

Inleiding

Het wetsvoorstel is van 1 april tot en met 13 juni 2021 ter toetsing en consultatie voorgelegd.¹³² Eenieder is in de gelegenheid geweest suggesties te doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. Er zijn in totaal 22 reacties ingediend door sectorpartijen, waarvan er 16 openbaar zijn. Indieners zijn:

- het 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 en Stichting Zuid Limburgse Stoomtrein Maatschappij,;
- maatschappelijke organisaties: Vereniging Historisch Railvervoer Nederland, Reizigersvereniging Rover en Maatschappij Voor Beter OV.

In deze paragraaf zijn de belangrijkste en de meest voorkomende reacties samengevat. Ook is vermeld wat er met de opmerkingen is gedaan. Mede omdat een aantal binnengekomen reacties anoniem zijn ingezonden, worden niet altijd namen van organisaties genoemd. De opmerkingen die niet expliciet in deze samenvatting zijn benoemd, zijn wel betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Een uitgebreide samenvatting van de binnengekomen consultatiereacties is te vinden op https://www.internetconsultatie.nl/nieuwe_spoorwegwet.

¹³² https://www.internetconsultatie.nl/nieuwe_spoorwegwet.

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

Lagere regelgeving

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

- De keuze voor een wet op hoofdlijnen volgt uit de wens van de regering de wet toekomstbestendig te maken. Zo kan bijvoorbeeld nieuwe Europese regelgeving makkelijker worden geïmplementeerd; het vraagt minder snel om een wetswijziging.
- Vanzelfsprekend worden de relevante partijen betrokken bij de uitwerking van de voor hen van belang zijnde onderwerpen. Een aantal opmerkingen uit de toetsing en consultatie hebben betrekking op de uitwerking van de lagere regelgeving. De opmerkingen zullen daarom bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden meegenomen. Ook wordt de nog uit te werken lagere regelgeving ter consultatie aan de sectorpartijen voorgelegd.

Ook is zorg over het feit dat op diverse plekken in het wetsvoorstel aangegeven wordt dat in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld, soms ter uitvoering van, soms met inachtneming van bepaalde artikelen uit de Europese richtlijnen. De zorg is dat hierdoor extra nationale eisen aan Europese regels worden toegevoegd.

- Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting is aangegeven, zijn de Europese uitvoeringsverordeningen rechtstreeks werkend. Dat geldt niet voor de Europese richtlijnen. Deze moeten door de lidstaten worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. Daarbij bevatten deze richtlijnen ook onderdelen die door de lidstaten nader mogen worden ingevuld en soms ook onderwerpen die door de lidstaten nader moeten worden uitgewerkt in nationale regelgeving. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving wordt het uitgangspunt gehanteerd dat alleen nationale regels worden opgenomen als dit voor de uitvoering van de regels noodzakelijk is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in te notificeren (met goedkeuring van de Europese Commissie op te nemen) nationale voorschriften, als aanvulling op Europese eisen en nationale regels daar waar de Europese regels het gebruik van het spoor niet hebben gereguleerd.

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, hoe de verantwoordelijke voor spoorwegen wordt 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. Verder wordt gevraagd om flexibiliteit bij de toepassing van de gebruiksfuncties, zodat in situaties waarin treinen moeten worden omgeleid, een eventueel zwaarder regime op de omleidingsroute geen belemmering vormt. Die vraag geldt ook voor incidenteel gebruik van een bepaalde spoorweg met

voertuigen die op de eigen lijn aan een lichter regime hoeven te voldoen. Ook wordt gevraagd om een bepaling op te nemen die incidenteel ander gebruik van een spoorweg met een bepaalde gebruiksfunctie mogelijk maakt. Ten slotte 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.

- Participanten lijken te veronderstellen dat het indelen van een spoorweg in een bepaalde gebruiksfunctie betekent dat een dergelijke spoorweg nooit gebruikt kan worden door andere treinverkeer. Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven is bij een aantal gebruiksfuncties gebruik door een ander type vervoer mogelijk, mits het betreffende vervoer mogelijk is op grond van de kenmerken van de infrastructuur. Dus een goederenterrein kan in geval van een omleiding vanwege een calamiteit gebruik maken van sporen met de gebruiksfunctie A (bestemd voor personenvervoer), als deze sporen geschikt zijn voor onder andere de aslasten van deze goederentrein.

Ook vreest men dat door de indeling in gebruiksfuncties de Europese spoorwegruimte wordt verkleind.

- Dat is echter niet het geval. Bij de totstandkoming van de acht gebruiksfuncties is aangesloten bij de regels en uitzonderingsbepalingen uit de Europese richtlijnen. Dus als een spoorweg wordt ingedeeld in een gebruiksfunctie waarop niet alle Europese regels van toepassing zijn, wil dat niet zeggen dat de betreffende spoorweg daarmee aan de Europese spoorwegruimte wordt onttrokken.
- In de komende periode wordt verkend hoe het Nederlandse spoorwegnet wordt ingedeeld naar de verschillende gebruiksfuncties uit het wetsvoorstel. Daarbij wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij het huidige gebruik van het spoorwegnet. Tegelijkertijd wordt gezien hoe de aanwijzing van de rijks- en decentrale spoorweginfrastructuur eruit kan zien. Ook daarbij wordt zo veel mogelijk bij de huidige situatie aangesloten. Over de indeling in gebruiksfuncties en de aanwijzing van de decentrale sporen zal vanzelfsprekend met de betrokken partijen overlegd worden.
- Daarnaast is na consultatie een artikel aan het wetsvoorstel toegevoegd waardoor op de voorbereiding van een besluit om een spoorweg in te delen in een bepaalde gebruiksfunctie de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Dat biedt betrokkenen de mogelijkheid hun reactie hierop te geven. Ook is in de wet opgenomen dat de aanwijzing van een decentrale spoorweg in overeenstemming met het betreffende bevoegd gezag plaatsvindt.

Er leven zorgen over de gevolgen van het aanwijzen van gebruiksfunctie E voor efficiënt stadsgewestelijk spoorwegvervoer. Frequentieverhogingen van stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer worden van belang geacht. Daarbij moeten op alle trajecten van het huidige hoofd-railnet snelle Intercityverbindingen blijven bestaan, aansluitend bij de vervoervraag. Verder wordt verzocht consumentenorganisaties te consulteren bij een voorgenomen wijziging van de gebruiksfunctie.

- Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in de toekomst het stadsgewestelijk vervoer anders in te richten. Juist door de introductie van deze gebruiksfunctie, kan beter gebruik gemaakt worden van de flexibiliteit die de Europese regelgeving biedt. Gebruiksfunctie E kan nuttig zijn om in de Randstad de sporen voor snelle Intercityverbindingen te ontvlechten van de sporen die gebruikt worden voor voorstadstreinen, die snel kunnen optrekken, maar ook veelvuldig zullen stoppen. Zoals in het vorige punt is aangegeven is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing bij wijziging van een gebruiksfunctie.

RET en bedrijven in de Rotterdamse haven vragen specifiek naar de aanwijzing van het traject Vulcaanhaven – Schiedam (de havenspooren) op de Hoekse Lijn. RET geeft aan dat het zeer gewenst is om deze lijn in te delen bij gebruiksfunctie F. De Branche Organisatie Zeehavens vraagt eveneens of de richtlijnen ruimte bieden om de havenspooren 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.

- De indeling in gebruiksfuncties vindt op een later moment plaats. De wens van de RET zal daar bij worden betrokken, evenals het feit dat het traject Vulcaanhaven – Schiedam ook wordt gebruikt voor zware spoorvoertuigen die onder de operationele omstandigheden van het lightrailstelsel goederen vervoeren.
- Naar aanleiding van de consultatiereacties op dit onderwerp heeft de regering nogmaals gekeken welke mogelijkheden de Europese richtlijnen bieden voor onder andere de havenspooren. Daarbij is gebleken dat de Europese regelgeving ruimte toepassing van gebruiksfunctie G uitsluit. Hoe de toedeling van de sporen precies uitpakt in het specifieke geval van de havenspooren wordt bekeken bij de totstandkoming van het aanwijzingsbesluit. Mogelijk kan het regime van strikt lokaal gebruik helpen om delen van de havenspooren effectiever te kunnen benutten, omdat dit regime lichtere eisen kent.
- Naar aanleiding van de vele vragen over dit onderwerp, inclusief vragen over de gebruikte begrippen is de tekst over de gebruiksfuncties in het algemeen deel van de memorie van toelichting verduidelijkt. Ook is de formulering van de gebruiksfuncties waar nodig aangepast.

Sporen in haven- en industriegebieden, zelfrangeerders/siding operators

Een partij die de havenbedrijven vertegenwoordigt is van mening dat de sporen in de haarvaten in de haven- en industriegebieden aan te zware eisen moeten voldoen indien deze gebruiksfunctie B krijgen. Ook wil men op deze sporen lichtere eisen voor rangeerlocomotieven. Tevens geeft men aan de situatie waarin ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) de verkeersleiding doet op deze sporen te willen handhaven.

- In haven- en industriegebieden liggen spoorwegen die in publieke handen zijn en in het aanwijzingsbesluit zullen worden ingedeeld in gebruiksfunctie B en spoorwegen die in particuliere handen zijn en in het aanwijzingsbesluit kunnen worden ingedeeld in gebruiksfunctie G, als het sporen betreft die naar één bedrijf of naar een dienstvoorziening leiden. Volgens de TSI Loc&Pas zijn rangeerlocomotieven uitgezonderd van de reikwijdte van deze richtlijn. Voor genoemde sporen en rangeerlocomotieven zullen nationale regels worden gesteld. Het uitvoeren van de verkeersleiding door ProRail gebeurt op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst. Hierover wordt in de wet geen bepaling opgenomen.
- In deze toelichting is een hoofdstuk toegevoegd over de actoren en specifieke situaties op het spoorwegsysteem, daaronder is een uitgebreide toelichting te vinden op rangeren op het spoor. Daarnaast is in het algemeen deel in hoofdstuk 8 meer aandacht besteed aan voertuigen die voor specifieke doeleinden zijn toegerust en niet (slechts) zien op het vervoeren van goederen en diensten over langere afstanden.

Organisaties geven aan dat op dit moment gedoogd wordt dat zelfrangeerders zonder veiligheidscertificaat op beperkte delen van de hoofdspoorweginfrastructuur rijden, maar dat dit in het wetsvoorstel niet terugkomt.

- Na de consultatie zijn de regels t.a.v. strikt lokaal gebruik van spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C of D aangepast. Voor zelffrangeerders worden nationale regels gesteld die passend zijn bij de situatie. Daarmee zal de huidige gedoogsituatie worden vervangen door een situatie waarin deze partijen moeten voldoen aan de voor hen geldende regels uit het onderhavige wetsvoorstel. Dit is toegelicht in paragraaf 6.2.2.3.

Zorgplicht/Systeemverantwoordelijkheid

Het spoorwegsysteem bestaat uit de spoorweginfrastructuur, de spoorvoertuigen en het personeel van infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen. Voor sommige insprekers is het onduidelijk wie of welke instantie de overkoepelende systeemverantwoordelijkheid heeft. Een participant vindt de verantwoordelijkheid van de Minister te gering geformuleerd in het wetsvoorstel. Volgens hem is de Minister verantwoordelijk voor de operationele systeemintegratie.

- Zoals ook al onder de reactie van ProRail is toegelicht is de Minister slechts verantwoordelijk voor het stellen van de kaders (wet- en regelgeving) en voor de ontwikkeling van de rijksspoorwegen. Binnen het spoorwegsysteem hebben alle actoren hun eigen verantwoordelijkheid. De Minister stuurt verder via (spoorwegveiligheids)beleid op bepaalde onderwerpen of terreinen.

Verder wordt opgemerkt dat «zorgdragen voor de ontwikkeling van de infrastructuur», zoals in het ontwerp-wetsvoorstel stond vermeld, te vrijblijvend lijkt, omdat niet duidelijk is wat dat precies inhoudt.

- Deze opmerking heeft niet geleid tot een aanpassing in het wetsvoorstel, omdat deze termen zijn overgenomen uit de Europese richtlijnen, en dit investeringsbeleid betreft. De TEN-T verordening geeft richting aan de investeringen die Nederland voor het spoor zal moeten doen, zie hierover hoofdstuk 5 en hoofdstuk 9 van deze toelichting.

Een aantal organisaties geeft aan dat een bepaling ontbreekt over de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden voor de staat van de spoorweginfrastructuur, zoals dat in artikel 20 van de Wet lokaal spoor is opgenomen.

- In het wetsvoorstel is in paragraaf 1.3 opgenomen dat gedeputeerde staten in het gebied van de provincie zorgdragen voor de ontwikkeling en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur.

Ook vragen een aantal spoorwegondernemingen aandacht voor de verantwoordelijkheid van actoren, die verder moet gaan dan het eigen deel van het spoorsysteem. Juist de samenhang en de interfaces met de relevante delen van het spoorwegsysteem is belangrijk. Daar doen zich immers veiligheidsrisico's voor.

- Naar aanleiding van deze reacties brengt de regering het uitgangspunt onder de aandacht dat de ene actor niet verantwoordelijk kan zijn voor het gedrag van de andere actor. Maar actoren zijn wel verplicht om maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen op het gebied van veiligheid en risicobeheersing en in dat kader samen te werken met andere actoren. Hoe dit moet gebeuren is onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem dat de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder moeten hebben.

Indienstellen spoorweginfrastructuur

Wat betreft indienstelling van spoorweginfrastructuur geeft een aantal organisaties aan dat onduidelijk is op grond van welke criteria de NVi

oordeelt dat geen vergunning voor indienststelling van het subsysteem spoorweginfrastructuur vereist is na een wijziging hiervan.

- In artikel 4.11 van het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van de begrippen «verbetering» en «vernieuwing».
- Deze begrippen zijn gedefinieerd in artikel 4.2 van het wetsvoorstel. Deze definities sluiten aan bij de interoperabiliteitsrichtlijn. Met deze systematiek wordt voorkomen dat het wetsvoorstel afwijkt van de interoperabiliteitsrichtlijn door een eigen of te beperkte interpretatie van de begrippen «verbetering» en «vernieuwing».

Een participant vraagt aandacht voor de noodzaak om te differentiëren in de eisen die worden gesteld bij het ontwerp en de aanleg van spoorwegen. Voor zwaar goederenvervoer zijn andere ontwerpisen nodig dan voor lichte regionale treinen. Volgens deze participant hanteert infrastructuurbeheerder ProRail nu een standaard: de zwaarste. Ook maakt de participant een opmerking over het differentiëren in de toedeling van kosten van overhead aan sporen voor het nationale vervoer en die voor regionale diensten.

- Het opnemen van gedifferentieerde bouwnormen voor spoorwegen in de wet is niet nodig. De TSI INF biedt reeds de mogelijkheid bij de aanleg van spoorwegen naar gewicht en ruimte te differentiëren. Ook de indeling in gebruiksfuncties kan hieraan bijdragen, omdat daarmee, beter dan in het huidige systeem, wordt geduid voor welk vervoer een spoorweg beoogd is (zie voor de differentiatie die mogelijk is in het ontwerp van spoorwegen ook hoofdstuk 5 van de toelichting met name voor sporen met gebruiksfunctie D of E).

Voertuigvergunning (vergunning voor het in de handel brengen van 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 beschikken over een voertuigvergunning. Het wetsvoorstel bood die mogelijkheid niet meer. Ook stellen een aantal spoorwegondernemingen 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.

Dit hangt samen met de van verschillende kanten binnengekomen verzoeken om de ontheffing voor het testen van spoorvoertuigen (op grond van artikel 26q derde lid, huidige Spoorwegwet) ook op te nemen in dit wetsvoorstel.

- De regering heeft in artikel 4.15 de mogelijkheid opgenomen om een vergunning voor tijdelijk gebruik aan te vragen ten behoeve van het testen van een spoorvoertuig in het kader van een aanvraag van een voertuigvergunning. Artikel 4.17 biedt daarnaast de mogelijkheid voor het uitvoeren van testen die een ander doel hebben. Een voorbeeld daarvan is de spoorwegonderneming die de testen nodig heeft voordat het wil overgaan tot het aanschaffen van een voertuig of een bepaald subsysteem voor een voertuig, zoals bijvoorbeeld een brandstofsysteem.
- Ook is een artikel opgenomen (artikel 4.21) dat het mogelijk maakt om gebruik te maken van een spoorweg met een spoorvoertuig dat niet in

de handel is gebracht op de Europese spoorwegmarkt of dat (tijdelijk) niet (meer) voldoet aan alle eisen uit de TSI's. Bij of krachtens amvb kunnen daarover regels worden gesteld. Dit artikel maakt het mogelijk om bijvoorbeeld locomotieven die in Frankrijk of Duitsland zijn gemaakt voor een land dat geen onderdeel uitmaakt van de Europese spoorwegmarkt, via het spoor te vervoeren naar bijvoorbeeld de haven van Rotterdam. Ook maakt deze grondslag het mogelijk om voertuigen die niet aan alle eisen uit de TSI's voldoen, strikt lokaal te gebruiken op een daarvoor aangewezen deel van het Europese spoornetwerk. Bij of krachtens amvb kunnen ook hieraan regels worden gesteld.

- Er is niet voor gekozen om – net zoals bij spoorweginfrastructuur – te voorzien in een tijdelijke ontheffing omdat bij het plannen van indienststellingen van spoorvoertuigen (bijv. bij refurbishen) er makkelijker afspraken kunnen worden gemaakt met NVi, opdat spoorvoertuigen niet onnodig lang langs de kant staan. Dat kan moeilijker bij spoorweginfrastructuur omdat dit vaak omvangrijkere projecten zijn en die projecten vaker een uniek karakter hebben.

In het kader van het testen van een spoorvoertuig wil de NS bewust een stop tonend sein kunnen passeren. Met het provoceren van een mogelijke rood-sein-passage kan worden bekeken of (vernieuwde) apparatuur een trein stilzet bij het naderen van een rood sein. De NS en ILT hebben inmiddels geconcludeerd dat de huidige Spoorwegwet niet in die testmogelijkheid voorziet. De Europese regelgeving biedt vanwege de vereiste spoorwegveiligheid niet de ruimte om een dergelijke test uit te voeren op spoor dat op dat moment wordt gebruikt door overig treinverkeer. Het uitvoeren van een dergelijke test kan daarmee alleen op spoor dat op dat moment niet wordt gebruikt door overig treinverkeer. In die situatie gelden andere regels. In het wetsvoorstel kan en hoeft dan ook geen ontheffingsmogelijkheid voor het rijden door een rood sein te worden opgenomen.

Een goederenvervoerder geeft aan dat spoorwegondernemingen voordat ze deze spoorvoertuigen gebruiken moeten controleren of deze spoorvoertuigen op de juiste wijze in het Europees voertuigregister zijn opgenomen. Dit brengt kosten met zich mee en praktische bezwaren. Deze verplichte controles zijn niet uitvoerbaar als het Europees voertuigregister niet op orde en niet toegankelijk is. Men pleit voor digitale registers met digitale controle mogelijkheden.

- Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niets verandert aan de huidige praktijk en de voertuigregisterverplichtingen die onder meer uit een rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening voortvloeien. Wel zal Nederland in Europa opnieuw aandacht vragen voor de problemen die in de praktijk worden ervaren.

Indienststelling spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen op niet EU-gereguleerd spoor

Enkele participanten hebben nog opmerkingen over de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden. Zo wordt in een aantal artikelen aangegeven dat bij lagere regelgeving regels worden gesteld over de eisen aan een aanvraag, de voorwaarden voor verlening en de procedure voor een aanvraag of weigering van een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur of van een spoorvoertuig.

- De regering heeft niet beoogd met deze bepalingen de bevoegdheden van decentrale overheden te beperken.
- Bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden de genoemde opmerkingen betrokken. Ook zal afstemming met de decentrale overheden plaatsvinden bij de uitwerking van deze regels.

Tot slot wordt opgemerkt dat 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.

- Naar aanleiding van deze opmerking is besloten dat de definitie van «indienststellen» komt te vervallen. In de interoperabiliteitsrichtlijn is «indienststelling» gedefinieerd als: alle handelingen door middel waarvan een subsysteem in bedrijf wordt genomen. Maar dat voegt niets toe aan de betekenis die «indienststelling» in het normale spraakgebruik heeft. Daarom wordt een definitie van indienststellen niet nodig geacht. Ook in de huidige Nederlandse spoor-regelgeving ontbreekt een definitie en dit heeft tot op heden niet tot problemen geleid.

Taken VVRV

De Stichting Veiligheid en Vakmanschap (VVRV) merkt op dat de tekst in het algemene deel van de memorie van toelichting afwijkt van het artikelsgewijze deel. Ook lijkt de tekst in de artikelsgewijze een onzekerheid te worden opgevoerd over de toekomst van VVRV.

- Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de VVRV-taken uitoefent in opdracht van de NVi. Onder de huidige Spoorwegwet oefent de ILT de meeste taken uit in mandaat van «de Minister» en is een aantal onderdelen ten aanzien van de examinering gemandateerd aan VVRV. In het wetsvoorstel kunnen taken via de NVi (ILT) aan de VVRV worden gemandateerd. Dit maakt naar het oordeel van de regering voor de aansturing en de kwaliteit in praktijk niet uit. Ook is gekeken naar de consistentie tussen de teksten in het algemeen deel en het artikelsgewijze deel van de toelichting. Waar nodig zijn de teksten aangepast om (vermeende) inconsistenties weg te nemen.

Capaciteitsverdeling, heffingen en vergoedingen

Over het capaciteitsverdelingsproces maken verschillende sectorpartijen opmerkingen. 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. Verder wordt aandacht gevraagd voor de oplopende gebruiksvergoedingen en de kortingen die zouden moeten gelden op spoorweginfrastructuur die van mindere kwaliteit is. Ten slotte wordt gevraagd of de regels rondom gebruiksvergoedingen nog door de ACM getoetst worden.

- De capaciteitsverdelingsregels voor treinpaden in het minimumtoegangspakket zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving (amvb en ministeriële regeling). De regels voor de verdeling van capaciteit op dienstvoorzieningen, worden bepaald door de exploitant van de dienstvoorziening zelf (bijvoorbeeld opstelcapaciteit). Een infrastructuurbeheerder geeft in de netverklaring aan hoe de capaciteit op de dienstvoorziening wordt verdeeld. Uitgangspunt is dat dit non-discriminatoir en transparant gebeurt. De ACM ziet hierop toe.
- Ook zijn – gelet op de situatie in de praktijk – in het wetsvoorstel de capaciteitsovereenkomst en de overeenkomst op grond van artikel 2.32 opgenomen die een infrastructuurbeheerder hanteert voor aanvragers van capaciteit die geen vergunde spoorwegonderneming zijn. Deze overeenkomsten bieden ruimte om capaciteit op de sporen én op de dienstvoorzieningen overeen te komen met een niet-vergunde spoorwegonderneming.
- De uitwerking van de regels rondom de gebruiksvergoeding, waaronder eventuele «prijsprikkels» in de vorm van heffingen of bonussen,

vindt plaats in lagere regelgeving waarbij de inbreng uit de consultatiereacties zal worden meegenomen.

Positie goederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten

Goederenvervoerders vragen aandacht voor kostenefficiëntie bij het doorberekenen van kosten voor gebruik van het spoor en geven suggesties voor het vormgeven daarvan. Een betere bescherming tegen de kostenstijging wordt van belang geacht om het goederenvervoer over het spoor aantrekkelijk te blijven houden.

- Het spoor moet een aantrekkelijk alternatief zijn ten opzichte van de weg, lucht en water. Het wetsvoorstel geeft hiervoor de hoofdzakelijk Europees gereguleerde kaders mee. Hierin zijn geen andere beleidskeuzes gemaakt in dan de huidige regelgeving.
- Uitwerking van de kostentoedelingssystematiek vindt plaats in lagere regelgeving. De stakeholders worden betrokken bij de totstandkoming daarvan en bij eventuele beleidswijzigingen die gevolgen hebben voor die regelgeving.

Sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer

Vanuit de spooronderhoudsbedrijven is gepleit voor het definiëren van begrippen als buiten dienst gesteld spoor, buitengebruikszijd spoor, gestoord bedrijf en andere begrippen die gebruikt worden tijdens onderhoudswerkzaamheden aan het spoor.

Ook andere organisaties geven aan dat ze graag een definitie van buitendienstgesteld spoor in de wet opgenomen willen hebben, om duidelijk te maken wanneer sprake is van buiten dienst gesteld spoor. Ook daarbij wordt opgemerkt dat er verschillende toestanden van buiten dienst gesteld spoor zijn. Verschillende organisaties wensen een toekomstbestendige en heldere regeling met betrekking tot buiten dienst gesteld spoor, waarin aandacht besteed wordt aan de veiligheidseisen waaraan voertuigen in werkmodus en personeel met veiligheidskritieke taken moeten voldoen.

- Zoals in hoofdstuk 6 al is aangegeven, is het niet mogelijk om als wetgever inhoudelijke regels op te stellen voor sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem spoor, juist omdat deze situaties te veel van elkaar verschillen en de aanpak van calamiteiten vraagt om regels op maat. Daarnaast is het een kwestie van wetgevingstechniek dat er in het wetsvoorstel geen definitie is; als er in het wetsvoorstel geen gebruik wordt gemaakt van een bepaalde term, hoeft deze ook geen definitie.
- Bovendien is de ruimte om regels te stellen beperkt. De Europese regelgeving schrijft voor dat met name de infrastructuurbeheerder en de betrokken actoren voorwaarden en procedures moeten opstellen voor dergelijke situaties. De beperkte ruimte die Europese regelgeving biedt, wordt opgevuld met lagere regelgeving, omdat het vooral om praktische voorschriften gaat.

Vanuit de aannemerij wil men in de wet vastgelegd zien dat onderhoudsvoertuigen in werkmodus op buitendienst gesteld spoor aan bepaalde NEN-normen moeten voldoen.

- De regering merkt op dat bij het opstellen van de lagere regelgeving zal worden gezien of en hoe deze NEN-normen in de regelgeving kunnen worden opgenomen. Dit zal met belanghebbenden, onder wie de rijksinfrastructuurbeheerder en vertegenwoordigers van aannemers worden besproken.

Een andere aannemer wil regels gesteld zien t.a.v. medische keuringen voor machinisten die dienstdoen op buiten dienst gesteld spoor.

- Zoals in hoofdstuk 6 van deze memorie is aangegeven hoeven, bestuurders van voertuigen die uitsluitend dienstdoen op spoor dat buiten dienst is gesteld voor onderhoud niet aan de regels uit de machinistenrichtlijn te voldoen. Een aannemer kan zelf medische eisen stellen ten aanzien van zijn bestuurders die uitsluitend dienstdoen op buitendienst gesteld spoor.

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.

- De EC heeft aangekondigd de machinistenrichtlijn te herzien. In dat proces neemt Nederland de onvolkomenheden in het stelsel mee in haar inbreng in die herziening.
- Daarnaast is in 2023 de TSI OPE aangepast, mede ten aanzien van personeel met veiligheidskritieke taken. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen en de ontvangen reacties op het hoofdstuk over spoorwegpersoneel zijn in het wetsvoorstel enige wijzigingen doorgevoerd. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel betreft nu alleen de implementatie van de machinistenrichtlijn. Bepalingen over geschiktheid en vakbekwaamheid van ander personeel dat essentiële veiligheidstaken verricht op EU-gereguleerd spoor is opgenomen in de TSI OPE. Volgens de TSI OPE moeten spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders de zorg voor geschikt en bekwaam personeel beschrijven in het veiligheidsbeheersysteem. Deze bepalingen zijn daarom overgeheveld naar het hoofdstuk over spoorwegveiligheid in het wetsvoorstel, voor zover dat nog niet uitputtend is geregeld door de TSI OPE.
- In het wetsvoorstel is voor spoorwegen met gebruiksfunctie E of F bepaald dat in de lagere regelgeving regels kunnen worden gesteld over de geschiktheid en bekwaamheid van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent. Voor personeel dat veiligheidskritieke taken verricht op spoorwegen met gebruiksfunctie G of H zijn regels opgenomen in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel. In de begripsbepalingen in hoofdstuk 1 van de wet is een omschrijving van «veiligheidsfunctie» opgenomen.

De VVRV pleit voor uniforme regels op nationaal niveau t.a.v. de opleidingen en examens treindienstleider, rangeerder en wagencontroleur.

- De TSI OPE biedt deze mogelijkheid echter niet. De TSI OPE gaat er van uit dat de eisen aan vakbekwaamheid worden bepaald door de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder, niet door de wetgever. Deze eisen moeten op grond van de TSI OPE zijn opgenomen in de veiligheidsbeheersystemen van deze ondernemingen.

Spoorwegondernemingen merken op dat het niet noodzakelijk zou moeten zijn om zich te laten erkennen door de NVi om machinisten te mogen opleiden. Zij beschikken immers al over de kennis en zouden op grond van hun veiligheidscertificaat automatisch gecertificeerd moeten worden.

- In het wetsvoorstel is voor spoorwegondernemingen de mogelijkheid opgenomen om zich te laten erkennen als opleidingsinstituut voor machinisten door de NVi. Als een spoorwegonderneming eigen machinisten wil opleiden, moet de spoorwegonderneming een erkend opleidingsinstituut zijn. Dit vloeit voort uit de artikelen 20 en 23, vijfde

en zesde lid, van de machinistenrichtlijn. Deze regels maken automatische certificering op basis van het veiligheidscertificaat niet mogelijk.

Een participant merkt op dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid om als werkgever een onverwachte alcoholtest uit te voeren ontbreekt.

- Ten aanzien van alcohol, drugs en medicijnen zijn in het wetsvoorstel limieten opgenomen. Het uitvoeren van alcoholcontroles door werkgevers bij werknemers, valt echter buiten het bereik van de Spoorwegwet. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de regelgeving omtrent alcoholcontroles door werkgevers.

Een vertegenwoordiger van de spoorgoederensector geeft aan dat het register van de machinistenvergunning permanent toegankelijk moet zijn voor spoorwegondernemingen om te kunnen controleren of een vergunning nog geldig is.

Mede vanwege privacyoverwegingen is deze informatie echter alleen toegankelijk via de nationale veiligheidsinstantie die het vergunningenregister beheert.

Een participant merkt op het ongewenst te vinden dat de bedrijfspas in het wetsvoorstel is vervangen door bevoegdheidsbewijs. Op een bedrijfspas staan geen bevoegdheden vermeld.

- Al sinds de implementatie van de machinistenrichtlijn in 2008 moeten machinisten een bevoegdheidsbewijs kunnen tonen. Op dit punt bevat het wetsvoorstel dus geen wijziging.

Zelffrangeerders/siding operators

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

- Korthedshalve wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van deze toelichting waarin de positie van zelffrangeerder wordt toegelicht. De regering kiest er bewust voor om deze situatie niet langer te gedogen, maar hiervoor passende regels te stellen.

Keuring personeel veiligheidskritieke taken decentraal spoor

Een spoorwegonderneming vraagt waarom er geen regels over algemene kennis en bekwaamheid gesteld worden voor personeel met veiligheidskritieke taken op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F, terwijl dit voor EU-gereguleerd spoor wel wordt gedaan. De sector vraagt om dit gelijk te trekken en ook voor decentraal spoor regels ten aanzien van het keuren van personeel te stellen.

- Met het wetsvoorstel wordt niet beoogd de huidige praktijk te veranderen. In het kader van het veiligheidsbeheersysteem bepaalt de vervoerder of infrastructuurbeheerder aan welke vereisten het personeel moet voldoen. Wel voorziet hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel in een grondslag om bij of krachtens amvb specifieke minimumeisen met betrekking tot geschiktheid en vakbekwaamheid te stellen.

Meldplicht voor eenieder voor incidenten

Organisaties onderschrijven het belang van het bevorderen van de veiligheidscultuur, maar vragen zich af of de verplichting tot het melden van een incident voor «eenieder» op straffe van een sanctie niet te ver gaat en daardoor juist niet bevorderend werkt voor een veiligheidscultuur. Daarnaast spreken de reacties over 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.

- Naar aanleiding van reacties uit de spoorsector, de administratieve lastenberekening en de ontwikkelingen op Europees niveau is besloten de meldplicht voor incidenten voor eenieder die betrokken is bij de exploitatie van het spoorwegsysteem te schrappen en deze te herformuleren naar een meldplicht voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, meer in lijn met de Europese ontwikkelingen op dit gebied.

Overwegen

Het nieuwe artikel over overwegen roept veel vragen op bij vervoerders. Organisaties geven aan dat het voorgestelde artikel leidt tot onduidelijkheid. Er zijn veel onduidelijkheden over hoe dit artikel 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. Organisaties vragen daarnaast om een bepaling op te nemen over gedragingen van bestuurders van wegvoertuigen, die gevaar opleveren op overwegen, raccordementen, losplaatsen en dergelijke. NS ziet graag een extra artikel met een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister met betrekking tot overwegen en overwegveiligheid.

- Het artikel over de aanwijsbevoegdheid voor overwegen was per abuis (alvast) opgenomen in de consultatieversie van dit wetsvoorstel vooruitlopend op het separate wetsvoorstel. Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen is het betreffende artikel uit dit wetsvoorstel geschrapt.
- In het wetsvoorstel is wel een bepaling overgebleven die ziet op overwegen en spoorwegbruggen voor gebruiksfuncties E en F. Dit betreft alleen de «spoorkant» van het verkeer. Regels voor het overige verkeer zijn terug te vinden in de Wegenverkeerswet 1994 en daarop gebaseerde regelgeving, waaronder het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Artikel 15a RVV 1990 voorziet in regels over het gedrag bij overwegen.

Omgevingswet

Rover merkt op dat in het wetsvoorstel bepalingen ontbreken over de bescherming van de vrijwaringsruimte langs het spoor. In het wetsvoorstel staan namelijk alleen regels met betrekking tot onrechtmatig ingrijpen in de spoorweginfrastructuur, het beschadigen van de spoorweginfrastructuur en het zich begeven op of langs de spoorweginfrastructuur.

- Gedoeld wordt op het oude omgevingsregime rondom spoorwegen. De bepaling over de bescherming van de zones langs het spoor is overgeheveld naar de Omgevingswet. Dit is nader toegelicht in de toelichting bij artikel 1.4 van het wetsvoorstel.

Daarnaast zijn veel reacties binnengekomen over de voorgestelde bepaling over trillingen en geluidhinder. Organisaties vragen zich af of dit artikel thuishoort in de Spoorwegwet en wat de samenhang is met de Omgevingswet. Een participant vraagt verder om deze regels alleen voor rijksspoorwegen te laten gelden, omdat decentrale overheden zelf invulling moeten geven aan de bepalingen uit de Omgevingswet.

- In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om nadere regels te stellen ter voorkoming of beperking van de trillinghinder als gevolg van het gebruik van het spoor. Dit artikel is opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat de Omgevingswet niet voorziet in een dergelijke grondslag. Wel is dit artikel n.a.v. de consultatiereacties aangepast. Het artikel ziet nu alleen nog op het beperken van

trillinghinder en niet langer op het beperken van geluidsoverlast als gevolg van het gebruik van het spoor.

Diversen

Een participant geeft aan dat de certificering van Entities in Charge of Maintenance ook door zogenaamde NoBo's kan worden verricht, zoals in het buitenland, en niet alleen door de ILT.

- Een NoBo geeft EG-keuringsverklaringen af die noodzakelijk zijn bij indienststelling van spoorvoertuigen of spoorweginfrastructuur. Deze conformiteitsbeoordelingsinstantie is zelf óf erkend om deze handeling te verrichten óf geaccrediteerd om deze handeling te verrichten. Een ECM is een geaccrediteerde of erkende werkplaats op grond van de daartoe uitgegeven uitvoeringshandeling van de Europese Commissie.¹³³ De bevoegdheid om te accrediteren ligt in Nederland alleen bij de RvA en niet bij andere instanties. In Nederland is ervoor gekozen om werkplaatsen te erkennen en niet te accrediteren. De erkennende instantie is de nationale veiligheidsinstantie, in Nederland is dat de ILT. De ILT doet deze werkzaamheden zelf en heeft deze (vooralsnog) niet uitbesteed.

Voorts worden opmerkingen gemaakt met betrekking tot de positie van de Nederlandse Spoorwegen in het vervoersysteem.

- Dit onderwerp wordt echter niet behandeld in de Spoorwegwet, maar in aanpalende wetgevingstrajecten.

Een museumorganisatie geeft aan dat op dit moment op bepaalde spoorwegen met gebruiksfunctie H die aangesloten zijn op spoorwegen met gebruiksfunctie D een ontheffing voor een veiligheidscertificaat geldt, terwijl wel een machinistenvergunning nodig is. Daarom wordt verzocht om de ontheffing voor een veiligheidscertificaat te koppelen aan een ontheffing voor de machinistenvergunning.

- De interoperabiliteitsrichtlijn en spoorwegveiligheidsrichtlijn geven de lidstaat de mogelijkheid om infrastructuur en voertuigen voor strikt historisch gebruik uit te zonderen van de reikwijdte van deze richtlijnen. Bij de modernisering van de Spoorwegwet wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Als museumorganisaties niet aan de spoorwegveiligheidsrichtlijn hoeven te voldoen, hoeven hun machinisten niet aan de eisen van de machinistenrichtlijn te voldoen. Voor deze organisaties en hun machinisten gaan nationale regels gelden. Zie voor een uitgebreide toelichting ten aanzien van de positie van museale organisaties hoofdstuk 6 van deze toelichting.

16. OVERGANGSRECHT EN INWERKINGTREDING

In hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen over het overgangsrecht neergelegd. Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat bestaande vergunningen, ontheffingen, certificaten en andere op aanvraag verleende toestemmingen (hierna kortweg vergunningen) van rechtswege een nieuwe grondslag krijgen zodra het wetsvoorstel in werking treedt. Dit zogenaamde eerbiedigende overgangsrecht is mogelijk omdat het wetsvoorstel voor al die vergunningen geen inhoudelijk nieuwe eisen introduceert.

¹³³ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 tot vaststelling van nadere bepalingen inzake een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 445/2011 van de Commissie.

Voor aanvragen van vergunningen waarop nog niet is besloten op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel – of waarop al wel is besloten maar tegen dat besluit nog bezwaar of beroep mogelijk is – geldt dat die procedure wordt afgerond op grond van het oude recht. Zowel de aanvrager als het bevoegde bestuursorgaan als een eventuele derde belanghebbende die bezwaar of beroep wil maken of instellen zijn daarbij gebaat. Zodra het besluit op de aanvraag onherroepelijk wordt, krijgt de vergunning van rechtswege (dus automatisch) de nieuwe grondslag voor die vergunning uit het wetsvoorstel op dezelfde wijze als de vergunning die al voor de inwerkingtreding onherroepelijk waren.

Deze wijze van eerbiedigend overgangsrecht leidt tot zo laag mogelijke lasten voor zowel de aanvragers van de betreffende vergunningen als voor de vergunningverlenende bestuursorganen.

Naast dit algemene regime voor de begunstigende beschikkingen op aanvraag, is er in het wetsvoorstel overgangsrecht bepaald voor handhavingsbeschikkingen. Bij handhaving is sprake van ambtshalve genomen bezwarende besluiten. Daarbij is het van belang dat voor de belanghebbende aan wie het handhavingsbesluit is gericht duidelijk is welke overtreding hij heeft begaan en welke wettelijke bepaling is overtreden (zie ook de artikelen 5:4 en 5:9 van de Algemene wet bestuursrecht). Bij dergelijke besluiten en de beroepen daartegen is het wenselijk om voor alle betrokken partijen (handhavend bestuursorgaan, belanghebbenden en de bestuursrechter) overzichtelijk te hebben welke regels gelden en die regels niet gedurende de procedure te wijzigen. Voor de handhavingsbeschikkingen is daarom in het overgangsrecht bepaald dat het oude recht zowel materieel als procedureel op voor de inwerkingtreding genomen besluiten van toepassing blijft. Zo treden er niet lopende de procedure wisselingen op in welk bestuursorgaan bevoegd is, welke rechter bevoegd is of welk voorschrift is overtreden. Het in dit wetsvoorstel voor handhavingsbeschikkingen gekozen overgangsrecht sluit daarnaast ook aan bij het overgangsrecht voor dergelijke beschikkingen dat in de Omgevingswet is vastgelegd.

Wat betreft de aanwijzing van de bestuurlijke verantwoordelijkheid of de indeling van spoorwegen in gebruiksfuncties is geen overgangsrecht nodig. Op het moment van inwerkingtreding zullen de spoorwegen zijn aangewezen dan wel ingedeeld.

In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt wanneer wordt afgeweken van bovenstaande uitgangspunten of er voor een specifiek artikel bijzonderheden gelden apart toegelicht wat die afwijkingen of bijzonderheden zijn.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Met het oog op een zo zuiver mogelijke en toekomstbestendige implementatie van de Europese richtlijnen bevat het voorgestelde artikel 1.1. een groot aantal begripsbepalingen waarin wordt verwezen naar de omschrijving van het begrip in een richtlijn. Van verwijzing naar een begripsomschrijving in een richtlijn is in dit artikel alleen gebruik gemaakt waar sprake is van implementatie. In de gevallen waarin begrippen mede of alleen betekenis hebben buiten de context van implementatie, is de omschrijving in de begripsbepaling zelf opgenomen.

Het begrip «beheerder» is gedefinieerd als degene die een spoorweg, niet zijnde spoorweginfrastructuur, operationeel beschikbaar stelt. Het gaat om de beheerder van een spoorweg die niet als spoorweginfrastructuur in de zin van de sera-richtlijn is aangemerkt. Een voorbeeld daarvan is de particuliere spooraansluiting.

Een «beoordelingsinstantie» is bevoegd conformiteitsbeoordelingen uit te voeren op het gebied van spoorwegveiligheid aan de hand van de toepasselijke gemeenschappelijke veiligheidsmethoden. Met de term «beoordelingsinstantie» wordt aangesloten bij de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 die deze term hanteert in afwijking van de bewoordingen in de Nederlandse versie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De regels in dit wetsvoorstel over de beoordelingsinstanties zijn ter uitvoering van de uitvoeringsverordening.

Met «betrokken bevoegd gezag» is voorzien in een overkoepelende aanduiding van bestuursorganen in de artikelen waarbij niet al op wetsniveau duidelijk is of er sprake is van een decentrale spoorweg, rijksspoorweg of overige spoorweg.

Een «conformiteitsbeoordelingsinstantie» is bevoegd om conformiteitsbeoordelingen uit te voeren op het gebied van interoperabiliteit, aan de hand van TSI's en andere Europese voorschriften die van toepassing zijn op interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen.

«ERTMS»: Het European Rail Traffic Management System (ERTMS) is een Europees trein- of spoorbeveiligingssysteem dat bijdraagt aan onbelemmerd grensoverschrijdend treinverkeer. Het trein- of spoorbeveiligingssysteem laat bijvoorbeeld treinen automatisch stoppen voor een rood sein door communicatie tussen ERTMS-apparatuur in de trein en ERTMS-apparatuur in de spoorbaan. ERTMS is reeds uitgerold op de Betuweroute (2007), de HSL-Zuid (2009), het traject Amsterdam-Utrecht (2011) en de Hanzelijn (2012). In 2050 dient ERTMS te zijn geïmplementeerd in het gehele Europese spoornetwerk (artikel 9, tweede lid, van de TEN-T-Verordening (EU) 1315/2013). Het ERA is de systeemautoriteit voor ERTMS.

«Essentiële eisen» zijn het geheel van de in bijlage III van de interoperabiliteitsrichtlijn omschreven voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem van de Unie, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, met inbegrip van de interfaces, moeten voldoen. Het gaat om eisen omtrent veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming, technische compatibiliteit en toegankelijkheid. Die eisen worden nader vormgegeven in TSI's en, in voorkomend geval, in nationale voorschriften. De Europese Unie (EU) streeft naar een interne markt zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd is. Essentiële eisen dienen de totstandkoming van een trans-Europees netwerk op het gebied van treinverkeer, omdat mede daardoor de interoperabiliteit van de netwerken verzekerd is, met name op het gebied van de harmonisatie van technische normen.

Het «Europees voertuigregister» is het voertuigregister, bedoeld in artikel 47, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het register dient de registratie van spoorvoertuigen. Het is toegankelijk voor de nationale veiligheidsinstanties, voor onderzoeksorganen zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid en voor toezichthoudende instanties. Het kan daarnaast worden geraadpleegd door het ERA, door spoorwegondernemingen, door infrastructuurbeheerders en door de personen of organisaties die de spoorvoertuigen registreren of in het voertuigregister zijn opgenomen. In

het voertuigregister staan de gegevens van spoorvoertuigen, de eigenaren en houders van die voertuigen.

Het begrip «gerechtigde» komt in de Europese richtlijnen en verordeningen niet voor. In de sera-richtlijn wordt wel het begrip «aanvragers» gebruikt. Omdat die term echter tot verwarring zou kunnen leiden nu die ook gebruikt wordt voor bijvoorbeeld aanvragers van een veiligheidsvergunning, is er voor gekozen de term gerechtigden te hanteren. De term wordt met name gebruikt in het kader van de bepalingen uit de sera-richtlijn en de definitie komt vrijwel overeen met de voor aanvragers gebruikte definitie in artikel 3, onderdeel 19, van de sera-richtlijn. Het enige verschil is dat spoorwegondernemingen in het wetsvoorstel buiten de definitie van gerechtigde vallen. Dit omdat spoorwegonderneming een veelgebruikt en zelfstandig gedefinieerd begrip is en het op deze wijze eenvoudiger is een onderscheid te maken tussen spoorwegondernemingen enerzijds en de gerechtigden anderzijds. Zo kan alleen een gerechtigde een capaciteitsovereenkomst sluiten en alleen een spoorwegonderneming een toegangsovereenkomst (zie de artikelen 2.24 en 2.25).

De omschrijving van «incident» komt overeen met die in de spoorwegveiligheidsrichtlijn, artikel 3, onderdeel 13. Het begrip wordt echter ook gebruikt in bepalingen over spoorwegen waarop die richtlijn niet van toepassing is.

Ingevolge artikel 2, onderdeel 35, van de interoperabiliteitsrichtlijn is «in de handel brengen» de eerste keer dat een interoperabiliteitsonderdeel, subsysteem, of spoorvoertuig, klaar om in zijn exploitatietoestand te functioneren, wordt aangeboden op de markt van de Europese Unie.

Voor de omschrijving van de definitie «infrastructuurbeheerder» wordt verwezen naar de omschrijving van dat begrip in de sera-richtlijn, luidende: «een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorweginfrastructuur op een net, en voor de deelname aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur». Voor dit wetsvoorstel wordt het begrip «infrastructuurbeheerder» gebruikt voor degene verantwoordelijk is voor de in de vorige zin beschreven beheertaken ten aanzien van spoorweginfrastructuur. In beginsel is de sera-richtlijn van toepassing op de volledige spoorweginfrastructuur in Nederland.

Een «interoperabiliteitsonderdeel» is ingevolge artikel 2, onderdeel 7, van de interoperabiliteitsrichtlijn een basiscomponent, groep componenten, deel van een samenstel of volledig samenstel van voorzieningen, deel uitmakend of bestemd om deel uit te maken van een subsysteem, waarvan de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem direct of indirect afhankelijk is, met inbegrip van materiële en immateriële objecten. Een interoperabiliteitsonderdeel kan aldus variëren van een schroefje in een spoorvoertuig tot een interface in een treinbeveiligingssysteem.

In de interoperabiliteitsrichtlijn zijn «nationale voorschriften» omschreven als alle in een lidstaat vastgestelde bindende voorschriften, ongeacht de instantie die ze heeft uitgevaardigd, die vereisten inzake veiligheid op het spoor of technische vereisten bevatten, andere dan de door uniale of internationale voorschriften vastgestelde, die binnen de betrokken lidstaat van toepassing zijn op spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders of derden. Nationale voorschriften zijn slechts nog in specifieke gevallen toegestaan, bijvoorbeeld in het geval van «open punten».

Open punten zijn technische aspecten waarover de lidstaten nog geen gemeenschappelijke specificatie overeengekomen zijn, technische aspecten waarbij uit de TSI blijkt dat de lidstaten de specificatie zelf mogen invullen en technische aspecten waarbij de technische compatibiliteit met de infrastructuur het nationale voorschrift noodzakelijk maakt. Een «netwerk» is in artikel 2, onderdeel 4, van de interoperabiliteitsrichtlijn, omschreven als de lijnen, stations, terminals en alle soorten vaste uitrusting die nodig zijn voor het veilig en continu functioneren van het spoorwegsysteem van de Europese Unie.

Voor de omschrijving van «ongeval» is – net als bij «incident» – aangesloten bij de omschrijving in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 3, onderdeel 11). In de omschrijving van dat begrip in de richtlijn worden de volgende voorbeelden genoemd van ongeval: botsingen, ontsporingen, ongevallen op spoorwegovergangen, persoonlijke ongevallen veroorzaakt door rollend materieel in rijdende toestand en branden.

Een «overige spoorweg» is een spoorweg die niet overeenkomstig artikel 1.5, eerste lid, als «rijksspoorweg» of «decentrale spoorweg» is aangegeven. De overige spoorwegen zullen veelal de spoorwegen zijn die als «bijzondere spoorweg» als bedoeld in artikel 1 van de huidige Spoorwegwet, worden aangemerkt.

Voor de omschrijving van het begrip «spoorvoertuig» is de eerste zin van de omschrijving van het begrip «voertuig» in de interoperabiliteitsrichtlijn overgenomen. In die richtlijn is «voertuig» als volgt gedefinieerd: een spoorvoertuig dat op eigen wielen voortbeweegt op spoorlijnen, met of zonder aandrijving. Een voertuig bestaat uit een of meer structurele en functionele subsystemen». Gelet op Bijlage I, punt 2, bij de interoperabiliteitsrichtlijn, omvat het begrip voertuig rollend materieel (locomotieven en reizigerstreinen), goederenwagens en bijzondere voertuigen zoals spoomachines. De tweede zin van de omschrijving van het begrip «voertuig» is niet overgenomen opdat ook voor niet Europees gereguleerde situaties, waarin het begrip «subsystemen» geen rol speelt, het begrip «spoorvoertuig» kan worden gehanteerd.

Met het begrip «spoorweginfrastructuur» wordt bedoeld op de spoorwegen en wordt bedoeld op de elementen die zijn genoemd in bijlage I bij de sera-richtlijn, waaronder gelijkvloerse kruisingen, toegangswegen voor passagiers en goederen en dienstgebouwen voor de infrastructuur. Volgens die bijlage vallen onder het begrip spoorweginfrastructuur niet de particuliere spooraansluitingen.

«Spoorwegonderneming»: voor de omschrijving van «spoorwegonderneming» is aangesloten bij de omschrijving die voor dat begrip in de spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt gehanteerd, artikel 3, onderdeel 3. Voor een uitgebreide toelichting op de betekenis en reikwijdte van het begrip wordt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting.

«Spoorwegsysteem»: Het spoorwegsysteem bestaat uit het in bijlage 1 bij de interoperabiliteitsrichtlijn beschreven netwerk en de daarin genoemde voertuigen. In die bijlage worden verschillende soorten spoorlijnen genoemd, zoals hogesnelheidslijnen, conventionele lijnen voor personen-, goederen-, en gemengd vervoer. In die bijlage staat ook beschreven welk materieel behoort tot het spoorwegsysteem, zoals rollend materieel. Bij rollend materieel kan het gaan om locomotieven en rijkstrijtuigen voor het vervoer van reizigers, goederenwagens en bijzondere voertuigen, waaronder spoomachines.

Een «substelsysteem» is, gelet op bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn, het structurele of functionele onderdeel van het spoorwegsysteem. In de definitie van substelsysteem worden de woorden «dat overeenkomt met» gebruikt. Hiermee wordt aangesloten bij bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn, waarin staat: «voor de toepassing van deze richtlijn wordt het spoorwegsysteem van de Unie onderverdeeld in subsystemen die overeenkomen met», waarna een opsomming van die systemen volgt. De interoperabiliteitsrichtlijn verdeelt het spoorwegsysteem in acht subsystemen onder: (1) infrastructuur, (2) energie, (3) baanuitrusting voor besturing & seingeving, (4) boorduitrusting voor besturing & seingeving, (5) rollend materieel, (6) exploitatie & verkeersleiding, (7) onderhoud en (8) telecommunicatietoepassingen voor personen- en goederenvervoer. De subsystemen (1) tot en met (3) zijn subsystemen die overeenkomen met een gebied van structurele aard als bedoeld in bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn. De subsystemen (4) tot en met (7) zijn subsystemen die overeenkomen met een gebied van functionele aard. De onderverdeling in subsystemen geeft weer dat voor die aspecten van het spoorverkeer specifieke regels of eisen gelden. Een substelsysteem is niet noodzakelijkerwijs een tastbaar object, maar kan bijvoorbeeld ook regels over de communicatie tussen een machinist en de treindienstleider betreffen.

«TSI»: In lijn met het streven van de Europese Unie naar een Europees interoperabel spoorwegsysteem, zijn geharmoniseerde regels, de TSI's, opgesteld. Dat zijn Europese technische en operationele normen waar (onderdelen van) spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur aan moeten voldoen. TSI's hebben de vorm van rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen. Een substelsysteem kan door verscheidene TSI's worden bestreken en één TSI kan verscheidene subsystemen betreffen, gelet op artikel 4, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Ingevolge artikel 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn geldt een «uniek veiligheidscertificaat» als bewijs dat een spoorwegonderneming een veiligheidsbeheersysteem heeft, aan de vereiste nationale voorschriften voldoet en in staat is veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied. Met een uniek veiligheidscertificaat kan de spoorwegonderneming de spoorweginfrastructuur gebruiken.

Het «veiligheidsbeheersysteem» is voor EU-gereguleerd spoorverkeer in de spoorwegveiligheidsrichtlijn omschreven als «de organisatie, de regelingen en procedures die door een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming zijn vastgesteld om hun activiteiten veilig te laten verlopen» (artikel 3, onderdeel 9, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). In deze wet is ook een beheerder – niet alleen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming – verplicht om een veiligheidsbeheersysteem te hebben. Omdat de verplichting aldus ook geldt voor spoorwegen die niet EU-gereguleerd zijn, is niet de volledige definitie van «veiligheidsbeheersysteem» uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn overgenomen.

Het «veiligheidscertificaat» vervult voor de spoorwegonderneming die gebruik maakt van spoorwegen die ingevolge deze wet buiten het toepassingsbereik van de spoorwegveiligheidsrichtlijn vallen, de functie die het uniek veiligheidscertificaat heeft voor EU-gereguleerd spoor.

«Veiligheidsfunctie»: Deze overkoepelende term wordt gebruikt voor de verschillende functies van spoorwegpersoneel, waarbij taken worden verricht die van grote invloed kunnen zijn op de veiligheid op het spoor. Het gaat om alle functies die in de TSI OPE zijn aangeduid als functies met veiligheidskritieke taken: machinisten en ander treinpersoneel, personeel dat treinen klaarmaakt voor vertrek (wagencentroleurs) en treindienst-

leiders. Aangezien de TSI OPE niet van toepassing is op spoorwegen waarop de interoperabiliteitsrichtlijn niet van toepassing is, bevat de begripsomschrijving een aanvulling voor bestuurders van spoorvoertuigen en verkeersleiders op decentrale spoorwegen.

Artikel 1.2 Beperking toepassingsbereik

Gezien de materiële begripsomschrijving van het begrip «spoorweg» is het nodig het toepassingsbereik van het wetsvoorstel te begrenzen. Het voorgestelde artikel 1.2 sluit enige soorten spoorweg uit van het toepassingsbereik. Het gaat in de eerste plaats om spoorwegen die geheel binnen een niet vrij voor het publiek toegankelijk bedrijfsterrein zijn gelegen. Onder het begrip «bedrijf» in onderdeel a valt een veelheid aan entiteiten; het al dan niet nastreven van winst is voor de toepassing van deze bepaling niet van belang. Onder deze uitzonderingscategorie valt bijvoorbeeld ook de tramweg op het terrein van het Nederlands Openluchtmuseum in Arnhem.

In het voorgestelde artikel 1.2, onderdeel b, worden spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht, uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Spoorwegwet. Dat is nu ook het geval, nu deze niet als hoofdspoorwegen zijn aangewezen. De spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht worden voornamelijk gebruikt als opstelspoor voor (exceptioneel) goederenvervoer. Met de uitzondering hebben spoorwegondernemingen geen toegang tot deze spoorwegen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de sera-richtlijn. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat de defensiespoorwegen «binnen de poort» overeenkomstig artikel 97 van de Grondwet worden gebruikt in het kader van de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, ten behoeve van de nationale veiligheid. Gelet op artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, is met name de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat, zodat kan worden gesteld dat de richtlijnen, waaronder de sera-richtlijn, daar niet automatisch op van toepassing zijn. De krijgsmacht kan uit eigener beweging ervoor kiezen om toch aan bepaalde spoorwegveiligheids- en technische eisen te voldoen. Dit kunnen dezelfde eisen zijn als die nu gelden ingevolge het Besluit bijzondere spoorwegen, maar het kunnen ook lichtere of juist zwaardere eisen zijn.

De in onderdeel c bedoelde categorie van uitgezonderde spoorwegen betreft spoorwegen die op grond van de Warenwet beschouwd worden als attractietoestellen of speeltoestellen. Deze begrippen zijn omschreven en gereguleerd in het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen. Het betreft inrichtingen ter voortbeweging van personen, die bestemd zijn voor vermaak of ontspanning.

Artikel 1.3 Gebruiksfuncties spoor

Voor een toelichting op het voorgestelde systeem van gebruiksfuncties voor de gemoderniseerde spoorwegwetgeving, wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Met «bestemd voor» wordt bedoeld de spoorweg die technisch is uitgerust voor het betreffende spoorvervoer én die als zodanig is aangewezen. Het begrip heeft daarmee een tweeledige betekenis. Dit neemt niet weg dat ander spoorvervoer mogelijk is, bijvoorbeeld bij omleidingen als gevolg van storingen, mits de infrastructuur voor dat andere spoorvervoer geschikt is.

In het tweede lid is bepaald dat de indeling in gebruiksfuncties mede omvat het spoor dat in de dienstvoorziening is gelegen. Gelet op artikel 3, onderdeel 11, van de sera-richtlijn is een dienstvoorziening de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punten 2 en 4, van de sera-richtlijn. Voorbeelden van een dienstvoorziening zijn vrachtterminals en rangeerstations. Volgens de sera-richtlijn zijn dienstvoorzieningen niet als spoorweginfrastructuur aan te merken. Doel van de bepaling is dat een dienstvoorziening «meekleurt» met de spoorweg waaraan een dienstvoorziening is gelegen, in lijn met het feit dat dienstvoorzieningen volgens de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn deel uitmaken van het spoorwegsysteem van de Europese Unie en volgens laatstgenoemde richtlijn als infrastructuur kunnen worden aangemerkt als bedoeld in bijlage II bij die richtlijn.

In het derde lid is bepaald dat een spoorweg moet zijn ingedeeld in één van de in het eerste lid genoemde gebruiksfuncties om in dienst te mogen worden gesteld of te mogen worden gebruikt voor spoorvervoer. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat een spoorweg in gebruik wordt genomen terwijl deze niet is ingedeeld en daardoor niet hoeft te voldoen aan de wet.

De indeling van de spoorwegen geschiedt bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Op de voorbereiding van het besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (het vierde lid). Daarin is de uitgebreide voorbereidingsprocedure geregeld. Tijdens de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal in de kennisgeving van het ontwerp van het besluit worden aangegeven dat eenieder een zienswijze over het ontwerp naar voren kan brengen. De mogelijkheid om zienswijzen in te brengen zal niet beperkt zijn tot belanghebbenden. Bij een besluit ter indeling van spoorwegen in bepaalde gebruiksfuncties is mogelijk niet meteen duidelijk welke (rechts-)personen daar belanghebbend bij zijn. Door de indiening van een zienswijze is het voor de indiener mogelijk om eventueel beroep in te stellen tegen het besluit.

In het vijfde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop een aanvraag tot wijziging van het besluit, bedoeld in het eerste lid, moet geschieden. Deze regels kunnen tevens gaan over de gegevens die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag. Met de regels op grond van het vijfde lid kan gewaarborgd worden dat een wijziging van het besluit, bedoeld in het eerste lid, met inachtneming van de termijnen, die in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure zijn opgenomen, tijdig kan worden vastgesteld.

Artikel 1.4 Aanwijzing rijksspoorwegen

In het algemeen deel van de toelichting is toegelicht dat in dit wetsvoorstel de wettelijke regimes voor het gebruik van spoorweginfrastructuur losgekoppeld worden van de toedeling van de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden voor de spoorweginfrastructuur zelf. Daartoe is het nodig dat naast de indeling van spoorwegen voor bepaalde gebruiksfuncties (artikel 1.3, eerste lid, van dit voorstel) ten behoeve van de toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen worden aangewezen. Op grond van artikel 1.4 van dit voorstel worden de rijksspoorwegen aangewezen bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Een spoorweg wordt slechts als rijksspoorweg aangewezen indien de Staat of de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur rechthebbende is ten aanzien van die spoorweg (tweede lid). Er kunnen ook anderen zijn die eveneens rechthebbende zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als de Staat bezitter is van de opstal en een ander eigenaar is van de onderliggende grond. Dit staat aanwijzing van het spoor als rijksspoorweg niet in de weg.

Artikel 1.5 Zorg voor de rijksspoorwegen

Met het voorgestelde artikel 1.5 wordt gestalte gegeven aan de overheidsverantwoordelijkheid voor de rijksspoorweginfrastructuur, onverminderd de mogelijkheid om het particuliere bedrijfsleven daarbij in te schakelen. Dat de zorg voor de aanleg en het beheer van rijksspoorweginfrastructuur tot de taak van de Minister behoort, kan worden opgemaakt uit artikel 44 van de Grondwet en het kabinetsbesluit terzake.

Voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur kan op grond van artikel 6.1 van dit wetsvoorstel een concessie worden verleend.

Artikel 1.6 Aanwijzing decentrale spoorwegen

Net als de rijksspoorwegen worden de decentrale spoorwegen aangewezen bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Door de aanwijzing van een decentrale spoorwegen wordt een provincie of een vervoerregio verantwoordelijk voor die spoorweg. Een spoorweg kan ingevolge het tweede lid slechts worden aangewezen als een gemeente of provincie rechthebbende is (eigenaar, bezitter of degene die een recht van erfpacht, opstal, vruchtgebruik, gebruik, huur of pacht heeft) ten aanzien van die spoorweg. Welke provincie of vervoerregio dat is, blijkt uit het voorgestelde artikel 1.7. Een aanwijzing als decentrale spoorweg kan slechts in overeenstemming met gedeputeerde staten van de betrokken provincie of het dagelijks bestuur van de betrokken vervoerregio plaatsvinden.

In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop een aanvraag tot wijziging van het besluit, bedoeld in het eerste lid, moet geschieden. Deze regels kunnen tevens gaan over de gegevens die door de aanvrager moeten worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag.

Artikel 1.7 Zorg voor decentrale spoorweginfrastructuur

Artikel 1.7 eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel, komt overeen met artikel 4 van de Wet lokaal spoor en legt de zorg voor de ontwikkeling en het beheer, het onderhoud daaronder begrepen, van de decentrale spoorweginfrastructuur bij gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een vervoerregio. In artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam de bevoegdheid te geven voor concessieverlening voor openbaar vervoer anders dan per trein. In artikel 36b van het Besluit personenvervoer 2000 zijn de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Vervoerregio Amsterdam aangewezen voor het verlenen, wijzigen, of intrekken van concessies in de zin van de Wp2000.

In het derde lid van artikel 1.7 van dit voorstel is gepreciseerd dat het bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden inzake het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur, kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen binnen de

provincie of het gebied waar het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor is. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. In de Wet lokaal spoor zijn de over te dragen bevoegdheden opgesomd. Vanwege de beoogde toekomstbestendigheid van dit voorstel is ervoor gekozen om de over te dragen bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. De mogelijkheid van delegatie zal beperkt zijn tot de uitvoeringstaken om te waarborgen dat de beleidsmatige integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur voor het verkeer, het vervoer en de decentrale spoorweginfrastructuur op regionaal niveau intact blijft.

Artikel 1.8 Aanwijzing infrastructuurbeheerder decentrale spoorweginfrastructuur

Het bestuursorgaan wijst een infrastructuurbeheerder aan voor het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur. De aanwijzing betreft een besluit in de zin van de Awb. Tegen een aanwijzing kan door belanghebbenden dan ook bezwaar en beroep worden ingesteld. Bij de aanwijzing wordt bepaald welke taken in ieder geval onderdeel uitmaken van het beheer. Door deze mogelijkheid kan het bevoegd gezag specifieke taken die onderdeel uitmaken van het beheer, zoals de verkeersleiding, eventueel aan een andere instantie opdragen (zie het vierde lid).

Aan het aanwijzingsbesluit kunnen op grond van het eerste lid voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan voorschriften over informatiedossiers en te melden projecten. Voorschriften kunnen eveneens worden gegeven ter bescherming van de belangen van de rechthebbenden. De voorschriften kunnen ook betrekking hebben op de inhoud van het beheerplan en het jaarverslag.

Dit artikel laat het aan het bestuursorgaan over of een marktpartij, een eigen dienstonderdeel of een gemeente wordt aangewezen als infrastructuurbeheerder van de decentrale spoorweginfrastructuur. Het bestuursorgaan zal bij de aanwijzing van een beheerder vanzelfsprekend wel de aanbestedingsregels in acht moeten nemen. Bij de keuze voor een infrastructuurbeheerder kunnen verschillende overwegingen een rol spelen, zoals de prijs-kwaliteitverhouding, de eigendomsverhoudingen ten aanzien van de infrastructuur of de omstandigheid dat de desbetreffende infrastructuurbeheerder reeds het wegbeheer van de aangrenzende openbare wegen uitvoert. Een aan te wijzen infrastructuurbeheerder dient in ieder geval over een veiligheidsbeheersysteem te beschikken.

Op grond van het tweede lid kan een bestuursorgaan een aanwijzing intrekken of de aan de aanwijzing verbonden voorschriften wijzigen. Dit kan volgens het derde lid aan de orde zijn indien de infrastructuurbeheerder het veiligheidsbeheersysteem niet adequaat toepast of niet meer voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen.

De verkeersleiding is verantwoordelijk voor het veilig leiden van het spoorverkeer over de decentrale spoorweg. De verkeersleiding treft bijvoorbeeld de nodige maatregelen om verstoringen in de dienstregeling op te lossen. Op grond van het voorgestelde eerste lid en vierde lid bepaalt het bestuursorgaan of de verkeersleiding wordt belegd bij de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming. De keuze zal afhangen van de complexiteit van het netwerk waarover de verkeersleiding gevoerd wordt en het aantal spoorwegondernemingen dat van het netwerk gebruik zal maken.

Op grond van het zesde lid, aanhef en onderdeel b, kunnen nadere regels worden gesteld over de taken van de verkeersleiding. Gedacht kan

worden aan het geven van aanwijzingen met betrekking tot een veilig en ongestoord gebruik van de decentrale spoorweg bij storingen, calamiteiten en bij werkzaamheden op of nabij de infrastructuur.

In het vijfde lid is de onder de Wet lokaal spoor reeds bestaande bevoegdheid voor het bevoegd gezag opgenomen om bindende aanwijzingen te geven aan de infrastructuurbeheerder. Door deze bevoegdheid kunnen GS of het dagelijks bestuur van de vervoerregio ingrijpen wanneer dat bijvoorbeeld vanwege de veiligheid noodzakelijk wordt geacht.

Ingevolge het zesde lid, aanhef en onderdeel a, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de procedure rondom de aanwijzing van een beheerder van spoorweginfrastructuur. Onderdeel van de procedure zal onder meer het horen van de rechthebbende op de decentrale spoorweginfrastructuur zijn, zoals de spoorwegonderneming of de rechthebbende ten aanzien van de spoorweg. De verplichting om rechthebbenden te horen, is van belang vanwege de plicht om het beheer van de infrastructuur te gedogen (artikel 10.8, derde lid, van de Omgevingswet). Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur worden tevens regels gesteld over de intrekking of schorsing van de aanwijzing of over de op grond van het eerste lid aan de aanwijzing te verbinden voorschriften.

Artikel 1.9 Visie over beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur

De beheervisie is een instrument aan de hand waarvan het bestuursorgaan zijn eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur vormgeeft. In de beheervisie beschrijft het bestuursorgaan welke veiligheidsdoelstellingen het voor ogen heeft en wat het onder kwalitatief goed en doelmatig beheer verstaat.

In de beheervisie komt de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de integrale veiligheid op het decentrale spoor tot uitdrukking. De op grond van het derde lid te stellen regels kunnen inhouden dat de visie van het bestuursorgaan ten minste moet zijn uitgewerkt in een set prestatienormen die betrekking heeft op de kwaliteit, betrouwbaarheid, veiligheid en beschikbaarheid van de decentrale spoorweginfrastructuur.

Artikel 1.10 Beheerplan

Voor infrastructuurbeheerders vormt de in artikel 1.9 bedoelde visie de leidraad aan de hand waarvan zij hun jaarlijkse beheerplannen opstellen. Daartoe pleegt de infrastructuurbeheer overleg met de spoorwegonderneming en andere rechthebbenden op de decentrale spoorweginfrastructuur. Dit overleg is bedoeld om de te plannen werkzaamheden en te treffen maatregelen zodanig met betrokkenen af te stemmen dat de beschikbaarheid van de decentrale spoorweginfrastructuur niet onnodig in het gedrang komt, het gebied zo goed mogelijk bereikbaar blijft en de overlast of schade ten gevolge van de uitvoering van het beheer voor de rechthebbenden zo beperkt mogelijk wordt gehouden. De infrastructuurbeheerder dient het beheerplan ter instemming voor te leggen aan het bestuursorgaan (tweede lid). Het bestuursorgaan dat een beheerplan ter instemming krijgt voorgelegd, toetst het beheerplan aan de beheervisie. Na afloop van het kalenderjaar brengt de infrastructuurbeheerder aan het bestuursorgaan verslag uit over de wijze waarop het beheer in het afgelopen kalenderjaar is uitgevoerd (derde lid). In het jaarverslag beschrijft de beheerder de daadwerkelijke werkzaamheden, zodat voor het bestuursorgaan toetsbaar is of de werkzaamheden in overeenstemming met het beheerplan zijn uitgevoerd.

Ingevolge het vierde lid kan het bestuursorgaan in de aan het aanwijzingsbesluit te verbinden voorschriften nadere eisen kan stellen aan de inhoud en de wijze van totstandkoming van het jaarlijks op te stellen beheerplan. Gedacht kan worden aan eisen over het aanleveren van een actueel overzicht van de bij de infrastructuurbeheerder in beheer zijnde decentrale spoorwegen en daarbij behorende voorzieningen. Tevens kan gevraagd worden dat het beheerplan een beschrijving van de actuele staat van onderhoud bevat en een beschrijving van de concrete werkzaamheden die de infrastructuurbeheerder tijdens het planjaar voornemens is uit te voeren gelet op het bepaalde in de beheervisie, alsmede een beschrijving van de wijze waarop de infrastructuurbeheerder voornemens is binnen de voorgenomen planning de werkzaamheden af te stemmen met spoorbeheerders en wegbeheerders van aangrenzende spoorwegen respectievelijk wegen.

Artikel 1.11 De Nationale Veiligheidsinstantie

Voor de toelichting bij de wettelijke instelling van de NVi wordt verwezen naar paragrafen 6.4 en 8.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 1.12 Waarborgen onafhankelijkheid Nationale Veiligheidsinstantie

De NVi voert taken uit in het kader van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn. De NVi is onafhankelijk van iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent – dus ook van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in diens rol van concessieverlener.¹³⁴ Zoals in hoofdstuk 6 van de toelichting is aangegeven, voert de NVi deze taken niet uit in mandaat, maar via attributie. De NVi voert ook andere taken uit. Het gaat om taken die de ILT namens de Minister of op verzoek van een decentrale overheid uitvoert. Zoals in hoofdstuk 6 van de toelichting is aangegeven voert de NVi ook deze taken via attributie uit. Hetzelfde geldt voor de toezichts- en handhavingstaken die in deze wet bij de NVi zijn neergelegd.

Het is de bedoeling dat de Minister aan de NVi instructies of aanwijzingen kan geven. Uit de artikelen 10:22, eerste lid, en 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht volgt een algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. De onafhankelijkheid van de NVi dient echter te worden geborgd.¹³⁵ Ten behoeve van deze onafhankelijkheid is een inperking van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister nodig, anders heeft de Minister te veel ruimte om instructies of aanwijzingen te geven. Voor de toezichtstaken van de NVi is die inperking al geregeld met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.¹³⁶ De Aanwijzingen werken daarbij niet op basis van een dwingend wettelijk voorschrift, maar op basis van zelfbinding van iedere Minister met een rijksinspectie. Daarom is voor de toezichtstaken op zich en vooralsnog geen apart wettelijk voorschrift nodig om af te kunnen wijken van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de andere taken van de NVi is wel een wettelijk voorschrift vereist. Voorbeelden van dergelijke andere taken zijn het verlenen van voertuigvergunningen of het verrichten van onderzoek in verband met het periodiek beoordelen van de veiligheidsvergunning van een infrastructuurbeheerder. Omwille van eenvormigheid is daarbij, overeenkomstig het advies van de Raad van State, aangesloten bij de beperkte instructie-

¹³⁴ Artikel 16, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, artikel 2 van de interoperabiliteitsrichtlijn en artikel 3 van de machinistenrichtlijn.

¹³⁵ Advies van de Raad van State No. W17.23.00203/IV dd 14 december 2023.

¹³⁶ Vastgesteld bij Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, Stcrt. 2015, 33574.

of aanwijzingsbevoegdheid zoals staat in Aanwijzing 14 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (het vijfde lid). Het op deze manier borgen van de onafhankelijkheid van de NVi in verband met het advies van de Raad van State doet niet af aan toekomstige ontwikkelingen, zoals een eventuele Wet op de Rijksinspecties.

Aanwijzingen kunnen een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen dat zij voor herhaalde toepassing vatbaar zijn en niet specifiek zien op één geval (het derde lid). Soms gebeurt dit in de vorm van beleidsregels in de zin van de Awb. Deze worden overeenkomstig artikel 3:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, in de Staatscourant gepubliceerd. In het belang van transparantie is net als in Aanwijzing 14 van de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties in het derde lid opgenomen dat ook andere algemene aanwijzingen in de Staatscourant worden geplaatst. Een bijzondere aanwijzing (het vierde lid) heeft betrekking op een enkel, individueel geval en kan bijvoorbeeld inhouden dat het hoofd van de NVi de opdracht krijgt om een concreet onderzoek te verrichten dat niet is opgenomen in het werkprogramma.

Artikel 1.13 Jaarverslag van Nationale Veiligheidsinstantie

De NVi publiceert in overeenstemming met artikel 19 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn jaarlijks een verslag over haar activiteiten in het voorafgaande kalenderjaar. Het jaarverslag dat de NVi ter uitvoering van artikel 19 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn publiceert moet jaarlijks uiterlijk 30 september aan het ERA worden toegezonden. Deze bepaling van de richtlijn is op dit moment niet in de Spoorwegwet geïmplementeerd, omdat het uitbrengen van een dergelijk verslag nu in wetstechnische zin als feitelijk handelen door de Minister wordt aangemerkt. In het wetsvoorstel is het met de wettelijke introductie van de NVi en haar onafhankelijke positie in de taakuitvoering wenselijk om deze uit de richtlijn voortvloeiende plicht in de wet op te nemen.

Het verslag moet op grond van artikel 19, tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn informatie bevatten over:

de ontwikkeling van de veiligheid op het spoor, belangrijke wijzigingen in de wet- en regelgeving betreffende de veiligheid op het spoor; de ontwikkeling van de veiligheidscertificering en de veiligheidsvergunning; de resultaten van en ervaringen met het toezicht op infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen, waaronder het aantal inspecties en audits en de uitkomsten ervan; de toepassing van toegestane afwijkingen van het systeem voor de certificering van met onderhoud belaste entiteiten, en de ervaringen van de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders met de toepassing van de relevante gemeenschappelijke veiligheidsmethoden.

Deze verslagleggingsplicht van de NVi is een andere verplichting dan de verplichting van de ILT om jaarlijks een jaarverslag op te stellen ingevolge artikel 4 van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport.

Artikel 1.14 Verbod aantasting infrastructurele integriteit en algemene zorgplicht

Artikel 1.14 is van toepassing op alle spoorwegen. Het verbod in het voorgestelde eerste lid richt zich tot eenieder. De bepaling is een vangnet voor alle voor het spoorverkeer gevaarlijke en hinderlijke gedragingen die niet reeds op grond van meer specifieke regels zijn verboden.

Het tweede lid benoemt gedragingen die afbreuk doen of kunnen doen aan het veilig functioneren van de spoorweginfrastructuur of schade toebrengen aan die infrastructuur. Onderdeel c van het tweede lid betreft het verbod zich te bevinden op of langs een spoorweg. Op dat verbod gelden enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld als een spoorweg is gelegen in een spoorwegovergang. Spoorwegen voor tramvervoer liggen veelal in een openbare weg. Voor spoorwegen geldt het verbod om die spoorweg te betreden alleen als uit de uitvoering van de spoorweg of uit verkeersborden blijkt dat deze niet voor wegverkeer of voetgangers bestemd is – en aldus niet als samenloop met een voor het openbaar verkeer openstaande weg kan worden aangemerkt – of als een persoon meer dan gewone moeite moet doen om de spoorweg te betreden.

In het derde lid is geregeld dat de verboden uit het tweede lid zich niet richten tegen diegenen die rechtmatig werkzaamheden of handelingen verrichten, zoals de spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder en toezichthouder. Zo geldt het verbod om zich naast de spoorweg te bevinden bijvoorbeeld niet voor de machinist die op weg is naar de trein die hij gaat besturen. Het verboden uit het tweede lid gelden ook niet voor degene die daarvoor toestemming van de beheerder van een overige spoorweg (het vierde lid) of een ontheffing van de Minister, in geval het een rijksspoorweg betreft, of gedeputeerde staten van een provincie dan wel het bevoegde dagelijks bestuur, in geval van een decentrale spoorweg (het vijfde lid), heeft gekregen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als personen voor de uitvoering van werkzaamheden nabij een spoorweg onvermijdelijk zich langs de spoorweg moeten bevinden.

Het zevende lid voorziet in een afbakening met de Omgevingswet om te voorkomen dat voor dezelfde activiteit en ter bescherming van dezelfde belangen op grond van beide wetten regels worden gesteld. De Omgevingswet regelt immers reeds activiteiten binnen de op grond van die wet bepaalde beperkingengebieden ter bescherming van de spoorweginfrastructuur.

Artikel 1.14 laat de artikelen 164, 165 en 351 van het Wetboek van Strafrecht over gevaarzettende en gevaar veroorzakende handelingen onder andere met betrekking tot het spoor onverlet. Overtreding van die artikelen van het Wetboek van Strafrecht levert een misdrijf op.

Artikel 1.15 Verbod gebruik alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen

Het verbod op het onder invloed zijn van alcohol, drugs en bepaalde geneesmiddelen richt zich tot eenieder die op spoorwegen een veiligheidsfunctie uitoefent (bijvoorbeeld machinist, trambestuurder of treindienstleider) en op diegene die op de uitoefening daarvan toezicht houdt. Deze personeelsleden vervullen een sleutelrol in de veiligheid van het spoorverkeer. Dat neemt niet weg dat spoorwegondernemingen en andere betrokkenen een zorgvuldig alcoholbeleid dienen te voeren met betrekking tot alle deelnemers in de spoorsector.

Voor wat betreft de alcohollimiet en de controle op naleving wordt aangesloten bij de systematiek en bevoegdheden die voor het wegverkeer gelden. De alcohollimiet is gelijk aan de limiet die op grond van de Wegenverkeerswet 1994 geldt voor de minder ervaren bestuurder van een motorrijtuig. Het is wenselijk deze strengere norm ook voor de veiligheidsfuncties te hanteren, gezien het belang van alertheid voor de veiligheid van het spoorverkeer bij het uitoefenen van een dergelijke functie. Degene die een veiligheidsfunctie uitoefent, daarop toezicht houdt of daartoe aanstalten maakt, is verplicht mee te werken aan een voorlopig

ademonderzoek door een toezichthoudend ambtenaar (vierde lid). Dit artikel biedt dus ruimte voor een routinecontrole, waarna eventueel een verdenking kan ontstaan.

Op de medewerkingsverplichting geldt, naar analogie van de Wegenverkeerswet 1994, een uitzondering voor de gevallen waarin het afnemen van een ademtest om geneeskundige redenen onwenselijk is (vijfde lid). Of van een dergelijke reden sprake is, is ter beoordeling van de ambtenaar die het onderzoek uitvoert. Wanneer de persoon bijvoorbeeld aangeeft dat hij last van astma heeft en om die reden zijn deelname aan het onderzoek weigert, kan de opsporingsambtenaar ter beoordeling van zijn weigering een arts inschakelen.

Bij verdenking van overtreding van het voorgestelde eerste of tweede lid, is artikel 7.18 (nader onderzoek) van toepassing, dat eveneens aan de Wegenverkeerswet 1994 is ontleend.

Hoofdstuk 2 Toegang tot de spoorweginfrastructuur

Afdeling 2.1 Spoorwegonderneming voor de afdelingen 2.2 tot en 2.4

Artikel 2.1 Definitie spoorwegonderneming

In de afdelingen 2.2 tot en met 2.4 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen uit de sera-richtlijn geïmplementeerd. Omdat de sera-richtlijn een andere definitie hanteert voor het begrip spoorwegonderneming dan de andere richtlijnen, is in artikel 2.1 voor de bedoelde afdelingen specifiek aangesloten bij de definitie van de sera-richtlijn. Dat betekent, in navolging van de richtlijn, dat de onderneming die aanspraak wil maken op onder meer het recht op toegang en het daartoe kunnen sluiten van een toegangs-overeenkomst, moet beschikken over een spoorwegondernemingsvergunning.

De ondernemingen die niet een dergelijke vergunning hebben kunnen op grond van de sera-richtlijn geen aanspraak maken op het daarin geregelde recht op toegang. Wel wordt in afdeling 2.5 van het wetsvoorstel geregeld onder welke voorwaarden zij toegang kunnen krijgen tot spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

Artikel 2.2 Toepassingsgebied

Het voorgestelde artikel 2.2 regelt het toepassingsgebied van paragraaf 2.2.1 van het wetsvoorstel. Paragraaf 2.2.1 van dit voorstel is implementatie van een deel van hoofdstuk II van de sera-richtlijn. In hoofdstuk II van deze richtlijn zijn bepalingen neergelegd die richting geven aan de ontwikkeling van de spoorwegen in de Europese Unie met het oog op het functioneren van een interne Europese markt. Daartoe verplicht het hoofdstuk tot een boekhoudkundige scheiding van het beheer van de infrastructuur en van de vervoeractiviteiten. Verder waarborgt het hoofdstuk de onafhankelijkheid van de essentiële taken van de infrastructuurbeheerder en regelt het hoofdstuk de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Ten slotte zijn in het hoofdstuk bepalingen opgenomen over grensoverschrijdende overeenkomsten en de diverse maatregelen die de Europese Commissie kan en moet treffen in het kader van markttoezicht.

De bepalingen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn die betrekking hebben op een infrastructuurbeheerder zijn omgezet in paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel.

In paragraaf 5.2.4 van het algemeen deel van de toelichting is reeds toegelicht dat de sera-richtlijn anders van karakter is dan de andere drie EU-richtlijnen over spoor. De sera-richtlijn reguleert vooral het functioneren van de Europese spoorwegmarkt en de spoorwegondernemingen die daarin actief zijn. Daardoor is er geen directe relatie met de gebruiksfuncties van spoorweginfrastructuur. Om tot eenduidige regimes per gebruikstype te komen wordt voorgesteld om het toepassingsbereik van deze richtlijn aan de hand van de gebruiksfuncties te bepalen.

De bepalingen in paragraaf 2.2.1 gelden in beginsel voor alle spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel dient ter implementatie van de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater, 7 quinquies, 7 sexies, 7 septies en 8, derde lid, van de richtlijn. In het derde lid van artikel 2 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten de toepassing van de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater, 7 quinquies, 8 en 13 en hoofdstuk IV van de sera-richtlijn kunnen uitsluiten voor:

- a) lokale en regionale, op zichzelf staande netten voor vervoerdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur;
- b) spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoerdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad;
- c) regionale netten die enkel worden gebruikt voor regionale goederenvervoerdiensten door een spoorwegonderneming die niet onder lid 1 valt, tot het moment dat een andere aanvrager capaciteit op dat net aanvraagt;
- d) spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt.

Na toepassing van de hierboven genoemde uitsluitingsgrond uit de sera-richtlijn geldt paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel niet voor spoorwegen met de gebruiksfuncties E, F en H.

Strikt genomen kan de toepassing van de artikelen 7 sexies en 7 septies niet voor spoorwegen met gebruiksfunctie E en F worden uitgesloten. Artikelen 7 sexies en 7 septies zijn echter alleen van toepassing op hoofdinfrastructuurbeheerders. Een infrastructuurbeheerder van spoorwegen met gebruiksfunctie E of F zal nimmer aan te merken zijn als een hoofdinfrastructuurbeheerder.

Alleen voor spoorwegen met de gebruiksfunctie F geldt de paragraaf wel voor zover het een lightrailstelsel betreft dat soms door zware spoorgoederenvoertuigen worden gebruikt. Voor deze situatie kan de uitzondering, opgenomen in het derde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn niet gebruikt worden.

In artikel 2, derde lid, bis, ter, en vierde lid, van de sera-richtlijn zijn nog zeer specifieke mogelijkheden voor de lidstaat opgenomen om de toepassing van bepaalde artikelen van hoofdstuk 2 van de sera-richtlijn uit te zonderen, zoals de artikelen over onafhankelijkheid, onpartijdigheid en financiering van de infrastructuurbeheerder.

Artikel 2, derde lid, bis, van de richtlijn is bedoeld voor plaatselijke lijnen met weinig verkeer die niet langer dan 100 km zijn en gebruikt worden voor vrachtvervoer tussen een hoofdlijn en punten van herkomst en bestemming van verzendingen langs die lijnen, op voorwaarde dat die lijnen worden beheerd door andere entiteiten dan de hoofdinfrastructuurbeheerder, en dat a) die lijnen door slechts één spoorwegonderneming worden gebruikt, of b) de essentiële functies met betrekking tot die lijnen worden uitgeoefend door een orgaan dat niet onder zeggenschap van een spoorwegonderneming staat.

Artikel 2, derde lid, ter, van de sera-richtlijn heeft betrekking op regionale netten met weinig verkeer, beheerd door een andere entiteit dan de hoofdinfrastructuurbeheerder en gebruikt voor regionale personenvervoerdiensten, geleverd door één spoorwegonderneming die niet dezelfde is als de gevestigde spoorwegonderneming van de lidstaat in kwestie, totdat er capaciteit voor personenvervoer op dat net wordt aangevraagd, en op voorwaarde dat de onderneming onafhankelijk is van een spoorwegonderneming die goederendiensten levert.

Het vierde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn heeft betrekking op lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt. Die spoorwegen kunnen van bepaalde verplichtingen worden uitgezonderd. De lidstaten die gebruik wil maken van de mogelijkheid om enkele bepalingen van hoofdstuk 2 van de richtlijn buiten toepassing te laten voor de in artikel 2, derde lid, bis en ter, en het vierde lid, genoemde spoorlijnen, stellen de Europese Commissie in kennis van hun voornemen om dergelijke spoorlijnen uit te sluiten.

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie D geldt in beginsel dat paragraaf 2.2.1 van toepassing is. Wanneer die spoorwegen echter een op zichzelf staand net van spoorwegen voor personenvervoerdiensten vormen, worden zij in het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.2 uitgezonderd van onderdelen van deze paragraaf. Die uitzondering berust op artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.2 van het wetsvoorstel is verder bepaald dat de Minister bij besluit kan bepalen voor welke spoorwegen gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden, opgenomen in artikel 2, derde lid, bis, ter, en vierde lid, van de richtlijn. Uiteraard kan de Minister een dergelijk besluit alleen nemen indien voldaan is aan de voorwaarden die in de sera-richtlijn zijn gesteld.

Artikel 2.3 Taken van een infrastructuurbeheerder

Het voorgestelde artikel 2.3 bepaalt met welke taken een infrastructuurbeheerder op grond van de sera-richtlijn moet zijn belast.

In artikel 7, eerste lid, van de sera-richtlijn staat dat een lidstaat ervoor moet zorgen dat een infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing van het spoornet en dat de infrastructuurbeheerder wordt belast met de ontwikkeling van dat net overeenkomstig de nationale regelgeving. Door artikel 2.3, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel worden de taken, zoals genoemd in artikel 7, eerste lid, van de sera-richtlijn opgelegd aan iedere infrastructuurbeheerder in de zin van de sera-richtlijn. Voor de rijksspoorwegen zal op grond van artikel 6.1 van dit voorstel een concessie worden verleend. In artikel 3, punten 2 bis tot en met 2 quinquies, van de sera-richtlijn is beschreven wat onder de taken «ontwikkeling», «exploitatie», «onderhoud» en «vernieuwing» moet worden verstaan.

Hieronder volgt een korte toelichting op die taken.

Deelname aan ontwikkeling van spoorweginfrastructuur

In artikel 3, punt 2, van de sera-richtlijn wordt de taak van de infrastructuurbeheerder betreffende de ontwikkeling als volgt omschreven: instantie of onderneming die verantwoordelijk is [...] voor de deelname aan de ontwikkeling van spoorweginfrastructuur overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur.

Onder deelname wordt verstaan betrokken worden bij de voorbereiding, spoornetplanning, de financiële planning en de investeringsplanning. Het houdt tevens in dat de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor de realisatiefase.

Exploitatie van de spoorweginfrastructuur

Bij exploitatie gaat het om de «toewijzing van treinpaden, verkeersbeheer en infrastructuurheffingen». Voor de taak «exploitatie» is ook de begripsomschrijving van «essentiële functies» van belang, zoals omschreven in artikel 3, punt 2, septies, van de sera-richtlijn. Dit houdt in dat infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor de besluitvorming omtrent capaciteitsverdeling (eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling). Daarnaast is een «essentiële functie» de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming omtrent infrastructuurheffingen. Hieronder valt zowel de vaststelling van de heffingen als de inning ervan. Hierbij moet de infrastructuurbeheerder rekening houden met de eisen die de sera-richtlijn stelt aan de uitvoering door de infrastructuurbeheerder van deze functies. In het wetsvoorstel zijn ter omzetting van de eisen aan de essentiële functies bepalingen opgenomen.

Onderhoud van de spoorweginfrastructuur

Dit zijn de werkzaamheden om de staat en de capaciteit van de bestaande infrastructuur te handhaven.

Vernieuwing van de spoorweginfrastructuur

Het kan zijn dat de economisch of technische levensduur van een deel van de spoorweginfrastructuur ten einde is of dat het niet langer rendabel is om de spoorweginfrastructuur kwalitatief te onderhouden. In dat geval kan ervoor gekozen worden om de infrastructuur te vernieuwen. Het gaat dan om projecten waarin geen verandering van de algemene prestaties of een functiewijziging plaatsvindt. De infrastructuurbeheerder is zelf voor deze projecten verantwoordelijk.

Artikel 2.4 Onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder

De sera-richtlijn waarborgt het onafhankelijk functioneren van de infrastructuurbeheerder door in het tweede lid van artikel 7 een institutionele scheiding op te leggen: de infrastructuurbeheerder moet Europees gezien een entiteit zijn die juridisch gescheiden is van welke spoorwegonderneming dan ook. Daarbij wordt geen specifieke (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) rechtsvorm voorgeschreven. Deze verplichte scheiding is opgenomen in het eerste lid van artikel 2.4.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel staat dat bij ministeriële regeling ter uitvoering van onderdelen van artikel 7 van de sera-richtlijn regels worden gesteld. Die regels zullen in ieder geval gaan over de benoembaarheid en onpartijdigheid van leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van een infrastructuurbeheerder, alsmede personen die besluiten nemen met betrekking tot essentiële functies.

Artikel 2.5 Onafhankelijkheid bij essentiële functies

Met het voorgestelde artikel 2.5 wordt uitvoering gegeven aan artikel 7 bis, eerste en tweede lid, van de sera-richtlijn. Op grond daarvan moet een infrastructuurbeheerder onafhankelijk zijn: de lidstaten zien erop toe dat, wat de essentiële functies betreft, een infrastructuurbeheerder, binnen de perken van de artikelen 4, tweede lid, en 29 en 39 van de sera-richtlijn,

onafhankelijk is qua organisatie en besluitvorming. Uit deze richtlijnartikelen volgt dat lidstaten er met name op moeten toezien dat een spoorwegonderneming of enige andere rechtspersoon met betrekking tot de essentiële functies geen beslissende invloed uitoefent op de infrastructuurbeheerder. Door de verwijzing in artikel 7 bis naar de artikelen 29 en 39 van de richtlijn is bepaald dat lidstaten een kader kunnen stellen ten aanzien van heffingen en toewijzing van capaciteit, maar dat zij, zeker ten aanzien van de essentiële functies de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder moeten garanderen. Op grond van het tweede lid van artikel 2.5 worden de specifieke eisen ter uitvoering van deze onafhankelijkheid bij ministeriële regeling uitgewerkt.

Artikel 2.6 Onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder bij verkeersleiding en onderhoudsplanning

Het voorgestelde artikel 2.6 dient ter omzetting van artikel 7 ter van de sera-richtlijn. In artikel 7 ter, eerste lid, is onder meer bepaald dat de verkeersleiding en onderhoudsplanning op transparante en niet-discriminerende wijze worden uitgeoefend. In het eerste lid van artikel 2.6 wordt deze verplichting aan de infrastructuurbeheerders opgelegd.

Artikel 7 ter, tweede lid, bepaalt dat getroffen spoorwegondernemingen bij een storing van het treinverkeer volledig en tijdig de relevante informatie krijgen. Artikel 7 ter, tweede lid, bepaalt tevens dat als een infrastructuurbeheerder verdere toegang verleent tot het proces van verkeersleiding, hij dit voor de betrokken spoorwegondernemingen op transparante en niet-discriminerende wijze doet. Hieronder moet worden verstaan het verstrekken van gegevens met betrekking tot de uitvoering van de dienstregeling en niet de fysieke toegang tot de verkeersleidingsposten. Het verlenen van verdere toegang tot het proces van verkeersleiding is aan de infrastructuurbeheerder als verantwoordelijke voor de verkeersleiding. Artikel 7 ter, derde lid, van de sera-richtlijn is van belang voor de langetermijnplanning van groot onderhoud of grote vernieuwingen van de infrastructuur. In dat kader raadpleegt de infrastructuurbeheerder de aanvragers van spoorcapaciteit en houdt hij zoveel mogelijk rekening met de door hen geuite punten van zorg. Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.6 worden ter uitvoering van het tweede en derde lid van artikel 7 ter van de sera-richtlijn regels gesteld.

Artikel 2.7 Uitbesteden functies infrastructuurbeheerder

Het voorgestelde artikel 2.7 geeft ter omzetting van artikel 7 quater van de sera-richtlijn aan onder welke voorwaarden bepaalde functies en werkzaamheden door een infrastructuurbeheerder kunnen worden uitbesteed. Volgens dit artikel van de sera-richtlijn kunnen functies worden uitbesteed aan een andere organisatie indien deze geen spoorwegonderneming is, directe noch indirecte zeggenschap heeft over een spoorweg-onderneming, en niet onder zeggenschap staat van een spoorwegonderneming. De uitvoering van werkzaamheden en de daarmee verband houdende taken inzake ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur kan worden uitbesteed aan spoorwegondernemingen of ondernemingen die zeggenschap over de spoorwegondernemingen uitoefenen, of onder zeggenschap van die spoorweg-onderneming staan. Aangezien het om taken gaat die tot de verantwoordelijkheden behoren van de infrastructuurbeheerder, is specifiek in de sera-richtlijn bepaald dat de infrastructuurbeheerder de toezichtbevoegdheid behoudt en de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van deze functies omschreven in artikel 3, onderdeel 2, van de sera-richtlijn. Een deel van de eisen die volgen uit

artikel 7 quater wordt vastgelegd in de ministeriële regeling die is gebaseerd op het voorgestelde artikel 2.7, eerste lid.

Op grond van het voorgestelde tweede lid mag een infrastructuurbeheerder in bepaalde gevallen een samenwerkingsovereenkomst sluiten met een spoorwegonderneming. Dit vloeit voort uit artikel 7 quater, vierde lid, van de sera-richtlijn. Bij het sluiten van een dergelijke overeenkomst is van belang dat het dient om klanten voordelen te bieden, zoals lagere kosten of betere prestaties op het deel van het spoornet waarop de overeenkomst betrekking heeft. Op grond van het voorgestelde derde lid moet van het tot stand komen van een samenwerkingsovereenkomst melding worden gemaakt bij de ACM zodat de ACM haar toezichhoudende taak kan uitvoeren. De ACM heeft ten aanzien van die overeenkomsten tevens de bevoegdheid om te adviseren een overeenkomst te doen beëindigen. Die bevoegdheid volgt uit artikel 7 quater, vierde lid, laatste volzin, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.8 Financieel beheer en transparantie van dat beheer

Het voorgestelde artikel 2.8 dient ter omzetting van artikel 7 quinquies, eerste tot en met derde lid, van de sera-richtlijn. Artikel 7 quinquies heeft voornamelijk betrekking op de financiële transparantie binnen verticaal geïntegreerde ondernemingen. De grondslag om de regels ten aanzien van die verticaal geïntegreerde onderneming bij ministeriële regeling uit te werken staat in het voorgestelde artikel 2.12. Het eerste tot en met derde lid van artikel 7 quinquies hebben echter ook betrekking op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die geen onderdeel van een verticaal geïntegreerde onderneming zijn. Het voorgestelde artikel 2.8 maakt het mogelijk om in de ministeriële regeling die regels uit te werken. De richtlijn geeft aan dat financiële overdrachten tussen de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen moeten worden voorkomen indien zij zouden kunnen leiden tot een verstoring van de concurrentie op de markt, met name als gevolg van kruissubsidiëring. Het eerste lid van artikel 7 quinquies staat het toe om inkomsten uit beheeractiviteiten van de infrastructuur, die het gebruik van overheidsmiddelen betreffen, te gebruiken voor het financieren van het eigen bedrijf. Het gaat hierbij dus over meer dan enkel de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Dividend kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouder bij wijze van rendement op investeringen in de spoorweginfrastructuur.

Artikel 2.9 Coördinatie tussen de infrastructuurbeheerder van de rijks-spoorweginfrastructuur en de belanghebbende spoorwegonderneming en gerechtigden

Het voorgestelde artikel 2.9 strekt ter omzetting van artikel 7 sexies van de sera-richtlijn. Dit richtlijnartikel geeft voorschriften om passende coördinatiemechanismen in te voeren ter waarborging van de coördinatie tussen de hoofdinfrastructuurbeheerder en de belanghebbende spoorwegondernemingen en (potentiële) gerechtigden. Door de verwijzing naar artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn in artikel 7 sexies, maakt de sera-richtlijn duidelijk dat ook potentiële gerechtigden op hun verzoek deel kunnen nemen aan het coördinatieproces. De hoofdinfrastructuurbeheerder kan dus niet een partij deelname aan het proces weigeren omdat deze op dat moment strikt genomen nog geen spoorwegonderneming of gerechtigde is. Overigens zal dit gezien de brede definitie van het begrip gerechtigde niet vaak voorkomen. De coördinatie heeft onder andere betrekking op de behoeften van de aanvragers inzake het onderhoud van de infrastructuur en de ontwikkeling van de capaciteit, de inhoud en toepassing van de netverklaring, intermodaliteits- en interoperabiliteitsaspecten, en andere aspecten van de voorwaarden voor toegang, het gebruik van de infra-

structuur en de kwaliteit van de dienstverlening van de infrastructuurbeheerder. De infrastructuurbeheerder is verplicht in overleg met de belanghebbende partijen richtsnoeren voor de coördinatie op te stellen en bekend te maken.

In de sera-richtlijn is niet voorgeschreven wanneer een infrastructuurbeheerder als hoofdinfrastructuurbeheer moet worden aangemerkt. Het is aan de lidstaten om te bepalen welke instantie(s) als hun hoofdinfrastructuurbeheerder(s) moet(en) worden beschouwd.¹³⁷ Op dit moment wordt ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur) aangemerkt als de hoofdinfrastructuurbeheerder in de zin van artikelen 7 sexies en 7 septies van de sera-richtlijn.

Artikel 2.10 Samenwerking van Europese infrastructuurbeheerders

Artikel 7 septies van de sera-richtlijn regelt de samenwerking tussen de hoofdinfrastructuurbeheerders van de Europese Unie om het verstrekken van efficiënte en doeltreffende spoordiensten binnen de Unie te bevorderen. Daartoe moeten de lidstaten bevorderen dat hun hoofdinfrastructuurbeheerders (in Nederland is dat infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur ProRail) deelnemen aan en samenwerken in een netwerk dat regelmatig bijeenkomt om de spoorweginfrastructuur van de Unie te ontwikkelen, steun te geven aan de tijdige en doeltreffende uitvoering van de sera-richtlijn, beste praktijken uit te wisselen, prestaties te monitoren en te vergelijken, grensoverschrijdende knelpunten aan te pakken en zo meer. Blijkens overweging 22 bij richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur is het de bedoeling dat er een Europees netwerk wordt ingesteld, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande platforms. Het gaat hierbij in elk geval om PRIME, een open forum van managers van Europese infrastructuurbeheerders en de Europese Commissie. De Europese Commissie wordt lid van het netwerk en zal de werkzaamheden ervan ondersteunen en de coördinatie faciliteren.

Artikel 2.11 Bedrijfsplan

Het voorgestelde artikel 2.11 dient ter omzetting van artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn. Artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn ziet op de verplichting voor de infrastructuurbeheerder om een bedrijfsplan vast te stellen. Dat plan bevat ook investerings- en financiële programma's. Het plan moet zodanig worden opgesteld, dat wordt gewaarborgd dat gebruik, aanbod en ontwikkeling van de infrastructuur optimaal en efficiënt zijn, en tevens een financieel evenwicht wordt bereikt en in de middelen voor de verwezenlijking van deze doelstellingen wordt voorzien.

De infrastructuurbeheerder zorgt ervoor dat de bekende spoorwegondernemingen en gerechtigden en, op hun verzoek, potentiële gerechtigden, toegang verkrijgen tot de desbetreffende informatie en in de gelegenheid worden gesteld om zich over de inhoud van het bedrijfsplan wat betreft de toegangs- en gebruiksvoorwaarden en de aard en het aanbieden en ontwikkelen van de infrastructuur, uit te spreken voordat het bedrijfsplan door de infrastructuurbeheerder wordt goedgekeurd.

¹³⁷ Overweging 22 van richtlijn 2016/2370.

Artikel 2.12 Regels over verticaal geïntegreerde onderneming

In een aantal Europese lidstaten zijn de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen juridisch niet (geheel) gescheiden van elkaar. Om in dat geval de (juridische) onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder van spoorwegondernemingen te garanderen, kent de sera-richtlijn een aantal specifieke regels voor zogenaamde verticaal geïntegreerde ondernemingen. Zo mag in een verticaal geïntegreerde onderneming een spoorwegonderneming geen beslissende invloed uitoefenen op de besluitvorming met betrekking tot de essentiële functies. Daarnaast moet ook in een verticaal geïntegreerde onderneming voldoende financiële transparantie in acht worden genomen.

In de definitie die de richtlijn geeft van het begrip verticaal geïntegreerde onderneming wordt duidelijk gemaakt dat er geen sprake is van een verticale geïntegreerde onderneming indien de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming volledig onafhankelijk zijn van elkaar, maar beide wel rechtstreeks onder zeggenschap staan van de Staat. Dat is in Nederland het geval omdat de Staat zowel enig aandeelhouder is van NS als, via Railinfratrust B.V., van ProRail. ProRail is daarnaast volledig onafhankelijk van enige spoorwegonderneming. De bepalingen over verticaal geïntegreerde ondernemingen zijn daarom niet relevant voor de situatie in Nederland. Voorgesteld wordt om bij ministeriële regeling te voorzien in uitvoeringsregels. Artikel 2.12 voorziet in een grondslag daartoe.

Artikel 2.13 Toepassingsgebied

Het voorgestelde artikel 2.13 regelt het toepassingsgebied van paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel. Paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel implementeert die bepalingen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn die betrekking hebben op de rechten en plichten van spoorwegondernemingen. De bepalingen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn die betrekking hebben op een infrastructuurbeheerder zijn omgezet in paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel.

Op grond van artikel 2.13, eerste lid, van het wetsvoorstel is paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel van toepassing op spoorwegondernemingen die spoorvervoerdiensten verrichten op spoorwegen met gebruiksfunctie A, b, C of D.

In artikel 2, eerste lid, van de sera-richtlijn is bepaald dat hoofdstuk II van de richtlijn in beginsel niet van toepassing is op spoorwegondernemingen die enkel stads-, voorstads- of regionale spoorvervoerdiensten exploiteren. Deze uitzonderingsgrond richt zich tot bepaalde spoorwegondernemingen, en niet tot de infrastructuur. Het derde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn biedt een uitzonderingsmogelijkheid voor bepaalde spoorweginfrastructuur/lijnen. Zoals reeds bij artikel 2.2 van dit voorstel is toegelicht geeft artikel 2, derde lid, van de sera-richtlijn de mogelijkheid om de toepassing van de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater, 7 quinquies, 8 en 13 uit te sluiten voor:

- a) lokale en regionale, op zichzelf staande netten voor vervoerdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur;
- b) spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoerdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad;
- c) regionale netten die enkel worden gebruikt voor regionale goederenvervoerdiensten door een spoorwegonderneming die niet onder lid 1 valt, tot het moment dat een andere aanvrager capaciteit op dat net aanvraagt;

- d) spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt.

Na toepassing van de hierboven genoemde uitsluitingsgrond uit de sera-richtlijn geldt paragraaf 2.2.2 van dit wetsvoorstel deels niet voor spoorwegen met gebruiksfunctie E, F, G of H (het derde tot en met vijfde lid). De artikelen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn over het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur (de artikelen 10, 11, 11 bis en 12) gelden, zoals bepaald in het vierde lid van artikel 2.13, wel voor spoorwegen met gebruiksfunctie E en F.

Tevens is bepaald dat enkele bepalingen uit hoofdstuk II van de sera-richtlijn gelden indien een dergelijke spoorwegonderneming onder de directe of indirecte zeggenschap staat van een onderneming of een andere entiteit die andere spoorvervoerdiensten dan stads-, voorstads- en regionale diensten verricht of integreert. De artikelen 4, 5 en 6 van de sera-richtlijn zijn in de hiervoor beschreven situatie wel van toepassing op een spoorwegonderneming die enkel stads-, voorstads- of regionale spoorvervoerdiensten exploiteren en daarom is voor die situatie in het derde lid van het voorgestelde artikel 2.13 geregeld dat de artikelen ter implementatie van de betreffende richtlijnartikelen dan wel van toepassing zijn.

Door het vijfde lid is artikel 10, eerste lid, van de sera-richtlijn geïmplementeerd voor spoorwegen met gebruiksfunctie G. In artikel 10, eerste lid, van de sera-richtlijn is het recht op toegang geregeld tot de spoorweginfrastructuur met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoerdiensten per spoor. In dit artikellid van de sera-richtlijn is uitdrukkelijk geregeld dat dit recht op toegang ook de infrastructuur die meer dan één eindgebruiker bedient of kan bedienen, omvat.

Artikel 13 van de sera-richtlijn gaat over het recht op toegang tot diensten en dienstvoorzieningen (geïmplementeerd in artikel 2.20 van het wetsvoorstel).

Artikel 13 van de sera-richtlijn geldt ook voor spoorwegen met gebruiksfuncties F, G en H. Voor spoorwegen met gebruiksfunctie F en H geldt het recht op toegang tot diensten en dienstvoorzieningen alleen indien die spoorwegen bepaalde eigenschappen hebben. Voor gebruiksfunctie F geldt in lijn met artikel 2, derde lid, van de sera-richtlijn dat artikel 13 van de sera-richtlijn kan worden uitgezonderd voor spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoerdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad. Artikel 13 van de sera-richtlijn geldt aldus wel voor spoorwegen met gebruiksfunctie F indien er (ook) goederenvervoer overheen rijdt. In onderdeel c van het vijfde lid is bepaald dat spoorwegen met gebruiksfunctie H (strikt lokaal, historisch of toeristisch) slechts kunnen worden uitgezonderd van de verplichting om toegang te verlenen tot dienstvoorzieningen indien de bedoelde spoorwegen een op zichzelf staand net voor personenvervoerdiensten vormen. Dit vloeit voort uit artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.14 Onafhankelijkheid spoorwegonderneming

Het voorgestelde artikel 2.14 is de omzetting van artikel 4 van de sera-richtlijn. Dit artikel van de richtlijn stelt regels met betrekking tot bestuurlijke onafhankelijkheid. De lidstaten moeten er op grond van artikel 4 van de sera-richtlijn voor zorgen dat de spoorwegondernemingen die direct of indirect eigendom zijn van of worden beheerd door lidstaten (zoals de NS), op het vlak van bestuur, administratief beheer en interne administratieve, economische en boekhoudkundige controle een onafhankelijke rechtspositie hebben, volgens welke zij in het bijzonder zullen beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding

die gescheiden zijn van die van de Staat. De spoorwegondernemingen die in Nederland spoorwegvervoerdiensten verrichten en gevestigd zijn, zijn meestal een N.V. of een B.V. en soms een stichting. Daarop is Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek staan waarborgen omtrent de onafhankelijke rechtspositie van een onderneming. Mocht een spoorwegonderneming direct of indirect eigendom van de Staat zijn of daardoor worden beheerd, dan verplicht het voorgestelde artikel 2.14 dat een spoorwegonderneming een onafhankelijke rechtspositie moet hebben op het vlak van bestuur, administratief beheer en interne administratieve, economische en boekhoudkundige controle. De spoorwegonderneming moet beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding die gescheiden zijn van die van de Staat. Op dit moment is artikel 4, eerste lid, van de sera-richtlijn omgezet in artikel 29a van de Wet lokaal spoor. Door de bij dit wetsvoorstel gemaakte keuze om de Wet lokaal spoor op te nemen in dit wetsvoorstel is de implementatie van artikel 4, eerste lid, van de richtlijn opgenomen in artikel 2.14 van dit voorstel.

Artikel 2.15 Gescheiden rekeningen

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.15 is de omzetting van artikel 6, derde lid, van de sera-richtlijn. Op grond van artikel 6, derde lid, van de sera-richtlijn moet een lidstaat er zorg voor dragen dat gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd voor de activiteiten met betrekking tot de levering van goederenvervoerdiensten door spoorwegondernemingen enerzijds, en voor personenvervoerdiensten anderzijds. Artikel 6 van de sera-richtlijn is momenteel voor lokale spoorwegen omgezet in artikel 29b van de Wet lokaal spoor.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om zo strikt mogelijk de richtlijnen om te zetten. Om deze reden wordt in het voorgestelde artikel 2.15 de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de sera-richtlijn omgezet met betrekking tot het opstellen van gescheiden winst- en verliesrekeningen. Bij ministeriële regeling kan nadere uitwerking worden gegeven aan de bepalingen van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de sera-richtlijn (het tweede lid). Daarin zal onder meer worden geregeld dat aan de hand van die rekeningen toezicht kan worden gehouden op het verbod om financiële middelen voor bepaalde activiteiten over te dragen naar andere bedrijfsactiviteiten.

Het eerste lid van artikel 6 van de sera-richtlijn wordt uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 2.12 van dit wetsvoorstel. Dit heeft namelijk betrekking op de gescheiden rekeningen tussen vervoer enerzijds en beheer van de spoorweginfrastructuur anderzijds en ziet aldus op de verticaal geïntegreerde ondernemingen waarin die aspecten samenkomen.

Artikel 2.16 Recht op toegang goederenvervoerdiensten

Het voorgestelde artikel 2.16 betreft de omzetting van artikel 10, eerste lid, van de sera-richtlijn. In deze bepaling is het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur geregeld met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoerdiensten. Het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in dit artikel betreft het recht van spoorwegondernemingen om met spoorvoertuigen gebruik te maken van de spoorweginfrastructuur en om toegang te krijgen tot het minimumtoegangspakket. Dit laatste dient ter afbakening van de toegang tot dienstvoorzieningen en aanvullende en ondersteunende diensten. De toegang voor deze diensten wordt geregeld in artikel 2.20 van dit wetsvoorstel.

Hoewel de toegang tot dienstvoorzieningen dus niet in artikel 2.16 worden geregeld, valt onder het in artikel 2.16 opgenomen recht op toegang ook het recht op toegang tot spoorweginfrastructuur die de in bijlage II, punt 2, van de sera-richtlijn genoemde dienstvoorzieningen verbindt. Punt 2 betreft een limitatieve opsomming van de dienstvoorzieningen en daarin verleende diensten, die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket, maar daartoe niet behoren. Het gaat onder meer om vrachtterminals, onderhoudsvoorzieningen en tankinstallaties. Exploitanten zijn verplicht alle spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze toegang te verlenen tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. De «toegang via het spoor» wordt ook tot deze punt 2-diensten gerekend. Hieronder wordt verstaan de toegang per spoor op het terrein van de exploitant waarop de dienstvoorziening is gelegen of de dienst wordt geleverd.

Artikel 2.17 Recht op toegang personenvervoer

Het voorgestelde artikel 2.17, eerste lid, is de omzetting van het tweede lid van artikel 10 van de sera-richtlijn waarmee open toegang voor personenvervoer per spoor is geregeld.

Met het Vierde spoorwegpakket is het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur voor wat betreft personenvervoer uitgebreid. Spoorwegondernemingen hebben sinds 1 januari 2019 voor de dienstregeling die op 14 december 2020 van start is gegaan, de mogelijkheid om binnenlands personenvervoer per trein uit te voeren zonder dat zij beschikken over een openbaar dienstcontract (in Nederland is dat een concessie). Voor internationaal personenvervoer per trein gold vóór 1 januari 2019 al het recht op open toegang.

Thans is open toegang voor personenvervoer voornamelijk geregeld in de Wet personenvervoer 2000. Zoals in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting is toegelicht, kiest de regering er nu voor de regels uit de sera-richtlijn over het gebruik van het spoor onder te brengen in dit wetsvoorstel. De artikelen die ter uitvoering van de sera-richtlijn ten aanzien van open toegang en de beperkingen aan die open toegang, zijn opgenomen in de Wet personenvervoer 2000 (artikelen 19a, 19b en 19c), zijn daarom opgenomen in dit wetsvoorstel.¹³⁸ In artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 staat dat een spoorwegonderneming in Nederland openbaar personenvervoer alleen op basis van een concessie mag uitvoeren. In de thans geldende Wet personenvervoer 2000 is er een verband gelegd tussen de concessieplicht en de uitzondering op die plicht vanwege open toegang. Aan deze concessieplicht en de voorwaarden aan de concessie en de verlening daarvan op grond van de Wet personenvervoer 2000, verandert dit wetsvoorstel niets. Het wetsvoorstel hevelt enkel de bepalingen over open toegang voor personenvervoer over naar het wetsvoorstel.

Artikel 11, eerste lid, van de sera-richtlijn bevat de mogelijkheid om voor personenvervoer het recht op toegang te beperken. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.17 geeft uitvoering aan artikel 11, eerste lid, van de sera-richtlijn en beschrijft in welke gevallen het recht op open toegang voor personenvervoer beperkt is. Daarin ligt ook begrepen de mogelijkheid om op basis van artikel 11 bis van de sera-richtlijn het recht op open toegang te beperken voor hogesnelheidspersonenvervoer. Het recht op open toegang wordt beperkt indien het toegangsrecht het economisch evenwicht van een of meer concessies in gevaar brengt. In

¹³⁸ Kamerstukken 2020/21, 35 664, nr. 3 voor een wijziging van artikel 19a van de Wp 2000.

artikel 2.18 van dit wetsvoorstel is geregeld hoe de ACM vaststelt of dat economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt.

Artikel 2.18 Procedure beperking recht op toegang personenvervoer

In artikel 2.18, eerste lid, van dit wetsvoorstel is het recht op open toegang voor personenvervoer per spoor geregeld. Dat recht wordt beperkt indien door dat recht het economisch evenwicht van een of meer concessies in gevaar komt (artikel 2.17, tweede lid).

In artikel 11, tweede tot en met vierde lid, van de sera-richtlijn is bepaald op basis waarvan de toezichthoudende instantie op verzoek een economische evenwichtsanalyse verricht en het besluit neemt of het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract door de geplande personenvervoerdienst in gevaar zou komen. Het voorgestelde artikel 2.18 van dit wetsvoorstel zet artikel 11, tweede tot en met vierde lid, en artikel 11 bis, tweede lid, van de sera-richtlijn om in nationale regelgeving.

In Nederland is de ACM de toezichthoudende instantie die op verzoek van een of meer betrokken concessieverleners, een of meer betrokken concessiehouders, de Minister of een infrastructuurbeheerder een economische evenwichtsanalyse verricht (het tweede lid). Dat verzoek kan alleen worden gedaan wanneer de betrokken concessieverleners, concessiehouders, de Minister of een infrastructuurbeheerder op de hoogte zijn van de wens van een spoorwegonderneming om een nieuwe personenvervoerdienst te gaan verrichten over spoorweginfrastructuur in Nederland. Daarom is in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.18 bepaald dat een spoorwegonderneming of gerechtigde die toegang wenst tot de spoorweginfrastructuur voor het verrichten van een personenvervoerdienst, die niet deel uitmaakt van een concessie, uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de dienstregeling van het voornemen melding doet aan de ACM en de betrokken infrastructuurbeheerder. De meldingsplicht voor een nieuwe personenvervoerdienst is thans opgenomen in artikel 57, vierde lid, van de huidige Spoorwegwet. De termijn van achttien maanden vloeit voort uit artikel 38 van de sera-richtlijn en houdt verband met de procedure voor de capaciteitsverdeling.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.18 geeft aan dat de ACM op basis van een objectieve, economische evenwichtsanalyse moet vaststellen of het economisch evenwicht van een concessie in gevaar wordt gebracht (artikel 11, tweede lid, van de sera-richtlijn). De ACM doet dit op basis van vooraf bepaalde criteria. De procedure voor de evenwichtstoets en de criteria zijn uitgewerkt in Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Europese Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad. In die uitvoeringsverordening staat dat de ACM wijzigingen van de voorgenomen personenvervoerdienst, zoals een aanpassing van de frequenties, treinpaden, tussenstops of dienstregeling, aan de spoorwegonderneming kan voorstellen waardoor het economische evenwicht van een concessie niet in gevaar komt. Indien een spoorwegonderneming die wijzigingen niet doorvoert, dan is het aan de ACM om daar toezicht op te houden.

In het derde lid van artikel 2.18 is bepaald dat de ACM met inachtneming van de in de vorige zin genoemde uitvoeringshandelingen vaststelt of het economisch evenwicht van een concessie in gevaar wordt gebracht.

Artikel 2.19 Heffing voor het verrichten van personenvervoerdiensten

Het voorgestelde artikel 2.19 komt overeen met artikel 19c van de Wet personenvervoer 2000. Artikel 2.19 betreft omzetting van artikel 12 van de sera-richtlijn. Dit artikel bevat de mogelijkheid voor een concessieverlener om aan spoorwegondernemingen een heffing op te leggen voor de exploitatie van een personenvervoerdienst per spoor op trajecten tussen twee stations in Nederland. Een dergelijke heffing kan de financiële risico's voor concessieverleners bij de verlening van openbare dienstcontracten voor het openbaar personenvervoer per spoor beperken. Deze heffing moet voldoen aan de in de richtlijn genoemde voorwaarden. Spoorwegondernemingen die binnenlandse of internationale personenvervoerdiensten per spoor over dezelfde trajecten verrichten, moeten aan dezelfde heffing worden onderworpen. Achtergrond van een dergelijke heffing is dat door open toegang nieuwe toetreders tot de spoormarkt voor personenvervoer kunnen concurreren met een concessiehouder en niet de concessieverplichtingen (en daarmee een economisch exploitatiemodel) kennen die de concessiehouder op grond van de concessie kent. Daarom kan een heffing, die opgelegd wordt aan de spoorwegonderneming die opereert in open toegang, deze ongelijkheid compenseren. Deze situatie kan zich ook voordoen voor decentraal verleende concessies voor het openbaar personenvervoer per spoor.

De Europese Commissie kan op grond van het vijfde lid van artikel 12 van de sera-richtlijn, op basis van de ervaringen van toezichthoudende instanties, bevoegde autoriteiten en spoorwegondernemingen en op basis van de werkzaamheden van het netwerk van de toezichthoudende instanties (artikel 57, eerste lid, van de richtlijn) maatregelen vaststellen waarin voor wat betreft de heffing de te volgen procedure en criteria nader worden bepaald. Tot op heden heeft de commissie dergelijke maatregelen nog niet vastgesteld. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.19 voorziet in de grondslag voor nadere implementatie van de eisen die artikel 12 van de sera-richtlijn stelt aan het opleggen van de heffing.

In de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 1 juli 2022 betreffende de voortgang van de marktordening van het spoor¹³⁹ is medegedeeld dat er door Ecorys een onderzoek is uitgevoerd naar de heffing bij open toegang.¹⁴⁰ De toepassing van deze heffing is gecompliceerd. Om dit mogelijk te maken zal waarschijnlijk een methodiek ontwikkeld moeten worden. Deze methodiek zou invulling zijn van artikel 12 van de sera richtlijn.

Op dit moment wordt nog onderzoek gedaan naar de heffing open toegang in het kader van de toekomstige marktordening. Hierdoor is niet zeker of de invulling plaats zal vinden of niet. Er wordt op dit moment (zomer 2024) nog ervaring opgedaan met open toegang in Nederland.

Artikel 2.20 Voorwaarden voor toegang tot diensten en dienstvoorzieningen

Het voorgestelde artikel 2.20 betreft omzetting van artikel 13 van de sera-richtlijn.

In het eerste lid van artikel 13 staat de verplichting voor infrastructuurbeheerders om het minimumtoegangspakket op een niet-discriminerende wijze te verlenen. Dit minimumtoegangspakket omvat:

- a) de behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;

¹³⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 984, nr. 989, p.2.

¹⁴⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 984, nr. 989 met kenmerk blg-1038861.

- c) het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
- e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- f) het verkrijgen van informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

Het tweede lid van artikel 2.20 betreft de omzetting van het tweede lid van artikel 13 van de richtlijn en bevat de plicht voor exploitanten van dienstvoorzieningen om aan spoorwegondernemingen toegang te verlenen tot de in bijlage II, punt 2, van de sera-richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten. Punt 2 van deze bijlage betreft een limitatieve opsomming van de dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten, die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket, maar daartoe niet behoren. Het gaat onder meer om passagiersstations, vrachtterminals, onderhoudsvoorzieningen en tankinstallaties. Exploitanten zijn verplicht alle spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze toegang te verlenen tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. De «toegang via het spoor» wordt ook tot deze punt 2-diensten gerekend. Hieronder wordt verstaan de toegang per spoor tot het terrein van de exploitant waarop de dienstvoorziening is gelegen of de dienst wordt geleverd.

Het in het tweede lid van artikel 2.20 opgenomen recht komt slechts toe aan spoorwegondernemingen als bedoeld in artikel 2.1, oftewel spoorwegondernemingen die in het bezit zijn van een spoorwegondernemingsvergunning.

Het derde lid van artikel 2.20 betreft de «aanvullende diensten». Punt 3 van bijlage II bij de sera-richtlijn bevat aanvullende diensten, zoals het voorverwarmen van passagierstreinen. De aanvullende diensten dienen door de exploitant, alleen voor zover hij hierin voorziet, op verzoek op niet-discriminerende wijze te worden aangeboden aan spoorwegondernemingen.

Het vierde lid van artikel 2.20 gaat over «ondersteunende diensten» als bedoeld in punt 4 van bijlage II bij de sera-richtlijn waartoe bijvoorbeeld de technische keuring van rollend materieel wordt gerekend. Een exploitant is – in tegenstelling tot wat bij de aanvullende diensten het geval is – niet verplicht om ondersteunende diensten te verlenen. Indien een exploitant echter besluit om een ondersteunende dienst te verlenen aan een spoorwegonderneming die hierom verzoekt, zal hij deze op niet-discriminerende wijze ook aan alle andere spoorwegondernemingen moeten aanbieden.

Op grond van het vijfde lid van artikel 2.20 van het voorstel worden met inachtneming van artikel 13, derde tot en met zesde lid en negende lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over de verschillende diensten en dienstvoorzieningen. In onderdeel a van het vijfde lid staat dat er in deze regeling regels worden gesteld ter waarborging van de onafhankelijkheid van een exploitant van bepaalde dienstvoorzieningen ingeval die exploitant onder de directe of indirecte zeggenschap staat van een instantie of onderneming die een machtspositie heeft op de nationale markten voor spoorvervoerdiensten waar die voorziening wordt gebruikt. Artikel 13, derde lid, van de sera-richtlijn geeft – wat betreft de infrastructuurbeheerder – aan dat aan deze verplichting geacht wordt te zijn voldaan indien de infrastructuurbeheerder voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid zoals beschreven in artikel 7 van de sera-richtlijn en

geïmplementeerd in paragraaf 2.2.1 van het wetsvoorstel. Zoals beschreven in onderdeel b van het vijfde lid zal deze regeling vervolgens de voorwaarden voor de in het eerste tot en met derde lid bedoelde toegang en levering bevatten en de gevallen waarin die voorwaarden zullen gelden (bijvoorbeeld toegang die op niet-discriminerende wijze moet worden verleend tot diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn of bijvoorbeeld dat bij diezelfde diensten verzoeken slechts kunnen worden afgewezen indien er een levensvatbaar alternatief is). Ook zullen daarin de procedures worden geregeld, zoals wanneer een schriftelijke motivering vereist is.

Op grond van onderdeel c van het voorgestelde vijfde lid worden ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over het voeren en ter inzage leggen van een gescheiden boekhouding of afzonderlijke administratie door een exploitant van een dienstvoorziening. Ter uitvoering van artikel 13, zesde lid, van de sera-richtlijn worden op grond van onderdeel d van het vijfde lid van het voorgestelde artikel regels gesteld over de zogenoemde «use-it-or-lease-it»-bepaling uit de richtlijn. Gedacht kan worden aan regels over wanneer leegstand van een dienstvoorziening begint of geacht wordt aan te vangen, wanneer het recht van de nieuwe huurder eindigt, of wanneer een exploitant kenbaar maakt dat er sprake is van leegstand.

Op grond van het negende lid van artikel 13 van de sera-richtlijn heeft de Europese Commissie maatregelen vastgesteld met betrekking tot de toegang en de te volgen procedure voor het verkrijgen van toegang tot de diensten die worden aangeboden in de in bijlage II, punten 2, 3 en 4, bij de sera-richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen. Deze maatregelen zijn vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Europese Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten. De krachtens het vijfde lid van artikel 2.20 vast te stellen regels mogen geen betrekking hebben op de regels die in de uitvoeringsverordening zijn opgenomen en de regels mogen uiteraard ook niet strijdig zijn met die verordening. De ACM is bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de artikelen 4 tot en met 13 en 15 van uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177.¹⁴¹

In genoemde uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 staat dat ook aanvragers in de zin van de sera-richtlijn voor een spoorwegonderneming toegang kunnen vragen tot de in bijlage II, punt 2, van de sera-richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten. Hiermee wordt recht gedaan aan de praktijk waarin het voorkomt dat gerechtigden ook belang hebben bij het verkrijgen van het recht tot toegang tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om verladers. In het zesde lid van het voorgestelde artikel is daarom bepaald dat de regels op grond van het vijfde lid ook gelden voor de toegang tot dienstvoorzieningen en diensten die door een gerechtigde is aangevraagd.

In het zesde lid van het voorgestelde artikel 2.20 is bepaald dat – zoals de sera-richtlijn dat ook doet – in de ministeriële regeling op grond van het vijfde lid, onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende exploitanten en diensten. Waar dit nodig en mogelijk is, kunnen voor de Nederlandse praktijk in de regeling verhelderingen worden aangebracht over wat onder de verschillende soorten dienstvoorzieningen en diensten wordt verstaan, opdat voor alle partijen die rechten en plichten hebben de rechtszekerheid wordt gediend.

¹⁴¹ Regeling toezicht uitvoeringsverordening toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.

De artikelen 5 en 6 van genoemde uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 bevatten verplichtingen voor exploitanten van dienstenvoorzieningen om transparant te zijn over de voorwaarden voor toegang en voor verlening van diensten. Exploitanten dienen daarom informatie over hun toegangsvoorwaarden en daarbij gehanteerde vergoedingen mee te delen aan de infrastructuurbeheerder. Een alternatief hiervoor is om deze informatie via een link naar de eigen website te ontsluiten, waar de informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden.

Het zevende en achtste lid van dit artikel betreffen geen omzetting van de sera-richtlijn. Deze artikelleden gaan over ex ante toezicht door de ACM op tarieven en voorwaarden die door exploitanten van bepaalde dienstvoorzieningen worden gehanteerd. De artikelleden zeven en acht van artikel 2.20 vervangen de artikelen 68b en 68c van de Spoorwegwet. Deze artikelen van de Spoorwegwet zijn ingevoegd bij amendement.¹⁴² Met dit amendement is ex ante toezicht door de ACM ingevoerd op tarieven en voorwaarden die door exploitanten van bepaalde dienstvoorzieningen worden gehanteerd. Bij dienstvoorzieningen gaat het om voorzieningen zoals opgenomen in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, bij de richtlijn. Hierbij valt te denken aan toegang tot passagiersstations, waaronder de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van reisinformatie en voorzieningen voor ticketverkoop. Ook kan gedacht worden aan andere aanvullende diensten en voorzieningen waarvan bijvoorbeeld andere spoorwegondernemingen afhankelijk zijn of waarmee een kostenvoordeel behaald kan worden.

De mogelijkheid van ex ante toetsing bestaat naast de mogelijkheid van ex-post toezicht door de ACM inzake de voorwaarden en tarieven waartegen andere spoorwegondernemingen gebruik kunnen maken van dienstvoorzieningen. Door het amendement is daar ex ante toezicht door de ACM aan toegevoegd. Transparante en evenwichtige prijzen en voorwaarden die op voorhand getoetst zijn door de ACM, kunnen voorkomen dat er achteraf gerechtelijke procedures worden opgestart over de hoogte van de tarieven of het niet tijdig bieden van transparantie over deze tarieven. Het is van belang dat een exploitant van dienstvoorzieningen redelijke tarieven vraagt van de andere spoorwegondernemingen. De bewijslast daarvoor ligt bij de partij die het tarief voorstelt. De ACM is bevoegd om de redelijkheid van de tarieven te toetsen en voorts, om aan de tarieven nadere regels te stellen. Indien andere spoorwegondernemingen te hoge of anderszins onredelijke tarieven zouden betalen voor de dienstvoorzieningen dan heeft dat gevolgen voor het level playing field. In artikel 68c van de huidige Spoorwegwet is uitvoerig de procedure voor de ex ante toetsing beschreven. In lijn met de ontwerpprincipes van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om gedetailleerde regels zoveel mogelijk in een ministeriële regeling op te nemen. Het voorgestelde achtste lid van artikel 2.20 voorziet in een grondslag voor een ministeriële regeling waarin regels kunnen worden opgenomen over de procedure van de ex ante toetsing.

Ten aanzien van deze goedkeuringsbevoegdheid van de ACM wordt voorgesteld om deze niet van toepassing te laten zijn op ProRail (als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur). Op grond van dit artikel worden de voorwaarden en tarieven voor een zgn. categorie II dienst of dienstvoorziening in het kader van een aanbesteding van een regionale concessie voor openbaar vervoer per trein vooraf goedgekeurd door de ACM. De goedkeuringsbevoegdheid is bij amendement in de wet opgenomen na geconstateerde onregelmatigheden tijdens een aanbesteding van een vervoerconcessie in Noord-Limburg. De goedkeuring is

¹⁴² Kamerstukken II 2014/15, 33 965, nr. 10.

bedoeld om toezicht te houden op de voorwaarden en tarieven van commerciële partijen die als enig exploitant een dienst(voorziening) op één bepaalde locatie aanbieden, en die zelf ook kunnen meedingen in de betreffende aanbesteding. Tarieven en voorwaarden van de door ProRail aangeboden diensten en voorzieningen worden op grond van artikel 2.23 van dit wetsvoorstel echter tijdig bekendgemaakt in de netverklaring en vallen onder toezicht van de ACM.

Artikel 2.21 Spoorwegondernemingsvergunning

Het voorgestelde artikel 2.21 dient ter implementatie van hoofdstuk III van de sera-richtlijn. Hoofdstuk III van deze richtlijn regelt de verlening van een vergunning ter verrichting van spoorvervoerdiensten door spoorwegondernemingen. In dat hoofdstuk worden tevens eisen gesteld aan de vergunningverlenende instantie. Daarnaast zijn voorwaarden gesteld waaraan een onderneming moet voldoen om een vergunning te verkrijgen. Voorts zijn eisen opgenomen met betrekking tot de geldigheid van de vergunning.

In de huidige Spoorwegwet wordt voor die vergunning het begrip «bedrijfsvergunning» gebezigd. Het begrip «bedrijfsvergunning» komt in de sera-richtlijn niet voor. Vanwege het ontwerpprincipes van het wetsvoorstel om zo dicht mogelijk bij de terminologie van de richtlijnen aan te sluiten, wordt in dit wetsvoorstel een andere aanduiding voor deze vergunning gebruikt, namelijk de «spoorwegondernemingsvergunning».

In het tweede lid van artikel 2 van de sera-richtlijn is bepaald dat een lidstaat van het toepassingsgebied van hoofdstuk III ondernemingen kan uitsluiten die:

- a) spoorvervoerdiensten voor passagiers op een lokale of regionale, op zichzelf staande spoorweginfrastructuur exploiteren;
- b) spoorvervoerdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad exploiteren;
- c) regionale spoorvervoerdiensten voor goederen exploiteren;
- d) goederenvervoerdiensten exploiteren op spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt.

Uit deze uitsluitingsgronden volgt het toepassingsbereik van artikel 2.21, zoals neergelegd in het eerste en tweede lid. De spoorwegen met gebruiksfunctie E, F, G of H zijn volledig uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie D geldt dat daarvoor in beginsel een spoorwegondernemingsvergunning verplicht is, behalve wanneer sprake is van een op zichzelf staand net voor personenvervoerdiensten.

Hoofdstuk III van de sera-richtlijn is in de huidige Spoorwegwet geïmplementeerd in verschillende artikelen, 27, 28, 29, 30, 31 en 33. Ter uitwerking van deze wettelijke bepalingen zijn regels over de bedrijfsvergunning thans opgenomen in het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen.

Het voorgestelde artikel 2.21 brengt alle elementen van de vergunningverlening aan ondernemingen samen in één artikel. Het zesde lid geeft een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de richtlijn regels te stellen inzake de vereisten aan de vergunning, de vergunningverlening en de mogelijke intrekking en schorsing van de vergunning. De richtlijn geeft wel enige beleidsmatige ruimte om de regels inzake de vereisten aan de vergunning in te vullen. Vandaar dat ervoor gekozen is om de regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te leggen.

Zoals hierboven is beschreven wordt in het wetsvoorstel zo strikt mogelijk aangesloten bij het toepassingsgebied van hoofdstuk III van de sera-richtlijn. Daardoor is het niet langer nodig om een beperkte bedrijfsvergunning te kunnen verstrekken, zoals dat op grond van artikel 28, tweede lid, van de huidige Spoorwegwet en de regels in het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen, wel kan. In artikel 8 van dat besluit is bijvoorbeeld bepaald dat voor bepaalde activiteiten volstaan kan worden met een beperkte bedrijfsvergunning, waarvoor minder strenge eisen gelden. Het betreft activiteiten zoals rangeerwerkzaamheden, deelnemen aan het spoorverkeer zonder vervoer te verrichten en bepaalde onderhoudswerkzaamheden. Door de striktere aansluiting bij het toepassingsbereik van hoofdstuk III van de sera-richtlijn is die beperkte bedrijfsvergunning niet meer nodig, omdat de genoemde activiteiten niet onder de reikwijdte van hoofdstuk III van de richtlijn vallen. Rangeerwerkzaamheden en bepaalde onderhoudswerkzaamheden zijn immers geen spoorvervoerdiensten, waardoor zij buiten de reikwijdte van de in het eerste lid van artikel 2.21 opgenomen vergunningplicht vallen.

Artikel 2.22 Toepassingsgebied

Artikel 2.22 van het wetsvoorstel regelt het toepassingsgebied van afdeling 2.4 van het wetsvoorstel. In afdeling 2.4 van het wetsvoorstel is hoofdstuk IV van de sera-richtlijn geïmplementeerd. Hoofdstuk IV van de sera-richtlijn gaat over de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het toepassingsbereik van de sera-richtlijn reeds toegelicht. In het derde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn is bepaald dat een lidstaat van het toepassingsgebied van hoofdstuk IV kan uitsluiten: lokale en regionale, op zichzelf staande netten voor vervoerdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur (komt overeen met de gebruiksfuncties D, E en H); spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoerdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad (komt overeen met gebruiksfunctie F); regionale netten die enkel worden gebruikt voor regionale goederenvervoerdiensten door een spoorwegonderneming die niet onder het eerste lid van artikel 2 van de richtlijn valt, tot het moment dat een andere aanvrager capaciteit op dat net aanvraagt; spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt (komt overeen met gebruiksfunctie G).

In artikel 2.22, eerste lid, van dit wetsvoorstel, is in lijn met de sera-richtlijn ervoor gekozen om de afdeling 2.4 van het wetsvoorstel uitsluitend van toepassing te laten zijn op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie D geldt op grond van het tweede lid echter dat zij buiten het toepassingsbereik van deze afdeling vallen wanneer sprake is van een op zichzelf staand net voor personenvervoerdiensten.

In het derde lid van artikel 2.22 is gebruik gemaakt van de mogelijkheid die in artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn is opgenomen. In dat vierde lid staat dat een lidstaat lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt, kan uitsluiten van de toepassing van hoofdstuk IV van de sera-richtlijn. De lidstaten die gebruik willen maken van deze mogelijkheid, moeten de Europese Commissie in kennis stellen van hun voornemen om dergelijke spoorlijnen uit te sluiten. Na die in kennisstelling kunnen bij ministeriële

regeling dergelijke spoorlijnen worden aangewezen waar afdeling 2.3 van het wetsvoorstel niet op van toepassing is.

Artikel 2.23 Netverklaring

Het voorgestelde artikel 2.23 betreft omzetting van de artikelen 27 en 41 van de sera-richtlijn. In artikel 27, eerste lid, van de sera-richtlijn staat dat een infrastructuurbeheerder na overleg met de betrokken spoorwegondernemingen en gerechtigden een netverklaring opstelt en deze verklaring bekendmaakt, welke te verkrijgen is tegen betaling van een vergoeding die de kosten van bekendmaking ervan niet mag overschrijden. Deze verplichting is neergelegd in het eerste lid van het voorgestelde artikel en staat nu in artikel 58, eerste lid van de Spoorwegwet.

In het voorgestelde tweede lid is bepaald dat bij ministeriële regeling ter uitvoering van hoofdstuk IV van de sera-richtlijn nadere regels worden gesteld over de inhoud van de netverklaring. Die regels strekken bijvoorbeeld tot implementatie van artikel 41, tweede lid, van de sera-richtlijn waarin staat dat de netverklaring voorwaarden kan bevatten om ervoor te zorgen dat aan de gerechtvaardigde verwachtingen van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van zijn toekomstige inkomsten en het toekomstig gebruik van de spoorweginfrastructuur wordt voldaan. Deze maatregelen mogen slechts betrekking hebben op het vragen van financiële garanties aan spoorwegondernemingen en gerechtigden, die een passend niveau, dat in verhouding staat tot het beoogde bedrijfsactiviteitsniveau van de betreffende spoorwegonderneming of gerechtigde, niet mogen overschrijden en op de mogelijkheid om reglementaire offertes voor infrastructuurcapaciteit in te dienen. De maatregelen dienen passend, transparant en non-discriminatoir te zijn.

De ministeriële regeling zal ook ter implementatie van artikel 29, eerste lid, derde alinea, van de sera-richtlijn regels bevatten waarin staat dat een lidstaat ervoor zorgt dat de netverklaring het heffingskader en de heffingsvoorschriften bevat, of dat in de netverklaring een website is vermeld waarop het heffingskader en de heffingsvoorschriften worden bekendgemaakt.

De ministeriële regeling zal tevens regels bevatten over de beschikbaarstelling en bekendmaking van de netverklaring, onder meer ter implementatie van artikel 27, vierde lid, van de sera-richtlijn. Zo zal de inhoud van de netverklaring moeten voldoen aan de eisen opgenomen in Bijlage IV bij de richtlijn.

Artikel 2.24 Toegangsovereenkomst

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.24 regelt dat een spoorwegonderneming en een infrastructuurbeheerder een toegangsovereenkomst sluiten over het gebruik van de spoorweginfrastructuur waarvoor die beheerder verantwoordelijk is. Daarnaast komt in het artikel tot uitdrukking dat een dergelijke toegangsovereenkomst vereist is om gebruik te mogen maken van de spoorwegen waarop deze afdeling van toepassing is.

Het eerste lid van artikel 2.24 bepaalt tevens dat een toegangsovereenkomst moet voldoen aan het bepaalde in artikel 28 van de sera-richtlijn. Artikel 28 van de sera-richtlijn bepaalt dat de tussen spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder te sluiten overeenkomsten geen discriminerende en oneerlijke voorwaarden mogen bevatten en dat zij transparant dienen te zijn.

De toegangsovereenkomst moet inzicht geven in de kwaliteit van de beschikbare spoorweginfrastructuur en de vergoeding die een spoorwegonderneming daarvoor verschuldigd is. Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.24 kan een toegangsovereenkomst niet worden gesloten wanneer de betreffende spoorwegonderneming niet beschikt over een geldig uniek veiligheidscertificaat. Dat is noodzakelijk om de beheerder in staat te stellen zeker te krijgen dat de spoorwegonderneming veilig gebruik kan maken van de spoorweginfrastructuur.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.24 is artikel 38, tweede lid, van de sera-richtlijn geïmplementeerd en wordt bepaald dat de capaciteit in de vorm van treinpaden voor de duur van maximaal één dienstregelperiode wordt verdeeld.

Onverminderd de wettelijke bepalingen die de rechtsverhouding tussen infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming nader normeren, kunnen volgens het voorgestelde vierde lid, onderdeel a, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de op de toegangsovereenkomst (en capaciteitsovereenkomst, zie artikel 2.25, tweede lid) betrekking hebbende algemene voorwaarden. Als dat is gebeurd, moet de infrastructuurbeheerder die regels hanteren bij de algemene voorwaarden. Te denken valt aan:

- het tijdstip waarop de overeenkomst aanvangt te werken en de duur van de periode waarvoor deze is gesloten;
- de aard en de omvang van de wederzijdse rechten en verplichtingen voor zover deze niet reeds bij of krachtens deze wet zijn bepaald;
- de te verlenen diensten, waaronder de kwaliteit van de infrastructuur;
- de door partijen te volgen procedures;
- de controle op de naleving van de overeenkomst, waaronder de controle op de wederzijdse prestaties en op de juistheid van de daarvoor in rekening gebrachte vergoedingen, alsmede de verplichting tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van deze controle;
- de beëindiging van de overeenkomst.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van het vierde lid van artikel 2.25 kan tevens geregeld worden dat een infrastructuurbeheerder in de toegangsovereenkomst of de capaciteitsovereenkomst zal vastleggen dat voor het gebruik van infrastructuurcapaciteit voor het in opdracht van de infrastructuurbeheerder uit te voeren werkzaamheden op of aan infrastructuur een vergoeding van nihil wordt berekend. Op deze wijze kan voorkomen worden dat een spoorwegonderneming, bijvoorbeeld een door de infrastructuurbeheerder gecontracteerde aannemer, vergoeding moet betalen die de infrastructuurbeheerder vervolgens via de aanneemsom weer compenseert. Een dergelijke geldstroom is niet zinvol.

Artikel 2.25 Capaciteitsovereenkomst

Ook andere partijen dan spoorwegondernemingen kunnen belang hebben bij het verkrijgen van infrastructuurcapaciteit. Die andere partijen, in het wetsvoorstel gedefinieerd als gerechtigden, kunnen daartoe een in artikel 2.25 bedoelde capaciteitsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder sluiten.

Door in het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.25, het derde en vierde lid van het voorgaande artikel van toepassing te verklaren wordt verzekerd dat ook voor de capaciteitsovereenkomst de toe te delen capaciteit wordt beperkt tot één dienstregelperiode en kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 2.26 Vergoeding minimumtoegangspakket en extra heffingen, bijtelling en korting minimumtoegangspakket

Een spoorwegonderneming die met een infrastructuurbeheerder een toegangsovereenkomst sluit, is voor het gebruik van spoorweginfrastructuur aan de infrastructuurbeheerder ten minste een vergoeding voor het gebruik van infrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket, bedoeld in artikel 31, derde lid, juncto bijlage II, punt 1, van de richtlijn, verschuldigd. Dat een spoorwegonderneming deze vergoeding verschuldigd is, is opgenomen in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.26. In de sera-richtlijn wordt het begrip «heffing» gebruikt voor het bedrag dat een spoorwegonderneming verschuldigd is voor het verkrijgen van het minimumtoegangspakket. Net als in de huidige spoorwegwet wordt in dit wetsvoorstel het begrip «vergoeding» gebruikt voor het bedrag dat een spoorwegonderneming verschuldigd is voor het verkrijgen van het minimumtoegangspakket.¹⁴³

Een heffingsbeginsel van de sera-richtlijn is dat de heffing voor het minimumtoegangspakket gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Dat beginsel is vastgelegd in het tweede lid van artikel 2.26. Op grond van artikel 31, derde lid, van de sera-richtlijn heeft de Europese Commissie Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (hierna: uitvoeringsverordening 2015/909) vastgesteld. In die uitvoeringsverordening zijn de modaliteiten vastgelegd voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien met het oog op de vaststelling van de heffing voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt.

Op basis van artikel 29, eerste lid, van de sera-richtlijn dient een lidstaat voor de heffing voor het gebruik van infrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket een heffingskader op te stellen, dat gebaseerd is op de heffingsbeginselen uit artikel 31 van de richtlijn. Op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel 2.26 wordt dat kader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgelegd. In het vierde lid van artikel 2.26 is bepaald dat het kader, bedoeld in het derde lid, tevens een prestatieregeling als bedoeld in artikel 35 van de sera-richtlijn, zal omvatten. De prestatieregeling moeten spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder ertoe aanzetten om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de spoorweginfrastructuur te verbeteren. Dit betreft de operatie op het spoor. De infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen hebben hiervan (gedetailleerde) kennis. Verbetering van de operatie vereist daarom dat die prestatieregeling door de infrastructuurbeheerder in overeenstemming met de spoorwegondernemingen vastgesteld wordt. Dit is eveneens conform de sera-richtlijn (bijlage VI, punt 2, onder a). De omstandigheden waaronder de operatie plaatsvindt zijn daarnaast moeilijk te voorspellen en kunnen snel veranderen. In het heffingskader, dat op grond van het derde lid van artikel 2.26 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld, worden tevens kaderstellende regels opgenomen over de door de infrastructuurbeheerder met de spoorwegondernemingen overeen te komen prestatieregeling. In aanvulling op de heffing voor het minimumtoegangspakket en de verplichte prestatieregeling bieden de artikelen 32, 33, 34 en 36 van de sera-richtlijn aan de lidstaten de mogelijkheid om extra heffingen, bijtellingen en kortingen toe te passen. De mogelijkheden om extra heffingen, bijtellingen en kortingen toe te passen, zijn opgenomen in het vijfde lid van artikel 2.26 van het

¹⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 33 965, nr. 3, p. 4.

wetsvoorstel. Op grond van het zesde lid van artikel 2.26 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden over de toepassing van extra heffingen, bijtellingen en kortingen. Er kan bijvoorbeeld een «schaarsteheffing» voor het capaciteitsgebrek van gespecificeerde spoorweginfrastructuur tijdens periodes van overbelasting worden opgelegd (artikel 31, vierde lid, van de sera-richtlijn). Ook is de oplegging van een heffing mogelijk in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie (artikel 31, vijfde lid, van de sera-richtlijn en het vijfde lid, onderdeel a). Tevens is een extra bijtelling mogelijk om zo volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen (artikel 32, eerste lid, van de sera-richtlijn en het vijfde lid, onderdeel c) of ter dekking van door een ander dan de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten van investeringsprojecten (artikel 32, derde lid, van de sera-richtlijn en het vijfde lid, onderdeel d).

Indien er regels zijn opgesteld over de heffingen, bedoeld in de artikelen 32 tot en met 36 van de sera-richtlijn, maken die regels eveneens onderdeel uit van het heffingskader.

De sera-richtlijn laat de lidstaten de vrijheid om deze aanvullende heffingen, bijtellingen en kortingen wel of niet in te voeren. Dit vereist beleidsmatige keuzes. Een keuze kan ook zijn om ter zake geen regeling te treffen. Hier bestaat dus geen verplichting, maar alleen een optie om nadere regels te treffen. De aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen zijn dus alleen aan de orde wanneer daartoe bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur, op grond van het voorgestelde zesde lid van artikel 2.26, regels zijn gesteld.

Artikel 36 van de sera-richtlijn staat het infrastructuurbeheerders toe om een «reserveringsheffing» op te leggen voor niet gebruikte capaciteit voor aanvragers aan wie een treinpad is toegewezen. Opgemerkt dient te worden dat artikel 36, derde volzin, van de sera-richtlijn de infrastructuurbeheerder verplicht tot het toepassen van een (passende) heffing op niet gebruikte capaciteit voor aanvragers aan wie een treinpad is verdeeld, indien zij regelmatig nalaten de verdeelde paden of delen daarvan te gebruiken. Over de vaststelling van zulke nalatigheid van gebruik van verdeelde capaciteit moet de infrastructuurbeheerder criteria opstellen die opgenomen moeten worden in de netverklaring.

Bij de vaststelling van de vergoeding via het heffingskader en de heffingsvoorschriften mag onderscheid worden gemaakt tussen de marktsegmenten, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de richtlijn. De ACM ziet toe op de correcte toepassing van de heffingen.

De in het zesde lid aangeduide regels kunnen betrekking hebben op de gevallen waarin de heffingen (bedoeld in de artikelen 32, eerste en derde lid, en 36 van de sera-richtlijn), de kortingen (bedoeld in artikel 33 van de sera-richtlijn) en de bijtelling mogelijk zijn, de wijze van berekenen, de hoogte en looptijd van de heffingen, differentiatie tussen marktsegmenten en eventuele andere voorwaarden.

In het voorgestelde zevende lid is erin voorzien dat de heffingen evenredig mogen worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten. Hierdoor wordt voorkomen dat er fluctuaties ontstaan van jaar tot jaar. Dit lid dient ter implementatie van artikel 31, zesde lid, van de sera-richtlijn.

Het achtste lid van artikel 2.26 regelt dat de spoorwegonderneming die gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur, de in artikel 2.26 bedoelde heffingen of bijtellingen aan de infrastructuurbeheerder verschuldigd is. De infrastructuurbeheerder moet met het oog hierop in de met de

spoorwegondernemingen af te sluiten toegangsovereenkomst bedingen opnemen ter zake.

De wijze waarop de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, op grond van het voorgestelde artikel 2.26, wordt vastgesteld zal niet afwijken van de wijze waarop dat thans gebeurt op grond van artikel 62 van de huidige Spoorwegwet.

In artikel 51 van de sera-richtlijn staat dat een infrastructuurbeheerder, na de afronding van een capaciteitsanalyse als bedoeld in artikel 50 van die richtlijn een capaciteitsvergrotingsplan moet opstellen. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 2.29, tweede lid, van dit voorstel worden regels gesteld over dat capaciteitsvergrotingsplan. In artikel 51, derde lid, van de sera-richtlijn staat dat een infrastructuurbeheerder de oplegging van een «schaarsteheffing» als bedoeld in artikel 31, vierde lid, van de sera-richtlijn moet staken als de beheerder geen capaciteitsvergrotingsplan voorlegt of talmt met de uitvoering daarvan. De mogelijkheid om een «schaarsteheffing» op te leggen is opgenomen in het vijfde lid, onderdeel a, van artikel 2.27. De verplichting voor de infrastructuurbeheerder om de oplegging van de «schaarsteheffing» te staken, is opgenomen in het negende lid van artikel 2.26. In het tiende lid van artikel 2.26 zijn overeenkomstig het vierde lid van artikel 51 van de sera-richtlijn de omstandigheden genoemd waaronder hij de oplegging van de «schaarsteheffing» niet hoeft te staken, bijvoorbeeld in het geval van overmacht. Daartoe heeft de infrastructuurbeheerder wel goedkeuring van de ACM nodig. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de procedure rondom deze goedkeuring van de ACM (het elfde lid).

Artikel 2.27 Infrastructuurkosten en methode van toerekening

In artikel 30, eerste lid, van de sera-richtlijn staat dat een lidstaat zorg moet dragen voor prikkels om de kosten voor het verstrekken van het minimumtoegangspakket en de vergoedingen voor het gebruik van spoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket voor spoorwegondernemingen zo laag mogelijk te houden. Deze richtlijnbeeping is omgezet in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.27 en geldt daarmee voor alle infrastructuurbeheerders in de zin van de sera-richtlijn.

In het tweede lid van artikel 2.27 is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur concrete prikkels aan de infrastructuurbeheerder op te leggen om te voldoen aan het eerste lid van artikel 2.27. De inhoud van de algemene maatregel van bestuur zal moeten voldoen aan het bepaalde in artikel 30, vierde lid, van de sera-richtlijn. In dat vierde lid staat dat de beslissing om een prikkel op te leggen, gebaseerd moet zijn op een analyse van de mogelijke kostenreducties.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 2.27 betreft omzetting van artikel 30, achtste lid, van de sera-richtlijn. Op grond van die richtlijnbeeping is een infrastructuurbeheerder verplicht een methode op te stellen voor toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket.

Artikel 30, achtste lid, van de sera-richtlijn maakt het de lidstaat mogelijk de methode voor toerekening te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure ex ante. Op basis van hiervan is in het voorgestelde vierde lid van artikel 2.27 bepaald dat de toerekeningsmethode, opgesteld door de infrastructuurbeheerder, de goedkeuring behoeft van de ACM. Op de

voorbereiding van de goedkeuring door de ACM is de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het vijfde lid van artikel 2.27 strekt ter implementatie van artikel 31, tweede lid, van de sera-richtlijn, dat bepaalt dat de infrastructuurbeheerder aan de spoorwegondernemingen moet kunnen aantonen dat de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur voldoen aan de methode van kostentoerekening, het heffingskader en de heffingsvoorschriften. De informatieplicht aan de toezichthouder loopt via hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel. De infrastructuurbeheerder moet op grond van artikel 31, eerste lid, van de sera-richtlijn de heffingen aanwenden om hun onderneming van middelen te voorzien. Dit is in het zesde lid van artikel 2.28 geïmplementeerd.

In artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn staat dat de bevoegde autoriteit en de infrastructuurbeheerder een beheersovereenkomst van ten minste vijf jaar moeten afsluiten en dat die overeenkomst moet voldoen aan de in bijlage V bij de sera-richtlijn genoemde beginselen en parameters. Volgens bijlage V moet een beheersovereenkomst onder meer het volgende bevatten:

- de infrastructuur en de voorzieningen waarop de overeenkomst van toepassing is, waarbij alle aspecten in verband met het beheer van de infrastructuur, waaronder het onderhoud en de vernieuwing van de bestaande infrastructuur, worden beschreven, inclusief de aanleg van nieuwe infrastructuur;
- de structuur van de vergoedingen of toegewezen middelen voor de infrastructuurdiensten, voor onderhoud en vervanging en voor het wegwerken van de bestaande onderhouds- en vervangingsachterstand;
- gebruikersgerichte prestatiedoelstellingen in de vorm van indicatoren en kwaliteitscriteria;
- de omvang van de onderhoudsachterstand.

Om artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn ook te laten gelden voor andere infrastructuurbeheerders is dat met het voorgestelde zevende omgezet.

In het achtste lid van artikel 30 van de sera-richtlijn is de verplichting opgelegd voor infrastructuurbeheerders om een register aan te leggen en bij te houden ten aanzien van hun activa, en van de door hen beheerde activa, dat wordt gebruikt om de financieringsbehoeften voor vernieuwing of vervanging van deze activa te ramen. In het register dient daarnaast gedetailleerde informatie over de uitgaven voor vernieuwing en verbetering van de infrastructuur te zijn opgenomen.

Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het voorgestelde negende lid nadere voorschriften worden gesteld betreffende de goedkeuring bedoeld in het vierde lid en de te hanteren procedure. De nadere voorschriften kunnen onder meer de materiële en formele aspecten van de procedure, zoals toetsingscriteria, hoor en wederhoor en termijnen, bevatten.

Artikel 2.28 Vergoeding diensten en dienstvoorzieningen

Exploitanten van dienstvoorzieningen moeten op grond van de sera-richtlijn de heffingen die zij in rekening brengen, aanwenden om hun onderneming van middelen te voorzien. Deze verplichting is omgezet in het eerste lid van het voorgestelde artikel. De sera-richtlijn bevat regels over de manier waarop de heffingen voor de verleende toegang tot

bepaalde spoorweginfrastructuur, de dienstvoorzieningen en de verlening van diensten in rekening mogen worden gebracht (artikel 31 van de sera-richtlijn). In dit wetsvoorstel wordt het begrip «vergoedingen» gebruikt in plaats van het begrip «heffingen».

Voor het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening in de zin van bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn, alsmede voor de daarbinnen te leveren diensten geldt een tariefmaximum van «kosten vermeerderd met redelijke winst». De basis voor deze bepaling is artikel 31, zevende en achtste lid, van de sera-richtlijn en is opgenomen in het tweede lid van artikel 2.28 van het voorstel. Voor de in de punten 3 en 4 van bijlage II vermelde aanvullende onderscheidenlijk ondersteunende diensten geldt hetzelfde uitgangspunt van «kosten vermeerderd met redelijke winst», indien de dienst slechts door één exploitant wordt aangeboden (het vierde lid). Het antwoord op de vraag of hiervan sprake is, zal in de loop van de tijd kunnen verschillen, bijvoorbeeld door het toe- of uittreden van exploitanten. Hierbij wordt er overigens wel uitgegaan van een exploitant in Nederland.

In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om de vergoeding voor het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, en de dienst in die voorziening met de extra heffingen, de bijtelling, de aftrek en de korting, bedoeld in artikel 2.26 van het voorstel te verhogen. Deze mogelijkheid volgt niet expliciet uit de sera-richtlijn, maar de mogelijkheid wordt gezien als een instrument om de kwaliteit van de toegangverlening tot dienstvoorzieningen en de verlening van de diensten in die voorzieningen te verbeteren. Bovendien wordt bijvoorbeeld ten aanzien van de prestatieregeling in artikel 35 van de sera-richtlijn wel aangegeven dat het gaat om het verbeteren van de prestaties van het spoorwegnet. Ook de dienstvoorzieningen zijn van belang voor die prestaties van het gehele net. Uiteraard mag het opleggen van deze extra heffingen en dergelijke er niet toe leiden dat het tariefmaximum, bepaald door het tweede lid, wordt overschreden.

Op grond van het voorgestelde vijfde lid worden regels vastgesteld over de voorwaarden en methoden van berekening van heffingen bij de verlening van toegang tot de diensten en dienstvoorzieningen.

In het zesde lid van het voorgestelde artikel 2.28 staat dat de voorwaarden en methoden van de berekening van vergoedingen, net zoals in de sera-richtlijn is voorgeschreven, kunnen verschillen per soort dienst of soort exploitant.

De sera-richtlijn stelt ook eisen aan de verantwoording van de exploitant over de in rekening gebrachte heffingen. In artikel 31, tweede lid, van de sera-richtlijn is bepaald dat exploitanten van dienstvoorzieningen desgevraagd aan spoorwegondernemingen moeten aantonen dat de vergoedingen, die daadwerkelijk aan die spoorwegondernemingen in rekening zijn gebracht, voldoen aan de voorwaarden en methoden van berekening van vergoedingen en indien van toepassing schalen zoals vastgelegd in de netverklaring. Deze verplichting is geïmplementeerd in het voorgestelde zevende lid van artikel 2.28.

Het achtste lid hangt samen met artikel 2.20, derde lid, van dit voorstel. In het derde lid van artikel 2.20 staat dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat naast spoorwegonderneming ook gerechtigden toegang kunnen vragen tot bepaalde dienstvoorzieningen en de in die voorzieningen aangeboden diensten. Het achtste lid van artikel 2.28 bepaalt dat de voorschriften in artikel 2.28 over de vergoeding voor die dienstvoorzieningen en diensten dan van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 2.29 Verdeling infrastructuurcapaciteit

Het eerste lid van artikel 2.29 dient ter omzetting van artikel 39, eerste lid, vierde zin van de sera-richtlijn, waarin is bepaald dat een infrastructuurbeheerder zorg moet dragen dat de infrastructuurcapaciteit op een eerlijke, niet-discriminerende wijze wordt verdeeld. Thans is deze verplichting voor infrastructuurbeheerders vastgelegd in artikel 4, eerste lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

Met dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om deze fundamentele bepaling uit de richtlijn over de verdeling van infrastructuurcapaciteit op wetsniveau vast te leggen.

In dit voorstel wordt volstaan met een algemene grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met inachtneming van de relevante afdeling van de sera-richtlijn nadere regels te stellen over de verdeling van infrastructuurcapaciteit.

Op grond hiervan kunnen regels worden gesteld die invulling geven aan de door de sera-richtlijn geboden ruimte voor nationale keuzes, zoals op dit moment ook is gedaan in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Voorgesteld wordt om in het tweede lid van artikel 2.29 een algemene grondslag voor de uitwerking van de regels over capaciteitsverdeling in de sera-richtlijn op te nemen omdat, zoals in paragraaf 7.5 is toegelicht, er op dit moment ontwikkelingen zijn rondom de EU-regels over capaciteitsverdeling. Uit het voorstel voor nieuwe EU-regelgeving over capaciteitsverdeling blijkt dat dit voorstel ook wijzigingen bevat van de artikelen over capaciteitsverdeling in de sera-richtlijn.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 2.29 is nieuw ten opzichte van de huidige Spoorwegwet. Met dit artikellid wordt geregeld dat een infrastructuurbeheerder geen capaciteit aan een spoorwegonderneming mag verdelen, indien de door de spoorwegonderneming gevraagde capaciteit het economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt. In artikel 2.18 van dit voorstel is bepaald dat het aan de ACM is om op aanvraag vast te stellen of voorgenomen vervoer het economisch evenwicht van een concessie in gevaar kan brengen. In de huidige Spoorwegwet is deze consequentie niet zo expliciet in de wet vastgelegd, maar volgt deze onder andere uit artikel 27, tweede lid, onderdeel e. Strekking van zowel de huidige Spoorwegwet als dit wetsvoorstel is daarmee dat een spoorwegonderneming of gerechtigde geen aanspraak op capaciteit kan maken wanneer de toetsing van het economisch evenwicht door de ACM heeft geleid tot het oordeel dat de het gemelde vervoer zou leiden tot een verstoring van het economisch evenwicht van een concessie. Het voorgestelde vierde lid legt die consequentie wel in de nieuwe Spoorwegwet vast. De infrastructuurbeheerder hoeft bij de capaciteitsverdeling niet te controleren of de door de ACM voorgestelde wijzigingen bij de evenwichtstoets zijn doorgevoerd.

Artikel 2.30 Niet overdragen en verhandelen capaciteit

Het voorgestelde artikel 2.30 is ter omzetting van artikel 38, eerste lid, van de sera-richtlijn. Dat artikel bepaalt dat het verhandelen en het overdragen van infrastructuurcapaciteit niet is toegestaan. Het gebruik van infrastructuurcapaciteit door een spoorwegonderneming die het (treindienst)bedrijf uitoefent van een gerechtigde, wordt door de sera-richtlijn echter via artikel 38, eerste lid, laatste alinea, uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van dit overdrachtsverbod gehouden. In dit wetsvoorstel is die situatie geregeld middels de capaciteitsovereenkomst, bedoeld in artikel 2.25. Een capaciteitsovereenkomst kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een

concessieverlener voor regionaal openbaar vervoer per trein zelf bij de infrastructuurbeheerder capaciteit aanvraagt wanneer de vervoerconcessie nog niet definitief is verleend. De capaciteit wordt dan vastgelegd in de capaciteitsovereenkomst tussen concessieverlener en de infrastructuurbeheerder. Na de gunning van de vervoerconcessie wordt in dat geval de capaciteit overgedragen aan de uitvoerder van de concessie. Die overdracht is door het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.30 toegestaan. Een ander voorbeeld van een dergelijke toegestane overdracht doet zich voor in het geval een expediteur zelf capaciteit aanvraagt (en die wordt vastgelegd in een capaciteitsovereenkomst) voor de ladingen die hij wil doen vervoeren, wanneer hij nog niet weet door welke spoorwegonderneming dat vervoer uiteindelijk zal uitvoeren. De overdracht van die capaciteit zodra bekend is welke spoorwegonderneming het vervoer zal verrichten valt onder de uitzondering van het tweede lid. De ACM houdt toezicht op de naleving van dit artikel en kan op grond van artikel 7.14, indien noodzakelijk, de in artikel 38 van de sera-richtlijn genoemde sanctie opleggen dat een spoorwegonderneming of gerechtigde wordt uitgesloten van verdere toewijzing van infrastructuurcapaciteit.

Artikel 2.31 Kaderovereenkomst

Het voorgestelde artikel 2.31 dient ter implementatie van artikel 42 van de sera-richtlijn. De verhouding tussen spoorwegondernemingen en gerechtigden enerzijds en infrastructuurbeheerders anderzijds wordt volgens de sera-richtlijn in hoge mate geregeld volgens onderling te sluiten overeenkomsten. Daarom wordt in het voorgestelde artikel naar de richtlijn verwezen voor wat betreft de eisen aan de kaderovereenkomst.

Het meerjarig recht met betrekking tot de verdeling van capaciteit wordt volgens het eerste lid, net als in de sera-richtlijn, geregeld volgens een zogenoemde kaderovereenkomst.¹⁴⁴ De ACM toetst de kaderovereenkomsten die voor een langere periode dan vijf jaar worden gesloten aan de desbetreffende bepalingen in de richtlijn (het tweede lid). Van belang is met name artikel 17, vijfde lid, van deze richtlijn, op grond waarvan een looptijd van meer dan vijf jaar moet worden gerechtvaardigd door het bestaan van commerciële overeenkomsten, specifieke investeringen of risico's, terwijl een looptijd van meer dan tien jaar alleen mogelijk is in uitzonderlijke gevallen, meer in het bijzonder als er sprake is van omvangrijke investeringen op lange termijn, vooral als deze samenhangen met contractuele verbintenissen. De ACM zal expliciet toetsen of aan deze vereisten van de richtlijn is voldaan.

Artikel 2.32 Toegang andere spoorwegondernemingen

Omdat in het voorgestelde artikel 2.1 voor de afdelingen een specifiekere, engere definitie van het begrip spoorwegonderneming is vastgelegd voor de afdelingen 2.2 tot en met 2.4 gelden de in die paragrafen geregelde aspecten niet voor spoorwegondernemingen zoals bedoeld in artikel 1.1 van het wetsvoorstel die niet beschikken – en niet hoeven te beschikken – over een spoorwegondernemingsvergunning. Voor die spoorwegondernemingen wordt in het voorgestelde artikel 2.32 geregeld dat zij onder voorwaarden ook toegang kunnen krijgen tot de spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Voor hen geldt echter op grond van het tweede lid dat ook zij daartoe een overeenkomst met de beheerder dienen te sluiten. Op grond van het derde lid kunnen aan de toegang tot het spoor regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 482, nr. 13.

een verzekering, vergelijkbaar met de verzekeringsplicht die geldt voor de spoorwegondernemingsvergunning. Indien een dergelijke voorwaarde in de lagere regeling verplicht wordt gesteld kan wel meer maatwerk worden verleend door bijvoorbeeld het te verzekeren bedrag af te stemmen op het type onderneming.

Artikel 2.33 Toegang tot spoorwegen met gebruiksfuncties E of F

In dit voorgestelde artikel 2.33, tweede en derde lid, is bepaald dat het voor een spoorwegonderneming over spoorwegen met gebruiksfunctie E of F (nu aangemerkt als lokale spoorwegen), niet is toegestaan om zonder een overeenkomst met de betrokken infrastructuurbeheerder en zonder voldoende verzekerd te zijn tegen de financiële risico's die voortvloeien uit de wettelijke aansprakelijkheid, gebruik te maken van deze spoorweginfrastructuur. Deze voorgestelde bepaling betreft de overheveling van de artikelen 26, eerste lid, onderdelen b en c, en 30 van de Wet lokaal spoor. Met dit voorgestelde artikel is geen wijziging beoogd ten opzichte van de genoemde artikelen uit de Wet lokaal spoor. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.33 komt overeen met artikel 26, eerste lid, onderdelen b en c, van de Wet lokaal spoor.

Artikel 2.33 bepaalt welke zaken in ieder geval in de overeenkomst tussen de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder moeten zijn geregeld. Dat betreft de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur die door de infrastructuurbeheerder zal worden geleverd en de dagen en tijdstippen waarop het vervoer door de spoorwegonderneming over de infrastructuur is toegestaan. In die overeenkomst zal helder worden gemaakt op welke momenten het een spoorwegonderneming is toegestaan om van de spoorweg met gebruiksfunctie E of F, gebruik te maken. De infrastructuurbeheerder dient bij het verdelen van capaciteit rekening te houden met een tweetal zaken. In artikel 35 van de Wet personenvervoer 2000 is een waarborg opgenomen die ziet op de goede uitvoering van de concessie. Het gebruik van de infrastructuur die nodig is voor de goede uitvoering van de concessie door de concessiehouder dient op basis van artikel 35 van de Wet personenvervoer 2000 te worden gedoogd door eenieder die enig recht kan doen gelden op de desbetreffende infrastructuur. Bij het verdelen van capaciteit zal derhalve rekening moeten worden gehouden met de concessiehouder aan wie op grond van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 een concessie is verleend voor het verrichten van openbaar personenvervoer.

In het vierde lid van artikel 2.33 van het wetsvoorstel is in aansluiting op de systematiek van de Wet personenvervoer 2000 ter wille van de duidelijkheid derhalve bepaald dat bij de capaciteitsverdeling voorrang dient te worden gegeven aan de capaciteit die nodig is voor de uitvoering van de voornoemde openbaarvervoerconcessie. Alleen de capaciteit die na uitvoering van de concessie en het beheer van de spoorweginfrastructuur over is komt in aanmerking voor andere spoorwegondernemingen en voor andere typen van vervoer dan openbaar personenvervoer. Het bestuursorgaan legt op grond van het vierde lid van het voorgestelde artikel 2.33 in een beleidskader de verdelingscriteria vast, die de infrastructuurbeheerder in acht dient te nemen bij het verdelen van capaciteit. In die criteria zal het verantwoordelijke bestuursorgaan moeten vastleggen welke vormen van vervoer, na het openbaar personenvervoer op grond van een concessie in de zin van de Wet personenvervoer 2000, in aanmerking komen voor toegang tot spoorwegen met gebruiksfunctie D, E en F. Vervolgens zal door die criteria bepaald moeten worden welke capaciteit resteert voor overige vormen van vervoer. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan besloten personenvervoer, vervoer met historische spoorvoertuigen of goederenvervoer over de lokale spoorweginfrastructuur.

Het vijfde lid van artikel 2.33 bevat een verbod voor de spoorwegonderneming om de toegewezen vervoercapaciteit over te dragen. Het is derhalve niet toegestaan om capaciteit in gebruik te geven aan een andere spoorwegonderneming. Zonder dit verbod zou het primaat van het openbaar personenvervoer, dat geborgd wordt in de systematiek zoals in het voorgaande beschreven, oneigenlijk kunnen worden doorkruist.

Hoofdstuk 3 Spoorwegveiligheid

Artikel 3.1 Toepassingsgebied

Artikel 3.1, eerste lid, sluit aan bij artikel 2 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, waarin het toepassingsgebied van die richtlijn is beschreven. Op bedoelde spoorwegen zijn in voorkomend geval ook nationale voorschriften van toepassing. Het aantal nationale voorschriften is beperkt overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Dat heeft te maken met het feit dat de Europese Unie voor de totstandkoming van één trans-Europees treinverkeernetwerk streeft naar uniforme spoorwegveiligheidsregels.

Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om spoorvoertuigen die zijn bestemd voor strikt lokaal of historisch gebruik die rijden op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, waar mogelijk uit te zonderen van het toepassingsbereik van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 2, derde lid, onderdeel b, spoorwegveiligheidsrichtlijn). De normadressanten zijn museumorganisaties die als spoorwegonderneming zonder winstoogmerk vervoer verrichten met spoorvoertuigen die in gebruik zijn als onderdeel van een historische verzameling, spoorwegondernemingen met uitsluitend voertuigen, bestemd voor strikt lokaal gebruik en spoorwegondernemingen met spoorvoertuigen die in de eerste plaats worden gebruikt op lightrailsystemen maar zijn uitgerust met enkele heavyrail-componenten die nodig zijn om de doorreis, uitsluitend voor verbindingsdoeleinden, op een begrensde en beperkt deel van de betreffende spoorweg, mogelijk te maken.

Voorbeelden van spoorvoertuigen voor strikt lokaal gebruik zijn spoormachines die treinen kunnen verzetten in een wasstraat of een spoorwegvoertuig dat een aantal wagens rangeert tussen een bedrijfsterrein en een rangeerterrein dat net buiten de poort van dat bedrijfsterrein ligt.

Voor de in het tweede lid bedoelde spoorwegondernemingen geldt de algemene regel dat deze verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het eigen deel van het spoorwegsysteem en verplicht zijn de risico's te beheersen (artikel 3.2). Daartoe kunnen ze er voor kiezen een veiligheidsbeheersysteem te hebben conform de Europeesrechtelijke regeling, maar dat is niet verplicht (artikel 3.12, eerste lid). Daarnaast zijn er nationale regels gesteld om de spoorwegveiligheid op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D te waarborgen (artikel 3.12). De museumorganisaties en in de ministeriele regeling genoemde spoorwegondernemingen hebben ook geen uniek, EU-gereguleerd veiligheidscertificaat nodig om hun spoorvoertuigen op deze spoorwegen te gebruiken en zijn ten aanzien van het gebruik van hun spoorvoertuigen niet verplicht tot aanwijzing van een ECM-entiteit als bedoeld in artikel 3.10.

Artikel 3.2 Rol van actoren voor veilige exploitatie

In het voorgestelde artikel 3.2 worden overeenkomstig artikel 4, derde tot en met zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, verscheidene actoren in algemene zin verantwoordelijk gesteld voor de veilige exploitatie van het spoor en voor de beheersing van eventuele risico's, ieder voor het eigen deel van het spoorwegsysteem als bedoeld in art. 4,

eerste lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Een voorbeeld daarvan is dat bij de infrastructuurbeheerder de belangrijkste verantwoordelijkheid voor het veilige ontwerp, het veilige onderhoud en de veilige exploitatie van zijn netwerk berust (overweging 32 bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Onder «andere actoren» worden onder meer begrepen fabrikanten, leveranciers van onderhoudsdiensten, houders van spoorvoertuigen, dienstverleners, aanbestedende diensten, spoorwegondernemingen, afzenders, geadresseerden, laders, lossers, bulkvullers en bulklossers (artikel 4, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Ook aannemers die niet als spoorwegonderneming zijn aan te merken, vallen onder het begrip «actoren». Dat zijn aannemers die geen goederen of reizigers over het spoor vervoeren. Voorts is in dit wetsvoorstel geregeld dat museumorganisaties als «actor» in algemene zin verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem en verplicht de risico's te beheersen. Dit wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving. In lagere regelgeving kunnen ook eisen worden gesteld over historische spoorvoertuigen die op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijden.

De verplichte veilige exploitatie en risicobeheersing worden verder uitgewerkt door de implementatie van de overige bepalingen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, bijvoorbeeld met de bepaling over het toepassen van een veiligheidsbeheersysteem (artikel 3.3). De verdere uitwerking van artikel 4 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn neemt niet weg dat het wenselijk is om algemene regels te kunnen stellen over risicobeheersingsmaatregelen (het voorgestelde artikel 3.2, tweede lid, onderdeel a). Een voorbeeld van een algemene regel is de regel dat een spoorwegonderneming of andere actor die constateert dat een constructieafwijking een veiligheidsrisico vormt, de betrokken partij op de hoogte brengt van dat risico zodat deze de nodige veiligheidsmaatregelen kan nemen om er voor te zorgen dat de veiligheidsprestaties van het spoorwegsysteem Europese Unie systematisch gehandhaafd blijven (artikel 4, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Daarnaast is het wenselijk om algemene regels te kunnen stellen over het uitwisselen van informatie bij het uitwisselen of overdragen van spoorvoertuigen tussen spoorwegondernemingen (artikel 4, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Een goede uitwisseling van informatie waarborgt dat spoorwegondernemingen op de hoogte zijn van de geschiedenis en status van het spoorvoertuig. Een voorbeeld van een algemene regel is de regel dat een spoorwegonderneming of andere actor die constateert dat een constructieafwijking een veiligheidsrisico vormt, de betrokken partij op de hoogte brengt van dat risico zodat deze de nodige veiligheidsmaatregelen kan nemen om er voor te zorgen dat de veiligheidsprestaties van het spoorwegsysteem Europese Unie systematisch gehandhaafd blijven (artikel 4, vijfde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn, het voorgestelde artikel 3.2, tweede lid, onderdeel b).

Artikel 3.3 Veiligheidsbeheersysteem

De spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder beschikken over een veiligheidsbeheersysteem. Het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming bevat bedrijfsinterne regels en afspraken en verplichtingen die het resultaat zijn van de afstemming tussen de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder. Het veiligheidsbeheersysteem moet ervoor zorgen dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hun bedrijfsdoelstellingen op een veilige manier bereiken. Het veiligheidsbeheersysteem wordt aangepast aan het soort

vervoer, de omvang en andere condities van de verrichte activiteit (artikel 9, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming die een veiligheidscertificaat heeft dat is afgegeven door het ERA, is al door het ERA gecontroleerd en voldoende bevonden. Aangezien de NVi overeenkomstig artikel 17, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn tot taak heeft om toezicht te houden op de naleving van het veiligheidsbeheersysteem door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, is artikel 3.3 als zelfstandige norm geformuleerd.

De Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010 beschrijft de inhoudelijke eisen aan het veiligheidsbeheersysteem. De uitvoeringsverordening voorziet in gedetailleerde eisen aan de ontwikkeling, de uitvoering, de instandhouding en de voortdurende verbetering van een veiligheidsbeheersysteem. Alle relevante onderdelen van het veiligheidsbeheersysteem worden gedocumenteerd. Het systeem beschrijft in het bijzonder hoe de verantwoordelijkheden binnen de organisatie van de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming zijn verdeeld. Het geeft aan hoe controle door het management op verschillende niveaus wordt gewaarborgd, hoe het personeel en de vertegenwoordigers ervan op alle niveaus bij het beheer worden betrokken en hoe het veiligheidsbeheersysteem voortdurend wordt verbeterd.

Met het veiligheidsbeheersysteem worden de gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's), de relevante delen van de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden (GVM's) en de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen (GVD's), bedoeld in de artikelen 5, 6 en 7, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, toegepast (het tweede lid).

De GVI's (artikel 5 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn) vormen de maatstaf aan de hand waarvan wordt bepaald of de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn behaald. De GVI's staan in Bijlage I bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De GVM's (artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn) worden opgesteld door het ERA. De GVM's geven de criteria weer die het ERA om te beoordelen of een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder voldoet aan (kort gezegd) de spoorwegveiligheidseisen. De GVM's functioneren voor de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder als een veiligheidsraamwerk bestaande uit veiligheidsregels en -procedures (artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). De GVD's worden opgesteld door het ERA. De GVD's zijn de minimumveiligheidsniveaus die moeten worden gehaald door het systeem als geheel en, waar dat uitvoerbaar is, door de verschillende onderdelen van het spoorwegsysteem. Of de GVD's zijn behaald, wordt gemeten aan de hand van de GVI's en beoordeeld aan de hand van de GVM's.

De basiselementen, bedoeld in het voorgestelde artikel 3.3, derde lid, zijn:

- a) een veiligheidsbeleid dat door het hoofd van de organisatie is goedgekeurd en waarmee het personeel bekend is;
- b) kwalitatieve en kwantitatieve doelen van de organisatie voor de handhaving en vergroting van de veiligheid, en plannen en procedures om die doelen te verwezenlijken;
- c) procedures om te voldoen aan bestaande, nieuwe en gewijzigde technische en operationele normen en andere bindende voorwaarden

zoals vastgelegd in TSI's, in de in artikel 8 en bijlage II bedoelde nationale voorschriften, in andere relevante voorschriften of in besluiten van een autoriteit;

- d) procedures om ervoor te zorgen dat gedurende de gehele levenscyclus van installaties en tijdens alle activiteiten de normen en andere bindende voorwaarden worden geëerbiedigd;
- e) procedures en methoden om risico's vast te stellen, risico-evaluaties uit te voeren en risicobeheersmaatregelen te implementeren wanneer er voor de infrastructuur of de interface mens/machine/organisatie nieuwe risico's ontstaan door een verandering in de exploitatieomstandigheden of de introductie van nieuw materiaal;
- f) programma's voor de opleiding van personeel en systemen om ervoor te zorgen dat het personeel ter zake kundig blijft en de taken dienovereenkomstig worden uitgevoerd, met inbegrip van regelingen inzake lichamelijke en psychologische geschiktheid;
- g) regelingen voor een voldoende informatievoorziening binnen de organisatie en, waar nodig, voor een voldoende uitwisseling van informatie tussen organisaties van het spoorwegsysteem;
- h) procedures voor de wijze waarop, alsmede de vorm waarin informatie over veiligheid wordt gedocumenteerd, en de procedure voor de configuratiecontrole van vitale informatie op veiligheidsgebied;
- i) procedures om ervoor te zorgen dat ongevallen, incidenten, bijna-ongelukken en andere gevaarlijke voorvallen worden gemeld, onderzocht en geanalyseerd en dat de nodige preventieve maatregelen worden getroffen;
- j) plannen voor actie, alarmering en voorlichting in noodgevallen, die samen met de bevoegde overheidsinstanties worden vastgesteld, en
- k) voorzieningen voor periodieke interne controles van het veiligheidsbeheersysteem, artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Uit deze opsomming (met name de onderdelen e, i en j, volgt dat het veiligheidsbeheersysteem ook regels en procedures moet bevatten over buitendienststelling van baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem, zie daartoe ook de TSI OPE. Infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen nemen eventueel andere elementen op die noodzakelijk zijn om veiligheidsrisico's te dekken, in overeenstemming met de beoordeling van de risico's die uit hun eigen activiteiten voortvloeien (artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Gelet op het vierde lid is het veiligheidsbeheersysteem in overeenstemming met bepaalde eisen. Als het veiligheidsbeheersysteem met die eisen in overeenstemming is, en als de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder conform dat veiligheidsbeheersysteem handelt, is gewaarborgd dat de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder aan die eisen – waaronder TSI's – voldoet.

De spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder handelt in overeenstemming met het eigen veiligheidsbeheersysteem (artikel 3.3, vijfde lid). Er moet worden gestreefd naar het consequent toepassen van kennis over en methoden in verband met menselijke factoren (artikel 9, tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Met het veiligheidsrapport, genoemd in het voorgestelde artikel 3.3, zesde lid, legt de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder achteraf zijn jaarlijkse verantwoording af aan de NVi. Er staat in op welke wijze de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder aan het veiligheidsraamwerk heeft voldaan. Het rapport moet het volgende bevatten:

- informatie over de wijze waarop de veiligheidsdoelen van de organisatie worden verwezenlijkt en de resultaten van veiligheidsplannen;
- een verslag van de ontwikkeling van nationale veiligheidsindicatoren en van de in artikel 5 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn bedoelde GVI's, voor zover deze voor de rapporterende organisatie van belang is;
- de resultaten van de interne veiligheidscontroles;
- opmerkingen over gebreken en tekortkomingen in de spoorwegactiviteiten en het infrastructuurbeheer die voor de nationale veiligheidsinstantie van belang kunnen zijn, met inbegrip van een samenvatting van de informatie die is verstrekt door de relevante actoren als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdeel b, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn; en
- een verslag over de toepassing van de voor de infrastructuurbeheerder relevante GVM's (artikel 9, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Het jaarlijks rapport wordt in de huidige Spoorwegwet aangeduid als het jaarlijks verslag (het voorgestelde zesde lid).

Over de basiselementen en eventuele andere elementen kunnen nadere regels worden gesteld (het voorgestelde artikel 3.3, zevende lid).

Ten aanzien van aannemers die geen goederen of passagiers vervoeren kan uit artikel 4, derde lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, worden opgemaakt dat deze kunnen volstaan met het vastleggen van de risicobeheersingsmaatregelen in contractuele regelingen, in plaats van in een veiligheidsbeheersysteem. De aannemer die geen goederen of passagiers vervoert, werkt dan onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder die de onderneming heeft ingehuurd. De infrastructuurbeheerder en de aannemer sluiten daartoe een overeenkomst, waarin de rechten en plichten ten opzichte van elkaar worden geregeld (artikel 4, derde lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, en de Leidraad «Eisen gesteld aan veiligheidsbeheersystemen voor veiligheidscertificering of veiligheidsvergunning (2022)», V 1.3, paragraaf 2.3.4). De infrastructuurbeheerder verwerkt de inzet van aannemers in zijn veiligheidsbeheersysteem. De aannemer is jegens de werknemers van zijn aannemersbedrijf verantwoordelijk voor de uitvoering van arbeidsomstandighedenwetgeving.

Ook rangeerders dienen een veiligheidsbeheersysteem te hebben als bedoeld in artikel 3.3. Het uniek veiligheidscertificaat is dan voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders voldoende bewijs dat zij de risico's in verband met de inzet van contractanten en leveranciers kunnen beheersen met hun veiligheidsbeheersysteem. Op grond van de Leidraad «Eisen gesteld aan veiligheidsbeheersystemen voor veiligheidscertificering of veiligheidsvergunning» (2022), V 1.3, Bijlage 3, kan echter worden gesteld dat de rangeerder wiens rangeeractiviteiten als strikt lokaal vervoer worden aangemerkt, kan opereren onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder of het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming die wel een veiligheidscertificaat heeft. Als de rangeerder dat doet, heeft hij geen uniek veiligheidscertificaat nodig.

Artikel 3.4 Nationale voorschriften

Op de spoorwegen en spoorvoertuigen zijn in voorkomend geval ook nationale voorschriften van toepassing. Het aantal nationale voorschriften is beperkt (artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Dat heeft te maken met het feit dat de Europese Unie voor de totstandkoming van één trans-Europees treinverkeernetwerk streeft naar uniforme spoorwegveiligheidsregels.

Artikel 3.4 is de delegatiegrondslag voor het opstellen van nationale voorschriften die met inachtneming van artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn kunnen worden gesteld met betrekking tot de spoorwegveiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan voorschriften over bestaande veiligheidsmethoden die niet onder de GVM's vallen, zoals de regel dat de maximumsnelheid 30 kilometer per uur bedraagt op bepaalde delen van de spoorweginfrastructuur waar op zicht wordt gereden.

Artikel 3.5 Uniek veiligheidscertificaat: algemeen

Het uniek veiligheidscertificaat geldt als bewijs dat de betrokken spoorwegonderneming een veiligheidsbeheersysteem heeft dat aan de ingevolge artikel 3.3 bepaalde eisen voldoet. De spoorwegonderneming wordt daarmee in staat geacht veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied (artikel 10, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

In het uniek veiligheidscertificaat worden het soort en de omvang van het vervoer per spoor vermeld en het exploitatiegebied waarop het certificaat betrekking heeft. Het exploitatiegebied omvat de gehele spoorweginfrastructuur in Nederland of een deel van daarvan. Het uniek veiligheidscertificaat kan dus voor een uitgebreid of een beperkt deel van de spoorweginfrastructuur worden afgegeven.

In het voorgestelde eerste lid staat «die gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur» in plaats van de zinsnede «wordt toegang verleend tot de spoorweginfrastructuur» uit artikel 10, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, omdat met «toegang» in die richtlijn niet hetzelfde wordt bedoeld als in de sera-richtlijn, die over de markttoegang handelt en in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is geïmplementeerd.

Het voorgestelde artikel 3.5, tweede lid, gaat over grensbaanvakken met Duitsland en België. Het hoofd van de NVi gaat in het kader van de raadpleging af op informatie van de infrastructuurbeheerder over de netwerkkenmerken en exploitatievoorschriften. Met de zinsnede «een ander eindpunt», wordt bedoeld op laad- en losplaatsen – waaronder overslagpunten – en op rangeerterreinen. De raadpleging, bedoeld in het voorgestelde artikel 3.5, tweede lid, onderdeel b, kan per geval geschieden of worden vastgelegd in een grensoverschrijdend akkoord (artikel 10, achtste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Artikel 3.6 Afgifte, wijzigen of intrekken uniek veiligheidscertificaat

Op het uniek veiligheidscertificaat is de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie van toepassing. De uitvoeringsverordening biedt regels over het indienen van aanvragen voor veiligheidscertificaten bij het ERA of bij de vernieuwing of actualisering van dergelijke certificaten via het loket, bedoeld in artikel 12 van de spoorwegbureauverordening.¹⁴⁵ Iedere aanvraag begint bij het ERA overeenkomstig het éénloketsysteem (One-Stop Shop) van artikel 12, eerste lid, onderdeel a, bedoeld in de spoorwegbureauverordening. Bij dat loket kan vervolgens worden aangegeven dat de aanvraag wordt ingediend bij de NVi als het beoogde exploitatiegebied beperkt is tot Nederland, overeenkomstig

¹⁴⁵ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004.

artikel 10, achtste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (overweging 22 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en het voorgestelde artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a). Aan een uniek veiligheidscertificaat – in de zin van het besluit waarmee het uniek veiligheidscertificaat wordt verleend – kunnen voorschriften worden verbonden (het tweede lid).

Met het derde lid is artikel 10, dertiende en vijftiende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn omgezet.

De in het vierde lid bedoelde situatie kan zich voordoen wanneer zich bijvoorbeeld niet-aanvaardbare risico's voordoen. Een wijziging kan bestaan uit het beperken van het exploitatiegebied. Het wijzigen of intrekken van een uniek veiligheidscertificaat kan ook als tijdelijke veiligheidsmaatregel (artikel 3.9) zijn aangewezen. Het hoofd van de NVi kan daar zelf over besluiten als het om een uniek veiligheidscertificaat gaat dat door hem is afgegeven.

Het vijfde lid gaat over de situatie waarin de spoorwegonderneming haar veiligheidsbeheersysteem niet meer op orde heeft of door te handelen in strijd met de beperkingen of voorschriften die zijn verbonden aan het uniek veiligheidscertificaat, niet op veilige wijze gebruik maakt van het exploitatiegebied.

Als de spoorwegonderneming het exploitatiegebied van een uniek veiligheidscertificaat wil uitbreiden (het zesde lid), hoeft zij daarvoor niet een nieuw aanvraagdossier in te dienen. De beoordeling van de aanvraag vindt plaats op basis van het bestaande dossier, dat door de spoorwegonderneming is aangevuld met de vereiste stukken over de gewenste uitbreiding. De administratieve lasten worden daarmee beperkt. In feite is uitbreiding van het exploitatiegebied een wijziging van het uniek veiligheidscertificaat. Toch wordt deze situatie niet apart benoemd, vanwege het feit dat deze situatie ook in de spoorwegveiligheidsrichtlijn apart is bepaald (artikel 10, veertiende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Artikel 3.7 Veiligheidsvergunning

De infrastructuurbeheerder met een geldige veiligheidsvergunning (artikel 3.7, eerste lid) wordt geacht de spoorweginfrastructuur veilig te exploiteren. Het begrip exploitatie omvat in het normale spraakgebruik ook «beheer». Voorbeelden van exploitatie zijn het ontwerp en het onderhoud van spoorweginfrastructuur. Veilige exploitatie dient de veilige berijdbaarheid van de spoorweginfrastructuur.

De veiligheidsvergunning is onlosmakelijk verbonden met het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder, dat aan bepaalde eisen moet voldoen (het voorgestelde artikel 3.7, tweede lid). Het uniek veiligheidscertificaat en de veiligheidsvergunning zijn in die zin met elkaar vergelijkbaar: beide worden verleend als het veiligheidsbeheersysteem op orde is en beide zijn vereist voor de uitoefening van het bedrijf.

Aan een veiligheidsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden en een veiligheidsvergunning kan onder beperkingen worden verleend (het derde lid).

Het voorgestelde artikel 3.7, vierde lid, onderdeel a, ziet onder meer op de situatie, omschreven in artikel 12, tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, waarin staat dat de veiligheidsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt herzien wanneer bijvoorbeeld de infrastructuur of een ander

substelsysteem of de beginselen van de exploitatie en het onderhoud ervan, ingrijpend verandert.

In aanvulling op hetgeen in de wet over de veiligheidsvergunning is bepaald, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld (het zesde lid). Deze regels gaan onder meer over de aanvraag van een veiligheidsvergunning bij de NVi of actualisering daarvan.

Artikel 3.8 Toegang tot opleidingsfaciliteiten

Artikel 3.8 bevat de grondslag voor implementatie van artikel 13 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Omdat de certificering van treinpersoneel voor nieuwe actoren een obstakel kan vormen, bepaalt artikel 13 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders gebruik kunnen maken van voorzieningen voor de opleiding en de certificering van het personeel met een veiligheidsfunctie met het oog op de naleving van de opleidingseisen.

Artikel 3.9 Tijdelijke veiligheidsmaatregelen

Onder een ernstig veiligheidsrisico, als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.9, eerste lid, moet worden verstaan een ernstige niet-naleving van wettelijke verplichtingen of veiligheidseisen, die op zich of als onderdeel van opeenvolgende gebeurtenissen een ongeval of een ernstig ongeval kan veroorzaken (overweging 29 bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Als het ERA constateert dat de maatregelen die de nationale veiligheidsinstantie treft, onevenredig zijn, mag het de nationale veiligheidsinstantie verzoeken die maatregelen in te trekken of aan te passen (artikel 17, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Als over het verzoek om beperking of intrekking van het uniek veiligheidscertificaat een meningsverschil tussen het ERA en de NVi ontstaat, wordt het geschil voor arbitrage voorgelegd aan de kamer van beroep (artikel 17, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). De tijdelijke veiligheidsmaatregelen worden opgeschort indien het resultaat van de arbitrage is dat het uniek veiligheidscertificaat niet wordt beperkt of ingetrokken (het tweede lid).

Het nemen van de tijdelijke veiligheidsmaatregelen komt neer op bestuursdwang, uitgeoefend door het hoofd van de NVi, zodat zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar artikel 17 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn in het hoofdstuk over toezicht en handhaving. In verband met de genoemde arbitrageprocedure wordt voorgesteld om de betreffende implementatiebepaling op te nemen in het hoofdstuk over spoorwegveiligheid.

Artikel 3.10 Met het onderhoud belaste entiteit

Het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, strekt tot implementatie van artikel 14, eerste en tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Hierin is bepaald dat aan elk spoorvoertuig, voordat het in dienst wordt gesteld of op het netwerk wordt gebruikt, een met het onderhoud belaste entiteit toegewezen dient te zijn. De met onderhoud belaste entiteit zorgt ervoor dat de spoorvoertuigen waarvoor zij het onderhoud dient te verrichten, in veilige staat zijn. Met dat doel zet de met het onderhoud belaste entiteit een onderhoudssysteem voor die spoorvoertuigen op en ziet zij er onder meer op toe dat de spoorvoertuigen worden onderhouden in overeenstemming met het onderhoudsdossier en de geldende voorschriften (het tweede lid).

Het onderhoudsbedrijf (in het Engels: entity in charge of maintenance – ECM) is ingeschreven in het Europees voertuigregister. Het onderhoudsbedrijf past een onderhoudssysteem toe dat voldoet aan de daarvoor gestelde eisen in artikel 14, tweede en derde lid, en bijlage III bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn en in de rechtstreeks werkende Uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 tot vaststelling van nadere bepalingen inzake een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 445/2011 van de Commissie, waarin de certificeringsvoorwaarden en de eisen aan onderhoudsfuncties staan vermeld (artikel 3.10, tweede lid). Een van die eisen is dat in de contracten met (onder)aannemers wordt vastgelegd dat zij risicobeheersmaatregelen treffen. Het ERA of de NVi verkrijgt inzage in die contracten. Om dit inzagerecht mogelijk te maken legt de met het onderhoud belaste entiteit dat recht in die contracten vast.

Een ECM-certificaat is verplicht voor de entiteit die is belast met het onderhoud van goederenwagens. Dit kunnen ook spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zijn, als zij zelf het onderhoud uitvoeren. Daarnaast verplicht genoemde ECM-uitvoeringsverordening vanaf 16 juni 2022 een ECM-certificaat voor de entiteit die is belast met het onderhoud van andere spoorvoertuigen als die entiteit niet een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder is die uitsluitend voor de eigen exploitatie spoorvoertuigen onderhoudt. Laatstgenoemde regel uit de ECM-verordening is een belangrijke uitzondering op bedoelde verplichting. De achtergrond van de uitzondering is dat het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder al is getoetst aan vereisten die overeenkomen met (onder meer) bijlage III bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 14, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Certificering van het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de veilige staat van het spoorvoertuig, als bedoeld in artikel 3.10, derde lid, draagt bij aan een uniforme kwaliteit van de onderhoudssystemen. ECM-certificaten zijn geldig in de gehele Europese Unie (artikel 14, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Uit de begripsomschrijving van ECM-certificaat volgt dat dit ook afgegeven kan zijn door een bevoegde instantie in een andere lidstaat. Het onderhoud aan een spoorvoertuig dat in meerdere lidstaten wordt gebruikt, kan bij certificering zonder meer in alle lidstaten worden uitgevoerd door de daartoe gecertificeerde onderhoudswerkplaatsen (overweging 25 bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Het hoofd van de NVi geeft een ECM-certificaat af indien de aanvrager daarvan voldoet aan de eisen, genoemd in artikel 14, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (het vierde lid). De eisen komen er op neer dat de accreditatie- en de erkenningsprocedure van het certificeringsproces onafhankelijk en onpartijdig plaatsvinden, dat het certificeringssysteem staft dat een met het onderhoud belaste entiteit het onderhoudssysteem heeft opgezet dat de veilige staat van een voertuig waarvan zij het onderhoud heeft, garandeert, dat ECM-certificering plaatsvindt aan de hand van de eisen en beoordelingscriteria van bijlage III bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn en aan de hand van naleving daarvan, en dat wordt voorzien in een toezichtstelsel.

Het voorgestelde vijfde lid biedt een delegatiegrondslag voor het stellen van regels over alternatieve maatregelen waarmee ten aanzien van bepaalde spoorvoertuigen ook aan de ECM-verplichting kan worden voldaan, overeenkomstig artikel 15 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Het gaat om de volgende spoorvoertuigen:

- spoorvoertuigen die in een derde land geregistreerd zijn en die worden onderhouden overeenkomstig het recht van dat land;
- spoorvoertuigen die gebruikt worden op netwerken of spoorweglijnen waarvan de spoorbreedte verschilt van die van het hoofdspoorwegnetwerk binnen de Unie en waarvoor aan de in artikel 14, tweede lid, genoemde voorschriften wordt voldaan door middel van internationale overeenkomsten met derde landen;
- goederenwagens en reizigersrijtuigen waarvan het gebruik wordt gedeeld met derde landen met een andere spoorbreedte dan die van het hoofdspoorwegnetwerk binnen de Unie; of
- spoorvoertuigen die op spoorwegen met gebruiksfunctie F, G of H worden gebruikt of aan te merken zijn als militair materieel en bijzonder transport waarvoor de nationale veiligheidsinstantie vóór de ingebruikname een ad-hocvergunning moet verlenen.

Artikel 3.11 Accreditatie van beoordelingsinstantie

Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 van de Commissie van 30 april 2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 352/2009 schrijft voor dat bij belangrijke technische, operationele of organisatorische wijzigingen in het spoorwegsysteem die impact kunnen hebben op de veiligheid van dat systeem, een beoordeling van een beoordelingsinstantie nodig is (de artikelen 4 en 6 en overweging 8 van de uitvoeringsverordening). Een beoordelingsinstantie voldoet aan de eisen, genoemd in de uitvoeringsverordening en past bij de beoordeling deze uitvoeringsverordening toe. De uitvoeringsverordening is een GVM voor risico-evaluatie en -beoordeling als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Voor een nadere uitleg over GVM's wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.3.

De beoordelingsinstantie beoordeelt als onafhankelijk beoordelingsorgaan of de aanvrager het risicobeheerproces van artikel 5 van de uitvoeringsverordening op de juiste wijze heeft uitgevoerd dat een onderdeel vormt van het veiligheidsbeheersysteem van de aanvrager (artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 6 van uitvoeringsverordening (EU) 402/2013). De beoordelingsinstantie voert daarnaast inspectieactiviteiten uit (Annex II van de uitvoeringsverordening).

De beoordelingsinstanties in het voorgestelde artikel 3.11 worden in de praktijk AsBo's genoemd, als afkorting voor de Engelse term «assessment bodies». Een AsBo kan ook een interne afdeling of intern onderdeel van het bedrijf zijn dat om de beoordeling verzoekt. Voor de term «beoordelingsinstanties» is gekozen omdat de uitvoeringsverordening deze term hanteert in relatie tot beoordelingsinstanties die spoorwegveiligheidsbeoordelingen uitvoeren.

Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 laat de lidstaten de keuze om beoordelingsinstanties te erkennen of te accrediteren, dan wel de nationale veiligheidsinstantie aan te wijzen als beoordelingsinstantie. Er is in 2019 gekozen voor accreditatie omdat dit beter aansluit bij de voorkeur van de Europese Commissie voor accreditatie, die door de European Rail Agency (ERA) en een meerderheid van de lidstaten wordt onderschreven. In de considerans van de uitvoeringsverordening is aangegeven dat voor de aanwijzing van beoordelingsinstanties een transparante accreditatie wordt beschouwd als het «meest geschikte middel» waarmee de technische bekwaamheid van deze instanties kan worden aangetoond. In tegenstelling tot de huidige situatie is de keuze voor accreditatie niet in lagere regelgeving maar in de wet gemaakt (het eerste lid) met het oog op het duurzame karakter van de keuze en de gewenste duidelijkheid. Dit is in

navolging van het advies van de Raad van State. De Raad voor Accreditatie accrediteert overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie instantie en uitvoeringsverordening (EU) 765/2008. De accreditatie van beoordelingsinstanties als bedoeld in die uitvoeringsverordening geschiedt op grond van ISO/IEC-norm 17020:2012.

Een beoordelingsinstantie wordt aangemeld, gelet op artikel 13 van uitvoeringsverordening (EU) 402/2013, waarin de term «in kennis stellen» wordt gebruikt. Omdat de aanmelding volgt uit een rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening is de aanmelding niet in de wet geregeld.

In het derde lid is opgenomen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is op de beoordelingsinstanties. Voor nadere uitleg hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.20. De ministeriële regeling, bedoeld in het vierde lid, is aanvullend op genoemde uitvoeringsverordening.

Artikel 3.12 Museumorganisaties, machinisten op spoor in onderhoud en strikt lokaal gebruik

Artikel 3.12 heeft betrekking op museumorganisaties die met hun spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijden en op spoorwegondernemingen die met spoorvoertuigen voor strikt lokaal gebruik op deze spoorwegen rijden. Deze museumorganisaties en ondernemingen worden uitgezonderd van de implementatiebepalingen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Een voorbeeld van een museumorganisatie die over spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijdt, is de Stoom Stichting Nederland die met stoomtractie door heel Nederland rijdt. Een voorbeeld van een onderneming die met voertuigen voor strikt lokaal gebruik op EU-gereguleerd spoor rijdt, is de onderneming die op een locatie in de haarvaten van het netwerk goederenwagens klaar zet voor samenstelling in een trein. De situaties waarin sprake is van ondernemingen met uitsluitend spoorvoertuigen voor strikt lokaal gebruik, wordt bij ministeriële regeling op grond van artikel 3.1, aanhef en onderdeel b, bepaald.

Voor de in artikel 3.12 bedoelde spoorwegondernemingen en museumorganisaties geldt dat ze voor het eigen deel van het spoorwegsysteem in algemene zin verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem en verplicht de risico's te beheersen (artikel 3.2). De activiteiten die deze ondernemingen en museumorganisaties op bedoelde spoorwegen verrichten dienen te zijn beschreven in een veiligheidsbeheersysteem, maar dat hoeft niet hun eigen veiligheidsbeheersysteem te zijn (het eerste lid). De ondernemingen en museumorganisaties zijn ook niet verplicht tot het hebben van een uniek veiligheidscertificaat als zij op deze spoorwegen rijden. Uit het feit dat museumorganisaties niet verplicht zijn tot het hebben van een uniek veiligheidscertificaat, volgt dat voor machinisten die met spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik van een museumorganisatie rijden, niet een machinistenvergunning is vereist. Ten behoeve van de spoorwegveiligheid op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, worden in lagere regelgeving eisen aan deze machinisten gesteld (het derde lid, onderdeel b). In nationale regels wordt bepaald dat de machinist bij strikt lokaal gebruik van het spoor een bevoegdheidsbewijs nodig heeft én dat er een bevoegdheidsbewijsregister wordt opgesteld. In het bevoegdheidsbewijs – dus ook in het bevoegdheidsbewijsregister – staan persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens en het doel van die verwerking dienen zo duidelijk mogelijk in de regelgeving te worden opgenomen. Hiertoe dienen de delegatiegrondslagen in het derde lid, onderdelen c en d.

In het vierde lid is bepaald dat bepalingen van hoofdstuk 5 van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard op machinisten die rijden ten behoeve van een museumorganisatie en die strikt lokaal rijden spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. De bepalingen in hoofdstuk 5 gaan over de eisen die aan machinisten die rijden op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D worden gesteld.

Historische spoorvoertuigen waarmee door museumorganisaties op spoorwegen met de gebruiksfunctie A, B, C of D worden gereden, zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 3.1, tweede lid, onderdeel a). Dit betekent dat voor deze spoorvoertuigen niet de verplichting tot het hebben van een met onderhoud belaste entiteit, als bedoeld in artikel 3.10, geldt. Ten behoeve van de spoorwegveiligheid op spoorwegen met de gebruiksfunctie A, B, C of D, wordt analoog aan artikel 15, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, in lagere regelgeving bepaald dat de museumorganisatie met alternatieve maatregelen aantoont dat het historisch materieel op een bepaalde manier wordt onderhouden (het derde lid, onderdeel a).

Artikel 3.14 Regels voor veilig spoorverkeer

Artikel 3.14, tweede lid, is de delegatiegrondslag voor regelgeving waarmee een veilige exploitatie van spoorverkeer is beoogd. Het is de zorgplichtbepaling voor de spoorwegondernemingen op en infrastructuurbeheerders van spoorwegen met gebruiksfunctie E of F. Deze actoren zijn ervoor verantwoordelijk dat dit soort spoorwegen veilig worden en kunnen worden gebruikt (het eerste lid). Dit houdt in ieder geval in dat de actoren op grond en aan de hand van de regelgeving de risico's onderkennen die zijn verbonden aan het spoorverkeer. De risico's hangen af van de aard van het spoorvervoer en van de mate waarin het spoor wordt gebruikt, de spoorverkeersintensiteit. De spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zorgen voor passende maatregelen en passende voorzieningen om deze risico's te beheersen. De spoorwegonderneming richt zich op het veilig gebruik van de spoorweg en op de veiligheid van de personen die hij vervoert en die in of uit de trein stappen. De infrastructuurbeheerder richt zich op het onderhoud van de spoorweginfrastructuur. In de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 3.14, tweede lid, is gebaseerd, wordt dit nader uitgewerkt.

Artikel 3.14, derde lid, is de grondslag voor regelgeving over geschiktheid en bekwaamheid van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent, zoals trambestuurders. De eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op het geschikt blijven voor de functie, op het op peil brengen en houden van kennis en bekwaamheid of op het verkrijgen van de benodigde ervaring, oefening, of opleiding. In lagere regelgeving wordt bepaald dat een bevoegdheidsbewijsregister moet worden bijgehouden, op grond van het derde lid, onderdeel e. Bij spoorwegen met gebruiksfunctie E zal het in de regel gaan om rijksspoorwegen. Bij spoorwegen met gebruiksfunctie F zal het in de regel gaan om decentrale spoorwegen. Het vierde lid bepaalt dat de krachtens het tweede en derde lid gestelde regels ook een opdracht aan gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een vervoerregio kunnen inhouden om uit hoofde van de medebewindstaak regels te stellen ten behoeve van de veiligheid op de onder hun bevoegdheid vallende spoorwegen.

Artikel 3.15 Veiligheidsbeheersysteem spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder

Dit artikel heeft betrekking op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F. Beide organisaties moeten over een veiligheidsbeheersysteem beschikken. Het veiligheidsbeheersysteem bevat bepaalde basiselementen die bij algemene maatregel van bestuur zijn bepaald (het tweede lid). Een voorbeeld van een basiselement voor een infrastructuurbeheerder is een procedure om te voldoen aan de voorschriften die zijn verbonden aan indienststelling van spoorweginfrastructuur. Aan de hand van deze basiselementen moet uit het veiligheidsbeheersysteem blijken dat de aan de bedrijfsvoering verbonden risico's zijn onderkend en dat passende maatregelen zijn genomen om deze afdoende te beheersen, rekening houdend met de stand der techniek en de binnen de bedrijfstak aanwezige kennis en richtsnoeren voor een veilige bedrijfsvoering.

Het veiligheidsbeheersysteem is in overeenstemming met de regels die krachtens artikel 3.14 zijn gesteld (het tweede lid). Het veiligheidsbeheersysteem wordt aangepast aan veranderingen in de uitvoering van de activiteiten van de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder (het derde lid). Het blindelings toepassen van een veiligheidsbeheersysteem is niet voldoende. Het veiligheidsbeheersysteem dient ook geactualiseerd te worden. Daarmee wordt het veiligheidsniveau van de bedrijfsvoering voortdurend verbeterd met het oog op gewijzigde omstandigheden en op grond van opgedane ervaringen.

Spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder stemmen hun respectieve veiligheidsbeheersystemen op elkaar af door in hun veiligheidsbeheersysteem samenwerkingsafspraken op te nemen (het vierde lid). Over de situatie waarin spoorwegonderneming en beheerder één organisatie zijn wordt nog opgemerkt dat in dat geval met één integraal veiligheidsbeheersysteem kan worden volstaan.

Het veiligheidsbeheersysteem bevat in ieder geval een beschrijving van het veilig gebruik van een spoorvoertuig, de interventie- en afkeurnormen van spoorvoertuigen en een beschrijving van de verkeersregels die een bestuurder van een spoorvoertuig in acht neemt. Het veiligheidsbeheersysteem is zodanig geoperationaliseerd en wordt op zodanige wijze toegepast dat de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder bij de normale bedrijfsvoering en bij voorzienbare afwijkingen daarvan geen schade veroorzaken, niemand onnodig hinderen of in gevaar brengen en zorgen dat het spoorverkeer zo veel mogelijk zonder verstoringen kan worden afgewikkeld. Dit komt te staan in de lagere regelgeving waarvoor het zesde lid een grondslag biedt.

In die regelgeving komen ook de eisen aan het veiligheidsbeheersysteem te staan. Het veiligheidsbeheersysteem dient bijvoorbeeld te zijn ontwikkeld en geïmplementeerd aan de hand van een risicoanalyse die de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder hebben opgesteld. Het veiligheidsbeheersysteem dient de daarmee geconstateerde risico's in voldoende mate af te dekken en te voorzien in corrigerende maatregelen bij incidenten. Voorts beschrijven de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder in het veiligheidsbeheersysteem de verantwoordelijkheden binnen hun organisatie en hoe de controle van het vervoer en het beheer op de verschillende niveaus plaatsvindt.

Artikel 3.16 Veiligheidscertificaat

Om gebruik te mogen maken van een spoorweg met gebruiksfunctie E of F moet een spoorwegonderneming in het bezit te zijn van een veiligheids-certificaat, afgegeven door gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur, als het een decentrale spoorweg betreft, of het hoofd van de NVi, als het een rijksspoorweg of overige spoorweg betreft. Het veiligheidscertificaat wordt afgegeven als voldaan wordt aan de eisen met betrekking tot het veiligheidsbeheersysteem (het tweede lid).

Het veiligheidscertificaat stelt het bevoegd gezag in staat voorafgaand aan de start van de vervoeractiviteiten te beoordelen of een spoorwegonderneming in staat is het vervoer overeenkomstig de wettelijke veiligheids-eisen te verrichten. In het belang van de veiligheid kunnen aan een veiligheidscertificaat voorschriften worden verbonden en kan een veiligheidscertificaat onder beperkingen worden afgegeven (het derde lid). Op deze wijze kan het invulling geven aan de gestelde kaders ten aanzien van de veiligheid.

Voor de wijzigings- schorsing- en intrekkingen van het vierde en vijfde lid, is ten behoeve van eenduidige regelgeving waar mogelijk aangesloten bij de intrekking- en wijzigingsgronden die gelden voor een veiligheidscertificaat waar de Europese regelgeving op van toepassing is.

De inhoudelijke eisen aan het veiligheidscertificaat en de toepasselijke procedurele voorschriften worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld (het zesde lid).

Artikel 3.18 Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie

Artikel 3.18, eerste lid, is de zorgplichtbepaling voor alle actoren op spoorwegen met gebruiksfunctie G of H. Zij zorgen ervoor dat dit soort spoorwegen veilig worden en kunnen worden gebruikt.

In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.18, tweede lid, wordt dit nader uitgewerkt. Het gaat daarbij onder meer om regels over het treffen van de nodige maatregelen en voorzieningen en om een verplichting voor de spoorwegonderneming om in bepaalde gevallen aanwijzingen van de infrastructuurbeheerder op te volgen.

Artikel 3.19 Spoorwegpersoneel

De zorg voor geschikt en vakbekwaam personeel is onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem dat door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moet worden opgesteld en toegepast. Deze zorgplicht (eerste lid) geldt voor al het personeel dat werkzaamheden verricht die van invloed kunnen zijn op de veiligheid op het spoorverkeer. Het tweede lid biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur specifieke eisen te kunnen stellen met betrekking tot de uitoefening van een veiligheidsfunctie, waaronder het houden van een register van personeel dat een veiligheidskritieke taak uitoefent en het verstrekken van een bevoegdheidsbewijs. Het gaat dan om bestuurders van spoorvoertuigen en verkeersleiders.

Artikel 3.20 Veiligheidsbeheersysteem

Op grond van het Besluit bijzondere spoorwegen, dat met de inwerking-treding van deze wet komt te vervallen, moet de spoorwegbeheerder een risico-inventarisatie hebben gemaakt, passende maatregelen nemen en passende voorzieningen treffen om spoorwegveiligheidsrisico's te beheersen. De spoorwegbeheerder beschrijft en documenteert de risico's,

de maatregelen en de voorzieningen. De in het voorgestelde artikel 3.20, eerste lid, opgenomen verplichting is daarmee vergelijkbaar. Op grond van het voorgestelde eerste lid wordt de beheerder van spoorwegen met gebruiksfunctie G verplicht tot het hebben en toepassen van een veiligheidsbeheersysteem. Hetzelfde geldt voor de beheerder, infrastructuurbeheerder, spoorwegonderneming of museumorganisatie van of op spoorwegen met gebruiksfunctie H. De verplichting wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (het voorgestelde artikel 3.20, vijfde lid). Op die manier wordt voor spoorwegen met deze gebruiksfuncties invulling gegeven aan de risicobeheersing, zoals vereist in artikel 3.18, eerste lid.

Spoorwegondernemingen die gebruik maken van de spoorweg met gebruiksfunctie G moeten dat veilig doen. Op het merendeel van de bedrijfsspooraansluitingen wordt het vervoer uitsluitend verricht door spoorwegondernemingen met een uniek veiligheidscertificaat, waardoor gegarandeerd is dat deze ondernemingen over een veiligheidsbeheersysteem beschikken dat voldoet aan artikel 3.3 van het wetsvoorstel. Als de eigenaar ook de beheerder is van de sporen, moet deze eigenaar beschikken over een veiligheidsbeheersysteem op grond van artikel 3.20. Spoorwegondernemingen die vanaf spoorwegen met gebruiksfunctie G spoorvoertuigen klaarzetten of spoorvoertuigen ophalen vanaf spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, moeten beschikken over een veiligheidsbeheersysteem op grond van artikel 3.12. In alle overige gevallen worden regels over het veilig gebruiken van het spoor geregeld op grond van artikel 3.18.

Artikel 3.22 Melden ongevallen en incidenten

Voorgesteld wordt om de meldplicht voor ongevallen en incidenten nadrukkelijker te regelen met een apart artikel. Daarnaast is een verschil met de bestaande meldplicht dat de meldplicht niet alleen ongevallen omvat, maar ook incidenten. Het laatste verschil met de bestaande meldplicht is dat in bepaalde gevallen wordt afgezien van een sanctie op overtreding van de norm die tot het ongeval of incident heeft geleid (artikel 7.12).

Voor de toepassing van deze wet is aangesloten bij de definitie van «ongeval» in de spoorwegveiligheidsrichtlijn: een ongewenste of onbedoelde plotselinge gebeurtenis of reeks gebeurtenissen met schadelijke gevolgen (artikel 1.1). Voor de toepassing van deze wet is «incident» in het wetsvoorstel gedefinieerd als een ander voorval dan een ongeval, dat de veiligheid van de spoorwegexploitatie aantast (artikel 1.1). Een incident is een situatie of gebeurtenis die gevaar oplevert maar geen schadelijke gevolgen heeft. Voorbeelden van incidenten zijn: storingen, spoorlopers of het rijden door een stoptonend sein zonder dat dit tot een ongeval heeft geleid.

De meldplicht bij ongevallen en incidenten geldt voor de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder of beheerder (het voorgestelde artikel 3.22, eerste lid). Andere actoren, onder wie degenen die deelnemen aan het verkeer over de spoorweg, kunnen ook een melding doen bij de NVi. Dit is echter geen plicht. De mogelijkheid van het doen van een melding is in dit artikel niet uitdrukkelijk geregeld omdat het al voortvloeit uit de algemene toezichthoudende taak van de NVi op het gebied van spoorwegveiligheid.

De NVi gebruikt de informatie in de melding voor het reguliere toezicht en om zicht te houden op de veiligheid op en rond het spoor in Nederland. Daarnaast kan de informatie gebruikt worden voor het jaarverslag spoorwegveiligheid van de NVi en voor het verrichten van analyses op

nationaal niveau. De bereidwilligheid om te melden is afhankelijk van wat er met de ingediende informatie gebeurt. Het is daarom belangrijk dat de informatie ook wordt gebruikt voor terugkoppeling van bevindingen aan de sector, opdat er door alle betrokkenen van kan worden geleerd. Voor spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, maakt de meldplicht deel uit van de veiligheidsprocedure in het veiligheidsbeheersysteem, met een jaarlijks rapport aan de NVi.

De meldplicht maakt deel uit van het beleid van «just culture»: het melden van ongevallen en incidenten met als doel ervan te leren – niet te bestraffen. Het doel van het melden van ongevallen en incidenten is het verkrijgen van inzicht in daadwerkelijke en potentiële onveilige situaties op grond waarvan maatregelen getroffen kunnen worden ter verhoging van de veiligheid op en rond het spoor. In overweging 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn staat: «Lidstaten dienen een cultuur van vertrouwen, vertrouwelijkheid en leren over en weer te bevorderen, waarbij het personeel van spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders worden aangemoedigd bij te dragen aan de ontwikkeling van veiligheid, met inachtneming van vertrouwelijkheid.» De meldplicht ligt in het verlengde van het veiligheidsbeheersysteem.

Een solide veiligheidscultuur en nakoming van de meldplicht wordt bevorderd door zorgvuldig om te gaan met de gegevens die de melding van de ongevallen en incidenten betreffen. Omdat het om overheidsinformatie gaat is dergelijke informatie in principe openbaar, op grond van de Wet open overheid. Ingevolge die wet wordt de informatie echter onder meer niet openbaar gemaakt voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, of het persoonsgegevens betreft en de betrokkene geen toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens, noch deze persoonsgegevens zelf openbaar heeft gemaakt. Een andere wettelijke grond om de informatie niet openbaar te maken is de situatie waarin openbaarmaking niet opweegt tegen onder meer het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (artikel 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, van de Wet open overheid).

De meldplicht wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (het voorgestelde artikel 3.22, tweede lid). Het voorgestelde tweede lid biedt de grondslag voor het stellen van nadere regels waarin wordt uitgewerkt wat het doel is van de melding, wanneer, hoe en wat er precies gemeld moet worden. De meldingstermijn zal afhangen van de ernst van het ongeval of incident. Dit wordt bepaald aan de hand van het letsel, de schade, het gevaar of de gevaarzetting als gevolg van het ongeval of incident. Ook andersoortige impact (bijvoorbeeld van matschappelijke aard), urgentie of leerpotentieel kan de meldingstermijn bepalen.

Artikel 3.23 Ongevallen- en incidentenonderzoek op spoorwegen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan onderzoek verrichten vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid voor de (verkeers)veiligheid op rijksspoorwegen en overige spoorwegen. Uit de beleidsverantwoordelijkheid vloeit de noodzaak voort om de reikwijdte en doeltreffendheid van het beleid en de regelgeving te toetsen, deze eventueel bij te stellen en om waar nodig veiligheidsmaatregelen te nemen. Het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen heeft eenzelfde verantwoordelijkheid voor de decentrale spoorwegen binnen zijn gebied. Bij het onderzoek wordt vooral aandacht besteed aan de oorzaken van de ontstane gevaarlijke situaties. Aangezien de oorzaak van een ongeval of incident pas kan

worden gevonden als de toedracht van het ongeval of incident bekend is, behelst een onderzoek naar de oorzaak van het ongeval of incident ook onderzoek naar de toedracht ervan. Bij het onderzoek kunnen ook aansprakelijkheids- en verantwoordelijkheidsvragen worden betrokken. Het onderzoek hoeft niet uitgebreid te zijn; het kan bijvoorbeeld uit een thematische inspectie bestaan.

De onderzoeksbevoegdheid, genoemd in het voorgestelde artikel 3.23, staat naast de bevoegdheid die de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming hebben om binnen hun organisatie intern onderzoek te verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op spoorwegen.

De onderzoeksbevoegdheid bestaat conform staande praktijk ook naast onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid die in Nederland fungeert als het in artikel 22 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn bedoelde onafhankelijke permanent orgaan. Een door de Onderzoeksraad voor Veiligheid afgegeven veiligheidsaanbeveling, gericht aan de NVI en eventueel aan het ERA, vormt in geen geval een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid voor een ongeval of een incident (artikel 26, eerste en tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 61 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid).

In artikel 66, vierde lid, van de huidige Spoorwegwet en in artikel 16, vijfde lid, van de Wet lokaal spoor is bepaald dat de Minister zich onthoudt van het onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten voor zover de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar het betreffende voorval een onderzoek instelt. Dit vervalt omdat de aard van de onderzoeken verschilt. Het onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid dient het voorkomen van toekomstige voorvallen of het beperken van de gevolgen van die voorvallen. Daartoe heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid tot taak in den brede te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen. Het onderzoek dat door de Minister wordt verricht is beperkter van aard. Als de Minister en de Onderzoeksraad voor Veiligheid tegelijkertijd (voor)onderzoek verrichten naar hetzelfde ongeval, wordt dubbel werk voorkomen met werkafspraken in de vorm van protocollen.

Uit het voorgestelde derde lid volgt dat de onderzoekers ten behoeve van het incidenten- en ongevallenonderzoek op spoorwegen onderzoeksbevoegdheden hebben die in de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders zijn toegekend. De bevoegdheden zijn het recht om plaatsen te betreden (artikel 5:15 Awb), het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16 Awb), het vorderen van een identiteitsbewijs (artikel 5:16a Awb), het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb), het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters (artikel 5:18 Awb) en het onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 5:19 Awb). Daarnaast zijn de artikelen 5:12 (legitimatie door de toezichthouder), 5:13 (gebruik van de toezichtsbevoegdheden) en 5:20, derde lid (opleggen van een last onder dwangsom als de toezichthouder niet voldoende medewerking wordt verleend), van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 4 Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

Artikel 4.1 Toepassingsgebied

Afdeling 4.1 is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D (het voorgestelde artikel 4.1, eerste lid).

Afdeling 4.1 is daarnaast van toepassing op de spoorwegen met gebruiksfunctie G, voor zover deze een verbindinglijn is als bedoeld in bijlage I, onderdeel H, bij de interoperabiliteitsrichtlijn (het voorgestelde artikel 4.1, tweede lid). Verbindingslijnen naar dienstvoorzieningen ten dienste van het spoorwegsysteem van de Europese Unie, zoals intermodale terminals of werkplaatsen die hier direct aan gelegen zijn, maken deel uit van het Europees gereguleerde spoorwegsysteem (bijlage I en artikel 2, onder 5, bij de interoperabiliteitsrichtlijn). Dat betekent dat deze specifieke particuliere spooraansluitingen die naar deze dienstvoorzieningen leiden of er onderdeel van uitmaken, dienen te voldoen aan de interoperabiliteits-eisen. Omdat uit artikel 1, eerste lid, van de Verordening (EU) nr. 1299/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem infrastructuur van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (TSI INF) volgt dat bestaand spoor pas aan de TSI INF hoeft te voldoen als deze verbeterd of vernieuwd wordt in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn, zijn de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk waarschijnlijk beperkt.

Andere particuliere spooraansluitingen met één eindgebruiker hoeven niet aan de interoperabiliteitseisen te voldoen, omdat deze aansluitingen vallen onder de uitzonderingsgrond uit artikel 1, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn en in het voorliggende wetsvoorstel wordt bepaald dat Nederland gebruik maakt van deze uitzonderingsgrond. Voor de dienstvoorziening die aan een dergelijke spooraansluiting ligt, geldt dat deze in beginsel toegankelijk moet zijn (artikel 13 van de sera-richtlijn), maar dat deze niet functioneert als onderdeel van het Europese spoorwegsysteem. Te denken valt aan een fabriek met een spooraansluiting en een wasstraat om zijn eigen wagens te wassen. Een dergelijke spooraansluiting staat doorgaans alleen ten dienste van het daarop aangesloten bedrijf, maar biedt in principe ook toegang voor spoorwegondernemingen die van die wasstraat gebruik wensen te maken.

Met inachtneming van artikel 1.4, eerste lid, onderdelen b en d, van de interoperabiliteitsrichtlijn, zijn de artikelen 4.2 tot en met 4.9 en 4.13 tot en met 4.20 niet van toepassing op bepaalde spoorvoertuigen (derde lid). De voorschriften met betrekking tot die spoorvoertuigen staan in afdeling 4.2, in de lagere regelgeving die op de artikelen in afdeling 4.2 is gebaseerd en in afdeling 4.3.

Artikel 4.2 Begripsomschrijvingen

In artikel 4.2 is bepaald dat in deze afdeling wordt verstaan onder verbetering: werkzaamheden waarbij een subsysteem of een deel daarvan aanzienlijk wordt gewijzigd, die een aanpassing vergen van het technisch dossier dat de EG-keuringsverklaring vergezelt, indien dit technisch dossier er is, en die een verbetering van de algemene prestaties van het subsysteem tot gevolg hebben. Daarnaast is bepaald dat in deze afdeling wordt verstaan onder vernieuwing: grote vervangingswerkzaamheden waarbij een subsysteem of een deel daarvan wordt gewijzigd en die geen verandering in de algemene prestaties van het subsysteem tot gevolg hebben. Voor zover «verbetering» en «vernieuwing» in van toepassing zijnde TSI's zijn gedefinieerd of nader zijn uitgewerkt, gelden die definities of nadere uitwerkingen, in verband met de rechtstreekse werking van deze technische uitvoeringsverordeningen.

Artikel 4.3 TSI's en nationale voorschriften

De bepaling dat vaste subsystemen voldoen aan de op het moment van de aanvraag voor de vergunning voor indienststelling geldende TSI's en nationale voorschriften (het voorgestelde artikel 4.3, eerste lid), strekt tot implementatie van artikel 4, tweede lid, eerste volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Voor de toepassing van deze wet wordt er van uitgegaan dat «vaste subsystemen» hetzelfde omvat als «vaste installaties» als bedoeld in het kopje en het vierde lid, aanhef van artikel 18 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Vaste subsystemen zijn aldus het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie en het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving.

Voor uitleg over TSI's wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

De vergunning voor indienststelling wordt verleend op het moment dat het vaste subsysteem voor het eerst of na aanmerkelijke vernieuwing of verbetering als bedoeld in artikel 4.2, in dienst wordt gesteld (de artikelen 4.10, eerste lid, en 4.11, eerste lid).

Gelet op het eerste lid kan oudere spoorweginfrastructuur (het subsysteem infrastructuur) die in dienst is gesteld vóór inwerkingtreding van de huidige TSI's of nationale voorschriften, in beginsel gewoon worden gebruikt. Pas als sprake is van vernieuwing of verbetering van die spoorweginfrastructuur in de zin van deze wet, moet het vernieuwde of verbeterde stuk spoorweginfrastructuur aan die TSI's of nationale voorschriften voldoen, tenzij sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid. Voor wat betreft het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving van het spoorwegsysteem volgt dit al uit rechtstreeks werkend Europees recht (artikel 2, eerste lid, van de Verordening (EU) 2016/919 van de Commissie van 27 mei 2016 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van de subsystemen besturing en seingeving van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (TSI CCS)).

Het voorgestelde artikel 4.3, tweede lid, strekt tot implementatie van artikel 4, tweede lid, tweede volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Spoorvoertuigen vormen met het netwerk het spoorwegsysteem van de Europese Unie, gelet op bijlage I bij de interoperabiliteitsrichtlijn. In de interoperabiliteitsrichtlijn is «voertuig» als volgt gedefinieerd: «een spoorvoertuig dat op eigen wielen voortbeweegt op spoorlijnen, met of zonder aandrijving. Een voertuig bestaat uit een of meer structurele en functionele subsystemen» (artikel 2, onder 3, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Voertuigen worden gedefinieerd in bijlage I van de interoperabiliteitsrichtlijn en bestaan uit rollend materieel (locomotieven en reizigers-treinen), goederenwagens en bijzondere voertuigen, zoals spoormachines. Omdat een spoorvoertuig uit meerdere subsystemen kan bestaan, zijn op een spoorvoertuig meerdere TSI's van toepassing. Dit zijn bijvoorbeeld de Verordening (EU) nr. 1302/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende een technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem „rollend materieel – locomotieven en reizigerstreinen» van het spoorwegsysteem in de Europese Unie Voor de EER relevante tekst (TSI Loc&Pas) (de technische eisen aan grijpbare onderdelen, zoals wielen) en voornoemde TSI CCS (de technische eisen aan de IT-achtige boorduitrusting voor besturing en seingeving).

De voertuigvergunning wordt verleend op het moment dat het spoorvoertuig voor het eerst in de handel wordt gebracht of op het moment dat het na aanmerkelijke vernieuwing of verbetering als bedoeld in artikel 4.2, weer in gebruik wordt genomen (artikel 4.13, eerste en tweede lid).

Artikel 4.4 Nationale voorschriften

De nationale voorschriften dienen ter uitvoering van de essentiële eisen. Voor een toelichting op «essentiële eisen» wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.6. Nationale voorschriften dienen ingevolge artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn bij de Europese Commissie te zijn genotificeerd. Nationale voorschriften zijn specifieke, Nederlandse voorschriften voor spoorverkeer dat Europees is gereguleerd. Nationale voorschriften moeten worden onderscheiden van nationale regels die gelden voor spoorverkeer dat niet Europees is gereguleerd, zoals de bepalingen in afdeling 4.2.

De nationale voorschriften, bedoeld in het voorgestelde artikel 4.4, eerste lid, kunnen gelden in de situaties die zijn beschreven in artikel 13, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Voorbeelden daarvan zijn nationale voorschriften die technische aspecten betreffen die overeenkomen met essentiële eisen maar die (nog) niet in een TSI zijn opgenomen, overeenkomstig artikel 13, tweede lid, onderdeel a, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Deze nationale voorschriften kunnen in een bijlage bij een TSI zijn aangemerkt als „open punten». Ook kunnen bijvoorbeeld nationale voorschriften worden gesteld over specifieke gevallen waarin het nodig is technische regels toe te passen die niet in de desbetreffende TSI zijn opgenomen (artikel 13, tweede lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Daarnaast kunnen de nationale voorschriften een invulling zijn van een tekortkoming van een TSI. In die situatie kan het advies dat het ERA op verzoek van de Europese Commissie heeft uitgebracht, worden gebruikt bij de beoordeling van projecten in afwachting van de daadwerkelijke vaststelling van de wijziging van de TSI (artikel 6 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Tevens kunnen nationale voorschriften worden gesteld over spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen waarop niet een TSI van toepassing is (artikel 13, tweede lid, onderdeel e, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Artikel 4.4 kan ook betrekking hebben op een vervoersconcept dat in Nederland nog niet wordt toegepast: de tramtrein. Een tramtrein is een voertuig waarmee zowel op lightrailinfrastructuur als op heavyrailinfrastructuur kan worden gereden en is ontworpen voor gecombineerd gebruik op die infrastructuur (artikel 2, onderdeel 18, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Op dit moment rijden er geen tramtreinen in Nederland. Wanneer er wel tramtreinen op het Nederlandse spoor wordt geïntroduceerd, zouden de volgens artikel 1, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn vereiste en toegestane nationale voorschriften gebaseerd kunnen worden op artikel 4.4.

Uit het voorgestelde artikel 4.4, tweede lid, volgt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het hoofd van de NVi ontheffing kan verlenen van de toepassing van die nationale voorschriften. Er is voor gekozen om de situaties waarin ontheffing zou kunnen worden verleend, niet in de wet maar in lagere regelgeving te regelen. Daarmee wordt voorkomen dat de wet moet worden aangepast als er een situatie blijkt te zijn waarin ontheffing is aangewezen, maar die niet in de wet is geregeld.

Artikel 4.5 Niet-toepassing van TSI's

Het voorgestelde artikel 4.5 implementeert artikel 7, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het voorgestelde artikel 4.5, eerste lid bevat een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om toe te staan dat bepaalde TSI-voorschriften niet worden toegepast op een subsysteem of een spoorvoertuig. De bevoegdheid ligt bij de Minister omdat het richtlijnartikel die bevoegdheid bij de lidstaat legt – niet bij (het hoofd van) de NVi.

Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de interoperabiliteitsrichtlijn gaat over de situatie dat een nieuwe TSI wordt vastgesteld, terwijl het project van een (potentiële) aanvrager van een vergunning al in een vergevorderd stadium is. Een voorbeeld daarvan is de infrastructuurbeheerder die een langlopend project uitvoert, daarvoor een vergunning heeft aangevraagd en tijdens dat project en lopende de vergunningaanvraag te maken krijgt met een nieuwe TSI die nieuwe, strengere eisen stelt aan de spoorweginfrastructuur. Artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn betreft de situatie waarin een TSI in economische of technische zin niet toegepast kan worden omwille van het snelle herstel van het treinverkeer na een ongeluk of natuurramp. Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn betreft een uitzonderingssituatie waarbij het gaat om een subsysteem-project dat, gelet op de kosten en baten, dan wel de verenigbaarheid met de rest van het netwerk, niet conform de TSI's kan worden uitgevoerd. Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van de richtlijn gaat over spoorvoertuigen met een plaats van vertrek of bestemming in een derde land met een andere spoorwijdte dan die van het hoofdspoorwegnetwerk binnen de Unie. Tot slot betreft artikel 7, eerste lid, onderdeel e, van de richtlijn een project voor een nieuw subsysteem of een project voor de vernieuwing of herinrichting van een bestaand subsysteem, uit te voeren op het grondgebied van de betrokken lidstaat, wanneer het spoorweg-netwerk van die lidstaat niet aansluit op, of door de zee of vanwege speciale geografische omstandigheden afgesneden is van, het spoorweg-netwerk van de rest van de Unie. De kans is klein dat de laatste twee situaties zich ooit in Nederland voordoen.

De te volgen aanvraagprocedure staat beschreven in de uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 van de Commissie van 4 april 2018 tot vaststelling van de praktische regelingen voor het proces voor de afgifte van typegoedkeuringen en vergunningen voor spoorvoertuigen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad.

Het voorgestelde vierde lid biedt de delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de aanvraag, over door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden. De ontheffing wordt in bepaalde gevallen door de Minister verleend na toestemming van de Europese Commissie en in andere gevallen zonder voorafgaande toestemming van de Europese Commissie.

Artikel 4.6 Interoperabiliteitsonderdelen

Het voorgestelde artikel 4.6, eerste lid, strekt tot implementatie van de hoofdregel van de interoperabiliteitsrichtlijn (artikel 3, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Essentiële eisen zijn het geheel van de in bijlage III bij de interoperabiliteitsrichtlijn omschreven voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem van de Unie, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, met inbegrip van de interfaces, moeten voldoen (artikel 2, onderdeel 9, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De essentiële eisen zijn algemene eisen over de veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming, technische

compatibiliteit en toegankelijkheid van het spoorwegsysteem. In artikel 20, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt deze algemene eis voor mobiele subsystemen verfijnd met de woorden: mobiele subsystemen mogen door de aanvrager alleen in de handel worden gebracht indien zij overeenkomstig de essentiële eisen zijn ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd.

Het voorgestelde artikel 4.6, tweede lid, implementeert artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De infrastructuurbeheerder, de spoorwegonderneming en met het onderhoud belaste entiteit zijn hier ieder voor hun eigen deel verantwoordelijk voor.

Interoperabiliteitsonderdelen die conform zijn met geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, worden geacht conform te zijn met de essentiële eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken (het voorgestelde derde lid). Deze bepaling strekt tot implementatie van artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Geharmoniseerde normen zijn Europese normen als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onderdeel c, van Verordening (EU) 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/95/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (EU) 1025/2012 (artikel 2, onderdeel 24, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De normen worden vastgesteld door de Europese normalisatieorganisaties, namelijk het Comité voor Normalisatie (CEN), het Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie (Cenelec) en het Europees Instituut voor Telecommunicatienormen (ETSI) (overweging 4 bij de Uitvoeringsverordening (EU) 1025/2012).

Artikel 4.7 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat interoperabiliteitsonderdelen die binnen het spoorwegsysteem in de handel worden gebracht, voor eigen gebruik worden vervaardigd of, indien het interoperabiliteitsonderdelen van diverse herkomst of delen daarvan betreft, worden geassembleerd, zijn voorzien van een correct opgestelde EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik als bedoeld in artikel 9 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

De fabrikant van het interoperabiliteitsonderdeel of zijn gemachtigde, stelt de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik op (artikel 9, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De fabrikant geeft met de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik in feite aan dat het interoperabiliteitsonderdeel aan de essentiële eisen voldoet. In verband daarmee is het verboden een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik op te stellen die niet aan de genoemde eisen voldoet (het tweede lid). Wanneer een interoperabiliteitsonderdeel dat voorzien is van de EG-verklaring van conformiteit niet conform blijkt te zijn met de essentiële eisen, neemt de bevoegde lidstaat passende maatregelen ten aanzien van entiteiten die de verklaring hebben opgesteld, overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit kan geschieden aan de hand van een last onder bestuursdwang (artikel 7:10) of last onder dwangsom (artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De opsteller van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik dient zelfstandig te beoordelen of een interoperabiliteitsonderdeel aan de essentiële eisen voldoet voordat hij die verklaring daadwerkelijk opstelt.

Het hoofd van de NVi kan maatregelen nemen ter beperking van de handel in of het gebruik van een van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik voorzien interoperabiliteitsonderdeel dat in de handel is gebracht en wordt gebruikt overeenkomstig zijn bestemming, maar dat de naleving van de essentiële eisen in het gedrang dreigt te brengen, overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (het derde lid). In de Algemene wet bestuursrecht en in hoofdstuk 7 van deze wet staat om welke maatregelen het kan gaan. Artikel 11, eerste en vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, bevat voorts een verplichting voor de lidstaat om de Europese Commissie en de overige lidstaten op de hoogte te stellen van de maatregelen die zijn getroffen. Deze meldingen zullen in de praktijk worden gedaan door de NVi.

Overeenkomstig artikel 9, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, geldt de verplichting om te voldoen aan de essentiële eisen niet voor reserve-onderdelen voor een subsysteem dat al in dienst is gesteld op het moment dat voor dat interoperabiliteitsonderdeel een bepaalde TSI van kracht wordt (het voorgestelde vierde lid).

Het voorgestelde artikel 4.7, vijfde lid, bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen. De beoordelingsprocedure die van toepassing is op het keuren van een bepaald interoperabiliteitsonderdeel voordat daarvoor een geldige EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik kan worden opgesteld, staat – naast de essentiële eisen – in de toepasselijke TSI.

De procedure voor het aanvragen en opstellen van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik staat in de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 van de Commissie van 12 februari 2019 inzake de modellen voor EG-verklaringen en certificaten voor interoperabiliteitsonderdelen en -subsystemen, het model voor de verklaring van conformiteit met een vergund voertuigtype en de EG-keuringsprocedures voor subsystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 201/2011 van de Commissie en is nader beschreven in de regels die op artikel 4.7, vijfde lid, zijn gebaseerd. De regels in de uitvoeringsverordening gaan bijvoorbeeld over ondertekening door de fabrikant of diens gemachtigde, het bijvoegen van keuringscertificaten en het vermelden van andere EU-rechtshandelingen waaraan het onderdeel voldoet (de artikelen 9, eerste tot en met derde lid, en 10, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Indien de toepasselijke TSI dat voorschrijft, wordt de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik vergezeld van een keuringscertificaat (artikel 9, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Het keuringscertificaat is een certificaat van conformiteit indien het gaat om een op zichzelf staand interoperabiliteitsonderdeel. Het keuringscertificaat is een certificaat van geschiktheid voor gebruik indien het gaat om het interoperabiliteitsonderdeel als onderdeel van het spoorwegsysteem, met name om de functionele vereisten daarvan. In dat geval is het interoperabiliteitsonderdeel beoordeeld door een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie.

Artikel 4.8 Ontwerp, constructie, in dienst stellen en gebruik van subsystemen

Het spoorwegsysteem is onderverdeeld in subsystemen, die op hun beurt uit interoperabiliteitsonderdelen zijn opgebouwd.

Een subsysteem moet bij gebruik ervan blijven voldoen aan de toepasselijke «essentiële eisen» (het voorgestelde artikel 4.8). Het artikel strekt tot implementatie van de artikelen 3, eerste lid, en 13, tweede lid, van de

interoperabiliteitsrichtlijn. Het begrip «essentiële eisen» is uiteengezet in de toelichting op artikel 4.6.

Subsystemen die conform zijn met geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, worden geacht conform te zijn met de essentiële eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken (het voorgestelde tweede lid). Deze bepaling strekt tot implementatie van artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Artikel 4.9 EG-keuringsverklaring

Het voorgestelde artikel 4.9 gaat over de EG-keuringsverklaring voor subsystemen van structurele aard als bedoeld in bijlage II, punt 1, onderdeel a, bij de interoperabiliteitsrichtlijn. Overeenkomstig artikel 13, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, wordt een subsysteem van structurele aard waarvoor een EG-keuringsverklaring is opgesteld op basis van de TSI's en eventuele nationale voorschriften, geacht te voldoen aan de essentiële eisen (het voorgestelde eerste lid). De aanvrager van een vergunning voor indienststelling van een subsysteem van structurele aard verklaart bij de vergunningaanvraag op eigen verantwoordelijkheid dat het subsysteem aan de toepasselijke keuringsprocedures is onderworpen en voldoet aan de toepasselijke EU- en nationale voorschriften. De procedure die op de EG-keuringsverklaring betrekking heeft, staat beschreven in Bijlage IV van de interoperabiliteitsrichtlijn en in voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 en wordt aangevuld met de ministeriële regeling, gebaseerd op het vierde lid. De keuringsprocedure voor het verkrijgen van een vergunning voor indienststelling van een subsysteem van structurele aard komt er in het kort op neer dat een aanbestedende dienst, fabrikant of diens gemachtigde (artikel 2, onderdelen 22 en 15 van de interoperabiliteitsrichtlijn) die de EG-keuringsverklaring wil opstellen, een conformiteitsbeoordelingsinstantie verzoekt het subsysteem te toetsen. De conformiteitsbeoordelingsinstantie toetst aan de eisen en voorschriften die op het subsysteem van toepassing zijn. Op verzoek van de aanvrager kunnen de keuringen plaatsvinden voor delen van een subsysteem of worden beperkt tot bepaalde stadia van de keuringsprocedure. De resultaten van de keuring worden in die gevallen gedocumenteerd in een «tussentijdse keuringsverklaring» (Bijlage IV, punt 2.2.1 van de interoperabiliteitsrichtlijn).

In geval van een wijziging van een subsysteem analyseert de aanvrager zelf de wijziging en beoordeelt hij het effect ervan op de EG-keuringsverklaring. Als die wijziging een impact heeft op de geldigheid van een element van de relevante EG-keuringsverklaring, werkt de aanvrager de EG-keuringsverklaring bij of stelt hij een nieuwe EG-keuringsverklaring op, overeenkomstig de criteria, bedoeld in de artikelen 18, zesde lid en 21, twaalfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Als een wijziging gevolgen heeft voor een fundamentele parameter, beoordeelt de aanvrager of een EG-keuringsprocedure vereist is (artikel 6 van de uitvoeringsverordening 2019/250). Wat in deze (of enige andere) uitvoeringsverordening staat, is rechtstreeks werkend recht en wordt daarom niet nogmaals in de wet geregeld.

Het hoofd van de NVi beschouwt een subsysteem van structurele aard waarvoor op de juiste wijze een EG-keuringsverklaring is opgesteld, als conform de essentiële eisen, overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het subsysteem wordt geacht te voldoen aan de essentiële eisen die door de EG-keuringsverklaring worden bestreken. Het vermoeden van conformiteit van de subsystemen met de essentiële eisen, aangetoond op basis van de EG-keuringsverklaring, impliceert dat

het ERA en de nationale veiligheidsinstanties geen controles mogen eisen die in het kader van de EG-keuringsprocedure reeds zijn uitgevoerd (artikel 12 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Uit het voorgestelde artikel 4.9, derde lid, volgt dat als desondanks wordt geconstateerd dat het subsysteem niet aan de nationale voorschriften voldoet, het hoofd van de NVi kan verzoeken dat op het subsysteem aanvullende verificaties worden verricht (artikel 16, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Het hoofd van de NVi informeert de Europese Commissie hierover, die vervolgens overleg pleegt met de andere lidstaten. Indien blijkt dat de fabrikant van het subsysteem ten onrechte een EG-keuringsverklaring heeft opgesteld, neemt de lidstaat waar die fabrikant gevestigd is maatregelen jegens die fabrikant of wordt de TSI aangepast (artikel 16, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Een voorbeeld van regelgeving over de inhoud van de EG-keuringsverklaring is de regel dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie een subsysteem volgens de procedure van bijlage IV van de interoperabiliteitsrichtlijn keurt, en indien van toepassing met inachtneming van artikel 6, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Artikel 4.10 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

Het voorgestelde artikel 4.10, eerste en tweede lid, is een implementatie van artikel 18, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Artikel 4.10 heeft betrekking op initiële indienststelling van een vaste installatie. Dat is de situatie waarin een vaste installatie voor de eerste keer in dienst wordt gesteld. In aanvulling op artikel 4.9, eerste lid, is voor indienststelling van het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie of het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving (de «vaste installaties», als bedoeld in artikel 18 van de interoperabiliteitsrichtlijn), tevens een vergunning voor indienststelling van vaste installaties vereist. De vergunning wordt verleend door het hoofd van de NVi.

Indienststelling houdt in: alle handelingen door middel waarvan een subsysteem in bedrijf wordt genomen, voor de eerste keer of na belangrijke wijzigingen die gevolgen hebben voor de nominale werkingstoestand (technische kenmerken), bijvoorbeeld als gevolg van vernieuwing of verbetering, afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden. Voor uitleg over de begrippen «vernieuwing» en «verbetering» wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.2.

Het hoofd van de NVi is belast met het verlenen van de in het eerste lid bedoelde vergunningen (het tweede lid, aanhef). De vergunning wordt verleend als is voldaan aan de drie vereisten, genoemd in het tweede lid, de onderdelen a tot en met c, en – indien van toepassing – daarnaast is voldaan aan het vereiste, genoemd in onderdeel d, van dat artikellid. De keuring van onderdeel a, begint in het ontwerpstadium en bestrijkt de gehele constructieperiode tot het stadium van de goedkeuring voordat het subsysteem in dienst wordt gesteld (artikel 15, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De vereisten volgen uit artikel 18, vierde lid, onderdelen a tot en met d van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het voorgestelde artikel 4.10, tweede lid, onderdeel d, gaat over de vergunningaanvraag inzake het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving waarbij ETCS-uitrusting (European Train Control System) en/of GSMR-uitrusting (Global System for Mobile Communications Railway) is of zijn betrokken. Dit volgt uit artikel 19, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Om de procedure voor het afgeven van een vergunning voor indienststelling van het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving op Unieniveau te harmoniseren, onderzoekt het ERA voorafgaand aan aanbestedingen in verband met ERTMS-baanuitrusting (European Rail

Traffic Management System) of de voorgenomen technische oplossingen volledig stroken met de relevante TSI's en derhalve volledig interoperabel zijn. De aanvrager dient een verzoek om goedkeuring in bij het ERA. overeenkomstig de procedure van artikel 30, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/200. De aanvraag geschiedt conform het éénloketsysteem als bedoeld in artikel 12 van de sera-richtlijn. Het verzoek om goedkeuring gaat vergezeld van het technisch dossier, het advies van de NVi, de EG-keuringsverklaring en het certificaat van geschiktheid voor gebruik. De NVi kan adviseren omtrent het verzoek om goedkeuring. De NVi richt het advies tot de aanvrager voorafgaand aan indiening van het verzoek tot goedkeuring. De NVi richt het advies tot het ERA ná indiening van het verzoek tot goedkeuring.

Het testen van de vaste installaties (het derde lid) kan plaatsvinden in het kader van een (tussentijdse) EG-keuringsverklaring of in het kader van aanvullende verificaties als bedoeld in artikel 4.9, derde lid.

Dat een subsysteem van structurele aard moet blijven voldoen aan voorschriften die gelden op het moment van de indiening van de aanvraag voor een vergunning voor indienststelling (het vierde lid), volgt uit artikel 4, tweede lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit zijn de voorschriften op grond waarvan het subsysteem is gekeurd. De verplichting rust op de verantwoordelijke voor het subsysteem.

Het voorgestelde artikel 4.10, vijfde lid, biedt de delegatiegrondslag voor onder andere het stellen van nadere regels omtrent de vergunning voor indienststelling van vaste installaties.

Artikel 4.11 Oordeel bij verbetering of vernieuwing van vaste installaties

Het voorgestelde artikel 4.11 gaat over de situatie waarin het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie en het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving (de «vaste installaties», als bedoeld in artikel 18 van de interoperabiliteitsrichtlijn), worden verbeterd of vernieuwd. Zoals uiteengezet in de toelichting op artikel 4.10, wordt de vraag of sprake is van indienststelling van vaste installaties beantwoord aan de vraag of sprake is van een verbetering of vernieuwing als bedoeld in artikel 4.2. Het is van belang dit te vermelden om te voorkomen dat de situatie waarin bestaand spoor dat voor onderhoud tijdelijk buiten dienst is gesteld en na het onderhoud weer in bedrijf wordt genomen, altijd als «indienststelling» wordt aangemerkt.

Op dit moment bestaat er uiteraard spoorweginfrastructuur die in dienst is gesteld, maar waarvoor geen vergunning voor indienststelling is verleend omdat de spoorweginfrastructuur er al lag voordat het systeem van de vergunning voor indienststelling in werking trad. In beginsel kan deze spoorweginfrastructuur gewoon gebruikt worden. Pas bij vernieuwing of verbetering van die spoorweginfrastructuur wordt afgewogen of een (nieuwe) vergunning voor indienststelling is vereist. Een nieuwe vergunning voor indienststelling is altijd vereist wanneer de voorgenomen aanpassingen significante veranderingen aan de nominale werkingstoestand van het subsysteem veroorzaken en die veranderingen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de algemene veiligheid van het betrokken subsysteem. Als de nominale werkingstoestand niet wordt gewijzigd, is geen nieuwe vergunning nodig (artikel 2, onderdelen 14, 15

en 19, van de interoperabiliteitsrichtlijn en punt 5.2.3 van de aanbeveling van de Commissie van 29 maart 2011)¹⁴⁶

Voordat de infrastructuurbeheerder overgaat tot verbetering of vernieuwing van bestaande subsystemen, dient deze een dossier in bij het hoofd van de NVi. Aan de hand van dat dossier beoordeelt het hoofd van de NVi al dan niet in samenwerking met het ERA, of voor het desbetreffende project een nieuwe vergunning voor indienststelling is vereist (artikel 18, zesde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Het derde lid biedt de delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels omtrent het oordeel van het hoofd van de NVi.

Artikel 4.12 Tijdelijke ontheffing bij indienststelling van vaste installaties

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, kunnen volgens Europese regelgeving vaste installaties pas (weer) in dienst worden gesteld nadat het hoofd van de NVi een indienststellingsvergunning heeft verleend. De aanvraag van een indienststellingsvergunning is pas volledig als aan uitgebreide en strenge indieningsvereisten is voldaan. Deze komen erop neer dat de werkzaamheden aan de vaste installatie volledig moeten zijn afgerond, alsmede de intensieve beoordeling door de conformiteitsbeoordelingsinstantie op het resultaat van die werkzaamheden. Dit leidt tot omleidingen, vertragingen en hoge kosten. Om dit te voorkomen is gekozen voor een tijdelijke ontheffing in de situatie waarin een vaste installatie voor de eerste keer in dienst wordt gesteld of een vaste installatie in dienst wordt gesteld nadat deze is verbeterd of vernieuwd. Het gaat om een tijdelijke ontheffing op het in de artikelen 4.10, eerste lid, en artikel 4.11, eerste lid, bedoelde verbod om een vaste installatie – het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie of het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving – in dienst te stellen zonder een indienststellingsvergunning voor vaste installaties. De tijdelijke ontheffing wordt aldus ingezet omwille van specifieke omstandigheden. Bovendien is deze met waarborgen omkleed: gedurende de tijdelijke ontheffing dient het veilig gebruik van het betreffende subsysteem gewaarborgd te zijn. Het voorgestelde derde lid, onderdeel d, biedt een delegatiegrondslag voor het bepalen van een maximale geldigheidsduur van de ontheffing. Met een maximale geldigheidsduur kan zicht worden geboden op een datum waarop een indienststellingsvergunning wordt verleend, voor zover dat met inachtneming van de Europese aanvraag- en verleningsvereisten mogelijk is.

De ontheffing is een nationale regel, die niet rechtstreeks volgt uit Europees recht. In verband hiermee wordt overeenkomstig een ontwerp-principe van deze wet, de tijdelijke ontheffing bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. In de huidige Spoorwegwet is voor deze situatie eveneens een ontheffingsmogelijkheid ingesteld, op grond van artikel 26h, vierde en vijfde lid.

Artikel 4.13 Voertuigvergunning

Artikel 4.13 strekt tot implementatie van artikel 21 van de interoperabiliteitsrichtlijn. De voertuigvergunning is vereist voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig. Omdat het een vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig betreft, ligt het voor de hand dat de aanvraag wordt gedaan door degene die het voertuig daadwerkelijk in

¹⁴⁶ Aanbeveling van de Commissie van 29 maart 2011 betreffende vergunningen voor de indienststelling van subsystemen van structurele aard en voertuigen op grond van Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad (2011/217/EU).

de handel brengt. Dat kan bijvoorbeeld zijn de fabrikant of een vertegenwoordiger van die fabrikant. Afhankelijk van het beoogde gebruiksgebied van een spoorvoertuig kiest de aanvrager ervoor om een vergunning aan te vragen bij het ERA of bij het hoofd van de NVi (het eerste lid).

De vergunning wordt verleend als is voldaan aan de vier vereisten, genoemd in artikel 4.14, eerste lid.

In het voorgestelde artikel 4.13, tweede lid, wordt bepaald dat eveneens een voertuigvergunning moet worden aangevraagd na de vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig. Voor uitleg over de begrippen «vernieuwing» of «verbetering» wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.2. Opgemerkt wordt dat vernieuwing of verbetering binnen de grenzen van de in de TSI's bepaalde parameters plaatsvindt.

Het voorgestelde artikel 4.13, derde lid, strekt tot implementatie van artikel 21, achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De bepaling heeft betrekking op de situatie waarin een spoorvoertuig vanuit een aangrenzende lidstaat rijdt over een kort gedeelte (grensbaanvak) van de Nederlandse spoorweginfrastructuur. Dit is meestal een station, maar dat kan ook een andere plek zijn die dicht bij de grens van die lidstaat ligt. Het zou te ver voeren om voor een dergelijk beperkt traject een nieuwe vergunning bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie aan te moeten vragen. De raadpleging van de NVi kan per geval geschieden of worden vastgelegd in een grensoverschrijdende overeenkomst tussen nationale veiligheidsinstanties (artikel 21, achtste lid, interoperabiliteitsrichtlijn). Met de term «geraadpleegd» in plaats van «ingestemd» wordt voorkomen dat de NVi een eventuele voertuigvergunning, afgegeven door het ERA of door de buitenlandse nationale veiligheidsinstantie, doorkruist. In het kader van de raadpleging gaat de NVi af op informatie van de infrastructuurbeheerder over de netwerckenmerken van de betreffende spoorweginfrastructuur. Artikel 4.13, derde lid, is niet alleen van toepassing op de eerste vergunningverlening van het spoorvoertuig door de buitenlandse nationale veiligheidsinstantie (de zogeheten voertuigtoelating), maar kan ook een verzoek om aanpassing van die buitenlandse voertuigvergunning betreffen in verband met het feit dat het spoorvoertuig ook over het grensbaanvak in Nederland wil kunnen rijden. Dit volgt uit de zinsnede «De vergunning geldt ook zonder uitbreiding van het gebruiksgebied» in artikel 21, achtste lid, vierde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het voorgestelde artikel 4.13, vierde lid, betreft het bepaalde in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Een spoorvoertuig moet bij het gebruik blijven voldoen aan de TSI's en nationale voorschriften. Dit komt er bijvoorbeeld op neer dat het spoorvoertuig moet blijven voldoen aan voorschriften op grond waarvan de voertuigvergunning is verleend. Dat zijn ook de voorschriften op grond waarvan het spoorvoertuig gekeurd is. De term «exploitatietoestand» maakt duidelijk dat artikel 4.13, vierde lid, niet van toepassing is op een spoorvoertuig dat uit de exploitatie (gewone bedrijfsmodus) is genomen. Op spoorvoertuigen die uit de exploitatie zijn genomen is artikel 4.21 van toepassing.

Artikel 4.14 Voertuigvergunningverlening door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie

De vereisten voor de verlening van een voertuigvergunning als bedoeld in artikel 4.14, eerste lid, volgen uit artikel 21, derde lid, onderdelen a tot en met d, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De aanvrager van een voertuigvergunning moet in het aanvraagdossier aantonen dat het spoorvoertuig technisch compatibel is met de infrastructuur van het beoogde gebruiks-

gebied. Dat doet hij onder andere op basis van de infrastructuurgegevens die in een centrale referentiedatabank zijn opgenomen. In artikel 21, derde lid, onderdeel d, van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt in dat verband verwezen naar het in artikel 49 van de interoperabiliteitsrichtlijn genoemde infrastructuurregister. Het register heeft in Uitvoeringsverordening (EU) 2019/777 van de Commissie van 16 mei 2019 inzake de gemeenschappelijke specificaties voor het register van de spoorweginfrastructuur en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2014/880/EU de vorm van een centrale referentiedatabank gekregen, «RINF-toepassing» genoemd. Het infrastructuurregister wordt beheerd door het ERA Op grond van de uitvoeringsverordening uploaden infrastructuurbeheerders gegevens over hun infrastructuur rechtstreeks naar de RINF-toepassing.

Het voorgestelde artikel 4.14, tweede lid, gaat over de uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning. Bij een aanvraag daartoe hoeft de aanvrager niet een geheel nieuw aanvraagdossier in te dienen, maar vindt de beoordeling van de aanvraag plaats op basis van het reeds bestaande dossier, dat is aangevuld met de vereiste documenten met betrekking tot de gewenste uitbreiding (artikel 21, dertiende lid, interoperabiliteitsrichtlijn en artikel 30, tweede lid, onderdeel a van voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2018/545).

In het voorgestelde derde lid is overeenkomstig artikel 25 van de interoperabiliteitsrichtlijn bepaald dat het spoorvoertuig dat in overeenstemming is met een goedgekeurd type spoorvoertuig zonder verdere controles een voertuigvergunning krijgt op basis van een door de aanvrager overlegde verklaring van conformiteit met het voertuigtype. Een typegoedkeuring wordt geregistreerd in het Europees voertuigregister van goedgekeurde voertuigtypen. Op basis daarvan kan voor spoorvoertuigen van hetzelfde type op eenvoudiger wijze een voertuigvergunning worden verleend.

Het voorgestelde vierde lid biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels ter uitvoering van voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2019/250.

Artikel 4.15 Tijdelijke vergunning testen spoorvoertuig

Een spoorvoertuig mag worden gebruikt op het spoor als een voertuigvergunning is verleend en aan een aantal andere eisen is voldaan (artikel 4.17). Ten behoeve van het testen van een spoorvoertuig mag het echter ook al worden gebruikt voordat een voertuigvergunning is verleend. Het gaat om de situatie waarin de aanvrager van een voertuigvergunning in de loop van de aanvraag een spoorvoertuig wil testen om te onderzoeken of de in het spoorvoertuig aanwezige subsystemen technisch compatibel zijn met het spoorvoertuig of te onderzoeken of het spoorvoertuig technisch compatibel is met de spoorweginfrastructuur in het gebruiksgebied. Voor dit soort testen is een tijdelijke vergunning voor het testen van een spoorvoertuig vereist, verleend door het hoofd van de NVi (het eerste lid). De vergunning kan worden verleend op voor een voertuigtype of voor één of meerdere voertuigen. Op het testen van spoorvoertuigen waarvoor al een voertuigvergunning is verleend, is artikel 4.17 van toepassing.

De verlening van de vergunning geschiedt op aanvraag (tweede lid), tenzij het hoofd van de NVi de aanvrager van een voertuigvergunning verzoekt dit soort testen uit te voeren. In dat geval verleent hij de vergunning ambtshalve (het tweede lid). Het ERA kan onder meer voor wat betreft de voertuigtoelating in de plaats treden van de NVi (artikel 2 van uitvoeringsverordening (EU) 2016/796), gelezen in samenhang met artikel 21, vijfde

lid, onderdeel b, laatste alinea, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit betekent dat ook het ERA om de tests kan verzoeken. Dat de infrastructuurbeheerder hier zich moet inspannen om binnen drie maanden de tests te kunnen laten plaatsvinden (het derde lid), volgt uit artikel 6, tweede lid, onderdeel c, van voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2018/545.

Voor een toelichting op het testen van spoorvoertuigen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.17.

Artikel 4.16 Typegoedkeuring

Een typegoedkeuring wordt op dezelfde wijze verleend als een voertuigvergunning (het eerste lid). Het ligt daarom voor de hand om bij de aanvraag van een voertuigvergunning tegelijkertijd een typegoedkeuring aan te vragen, aangezien dan maar één toetsingsproces moet worden doorlopen (het tweede lid).

In het voorgestelde artikel 4.16, derde lid, is bepaald dat een wijziging van TSI's of nationale voorschriften kan leiden tot wijziging of intrekking van de typegoedkeuring, in de interoperabiliteitsrichtlijn aangeduid als «hernieuwen» (artikel 24, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dit laat voertuigvergunningen die op basis van de oorspronkelijke typegoedkeuring zijn verleend, onverlet (artikel 25, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn) (het voorgestelde vierde lid). Bij bedoelde wijziging of intrekking mag het ERA of de NVi alleen controles uitvoeren met betrekking tot de gewijzigde voorschriften (artikel 24, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dit wordt geregeld in de regels die op grond van het voorgestelde artikel 4.16, vijfde lid, worden gesteld voor zover dit niet al volgt uit in voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 zijn opgenomen.

Artikel 4.17 Controles voor het gebruik van een spoorvoertuig

Het voorgestelde artikel 4.17 gaat over het gebruik van een spoorvoertuig. De eisen die in het voorgestelde artikel 4.17, eerste lid, worden gesteld, zijn een aanvulling op de andere eisen die gelden voor het gebruik van een spoorvoertuig op de spoorweginfrastructuur, waaronder de eis dat voor het onderhoud van het spoorvoertuig een onderhouds-entiteit moet zijn aangewezen (het voorgestelde artikel 3.10). Voordat een spoorvoertuig voor het eerst wordt gebruikt en nadat de voertuigvergunning is verleend, wordt het spoorvoertuig op aanvraag van de houder geregistreerd in het Europees voertuigregister waar het desbetreffende voertuig moet worden ingeschreven (het voorgestelde eerste lid, dat strekt tot implementatie van de artikelen 22 en 23 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Hierover wordt nog opgemerkt dat het nationaal voertuigregister, waarover in het huidige hoofdstuk 2a, paragraaf 8, van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regeling, bepalingen zijn opgenomen inmiddels niet meer bestaat, omdat het is geïntegreerd in een Europees voertuigregister (artikel 47, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn) en de NVi kenbaar heeft gemaakt geen beroep te doen op de uitzonderingsgrond, genoemd in artikel 7, derde lid, en Bijlage II, punt 2.1.4 van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1614 van de Commissie van 25 oktober 2018 tot vaststelling van specificaties voor de voertuigregisters die zijn vermeld in artikel 47 van de richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging en intrekking van Beschikking 2007/756/EG van de Commissie.

Dat voor het gebruik van het spoorvoertuig een voertuigvergunning is vereist volgt uit Aanhangsel 2 van voornoemd Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1614.

In het voorgestelde artikel 4.17, tweede lid, onderdelen a en b, is bepaald dat de spoorwegonderneming controleert of de vereiste voertuigvergunning is verleend en of het spoorvoertuig correct is geregistreerd in het Europees voertuigregister, voordat het spoorvoertuig mag worden gebruikt. Dit zijn administratieve controles. Deze controles zijn met name relevant voor spoorwegondernemingen die niet zelf de rechtspersoon zijn die de voertuigvergunning heeft aangevraagd. Daarbij valt te denken aan spoorwegondernemingen die gebruik maken van spoorvoertuigen van leasebedrijven, of spoorwegondernemingen die de fabrikant vragen om een vergunning aan te vragen.

Daarnaast controleert de spoorwegonderneming aan de hand van het infrastructuurregister of het spoorvoertuig als geheel technisch verenigbaar is met de spoorweginfrastructuur in het beoogde gebruiksgebied (artikel 4.17, tweede lid, onderdeel c). Daarbij worden de waarden van de parameters die in het infrastructuurregister zijn opgenomen, vergeleken met de waarden die zijn opgenomen in de voertuigvergunning en die worden gehanteerd bij het in de handel brengen van een spoorvoertuig (artikel 4, derde lid, onderdeel i, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Tot slot controleert de spoorwegonderneming de correcte integratie van het spoorvoertuig in de samenstelling van de trein waarin het bedoeld is te functioneren. Daarbij houdt de spoorwegonderneming ook rekening met het veiligheidsbeheersysteem en voornoemde TSI OPE (artikel 23, eerste lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De controles, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, zijn technisch van aard.

Om de technische controles te verrichten kan een spoorwegonderneming in samenwerking met de infrastructuurbeheerder testen uitvoeren binnen het gebruiksgebied (het derde lid). Tegelijkertijd met toelatingstesten, bedoeld in het tweede lid, kan de spoorwegonderneming acceptatietesten uitvoeren. Dit volgt niet uit de interoperabiliteitsrichtlijn en heeft strikt genomen niet met interoperabiliteit te maken. Deze acceptatietesten hebben doorgaans als doel te controleren of een spoorvoertuig aan contractuele eisen voldoet die niet de interoperabiliteit betreffen, zoals gebruiksgemak. Opgemerkt wordt dat een spoorwegonderneming zoals de NS niet als eigenaar hoeft te zijn ingeschreven in het voertuigregister om die testen uit te kunnen voeren. Ook als de fabrikant van de spoorvoertuigen als eigenaar ingeschreven is, kan de spoorwegonderneming de testen uitvoeren. Het eigenaarschap is daarmee geen hindernis voor het uitvoeren van deze testen.

De testen vinden plaats in afstemming met de infrastructuurbeheerder (het vierde lid). De infrastructuurbeheerder is verplicht om mee te werken aan het uitvoeren van de testen. De infrastructuurbeheerder doet, in overleg met de spoorwegonderneming, al het mogelijke om eventuele testen binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek van de spoorwegonderneming te laten plaatsvinden. Indien dat niet mogelijk is – bijvoorbeeld vanwege de tijd die is gemoeid met het buiten dienst stellen van het spoor – kunnen de testen ook later plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat ook dit in overleg met de verzoeker geschiedt. De infrastructuurbeheerder kan naar aanleiding van het verzoek om testen in het belang van een veilig en ongestoord verkeer op de spoorweg, aanwijzingen geven. De bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen vloeit voort uit het feit dat de infrastructuurbeheerder de verkeersleiding heeft.

De testen zijn verder aan nadere regelgeving verbonden (het vijfde lid).

Artikel 4.18 Corrigerende en tijdelijke veiligheidsmaatregelen

Het voorgestelde artikel 4.18 implementeert artikel 26 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Indien bij de exploitatie van een spoorvoertuig blijkt dat het spoorvoertuig of voertuigtype niet aan de essentiële eisen voldoet, moet de spoorwegonderneming de noodzakelijke corrigerende maatregelen nemen om het spoorvoertuig met die eisen in overeenstemming te brengen (het voorgestelde eerste lid). De spoorwegonderneming licht het hoofd van de NVi, het ERA en betrokken nationale veiligheidsinstanties in andere lidstaten in ieder geval in over het niet voldoen aan de essentiële eisen van het betrokken spoorvoertuig indien de spoorwegonderneming over aanwijzingen beschikt dat het spoorvoertuig al ten tijde van de afgifte van de voertuigvergunning niet aan de essentiële eisen voldeed. (het voorgestelde tweede lid). Het hoofd van NVi kan de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen toepassen als toezicht uitwijst dat het spoorvoertuig niet of niet meer aan de essentiële eisen voldoet (het voorgestelde derde lid).

Voor zover de door de spoorwegonderneming genomen maatregelen niet toereikend zijn, en door de non-conformiteit met de essentiële eisen een ernstig veiligheidsrisico ontstaat, kan het hoofd van de NVi verschillende tijdelijke maatregelen nemen (artikel 4.18, vierde lid), genoemd in artikel 3.9 of de typegoedkeuring schorsen. Indien dat niet voldoet en aange-toond is dat reeds ten tijde van de verlening van de voertuigvergunning of de verstrekking van de typegoedkeuring niet werd voldaan aan de essentiële eisen, kan hij overgaan tot het wijzigen of intrekken van de voertuigvergunning of typegoedkeuring. De corrigerende maatregelen kunnen betrekking hebben op een gedeelte van het gebruiksgebied van het spoorvoertuig, indien het niet voldoen aan de essentiële eisen zich beperkt tot dat gedeelte van het gebruiksgebied (het voorgestelde vijfde lid).

De spoorwegondernemingen controleren desgevraagd of het probleem van het niet voldoen aan de eisen zich ook bij hen voordoet (het voorgestelde zesde lid).

In de interoperabiliteitsrichtlijn is nog bepaald dat, wanneer het ERA en een nationale veiligheidsinstantie met elkaar van mening verschillen over de noodzaak om de vergunning te beperken of in te trekken, het geschil voor arbitrage wordt voorgelegd aan de kamer van beroep. Dat kan leiden opschorting van de tijdelijke veiligheidsmaatregelen (artikel 26, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Daarnaast is in de interoperabiliteitsrichtlijn bepaald dat van een intrekking of wijziging van een voertuigvergunning alle nationale veiligheidsinstanties door het ERA in kennis worden gesteld onder opgaaf van redenen. Ook de spoorwegondernemingen die spoorvoertuigen gebruiken van hetzelfde type worden dan geïnformeerd.

Spoorvoertuigen van hetzelfde type als een spoorvoertuig waarvan de typegoedkeuring is ingetrokken, komen qua eigenschappen overeen met dat spoorvoertuig en zullen waarschijnlijk eveneens niet voldoen aan de essentiële eisen. Deze spoorvoertuigen moeten uit de handel worden genomen. Het zevende lid strekt daartoe. De desbetreffende autoriteit registreert de intrekking van de voertuigvergunning of typegoedkeuring de intrekking in het toepasselijke register (artikel 26, zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dit van rechtswege vervallen van de voertuigvergunning verschilt van de situatie waarin de typegoedkeuring wordt ingetrokken omdat de TSI's of nationale voorschriften op grond waarvan de typegoedkeuring is verleend, zijn gewijzigd en bij die wijziging is bepaald dat reeds op basis van die voorschriften verleende typegoedkeu-

ringen gewijzigd of ingetrokken moeten worden, als bedoeld in artikel 4.16, derde lid.

Artikel 4.19 Aangemelde en aangewezen instantie

Het voorgestelde artikel 4.19 stelt regels over de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties (notified bodies of NoBo's) en de aangewezen conformiteitsbeoordelingsinstanties (designated bodies of DeBo's). Een instantie als bedoeld in de artikelen 4.19 en 4.20 is een conformiteitsbeoordelingsinstantie als bedoeld in artikel 2, onderdeel 42, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Een aangemelde instantie kan tevens aangewezen instantie zijn.

Een aangemelde instantie voert conformiteitsbeoordelingen uit die betrekking hebben op de TSI's en op andere toepasselijke Europese voorschriften (het eerste lid). De aangemelde instantie is bevoegd om de werkzaamheden waarvoor deze is aangemeld in alle lidstaten uit te voeren. Een aangewezen instantie voert conformiteitsbeoordelingen uit die betrekking hebben op nationale voorschriften (het tweede lid). Deze instantie is bevoegd de werkzaamheden waarvoor hij is aangewezen in Nederland uit te voeren. Dit verschil wordt verklaard met het feit dat Europese voorschriften voor alle lidstaten gelijk zijn en de nationale voorschriften per lidstaat uiteen kunnen lopen.

De aangemelde en aangewezen conformiteitsbeoordelingsinstanties zijn aan te merken als zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De instanties vallen echter niet onder de toepassing van de Kaderwet ZBO's omdat ze als «deeltijd-ZBO's» worden beschouwd: instanties waaraan keurings- en certificatatetaken zijn opgedragen c.q. toegestaan op grond van daar aanwezige, bij het uitoefenen van het bedrijf ontwikkelde expertise, maar voor wie het verrichten van die keuringen een ondergeschikt onderdeel van de totale werkzaamheden uitmaakt (het derde lid). De publieke taak wordt bovendien uitgevoerd op verzoek van individuele klanten. De instanties worden niet gefinancierd uit de Rijksbegroting: zij verlenen een dienst waarvoor de ontvanger van de dienst rechtstreeks betaalt. De instanties opereren in concurrentie – niet vanuit een monopoliepositie –, doordat aanmelding of aanwijzing openstaat voor elke instantie die zich kwalificeert.¹⁴⁷

Artikel 4.20 Aanmelding of aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstantie

De NVi verricht de aanmelding via de NANDO-database (database for New Approach Notified and Designated Organisations). Het hoofd van de NVi besluit tot aanmelding van een conformiteitsbeoordelingsinstantie bij de Europese Commissie, indien hij daartoe een aanvraag heeft ontvangen en de instantie voldoet aan de eisen in het eerste lid en de eisen die op grond van de ministeriële regeling, bedoeld in het voorgestelde zevende lid, worden gesteld (het tweede lid).

In 2019 is gekozen voor accreditatie van de conformiteitsbeoordelingsinstanties omdat dit beter aansluit bij de voorkeur van de Europese Commissie voor accreditatie, die door de European Rail Agency (ERA) en een meerderheid van de lidstaten wordt onderschreven. In tegenstelling tot de huidige situatie is de keuze voor accreditatie niet in lagere regelgeving maar in de wet gemaakt (het vierde lid) met het oog op het duurzame karakter van de keuze en de gewenste duidelijkheid, in navolging van het advies van de Raad van State. De Raad voor Accredi-

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 5.

tatie accrediteert overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie en uitvoeringsverordening (EU) 765/2008. De erkenning of accreditatie van beoordelingsinstanties als bedoeld in deze uitvoeringsverordening geschiedt op grond van ISO/IEC-norm 17020:2012.

Het vijfde lid is ter implementatie van artikel 37, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het artikellid weerspiegelt de internationale context waarbinnen een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie werkt.

Het voorgestelde artikel 4.20, zesde lid, is de implementatie van artikel 39 van de interoperabiliteitsrichtlijn. De vaststelling dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie niet meer voldoet, geschiedt door het hoofd van de NVi, eventueel na een bericht of advies van de accreditatie-instantie.

Het zevende lid biedt een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels. Het voorgestelde artikel 4.20 zevende lid, onderdeel c, gaat onder meer over de vereiste onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, vakbekwaamheid, opleidingseisen en geheimhoudingsplicht. Het voorgestelde artikel 4.20, zevende lid, onderdeel d, heeft betrekking op het uitbesteden van activiteiten van aangemelde of aangewezen instanties, dan wel het laten uitvoeren van die activiteiten door dochterondernemingen (artikel 34 van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Op basis van het voorgestelde artikel 4.20 zevende lid, onderdeel e, worden de verplichtingen van conformiteitsbeoordelingsinstanties geregeld ten aanzien van het verstrekken van informatie aan de NVi, de betrokken lidstaten, het ERA en andere conformiteitsbeoordelingsinstanties. Het betreft onder meer het informeren dat een certificaat is geweigerd, beperkt, geschorst of ingetrokken.

Artikel 4.21 Bijzondere ritten, strikt lokaal gebruik en historisch vervoer

Artikel 4.21 voorziet in de mogelijkheid tot het stellen van technische eisen aan bepaalde spoorvoertuigen en tramtreinen en aan het gebruik van de spoorweginfrastructuur door die voertuigen (het eerste lid). Daarbij kan worden gedacht aan de eis dat het voertuig geen schade toebrengt aan de spoorweginfrastructuur.

Het eerste lid, onderdeel a, heeft onder meer betrekking op spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik waarmee over EU-gereguleerd spoor wordt gereden. Dat kan bijvoorbeeld om een overbrengingsrit of het rijden met belangstellenden gaan. Het tweede voorbeeld betreft rangeervoertuigen. Het eerste lid, onderdeel b, heeft betrekking op spoorvoertuigen die niet in de handel zijn gebracht op de Europese spoorwegmarkt. Het eerste lid, onderdeel c, heeft onder meer betrekking op defecte spoorvoertuigen die vanwege het feit dat ze defect zijn, niet meer aan de interoperabiliteitseisen voldoen. Het eerste lid, onderdeel d, heeft betrekking op tramtreinen. Voor een nadere toelichting op tramtreinen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.4.

Artikel 4.21 betreft niet de «gewone» spoorvoertuigen met een bijzondere lading. Ten aanzien van transporten met bijzondere lading geldt hetgeen ProRail over bijzonder vervoer heeft opgenomen in de Netverklaring. Artikel 4.21 gaat ook niet over spoormachines, tenzij de spoormachine bestemd is voor strikt lokaal gebruik. Dat artikel 4.21 geen betrekking heeft op spoormachines, volgt uit het feit dat voor spoormachines een

voertuigvergunning is vereist – waarbij spoormachines doorgaans aan andere interoperabiliteitseisen moeten voldoen dan «gewone» spoorvoertuigen.

Artikel 4.21 voorziet daarnaast in een tijdelijke vergunning voor bijzondere ritten (het tweede lid). Daarbij gaat het om gebruik van de spoorweginfrastructuur door een voertuig dat niet of niet meer aan de voertuigvergunningvereisten voldoet. De vergunning voor bijzondere ritten is geënt op artikel 15, eerste lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Uit die bepaling volgt dat de NVi voor bijzonder transport een ad hoc-vergunning kan verlenen. Een dergelijke vergunning is naar z'n aard voor bepaalde tijd, voor een afgebakende periode. Omdat die bepaling feitelijk over interoperabiliteit gaat, is deze in hoofdstuk 4 van de wet geïmplementeerd. De regelgeving over bijzondere ritten is een invulling van het open punt «Uitzonderlijk vervoer», bedoeld in de TSI OPE, Aanhangsel I, onder punt 2a.

Op basis van het tweede lid kunnen bijvoorbeeld spoorvoertuigen die niet voor de Europese markt zijn gemaakt (eerste lid, onderdeel b) via het spoor naar de Rotterdamse haven worden vervoerd, mits er een tijdelijke vergunning is. Een ander voorbeeld waarin een tijdelijke vergunning is vereist is de situatie waarin de voertuigvergunning is aangevraagd, maar deze nog niet kan worden toegekend omdat het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS nog niet is ingebouwd (eerste lid, onderdeel b), en het spoorvoertuig juist voor die inbouw over het spoor naar een bepaalde werkplaats moet worden vervoerd. Een defect spoorvoertuig (eerste lid, onderdeel c) wordt in eerste instantie weggesleept door de infrastructuurbeheerder. Daarvoor is geen tijdelijke vergunning vereist omdat dit geschiedt op basis van de TSI OPE. Daarna volgt doorgaans een overbrengingsrit waarmee de spoorwegonderneming het defecte spoorvoertuig overbrengt naar een onderhoudsplaats. Daartoe is wel een tijdelijke vergunning vereist. Het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming bevat regels over het beheersen van risico's bij het rijden met defecte spoorvoertuigen. Dit kan worden aangevuld met regels die op grond van dit artikel kunnen worden gesteld.

Het vierde lid is de delegatiegrondslag voor nationale regels over de aanvraag van de vergunning, zoals het betrekken van de met het onderhoud belaste entiteit en een verklaring van de infrastructuurbeheerder dat het voertuig zonder problemen over het beoogde stuk spoor kan rijden. Het vierde lid is daarnaast de delegatiegrondslag voor de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan regels die met het oog op spoorwegveiligheid en bescherming van de spoorweginfrastructuur worden gesteld. Deze regels gaan niet alleen over de technische eisen en het gebruik van de spoorweginfrastructuur door het voertuig. De regels gaan ook over de tijdelijkheid van de vergunning. De vergunning is tijdelijk omdat de vergunning is bedoeld voor concrete gevallen, een bepaald aantal ritten of voor een bepaalde periode.

Artikel 4.23 Eisen aan aanleg en onderhoud van spoorweginfrastructuur

Het voorgestelde artikel 4.23, eerste lid, stelt eisen aan de aanleg, onderhoud en gebruik van de spoorweginfrastructuur om een veilig en doelmatig gebruik daarvan te waarborgen voor de spoorwegen met gebruiksfunctie E of F.

Artikel 4.23, tweede lid, vormt de basis voor het stellen van nadere regels over bovengrondse en ondergrondse spoorweginfrastructuur, waarbij de algemene eisen van het eerste lid worden uitgewerkt. Voor het stellen van

regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is gekozen omwille van toekomstbestendige regelgeving, mede in verband met mogelijk veranderende bouwtechnische eisen. De regels hebben onder meer betrekking op technische eigenschappen van de spoorweginfrastructuur (het tweede lid, onderdeel a) en op de toegankelijkheid van de spoorweginfrastructuur, waaronder de haltes. De regels zien ook op zaken die onder het brede begrip spoorweginfrastructuur vallen, waaronder zwerfstromen en brandgangen langs bos, veen enz.

Artikel 4.24 Vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur

Artikel 4.24 bepaalt dat nieuw aangelegde, of aanmerkelijk gewijzigde, verbeterde of vernieuwde decentrale spoorweginfrastructuur door de infrastructuurbeheerder van decentrale spoorweginfrastructuur niet zonder vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur, verleend door het betrokken bevoegd gezag in dienst mag worden gesteld (eerste en tweede lid). Bij een «zodanige wijziging» gaat het om zodanige verandering in de technische of functionele eigenschappen van de spoorweginfrastructuur dat ook de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur wijzigen. Aanmerkelijke veranderingen aan het spoor als hier bedoeld kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat een lagere snelheid op een baanvak moet worden doorgevoerd. Ook kunnen bijvoorbeeld door dergelijke wijzigingen wisselverbindingen wegvallen waardoor een bepaalde dienstregeling niet meer kan worden gerealiseerd of de maximaal haalbare capaciteit verandert. Voorbeelden van vernieuwing zijn spoorverdubbelingen, opwaarderingen of elektrificatie van een compleet baanvak of de aanleg van een nieuw systeem van treinbeveiliging.

Het voorgestelde derde lid voorziet in de mogelijkheid dat het betrokken bevoegd gezag een vergunning verleent indien op ondergeschikte punten nog niet aan alle vereisten is voldaan, terwijl het opgeleverde spoor volkomen veilig kan worden bereden. Het betrokken bevoegd gezag stelt in de vergunning een vervalt termijn waarbinnen alsnog volledig aan de eisen moet zijn voldaan. Als deze termijn verstrijkt, vervalt de vergunning van rechtswege. Met de zinsnede «is voldaan» wordt overeenkomstig 3.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving «moet zijn voldaan» bedoeld. Met de voorwaardelijke vergunning kan worden volstaan met één vergunningaanvraag – mits op tijd aan de voorwaarden alsnog volledig aan de eisen is voldaan. Overigens is voor EU-gereguleerd spoor niet gekozen voor een vergunning onder voorwaarde omdat de interoperabiliteitsrichtlijn vereist dat een vergunning pas kan worden aangevraagd als aan bepaalde, zware indieningsvereisten is voldaan. Zie de toelichting op artikel 4.12.

De vergunningseis maakt het mogelijk om de werking van de verschillende onderdelen van de infrastructuur integraal en in onderlinge samenhang op veiligheid te beoordelen. Het daarvoor geldende toetsingskader wordt gevormd door artikel 4.23 en de daarop gebaseerde regelgeving. In de praktijk toetst de NVi ten behoeve van het vergunningverlenende bestuursorgaan of sprake is een zodanige wijziging als bedoeld in deze wet en of de spoorweginfrastructuur als één veilig geïntegreerd geheel werkt en voldoet aan deze eisen. Daarnaast toetst de NVi of de aanvraag aan de in het zesde lid bedoelde vereisten voldoet. Aan een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur kunnen voorschriften worden verbonden. Een vergunning kan onder beperkingen worden afgegeven, bijvoorbeeld door te bepalen dat de spoorweg uitsluitend met een bepaald soort materieel mag worden bereden (het vierde lid). De voorschriften die aan de vergunning voor

infrastructuur worden verbonden dienen met name het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van dat spoor.

Het bestuursorgaan is bevoegd om de vergunning voor het in dienst stellen van de decentrale spoorweginfrastructuur te schorsen of in te trekken (het voorgestelde vijfde lid). Een schorsings- of intrekkingbesluit heeft onmiddellijke werking.

Het voorgestelde zesde lid is de delegatiegrondslag voor het stellen van regelgeving. Daarin komt bijvoorbeeld te staan dat bij het verzoek om toestemming een informatiedossier wordt overlegd waarin de technische specificaties van de decentrale spoorweginfrastructuur worden beschreven en gedocumenteerd en waaruit blijkt dat de decentrale spoorweginfrastructuur aan de eisen voldoet.

Artikel 4.25 Eisen aan spoorvoertuigen

In het voorgestelde artikel 4.25 staan de minimeisen waar een spoorvoertuig aan moet voldoen om op decentraal spoor in dienst te worden gesteld. De eisen kunnen voor de verschillende typen spoorvoertuigen verschillend zijn. Over «indienststelling» wordt nog opgemerkt dat bij spoorwegen met de gebruiksfunctie E of F – anders dan bij EU-gereguleerd spoor – van oudsher geen onderscheid wordt gemaakt tussen het in de handel brengen van een spoorvoertuig en het gebruik van het spoorvoertuig op het spoor. In plaats daarvan wordt volstaan met de alomvattende term «indienststelling». De reden daarvan is dat een spoorvoertuig dat op E- of F-spoor wordt gebruikt, doorgaans op maat wordt gemaakt.

De spoorwegonderneming verricht uitsluitend vervoer met veilige spoorvoertuigen die goed onderhouden zijn (het voorgestelde tweede lid). De spoorwegonderneming kan aan deze verantwoordelijkheid invulling geven door de spoorvoertuigen zelf te onderhouden, maar het onderhoud kan ook worden uitgevoerd door een andere partij. Zo kunnen leasecontracten worden afgesloten waarin ook afspraken gemaakt worden over het onderhoud. De spoorwegonderneming blijft echter verantwoordelijk voor de inzet van materieel dat aan de veiligheidsstandaarden voldoet.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden onder meer regels gesteld over de toegankelijkheid van spoorvoertuigen voor mensen met een functiebeperking (het voorgestelde derde lid). Daarbij kan worden gedacht aan regels die overeenkomen met het huidige artikel 31 van de Wet lokaal spoor en artikel 3 van het Besluit lokaal spoor.

Artikel 4.26 Vergunning voor indienststelling spoorvoertuig

In het voorgestelde artikel 4.26 is vastgelegd dat voor gebruik van een spoorvoertuig op de decentrale spoorweginfrastructuur een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig is vereist (eerste lid). Daarbij moet het spoorvoertuig voldoen aan de vereisten die in en op grond van artikel 4.25 worden gesteld. Uit het eerste lid volgt dat het betrokken bevoegd gezag op basis van relevante informatie van oordeel kan zijn dat geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig is vereist, bijvoorbeeld bij een kleine wijziging die geen invloed heeft op de veiligheid. Het betrokken bevoegd gezag beoordeelt dit aan de hand van een informatiedossier. Dit informatiedossier moet aan de hand van relevante documentatie duidelijk maken welke wijziging heeft plaatsgevonden.

Nieuwe spoorvoertuigen moeten vanaf het moment van indienststelling voldoen aan de geldende eisen, bedoeld in het tweede lid. Datzelfde geldt voor spoorvoertuigen die een wijziging hebben ondergaan. De reden daarvan is dat wijzigingen die worden aangebracht aan een spoorvoertuig tot gevolg kunnen hebben dat het spoorvoertuig niet langer voldoet aan die eisen. In een dergelijk geval kan de veiligheid op de spoorweginfrastructuur in het geding zijn. Dit wordt beoordeeld in de procedure die betrekking heeft op de aanvraag van een nieuwe vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig.

Ook als voor het spoorvoertuig een voertuigvergunning is verleend als bedoeld in artikel 4.13, dient voor het gebruik van een spoorvoertuig op een spoorweg met gebruiksfunctie E of F een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig te worden aangevraagd. Het verlenen van een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig in deze gevallen is geen automatisme.

Het betrokken bevoegd gezag kan bijvoorbeeld besluiten geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig te verlenen aan een goederenspoorwegonderneming die op een metrospoor wenst te rijden, omdat het spoor daar niet op is berekend. In afwijking van het voorgaande is geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig vereist als voor het spoorvoertuig al een vergunning is verleend op grond van artikel 4.13, eerste lid, en het spoorvoertuig rijdt op spoor dat bevoegd gezag heeft aangewezen.

Aan een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig kunnen voorschriften worden verbonden. Een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig kan onder beperkingen worden verleend (het voorgestelde artikel 4.26, derde lid). De voorschriften dienen in het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van de spoorweg.

Met het voorgestelde vijfde lid, onderdeel a, is uitdrukkelijk bepaald dat geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig is vereist voor een spoorvoertuig, bijvoorbeeld een hijskraan, dat zich op een spoorweg met gebruiksfunctie E of F bevindt in het kader van onderhoud aan dat spoor dat daartoe tijdelijk buiten dienst is gesteld of nog niet in dienst is gesteld. Dit geldt ook voor spoormachines, zoals de Unimog, die worden ingezet bij incidenten en calamiteiten.

Op basis van het vijfde lid, onderdeel b, lid kan gebruik worden gemaakt van de spoorweginfrastructuur zonder vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig, indien testritten worden uitgevoerd voor onder meer het testen van de compatibiliteit van het spoorvoertuig met de spoorweginfrastructuur. Onder testritten worden ook proefritten verstaan. Bij testritten kan worden gedacht aan het testen van de communicatie tussen het spoor en het spoorvoertuig, wat onder meer van belang is voor de werking van seinen.

Voordat het bestuursorgaan overgaat tot het verlenen van de vergunning, wordt de infrastructuurbeheerder gehoord. Het horen vindt plaats in verband met de afstemming van het spoorvoertuig met de spoorweginfrastructuur. Dit wordt bepaald in de regeling die op het zesde lid is gebaseerd.

Artikel 4.27 Goedkeuring type spoorvoertuig

Een spoorwegonderneming zet voor het vervoer over decentrale spoorweginfrastructuur vaak meerdere spoorvoertuigen van hetzelfde type in. Op grond van het voorgestelde artikel 4.26 dient de spoorweginfra-

derneming voor elk individueel voertuig over een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig te beschikken. Het zou inefficiënt zijn om elk individueel spoorvoertuig opnieuw aan de toets van artikel 4.26 te onderwerpen. Om de uitvoeringslasten te beperken, voorziet het wetsvoorstel naast voornoemde individuele keuring, tevens in een goedkeuring van een type spoorvoertuig (het voorgestelde artikel 4.27, eerste lid).

Als de spoorwegonderneming bij de aanvraag voor de vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig aantoonst dat het spoorvoertuig overeenstemt met het type spoorvoertuig waarvoor al een typegoedkeuring is verleend, wordt de vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig verleend zonder een uitvoerige toets aan de vereisten, bedoeld in artikel 4.26 (het voorgestelde artikel 4.27, eerste lid).

De typegoedkeuringsprocedure wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (tweede lid).

Artikel 4.28 Testritten

Artikel 4.28 vormt een brede delegatiegrondslag voor het uitvoeren van testen als bedoeld in artikel 4.26, vijfde lid, onderdeel b. Op grond van artikel 4.28 kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de aan de testrit voorafgaande toestemming van de beheerder.

In de Wet lokaal spoor, die met inwerkingtreding van deze wet komt te vervallen, is het testen verbonden aan het veiligheidscertificaat. Een ontwerp-principe van dit wetsvoorstel is echter dat regelgeving over spoorwegen met gebruiksfunctie E, F, G of H, waar mogelijk «oploopt» met regelgeving over spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Voor spoorwegen met laatstgenoemde gebruiksfuncties is de delegatiegrondslag voor regels over testen geregeld in hoofdstuk 4, omdat het testen met artikel 21, derde lid, laatste alinea, van de interoperabiliteitsrichtlijn is verbonden met de voertuigvergunning. In verband met het ontwerp-principe is ook het testen op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F in hoofdstuk 4 geregeld. Dit neemt niet weg dat testsituaties staan beschreven in het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming én in het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder.

Hoofdstuk 5 Machinisten

Artikel 5.1 Toepassingsgebied

Hoofdstuk 5 betreft de implementatie van de machinistenrichtlijn. Het hoofdstuk is van toepassing op machinisten die spoorvoertuigen besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of ten behoeve van een infrastructuurbeheerder waarvoor een veiligheidsvergunning is vereist op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Dit hoofdstuk is daarmee niet op alle bestuurders van spoorvoertuigen op spoorwegen van toepassing. Zo hoeven museumorganisaties geen uniek veiligheidscertificaat te hebben, waardoor de implementatiebepalingen van de machinistenrichtlijn niet van toepassing zijn op de machinisten die voor die organisaties historische spoorvoertuigen besturen.

Het tweede lid, onderdeel a, verklaart, in overeenstemming met de uitzonderingsmogelijkheden van de machinistenrichtlijn, dat de implementatiebepalingen van die richtlijn niet van toepassing zijn op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het

spoorwegsysteem. Die categorie betreft kortweg de bestuurders van spoorvoertuigen die tijdens onderhouds- of herstelwerkzaamheden op een spoorweg rijden. Het kan bijvoorbeeld gaan om (on)gepland onderhoud van de spoorweg en om het vrij maken van het spoor na incidenten en ongevallen. Deze zogenaamde gereedschapsmachinisten en bestuurders van rail-wegvoertuigen behoeven niet te beschikken over een machinistenvergunning en een bevoegdheidsbewijs volgens de machinistenrichtlijn. Zij moeten wel door hun werkgever voor hun taak zijn opgeleid.

Daarnaast is in het tweede lid, onderdeel b, het gebruik van een specifiek en beperkt stuk spoor met de gebruiksfunctie A, B, C of D dat functioneel gescheiden is van de rest van het spoorwegsysteem en uitsluitend bestemd is voor de exploitatie van lokale, stedelijke of voorstedelijke diensten voor reizigers- en goederenvervoer uitgezonderd van de bepalingen in hoofdstuk 5. Er is sprake van een netwerk dat functioneel gescheiden is van de rest van het railsysteem, als het netwerk zodanig verbonden is met de rest van het railsysteem dat het niet mogelijk is om zonder bewuste handeling de rest van het railsysteem op te rijden. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarbij kop moet worden gemaakt om van het eigen netwerk op het Europese railsysteem te komen.

Artikel 5.2 Vereiste van vergunning en bevoegdheidsbewijs

Een machinist is in artikel 1.1 overeenkomstig de machinistenrichtlijn gedefinieerd als een persoon die in staat is en gemachtigd is tot het zelfstandig, verantwoordelijk en veilig besturen van treinen, zoals locomotieven, rangeerlocomotieven, werktreinen, onderhoudsspoorwagens en personen- of goederentreinen. De geschiktheid en bekwaamheid van een machinist worden aangetoond met een machinistenvergunning in combinatie met een of meer aanvullende bevoegdheidsbewijzen.

Uit de begripsomschrijving van «machinistenvergunning» in artikel 1.1 van het wetsvoorstel blijkt dat een machinistenvergunning afgegeven kan zijn door de nationale veiligheidsinstantie van een andere EU-lidstaat. Hiermee wordt voorzien in een automatische wettelijke erkenning van in een andere lidstaat verkregen machinistenvergunning. Voor machinisten die onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland blijft het algemene stelsel voor erkenning van beroepskwalificaties als bepaald bij Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, van toepassing op de erkenning van de beroepskwalificaties van machinisten die onderdaan van een lidstaat zijn en hun opleidingsbewijs in een derde land hebben behaald (zie ook artikel 23, zevende lid, van de Machinistenrichtlijn).

Hierbij is rekening gehouden met Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (de zogenaamde proportionaliteitsrichtlijn).

Uit het bezit van de machinistenvergunning blijkt dat de betreffende machinist voldoet aan de minimumeisen ten aanzien van gezondheid (medische en bedrijfspsychologische eisen) en algemene vaardigheden. De aanvullende bevoegdheidsbewijzen tonen aan op welke infrastructuur de machinist bevoegd is te rijden en met welk rollend materieel (spoorvoertuigen). De bevoegdheid ten aanzien van het rollend materieel wordt volgens artikel 4, derde lid, van de machinistenrichtlijn onderscheiden in twee categorieën: categorie A: rangeerlocomotieven, werktreinen, onderhoudsspoorwagens en alle andere locomotieven die gebruikt worden voor het rangeren; en categorie B: vervoer van reizigers en/of

goederen. De bevoegdheid van de machinist wordt in het bevoegdheidsbewijs gespecificeerd naar een of meerdere typen rollend materieel. Op grond van artikel 4, vierde lid, van de machinistenrichtlijn heeft de Europese Commissie een uitvoeringsverordening vastgesteld waarin de verschillende typen zijn beschreven en een code hebben die op het bevoegdheidsbewijs wordt genoemd (Verordening (EU) Nr. 36/2010 van de Commissie van 3 december 2009 inzake communautaire modellen voor vergunningen van machinisten, aanvullende bevoegdheidsbewijzen, gewaarmerkte afschriften van aanvullende bevoegdheidsbewijzen en aanvraagformulieren voor vergunningen van machinisten, in het kader van Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad). Uit de formulering van het tweede lid, aanhef en onderdeel b, blijkt dat het bevoegdheidsbewijs uitsluitend geldt op de daarin vermelde infrastructuur en materieel. Daarmee is dit lid tevens de implementatie van artikel 7, tweede lid, van de machinistenrichtlijn. Het derde lid biedt de grondslag voor de (strikte) implementatie van artikel 4, tweede lid, van de machinistenrichtlijn, waarin de gevallen worden opgesomd waarin een machinist niet verplicht is om in het bezit te zijn van een bevoegdheidsbewijs voor de infrastructuur waarop hij rijdt, mits een andere machinist die in het bezit is van het geldige vereiste bevoegdheidsbewijs voor de betrokken infrastructuur tijdens het besturen naast de bestuurder zit. Het gaat onder andere om gevallen waarin sprake is van een omleiding, van uitzonderlijke, eenmalige ritten of ritten voor het opleiden of examineren van machinisten.

Artikel 5.3 Verkrijgen van een machinistenvergunning

Het eerste lid implementeert artikel 9 van de machinistenrichtlijn met betrekking tot de eisen voor het verkrijgen van een machinistenvergunning. Het hoofd van de NVi verleent een machinistenvergunning aan de persoon die tenminste 18 jaar is en voldoet aan de eisen die in artikel 10 en 11 van de richtlijn zijn gespecificeerd. Het artikellid biedt de basis om de eisen uit artikel 11 van de richtlijn bij ministeriële regeling nader te implementeren. Artikel 10 van de machinistenrichtlijn schrijft voor dat de minimumleeftijd voor het verkrijgen van een machinistenvergunning ten minste 20 jaar is. In uitzondering hierop mogen lidstaten voor het eigen grondgebied een minimumleeftijd van 18 jaar hanteren. Dit is in het eerste lid geïmplementeerd. De vergunning is dan echter niet geldig in de andere lidstaten van de EU. Dit is in het derde lid geïmplementeerd. Nederland maakt onder de huidige regelgeving reeds gebruik van deze uitzondering. Op het moment dat de machinist de leeftijd van 20 jaar heeft bereikt is de machinistenvergunning wel geldig in alle lidstaten van de Europese Unie. De machinist hoeft dan niet een nieuwe machinistenvergunning aan te vragen.

Onderdeel a. Lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid.

De aanvrager is verplicht zich ten bewijze van zijn lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid te onderwerpen aan een medisch en bedrijfspsychologisch onderzoek. In bijlage II bij de machinistenrichtlijn zijn de criteria opgenomen waarop het onderzoek ziet.

Onderdeel b. Algemene vakbekwaamheid.

Het voorgestelde eerste lid biedt ook de grondslag voor de regulering van examinering van de aanvrager. De eisen inzake algemene kennis en vaardigheden voor machinisten zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. In de ministeriële regeling zal worden verwezen naar bijlage IV bij de richtlijn waarin de onderwerpen worden genoemd waaraan moet worden getoetst.

Een kandidaat-machinist moet een schoolopleiding (lager en middelbaar onderwijs) van tenminste 9 jaar hebben doorlopen. De in artikel 11 van de richtlijn voorgeschreven eis dat met succes een basisopleiding is afgesloten die gelijkwaardig is aan niveau 3 als bedoeld in Besluit 85/368 is sinds 2008 vervallen.

Een machinist behoudt zijn machinistenvergunning ongeacht waar hij werkt. De vergunning kan worden ingetrokken zoals in artikel 5.10 nader uitgewerkt.

Ter uitvoering van artikel 14 van de machinistenrichtlijn worden op grond van het voorgestelde tweede lid bij ministeriële regeling regels gesteld over de administratieve behandeling van de aanvraag, verlenging en bijwerking van de gegevens van de machinistenvergunning alsmede over de geldigheidsduur en de verstrekking van duplicaten. De vergunning heeft in beginsel een geldigheidsduur van tien jaar (artikel 14, vijfde lid, van de machinistenrichtlijn). De vergunning wordt niet verlengd als de machinist zich niet aan de eisen inzake periodieke controles en aanvullende medische onderzoeken als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de machinistenrichtlijn, heeft gehouden.

Artikel 5.4 Bevoegdheidsbewijs

De spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder ten behoeve van wie een machinist werkzaam is, moet ingevolge het voorgestelde eerste lid aan de machinist een bevoegdheidsbewijs verstrekken. De verplichting geldt zowel voor eigen werknemers als voor ingehuurd personeel. Bij ministeriële regeling worden ter implementatie van de artikelen 12 en 13 van de machinistenrichtlijn de voor verkrijging van het bevoegdheidsbewijs gestelde eisen uitgewerkt.

Taalkennis: De machinist moet in staat zijn om tijdens de treinrit met de verkeersleiding te communiceren. De machinistenrichtlijn schrijft voor dat de machinist beschikt over de kennis van de taal die de infrastructuurbeheerder voorschrijft. De machinist moet onder alle omstandigheden in staat zijn om actief en doeltreffend te communiceren.

In punt 8, eerste en tweede lid, van bijlage VI van de machinistenrichtlijn staat dat een machinist in staat moeten zijn om een door de spoorwegbeheerder voorgeschreven taal te begrijpen en hierin te communiceren op niveau B1. Dit niveau verwijst naar het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen van de Raad van Europa. Punt 8, derde lid, van bijlage VI van de machinistenrichtlijn, maakt het echter mogelijk om grensbaanvakken aan te wijzen waar een machinist door de infrastructuurbeheerder kan worden vrijgesteld van bovengenoemde taaleis. Dit met inachtneming van de in punt 8, derde lid, genoemde procedure. Deze procedure dient om de veiligheid en adequate communicatie te garanderen. Een vrijstelling wordt bijgeschreven op het bevoegdheidsbewijs. Dit komt overeen met de Verordening Nr. 36/2010 van de commissie van 3 december 2009 inzake communautaire modellen voor vergunningen van machinisten, aanvullende bevoegdheidsbewijzen, gewaarmerkte afschriften van aanvullende bevoegdheidsbewijzen en aanvraagformulieren voor vergunningen van machinisten, in het kader van Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad, waarin staat dat informatie betreffende taalkennis op het bevoegdheidsbewijs moet worden vermeld.

Vakkennis en vakbekwaamheid: de voor een machinist geldende eisen inzake specifieke vakkennis zijn afhankelijk van de spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur waarvoor zijn bevoegdheidsbewijs geldig moet zijn. Voor het verkrijgen van een bevoegdheidsbewijs moet de machinist beschikken over een geldige beoordeling waaruit blijkt dat hij voldoet aan de eisen inzake specifieke kennis van de relevante spoorweginfrastructuur

en het relevante rollend materieel (spoorvoertuigen). Het betreffende examen ten aanzien van de spoorvoertuigen moet volgens artikel 13, eerste lid, van de machinistenrichtlijn ten minste betrekking hebben op de in bijlage V bij die richtlijn aangegeven algemene onderwerpen. Het examen over kennis en bekwaamheid met betrekking tot de infrastructuur moet ten minste de in bijlage VI bij de machinistenrichtlijn genoemde onderwerpen omvatten.

Bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid: De machinist moet volgens artikel 13, derde lid, van de machinistenrichtlijn voor het verkrijgen van het bevoegdheidsbewijs zijn geschoold in het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming of van de infrastructuurbeheerder ten behoeve van wie hij werkzaam is.

Het voorgestelde tweede lid betreft implementatie van artikel 6, tweede lid, van de machinistenrichtlijn. Een bevoegdheidsbewijs is – anders dan de machinistenvergunning – eigendom van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder die het bewijs heeft verstrekt. Bij de beëindiging van de werkzaamheden die de machinist ten behoeve van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder uitvoerde, heeft de machinist recht op een gewaarmerkt afschrift van het bevoegdheidsbewijs en van alle documenten waaruit zijn opleiding, kwalificaties en ervaring blijken, zodat een volgende werkgever bij het verstrekken van een bevoegdheidsbewijs aan die machinist rekening kan houden met die documenten. Een grondslag voor het stellen van regels over het verstrekken van afschriften van die documenten is opgenomen in het vierde lid van artikel 5.4.

Derde en vierde lid: de artikelen 15, 16 en 17 van de machinistenrichtlijn bevatten onder meer regels over de procedure, en regels met betrekking tot het verstrekken, bijwerken en innemen van het bevoegdheidsbewijs door de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder. Zo moet op grond van artikel 16 van de machinistenrichtlijn de machinist periodiek worden getest. De betrokken spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder moeten het positieve examenresultaat op de betreffende bevoegdheidsbewijzen vermelden. Bij ministeriële regeling worden deze regels geïmplementeerd.

Artikel 5.5 Opleiding en examinering

Artikel 23 van de machinistenrichtlijn verwijst voor de opleidingseisen van de machinisten en de opleidingsdoelstellingen naar de bijlagen IV, V en VI van de machinistenrichtlijn die uitgebreide en gedetailleerde eisen bevatten. In de ministeriële regeling zal ook naar deze bijlagen worden verwezen. Ook wordt in de ministeriële regeling opgenomen dat kandidaat-machinisten op billijke en niet-discriminerende wijze toegang dienen te krijgen tot de opleiding die nodig is om aan de voorwaarden te kunnen voldoen voor het verkrijgen van de vergunning (artikel 23, vierde lid, van de machinistenrichtlijn).

Voor de opleidingsmethode zal bij ministeriële regeling worden geregeld dat een opleidingscentrum als bedoeld in artikel 5.7, eerste lid, van de wet, ervoor zorgt dat de theoretische opleiding (klassikaal onderricht en demonstraties) en de praktijktraining (werkervaring, al dan niet onder toezicht rijden op afgesloten baanvakken voor opleidingsdoeleinden) met elkaar in evenwicht zijn en dat voor de verwerving van baanvakken, in beginsel de kandidaat-machinist door een andere machinist vergezeld wordt op een voldoende aantal reizen op het baanvak, zowel overdag als 's nachts. Hierbij kan naast andere methoden als alternatieve training gebruik worden gemaakt van video-opnamen van de trajecten zoals die in de cabine van de treinbestuurder te zien zijn (bijlage III van de machinistenrichtlijn). Op grond van artikel 24 van de machinistenrichtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat de nodige maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de door een spoorwegonderneming of een infrastruc-

tuurbeheerder gedane investeringen voor de opleiding van een machinist niet ten onrechte ten goede komen aan een andere spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder, wanneer een machinist hen vrijwillig verlaat voor die laatstgenoemde spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder. In de ministeriële regeling wordt daarom geregeld dat deze kosten vergoed dienen te worden.

Op grond van artikel 25, zesde lid, van de machinistenrichtlijn dient ter afsluiting van de opleiding een theorie- en praktijkexamen te worden afgelegd. De rijvaardigheid wordt beoordeeld aan de hand van een rijproef op het netwerk. Ook kan van simulators gebruik worden gemaakt om na te gaan of de machinist onder specifiek moeilijke omstandigheden goed presteert en de exploitatievoorschriften juist toepast. Het hoofd van de NVI stelt het examenprogramma vast voor het verkrijgen van een machinistenvergunning en wijst de examinatoren aan. Voor het bevoegdheidsbewijs ligt deze bevoegdheid bij de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder. Dit volgt uit artikel 25, eerste lid, van de machinistenrichtlijn.

De keuze voor een examinerator geschiedt op grond van het bepaalde in het Besluit (2011/765/EU) van de Commissie van 22 november 2011 inzake criteria voor de erkenning van opleidingscentra voor treinbestuurders, inzake criteria voor de erkenning van examinatoren van treinbestuurders en inzake criteria voor de organisatie van examens overeenkomstig Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: Besluit 2011/765/EU). Zo is de examinerator een persoon met de relevante vaardigheden en bekwaamheid, die erkend is om examens af te nemen en te beoordelen met het oog op de toepassing van de machinistenrichtlijn. Slechts in geval van nieuwe of nieuw uitgeruste spoorwegen of in geval van nieuwe spoorvoertuigen kan het voorkomen dat er nog geen examinerator beschikbaar is die al over een certificaat voor de nieuwe infra of voertuigen beschikt. In dat geval kan een lidstaat voorwaarden vaststellen waaronder een erkende examinerator examens mag afnemen die afwijken van artikel 9 van Besluit 2011/765.

Examinatoren dienen examens af te leggen waaruit blijkt dat ze over de gevraagde competenties beschikken die tot de benodigde erkenning kunnen leiden. Bij ministeriële regeling zal over het afnemen van dergelijke examens nadere regels worden gesteld.

De examens voor machinisten dienen zodanig georganiseerd te worden dat belangenverstrengeling wordt vermeden ook al kan de examinerator behoren tot de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder die het bevoegdheidsbewijs afgeeft (artikel 25, tweede en vierde lid, van de machinistenrichtlijn). Meer gedetailleerde eisen over de organisatie van examens staan in hoofdstuk 4 van het Besluit 2011/765/EU.

Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de gevolgen van geconstateerde onregelmatigheden tijdens of na het afleggen van de benodigde examens door machinisten en examinatoren.

Artikel 5.6 Periodieke keuring en beoordeling

Het voorgestelde artikel 5.6 vormt de implementatie van artikel 16 en 18 en bijlage II van de machinistenrichtlijn. Voor het behoud van de geldigheid van de machinistenvergunning moet de machinist zich periodiek laten keuren op lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid en indien van toepassing aanvullend medisch onderzoek ondergaan (artikel 16 van de richtlijn). In de artikelen 16, 18 en bijlage II van de machinistenrichtlijn staan tevens situaties omschreven waarin een aanvullend onderzoek naar de lichamelijke of bedrijfspsychologische geschiktheid kan dan wel moet plaatsvinden. Zo schrijft bijlage II in samenhang gelezen met artikel 16 voor dat een onderzoek naar de lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid aanvullend wordt uitgevoerd als er reden is om aan te nemen dat de machinist niet meer

voldoet aan de in de richtlijn opgenomen medische eisen. Bijlage II schrijft voorts aanvullende medische onderzoeken voor na elk arbeidsongeval en bij werkonderbrekingen ten gevolge van een ongeval met personen. Ook moet de werkgever het erkende keuringsinstituut verzoeken de medische geschiktheid van de machinist bij schorsing om veiligheidsredenen te controleren. Tenslotte schrijft artikel 18 voor dat de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder onmiddellijk maatregelen treffen als er aanleiding is te twifelen aan de arbeidsgeschiktheid van de machinist. Een van deze maatregelen is het laten verrichten van aanvullend medisch onderzoek (bijlage II, punt 3.1). De grondslag hiervoor wordt door artikel 5.9 gegeven.

Het niet ondergaan van de voorgeschreven medische keuringen en aanvullende medische onderzoeken kan tot intrekking van de vergunning leiden (artikel 16 van de machinistenrichtlijn in samenhang gelezen met 14, vijfde lid, artikel 17, tweede lid en artikel 18 van de richtlijn).

De machinist moet voor het behoud van het bevoegdheidsbewijs periodiek worden getest op zijn vakkennis inzake het rollend materieel en de infrastructuur. De machinist moet indien hij een zogenaamde anders-talige is ook zijn taalkennis periodiek laten testen. De betrokken spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder moeten het positieve examenresultaat op de betreffende bevoegdheidsbewijzen vermelden en in het in artikel 5.8, tweede lid, bedoelde register opnemen.

Bij ministeriële regeling worden de verplichtingen van de artikelen 16, 18 en bijlage II nader geïmplementeerd.

Artikel 5.7 Erkenning

Artikel 20, tweede lid, van de machinistenrichtlijn, geeft de mogelijkheid om als alternatief voor accreditering te bepalen dat personen of instanties door het hoofd van de NVI erkend worden. In dit artikel is dit nader uitgewerkt.

Artikel 23, vijfde lid, van de machinistenrichtlijn bepaalt dat opleidingsactiviteiten voor het verkrijgen van een machinistenvergunning of bevoegdheidsbewijs moeten worden verricht door daartoe erkende opleidingscentra (eerste lid). Doordat in het eerste lid is voorgeschreven dat opleidingscentra erkend moeten zijn door het hoofd van de NVI is tevens voldaan aan de eis dat opleidingstaken in verband met kennis van infrastructuur, met inbegrip van kennis van spoorlijnen, exploitatievoorschriften en procedures uitsluitend worden verricht door erkende personen of instanties van de lidstaat waar de infrastructuur is gelegen (artikel 23, zesde lid, van de richtlijn). Ditzelfde geldt voor het afnemen van examens door examinatoren die door het hoofd van de NVI erkend zijn (artikel 25, tweede lid, en derde lid van de richtlijn). Ook keuringsinstituten voor de medische en bedrijfspsychologische keuringen (artikel 11, tweede en derde lid van de richtlijn) worden door het hoofd van de NVI erkend (derde lid).

In het vijfde lid is de bestuurlijke sanctie opgenomen dat de erkenning wordt ingetrokken als niet aan de voor de erkenning geldende eisen wordt voldaan. Ook als blijkt dat bij een examen ten behoeve van een erkenning van een examiner is gefraudeerd, zal de erkenning worden ingetrokken. Een schorsing kan bijvoorbeeld ingezet worden gedurende de periode dat een instituut of persoon de gelegenheid wordt geboden om aan te tonen dat er wel nog aan de eisen van de erkenning wordt voldaan.

Het voorgestelde zesde lid biedt een delegatiegrondslag om nadere uitvoering te geven aan de betreffende bepalingen uit de machinistenrichtlijn. Op grond van dit lid zal in ieder geval uitvoering gegeven worden aan Besluit 2011/765/EU en de Aanbeveling (2011/766/EU) van de Commissie van 22 november 2011 betreffende de procedure voor de erkenning van opleidingscentra en examinatoren voor treinbestuurders overeenkomstig Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de

Raad (hierna: Aanbeveling 2011/766/EU). Voor de erkenning van keuringsinstituten gelden vooral nationale regels.

Artikel 5.8 Registers

Dit artikel verplicht de NVI, spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders tot het houden van registers. Het hoofd van de NVi moet ingevolge artikel 22 van de machinistenrichtlijn een register houden van alle op grond van artikel 5.3 verleende, bijgewerkte, verlengde, verlopen, gewijzigde, geschorste, ingetrokken, of als verloren, gestolen of vernietigd opgegeven vergunningen en de resultaten van de keuringen van de lichamelijke gezondheid (eerste lid).

Spoorwegondernemingen en in voorkomende gevallen infrastructuurbeheerders moeten ook een register houden van de door hen verstrekte, vernieuwde, gewijzigde, verlopen, geschorste, ingenomen of als verloren, gestolen of vernietigd opgegeven bevoegdheidsbewijzen en de resultaten van de periodieke examens (tweede lid).

Ook moet het hoofd van de NVi ingevolge artikel 20, derde lid, van de machinistenrichtlijn een register van opleidingscentra, een register van examinatoren en een register van keuringsinstituten houden, zodat er inzicht is in de erkende instanties (derde lid). Daarnaast moeten op grond van artikel 20, derde lid, de registers worden gepubliceerd (vierde lid). Het voorgestelde vierde lid bevat de delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur mede nadere uitvoering te geven aan artikel 20, derde lid, en artikel 22 van de machinistenrichtlijn. Concreet gaat het daarbij om de bij beschikking van de Europese Commissie gestelde eisen op grond van artikel 22, vierde lid (Beschikking (2010/17/EG) van de Commissie van 29 oktober 2009 tot vaststelling van de basisparameters voor registers van machinistenvergunningen en aanvullende bevoegdheidsbewijzen als bedoeld in Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (hierna: Beschikking 2010/17/EG)) en de Aanbeveling 2011/766/EU. Voor keuringsinstituten gelden vooral nationale regels.

Op grond van de Beschikking 2010/17/EG worden in het register van vergunningen persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens (gezondheidsgegevens en gegevens die te herleiden zijn tot ras en etniciteit) verwerkt. Zo zijn de geboorteplaats en de foto verplicht op te nemen velden in het register. De grondslag voor deze verwerking wordt gegeven door de genoemde beschikking en artikel 7.34 van de wet. Ook het register van bevoegdheidsbewijzen kent een verplichting om de geboorteplaats en de foto te registreren waardoor ook dit register persoonsgegevens bevat die mogelijk tot ras of etniciteit te herleiden zijn. Daarnaast bevat de beschikking een aantal velden in het register die facultatief ingevuld kunnen worden. Op amvb-niveau zal dit nader ingevuld worden.

Dezelfde beschikking schrijft voor dat zowel de gegevens uit het register voor machinistenvergunningen als het register van aanvullende bevoegdheidsbewijzen gedurende minstens tien jaar vanaf de datum waarop de geldigheid van de machinistenvergunning respectievelijk het bevoegdheidsbewijs afloopt, in de registers wordt bewaard. Indien gedurende die termijn van tien jaar een onderzoek wordt geopend waarbij een machinist is betrokken, moeten de gegevens over deze machinist indien nodig langer worden bewaard.

De Aanbeveling 2011/766/EU schrijft enerzijds voor welke gegevens in het register van examinatoren opgenomen dient te worden en anderzijds welke gegevens uit dit register publiekelijk toegankelijk gemaakt moeten worden. Omdat het hier om aanbevelingen gaat, heeft de lidstaat beleidskeuze. Deze beleidsvrijheid zal in de amvb nader ingevuld zal worden. Zo zal de aanbeveling om het adres en de geboortedatum van de

erkende examinerator publiekelijk toegankelijk te maken niet worden overgenomen.

Het vierde lid biedt voorts de delegatiegrondslag voor het verstrekken van gegevens uit de registers van machinistenvergunningen en bevoegdheidsbewijzen.

De spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder moeten op verzoek van een nationale veiligheidsinstantie van een andere EU-lidstaat de gevraagde inlichtingen verschaffen ten aanzien van de inhoud van de bevoegdheidsbewijzen. Een spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder moet deze informatie ook aan het hoofd van de NVi als toezichthouder verstrekken.

Het hoofd van de NVi moet op verzoek van een andere nationale veiligheidsinstantie, het Spoorwegbureau van de Europese Unie of van een werkgever van machinisten informatie geven over de status van een machinistenvergunning.

Het hoofd van de NVi dient de machinist op aanvraag toegang te geven tot zijn gegevens in het vergunningenregister en op aanvraag een afschrift van zijn gegevens te verstrekken. Ook de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder dienen een machinist op aanvraag toegang te geven tot zijn gegevens in het register van bevoegdheidsbewijzen en op aanvraag een afschrift van zijn gegevens te verstrekken.

De mogelijkheid van subdelegatie (ministeriële regeling) zal alleen openstaan voor zover er sprake is van strikte implementatie van Europese regels, of van voorschriften van administratieve aard of details die geen persoonsgegevens betreffen.

Artikel 5.9 Voortdurende monitoring van geschiktheid machinist

Artikel 18 van de machinistenrichtlijn bepaalt dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders erop moeten toezien dat de vergunningen en bevoegdheidsbewijzen van de machinisten die zij in dienst hebben of contracteren, geldig zijn. Het voorgestelde eerste lid implementeert deze eis. De machinist zelf is verplicht om bij twijfels over zijn arbeidsgeschiktheid vanwege zijn gezondheidstoestand de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder ten behoeve van wie hij werkt daarvan onmiddellijk in kennis te stellen (artikel 18, tweede lid, van de richtlijn). In het derde lid is de maatregel opgenomen dat als er reden is om te twijfelen aan de geschiktheid van een machinist voor de uitoefening van zijn functie de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder het bevoegdheidsbewijs schorst of inneemt al naar gelang het veiligheidsrisico. Zo kan bijvoorbeeld het bevoegdheidsbewijs geschorst worden in afwachting van de resultaten van het aanvullend medisch onderzoek dat in artikel 5.6 geregeld is. De overige eisen die artikel 18 stelt aan het toezicht dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders over hun machinisten moeten houden, worden op grond van het vierde lid bij ministeriële regeling nader geïmplementeerd. Zo gelden er procedurele maatregelen zoals het onmiddellijk op de hoogte stellen van het hoofd van de NVi als de arbeidsongeschiktheid langer dan drie maanden duurt.

Artikel 5.10 Schorsing, intrekking en rijverbod

Het hoofd van de NVi moet een door hem afgegeven machinistenvergunning schorsen of intrekken als blijkt dat een machinist niet langer voldoet aan de eisen die er gelden voor de lichamelijke en psychologische geschiktheid en vakbekwaamheid (5.3, eerste lid) of als een machinist zich niet onderwerpt aan een periodieke keuring of aanvullend medisch onderzoek als bedoeld in artikel 5.6, eerste lid, in samenhang gelezen met de regels als bedoeld in artikel 5.6, derde lid. (Artikel 16 van de machinistenrichtlijn in samenhang gelezen met 14, vijfde lid, artikel 17, tweede lid

en artikel 18 van de richtlijn). Welk instrument wordt ingezet is afhankelijk van de grootte van het risico voor de spoorwegveiligheid. Het tweede lid zorgt voor een grondslag om bij geconstateerde onregelmatigheden de vergunning meteen in te trekken. Denk bijvoorbeeld aan het op onrechtmatige wijze verkrijgen van een positief resultaat voor een voor het verkrijgen van de vergunning benodigd examen. Daarnaast heeft het hoofd van de NVi op basis van het voorgestelde derde lid de mogelijkheid om de inzet van een machinist die volgens hem een ernstige bedreiging vormt voor het hoofdspoorwegsysteem voor bepaalde of voor onbepaalde tijd in Nederland te verbieden. Hiertoe kan het hoofd van de NVi de infrastructuurbeheerder verzoeken de trein tot stilstand te brengen. Het hoofd van de NVi kan deze maatregel – in tegenstelling tot de maatregel uit het eerste lid – ook nemen tegen machinisten met een machinistenvergunning uit een andere EU-lidstaat. De NVi moet wel de Europese Commissie en de nationale veiligheidsinstanties van de andere EU-lidstaten op de hoogte brengen. De Europese Commissie beslecht een meningsverschil tussen de instanties over de maatregel. De Europese Commissie bepaalt dan of de maatregel moet worden gewijzigd of ingetrokken dan wel gehandhaafd kan worden.

Hoofdstuk 6 Concessie voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur

Artikel 6.1 Concessieverlening

Dit artikel betreft de mogelijkheid voor de Minister tot verlening van een of meer concessies voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur. Deze mogelijkheid komt overeen met artikel 16 van de huidige Spoorwegwet op grond waarvan de thans geldende beheerconcessie aan ProRail is verleend.

Aanbesteding van het beheer is niet verplicht op grond van de Europese richtlijnen voor de aanbesteding van werken en diensten, o.a. aangezien bij de beheerder het exploitatierisico komt te liggen. Wel gelden bij het verlenen van de concessie de algemene beginselen van het EU-recht, met name de beginselen van non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie, wederzijdse erkenning en proportionaliteit.

De concessie zal in ieder geval worden verleend van voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur. Op grond van artikel 2.3 van dit wetsvoorstel (betreft implementatie van de sera-richtlijn) omvat dat beheer de exploitatie van de spoorweginfrastructuur, onderhoud van de spoorweginfrastructuur, vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en deelname aan de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur. Uitvoering van deze taken maken een instantie tot een «infrastructuurbeheerder» in de zin van de sera-richtlijn.

Daarmee samenhangend zal de concessie ook betrekking hebben op het zogeheten minimumtoegangspakket dat een infrastructuurbeheerder voor de spoorweginfrastructuur aan spoorwegondernemingen ter beschikking moet stellen, zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.20. Daarnaast heeft de infrastructuurbeheerder ook een aantal taken met betrekking tot dienstvoorzieningen en de daarin geleverde diensten. Deze taken voert ProRail nu ook al uit.

In het eerste lid is bepaald welke taken tot het beheer en de concessie behoren.

Voor de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur (thans ProRail) wordt verwezen naar hoofdstuk 11 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het tweede lid van artikel 6.1 staat dat de concessie moet voldoen aan artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn. Deze bepaling in de sera-richtlijn ziet op de beheersovereenkomst tussen de bevoegde autoriteit en de infrastructuurbeheerder. Deze bepaling geldt dus ook voor de concessie die op grond van het eerste lid van artikel 6.1 is verleend voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur. Op grond van genoemde bepaling uit de richtlijn moet de concessie voor ten minste vijf jaar worden gesloten en voldoen aan de beginselen en parameters die zijn opgenomen in bijlage V van de richtlijn. Met het tweede lid wordt geborgd dat de te verlenen concessie aan deze eisen voldoet.

Op grond van het derde lid wordt een concessie voor het beheer niet aan een spoorwegonderneming verleend tenzij artikel 7bis van de sera-richtlijn in acht is genomen. Artikel 7bis van de sera-richtlijn bepaalt dat een infrastructuurbeheerder onafhankelijk moet zijn: de lidstaten zien erop toe dat, wat de essentiële functies betreft, de infrastructuurbeheerder, binnen de perken van artikel 4, tweede lid, en de artikelen 29 en 39 van de sera-richtlijn, onafhankelijk is qua organisatie en besluitvorming. Door artikel 2.5 van dit wetsvoorstel is artikel 7bis van de sera-richtlijn geïmplementeerd. Artikel 2.5 is direct tot de infrastructuurbeheerder gericht.

Artikel 6.2 Inhoud concessie

Het eerste lid van artikel 6.2 komt overeen met het tweede lid van artikel 16 van de huidige Spoorwegwet. In dit lid staat dat de concessie een beschrijving bevat van de werkzaamheden waarvoor de concessie is verleend. Deze werkzaamheden omvatten in ieder geval de taken omtrent het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur, zie artikel 6.1, eerste lid.

Artikel 6.2, tweede lid, komt overeen met artikel 17, eerste lid, van de huidige Spoorwegwet. Onverminderd het bepaalde omtrent de taken van infrastructuurbeheerder die volgen uit de sera-richtlijn geeft het tweede lid aan welke elementen van publiek belang in elk geval moeten worden gewaarborgd via de concessie voor het beheer van de rijksspoorweginfrastructuur.

Het derde lid van artikel 6.2 van het wetsvoorstel bepaald dat de concessie in elk geval voorschriften moet bevatten over de door de infrastructuurbeheerder te berekenen tarieven voor diensten aan derden en over het verstrekken van bepaalde gegevens aan gedacht kan worden aan gegevens die nodig zijn om toezicht op de naleving van de concessie te kunnen houden. Ook kan het gaan om gegevens die op grond van andere wet- en regelgeving door de infrastructuurbeheerder aan de Minister moet worden aangeleverd. Bijvoorbeeld gegevens ten behoeve van de geluidbelastingkaart, grond van artikelen 10.41 en 10.42 van het Omgevingsbesluit zal de infrastructuurbeheerder op verzoek gegevens verstrekken die de Minister nodig heeft. Omdat het hier een periodiek verzoek betreft, zal het verzoek nader worden uitgewerkt in de concessie.

Het vierde en vijfde lid van het voorgestelde artikel 6.2 komen overeen met het vierde en vijfde lid van artikel 17 van de huidige Spoorwegwet. De artikelliden gaan over de mogelijkheid om in een concessie op te nemen dat de infrastructuurbeheerder, indien hij tekortschiet in het verrichten van een bepaalde prestatie, gehouden is een geldsom te voldoen aan de Minister. Een dergelijk instrument wordt nodig geacht voor een adequate

sturing. Deze artikelliden betekenen niet dat het instrument ook daadwerkelijk direct kan worden toegepast. Daarvoor moet het instrument tevens worden opgenomen in de concessie, hetgeen niet kan zonder uitdrukkelijke instemming van de concessiehouder. Het betalen van een geldsom is wezenlijk andere sanctie dan de last onder dwangsom die op basis van de huidige Spoorwegwet kan worden opgelegd. In tegenstelling tot de last onder dwangsom behoeft er in beginsel bij de geldboete door de infrastructuurbeheerder niets hersteld te worden.¹⁴⁸

Artikel 6.3 Proces verlening of wijziging concessie

In dit artikel is beschreven welk proces in acht moet worden genomen voorafgaand aan de verlening van een concessie en bij een wijziging van die concessie. Aangezien slechts één of enkele concessies voor het beheer zullen worden verleend, is het niet nodig de regeling van het verlenen of wijzigen uitvoerig in de wet te regelen. Veel onderwerpen kunnen in de concessie zelf geregeld worden.

Het voorgestelde vierde lid biedt daarnaast de grondslag voor eventuele (nadere) regels bij algemene maatregel van bestuur. De huidige Spoorwegwet kent een soortgelijke grondslag. Tot op heden is van die grondslag geen gebruik gemaakt. Het wordt echter van belang geacht om een dergelijke mogelijkheid tot het stellen van nadere regels over de verlening en wijziging van een concessie wel in de nieuwe wet op te nemen zodat, indien nodig, relatief snel dergelijke regels bij algemene maatregel van bestuur gesteld kunnen worden.

Artikel 6.4 Intrekking concessie

Artikel 6.4 regelt dat bij slecht functioneren de infrabeheerder de concessie (gedeeltelijk) kan verliezen. Een andere onderneming kan dan het beheer overnemen al dan niet na aanbesteding.

Hoofdstuk 7 Toezicht, handhaving en overige bepalingen

Artikel 7.1 Toezichttaak Nationale Veiligheidsinstantie

Bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden bij de als NVi aangewezen dienst van het ministerie werkzame ambtenaren aangewezen als toezichthouder op de naleving van het bij of krachtens dit wetsvoorstel bepaalde. De toezichthoudende taak van de aangewezen ambtenaren van de NVi betreft zowel de rijksspoorwegen als de decentrale spoorwegen. Van de toezichthoudende taak van de NVi is uitgezonderd het toezicht op onderdelen van de wet dat ingevolge de artikelen 7.3 en 7.4 bij de Minister, ProRail of ACM is belegd.

De toezichthoudende ambtenaren beschikken over de in paragraaf 5.2 van de Awb neergelegde bevoegdheden. Daarbij wordt rekening gehouden met de regel dat binnen een rijksinspectie een organisatorische of functionele scheiding bestaat tussen toezichtstaken en uitvoerende taken zoals vergunningverlening (aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties). Voor een goede behartiging van de toezichtstaken – en ook om de schijn van partijdigheid of vooringenomenheid daarbij te voorkomen – is het van belang dat een inspecteur die in belangrijke mate betrokken is geweest bij (de advisering over) de verlening van een vergunning, vervolgens niet belast wordt met het toezicht op de vergunninghouder.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 666, nr. 3.

Artikel 7.2 Taakuitoefening toezichthouder decentrale spoorwegen

Het voorgestelde artikel 7.2 regelt de relatie tussen de NVi en het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen. De toezichthouder kan zijn taken uit eigen beweging uitvoeren of op verzoek van de verantwoordelijke decentrale overheid (het eerste lid). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht en de wijze waarop de op grond van artikel 7.1, tweede lid, aangewezen personen toezicht houden, ook als het toezicht wordt uitgeoefend op verzoek van een decentrale overheid. Worden de toezichtstaken op verzoek van het bestuursorgaan verricht dan nemen zij daarbij ook de instructies van dat bestuursorgaan in acht. In ieder geval brengen de personen die toezicht houden altijd verslag uit aan het bevoegd gezag voor de decentrale spoorweginfrastructuur met het oog op de bevoegdheid van dat bestuursorgaan om in voorkomend geval te besluiten tot bestuursrechtelijke handhaving (het derde lid).

Het voorgestelde artikel 7.2, vierde lid, biedt een grondslag om regels te stellen over de uitvoering van de toezichthoudende functie. Deze regels kunnen onder meer zien op het in rekening te brengen van de kosten die ingevolge het voorgestelde artikel worden gemaakt bij het bestuursorgaan op wie de zorgplicht voor de aanleg en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur rust. Indien op grond van het voorgestelde vierde lid kosten in rekening worden gebracht bij een bestuursorgaan dan is sprake van een geldschuld als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht. Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht is aldus van toepassing.

Artikel 7.3 Aanwijzing toezichthouders Minister

De bevoegdheid tot het verlenen van spoorwegondernemingsvergunningen wordt in artikel 2.21 belegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In artikel 1.14 is het verbod tot aantasting van de infrastructurele integriteit opgenomen. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.3 is bepaald dat de Minister de toezichthouders aanwijst met betrekking tot de naleving van de verplichtingen betreffende de spoorwegondernemingsvergunning en het toezicht op het verbod in artikel 1.14 voor zover het rijksspoorwegen betreft. Dit kunnen ambtenaren van de ILT, al dan niet werkend binnen de NVi, zijn, maar het kunnen ook andere personen zijn, bijvoorbeeld personen werkzaam bij ProRail als infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur.

Artikel 7.4 Toezichttaak ACM

Artikel 55 van de sera-richtlijn verplicht tot het instellen van een nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector. In het voorgestelde artikel 7.4 staat dat de ACM deze rol vervult ten aanzien van de spoorwegen waarop de implementatiebepalingen van de sera-richtlijn van toepassing zijn. De werkzaamheden van de ACM hebben tot doel het bevorderen van goed functionerende markten. Daaronder wordt verstaan het bewaken, bevorderen en beschermen van een effectieve mededinging en gelijke concurrentievoorwaarden op markten en het wegnemen van belemmeringen daarvoor (artikel 2, vijfde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). De toezichthouder is een overheidsinstantie die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en in besluitvorming onafhankelijk is van onder meer infrastructuurbeheerders, de capaciteit toewijzende instanties en autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van openbare dienstcontracten. De onafhankelijkheid, onpartijdigheid van de toezichthouder en de verplichting van de lidstaat om de ACM afdoende personele capaciteit ter beschikking te stellen (artikel 56, vijfde lid, van de sera-richtlijn) zijn gewaarborgd met de Instellingswet Autoriteit

Consument en Markt. In deze wet staan de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de ACM op de spoorwegsector. Ook de aanwijzing van ambtenaren van de ACM door de ACM geschiedt op basis van deze wet (artikel 12a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). In het voorgestelde tweede lid, staat een opsomming van de artikelen waarop de ACM toezicht houdt. De ACM is bevoegd toezicht te houden op de naleving van onder andere de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, de onafhankelijke uitoefening van de essentiële functies, de onpartijdige uitvoering van de verkeersleiding en de onderhoudsplanning, het uitbesteden van taken en werkzaamheden door de infrastructuurbeheerder en de financiële transparantie van de infrastructuurbeheerder. Daarnaast is de ACM bevoegd erop toe te zien dat de functies van verkeersleiding, vernieuwingsplanning en onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende en transparante wijze worden uitgeoefend. Tot slot houdt de ACM toezicht op het uitvoeren van een objectieve economische evenwichtstoets bij aanvragen tot toegang tot de infrastructuur.

Artikel 7.5 Taken ACM onderzoek, consultatie en samenwerking

De ACM kan de toestand van de concurrentie op de markt voor spoorvervoerdiensten onderzoeken op verzoek van de aanvrager die meent te zijn benadeeld door infrastructuurbeheerder, spoorwegonderneming of exploitant van een dienstvoorziening (artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn). Dat neemt niet weg dat de ACM ook uit eigen beweging de concurrentieontwikkelingen op de spoorwegmarkt aan een onderzoek kan onderwerpen (het voorgestelde artikel 7.5, eerste lid). Zij gaat met name na of de netverklaringen discriminerende bepalingen bevatten en of deze beslissingsbevoegdheden voor de infrastructuurbeheerder scheppen die kunnen worden gebruikt om de aanvragers te discrimineren (artikel 56, tweede lid, van de sera-richtlijn). Daarnaast kan de ACM de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan onderzoeken, de heffingsregeling, de hoogte of structuur van de infrastructuurheffingen, de toegangsregelingen, de eerlijke en niet-discriminerende behandeling door de beheerder van spoorwegondernemingen met betrekking tot de verkeersleiding, de vernieuwingsplanning en het geplande of niet-geplande onderhoud aan de spoorweginfrastructuur, en de naleving van voorschriften in artikel 2, dertiende lid, en de artikelen 7 tot en met 7 quinquies van de gewijzigde sera-richtlijn.

Artikel 56, achtste lid, van de sera-richtlijn bepaalt dat de informatie die de ACM kan opvragen ten behoeve van de uitoefening van haar taken, ook informatie bevat die nodig is voor statistische en marktwoarnemingsdoel-einden. Op basis hiervan is in artikel 7.5, tweede lid, van deze wet voorgesteld dat de ACM in het kader van de uitoefening van haar taken ook informatie mag vragen voor de hiervoor genoemde doelen. Uiteraard laat het voorgaande de bestaande regels over persoonsbescherming onverlet.

Het voorgestelde artikel 7.5, derde lid, heeft implementatie van artikel 56, zevende lid, van de sera-richtlijn tot doel. De ACM peilt op regelmatige basis de meningen en visie van de vertegenwoordigers van de gebruikers van spoorvervoerdiensten over die diensten, om daar in de uitoefening van zijn taken rekening mee te houden. De consultatie zal in ieder geval een keer per twee jaar worden gehouden. De ACM kan, indien zij dat wenst, de spoormonitor als kader voor de consultatie gebruiken.

Het voorgestelde artikel 7.5, vierde lid, betreft implementatie van artikel 57 van de sera-richtlijn, voor wat betreft de taken die aan de nationale toezichthouder ACM zijn toebedeeld. De toezichthoudende instanties in de Europese Unie wisselen informatie uit over hun werk, hun besluitvormingsbeginselen en -praktijk, de hoofdpunten van hun procedures en over de problemen met de interpretatie van omgezet spoorwegrecht van de Unie. Zij werken samen met het doel hun besluitvorming binnen de

gehele Unie te coördineren. Daartoe nemen zij deel aan en werken zij samen in een netwerk dat met regelmatige tussenpozen samenkomt. De Europese Commissie maakt deel uit van het netwerk, coördineert en ondersteunt de werkzaamheden ervan en doet waar nodig aanbevelingen aan de leden ervan. De informatie-uitwisseling geschiedt met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Bij een klacht of een onderzoek over een internationaal treinpad, en in het kader van het toezicht op de concurrentie op de markt voor internationale spoorvervoerdiensten, raadpleegt de betrokken toezichthoudende instantie de toezichthoudende instanties van alle andere lidstaten waardoor het internationale treinpad loopt en, indien passend, de Europese Commissie, en verzoekt zij hen om de nodige informatie alvorens een besluit te nemen.

Het voorgestelde artikel 7.5, vijfde lid, gaat over artikel 13, vierde lid, van de sera-richtlijn. Gelet op dat artikel moet de ACM een redelijke termijn vaststellen waarbinnen een exploitant van een dienstvoorziening moet reageren op een verzoek om toegang tot een dienstvoorziening of levering van een dienst als bedoeld in punt 2 van bijlage II bij de sera-richtlijn. Toegang tot bijvoorbeeld een wasstraat of een tankplaats is van belang voor de exploitatie van een treindienst. Het is daarom voor de verzoekende partij van belang dat binnen een afzienbare termijn duidelijkheid wordt verkregen over zijn verzoek. Door het vooraf bepalen van een reactietermijn, wordt voorkomen dat een exploitant een – mogelijk – concurrerend bedrijf benadeelt door een beslissing op een verzoek tot toegang gedurende lange tijd uit te stellen. De ACM heeft op basis van de huidige regelgeving een termijn gesteld van 20 of 30 dagen, afhankelijk van de dienstvoorziening (Besluit beantwoordingstermijn voor verzoeken om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening).

Artikel 7.6 Termijn klachten over netverklaring bij ACM

Het voorgestelde artikel 7.6 geeft degene die gerechtigd is tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst met een infrastructuurbeheerder, de mogelijkheid om bij de ACM een klacht in te dienen over een gepubliceerde, al dan niet gewijzigde netverklaring. De termijn waarbinnen een klacht kan worden ingediend, eindigt uiterlijk zes weken na publicatie van de (gewijzigde) netverklaring.

Het klachtrecht is beperkt tot de in de netverklaring bekend gemaakte tarieven en voorwaarden. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige Spoorwegwet, waarin de zes weken-termijn op een minder afgebakende verzameling van gegevens is toegepast, zijnde gegevens die in de netverklaring bekend gemaakt zijn, waaronder de heffingsbeginselen, de tarieven en procedurele voorschriften voor capaciteitstoewijzing (onderdelen 2 en 3 van bijlage IV bij de sera-richtlijn). Dit leidde tot onduidelijkheden, bijvoorbeeld over de verhouding tussen de onderdelen 2 en 6 van bijlage IV van de sera-richtlijn. Door te bepalen dat de termijn van zes weken geldt voor een afgebakende groep gegevens, wordt voorkomen dat de procedure rond de jaarlijkse netverklaring voor onbepaalde tijd stopt. Het dient aldus de rechtszekerheid.

Artikel 7.7 Aanvragen van ACM-onderzoek

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.7 wordt geregeld door wie en over welke onderwerpen een aanvraag tot het doen van onderzoek door de ACM kan worden ingediend. Met «andere betrokken partij» wordt bedoeld op concessieverleners als bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein en andere natuurlijke personen of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit

voor het doen vervoeren van personen of lading door middel van spoorvervoerdiensten.

Het eerste lid, onderdeel a, betreft de vraag of er sprake is van enige vorm van oneerlijk handelen over de in artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn bedoelde onderwerpen. Dat zijn (1) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring; (2) de daarin opgenomen criteria; (3) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan; (4) de heffingsregeling; (5) de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn; (6) de regelingen voor toegang en (7) de toegang tot en de heffingen voor het gebruik van diensten. Ingevolge het eerste lid, onderdeel b, kan ook een aanvraag worden gedaan ten aanzien van enige vorm van oneerlijk handelen in het kader van de toegangs- en de kaderovereenkomst. Het eerste lid, onderdeel c, gaat over de verdeling van restcapaciteit van diensten als bedoeld onder punt 2 van bijlage II bij de sera-richtlijn. Bij conflicterende verzoeken om toegang tot een dienstvoorziening of levering van een dienst als bedoeld in punt 2 van bijlage II bij de sera-richtlijn, dient de exploitant de verzoeken zoveel mogelijk met elkaar te verzoenen. Indien een conflict niet naar tevredenheid kan worden opgelost, kan een spoorwegonderneming een klacht als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de richtlijn indienen bij de ACM. De ACM neemt naar aanleiding van een verzoek een besluit. Daarmee wordt duidelijkheid verkregen of er in een concreet geval sprake is van een vorm van oneerlijk handelen ten aanzien van de daar bedoelde onderwerpen of van onterechte weigering van toegang tot een dienstvoorziening (tweede lid).

De ACM is ingevolge het voorgestelde derde lid, bevoegd tot het nemen van maatregelen die ervoor zorgen dat een passend deel van de capaciteit wordt gegund aan de desbetreffende spoorwegonderneming indien de ACM vaststelt dat toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de sera-richtlijn ten onrechte is geweigerd. Het artikellid implementeert de verplichting voor de toezichthoudende instantie om de nodige maatregelen te nemen teneinde de situatie te verhelpen, als bepaald in artikel 56, negende lid, van de sera-richtlijn. Het gaat om maatregelen waarmee ongewenste marktontwikkelingen, zoals discriminatie van aanvragers en marktverstoring worden bijgestuurd, met name op de eerdergenoemde gebieden (1) tot en met (7). Op grond van artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt kan de ACM ter zake een bindende aanwijzing opleggen. Daarnaast is de ACM bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van hetgeen in artikel 7.7 is bepaald (artikel 7.14, eerste lid).

De ACM neemt het verzoek in behandeling, vraagt eventueel relevante informatie op, treedt in overleg met alle betrokken partijen, beslist na ontvangst van de informatie op het verzoek en stelt de betrokken partijen in kennis van het onderbouwde besluit. De ACM stelt met inachtneming van artikel 56, achtste en negende lid, van de sera-richtlijn de termijnen vast waarbinnen zij een besluit als bedoeld in het tweede lid neemt, en de termijnen voor het verstrekken van de voor het onderzoek benodigde gegevens en bescheiden (het voorgestelde artikel 7.7, vijfde lid). Die termijnen moeten in overeenstemming zijn met de in artikel 56 van de sera-richtlijn genoemde termijnen. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt van overeenkomstige toepassing te verklaard. Zo wordt geborgd dat de ACM indien nodig de voor het onderzoek benodigde informatie kan opvragen.

Artikel 7.8 Beleidsregels over mededingingsbegrippen

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de taakuitoefening door de ACM met betrekking tot de spoorwegwetgeving. Het voorgestelde artikel 7.8 bepaalt

dat beleidsregels die betrekking hebben op de interpretatie van mededingingsregels worden vastgesteld in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat vanwege diens verantwoordelijkheid voor het mededingingsbeleid.

Artikel 7.9 Algemene verbodsbepaling

Op diverse onderdelen in deze wet is sprake van verlening van een vergunning, ontheffing, erkenning, certificaat of andere beschikking. In de meeste gevallen kunnen daaraan voorschriften worden verbonden. Daaruit volgt echter niet vanzelf dat overtreding van die voorschriften verboden is. Het voorgestelde artikel 7.9 regelt voor al die gevallen dat het verboden is te handelen in strijd met de voorschriften die verbonden zijn aan een beschikking op grond van deze wet.

Artikel 7.10 Last onder bestuursdwang

Artikel 7.10 voorziet in reparatoire bestuursrechtelijke handhaving door het hoofd van de NVi, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur. Het opleggen van een last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1. van de Algemene wet bestuursrecht) leent zich voor situaties die hersteld kunnen worden en waarbij herstel op korte termijn ook wenselijk is, met name ten aanzien van veilig spoorverkeer. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is bewust niet beperkt tot de handhaving van een beperkt aantal artikelen of voorschriften. Zo wordt de mogelijkheid geboden om per geval te beoordelen of toepassing van reparatoire bestuursrechtelijke handhaving in de rede ligt.

Het hoofd van de NVi is op grond van het eerste lid bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde verplichtingen met betrekking tot alle spoorwegen, uitgezonderd decentrale spoorweginfrastructuur met gebruiksfunctie E, F of H. Genoemde bevoegdheid geldt niet voor de plichten ten aanzien waarvan de ACM de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid heeft en van de plichten in artikel 1.14, tweede lid, voor zover het rijksspoorwegen betreft, waarvoor de Minister bevoegd is tot bestuurlijke handhaving.

Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

De bestuursdwangbevoegdheid voor de zogenoemde beperkingengebied-activiteiten spoor als bedoeld in de Omgevingswet berust bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van artikel 18.4 van de Omgevingswet.

Artikel 7.11 Bestuursrechtelijke handhaving dagelijks bestuur

Het voorgestelde artikel 7.11 biedt aan het dagelijks bestuur van de Metropoolregio Den Haag Rotterdam en de Vervoerregio Amsterdam de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang voor zover er sprake is van handhaving van verplichtingen die betrekking hebben op decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie E, F of H of vervoer daarover en voor zover het dagelijks bestuur krachtens het aanwijzingsbesluit voor die spoorwegen verantwoordelijk is. Gedeputeerde staten hebben deze bevoegdheid reeds op basis van artikel 122 van de Provinciewet.

Artikel 7.12 Bestuurlijke boete

Het voorgestelde artikel 7.12 betreft punitieve handhaving door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete. Het hanteren van de bestuurlijke boete voor een aantal specifieke overtredingen kan het reparatoire instrumentarium kracht bijzetten. De toepassing van de bestuurlijke boete is voor de in dit artikel genoemde overtredingen doelmatiger dan strafrechtelijke afdoening: nadat is vastgesteld dat een wettelijk verbod is overtreden of niet is voldaan aan een bepaalde verplichting kan daar – als het ware in één beweging – de passende sanctie voor worden opgelegd. Bovendien is sprake van een «gesloten context», met een gespecialiseerd bestuursorgaan (het hoofd van de NVi) dat met de uitvoering van zekere wetten belast, en is er een afgebakende doelgroep. Gelet op het relatief geringe aantal zaken loont het bovendien de moeite niet om binnen het strafrechtelijk apparaat de zeer specialistische deskundigheid op te bouwen die voor strafrechtelijke afdoening nodig is. Hier komt bij dat de kans op een hoge bestuurlijke boete, die relatief eenvoudig is te effectueren, ook op bedrijven preventieve werking kan hebben.

Op grond van het eerste lid kan het hoofd van de NVi een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van de regels die zien op rijksspoorwegen, decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, en overige spoorwegen.

Het voorgestelde tweede lid ziet op de punitieve handhaving ten aanzien van de decentrale spoorweginfrastructuur met een andere gebruiksfunctie dan A, B, C of D, door gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur.

De procedure die moet worden gevolgd bij het opleggen van een bestuurlijke boete is geregeld in afdeling 5.4.2 van de Awb.

Van het opleggen van een bestuurlijke boete wordt afgezien indien een overtreding verband houdt met een incident waarvan uitsluitend kennis is verkregen door een melding van dat incident als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, tenzij de overtreding opzettelijk of met bewuste roekeloosheid is begaan (het vierde lid). Dit is een aanvulling op artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als er geen sprake is van een verwijtbaar tekortschieten in de beroepsverantwoordelijkheid.

Op grond van het vijfde lid kunnen regels worden gesteld over de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de samenwerking van de NVi met de eigenaar van overige spoorwegen.

Artikel 7.13 Hoogte bestuurlijke boete

Het voorgestelde artikel 7.13 ziet op de hoogte van de bestuurlijke boetes. Het voorgestelde eerste lid biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen als bedoeld in artikel 7.12, eerste tot en met derde lid, kan worden opgelegd. In het voorgestelde tweede lid zijn conform artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de maximale hoogtes van de op te leggen boete vastgelegd. Voor de maximale hoogte van de boete voor natuurlijke personen, niet zijnde ondernemingen, wordt voorgesteld het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (het tweede lid, onderdeel a). Voor de maximale hoogte van de boete voor ondernemingen wordt het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie voorgesteld, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (het tweede lid, onderdeel b).

De hoogte van deze boetes (het voorgestelde artikel 7.13, tweede lid, onderdeel b, en derde lid) zijn hoog in vergelijking met de boetes die op grond van de Wet op de economische delicten voor vergelijkbare overtredingen kunnen worden opgelegd. Dit verschil wordt in de eerste plaats gerechtvaardigd door de afschrikwekkende werking die eerstgenoemde boetes moeten hebben. Door de wettelijke voorschriften niet na te leven zijn voor bedrijven soms grote financiële voordelen te behalen. Daarnaast voorziet het bestuursrecht niet in de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel «af te romen». Tot slot speelt een rol dat de boete wordt opgelegd aan een onderneming, waarbij vrijheidsbeneming geen optie is. Om die redenen is bij het bepalen van de hoogte van de boete in het voorgestelde derde en vierde lid, aangesloten bij artikel 57, eerste en vijfde lid, van de Mededingingswet.

Artikel 7.14 Last onder dwangsom en bestuurlijke boete door ACM

De ACM is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom in bepaalde gevallen (het eerste lid). Onder last onder dwangsom wordt verstaan de herstelsanctie die een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding inhoudt en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht). In het eerste lid wordt verwezen naar bepalingen die verplichtingen uit de sera-richtlijn implementeren, zoals de financiële transparantie van een infrastructuurbeheerder. Ter handhaving van genoemde verplichtingen kan de ACM ook een bestuurlijke boete opleggen. Dit is overeenstemming met artikel 56, achtste lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn (tweede lid). In de huidige Spoorwegwet wordt voor de hoogte van deze boetes verwezen naar de betreffende artikelliden in de Mededingingswet (artikel 76, derde lid, van de Spoorwegwet). Aanpassing van de Mededingingswet kan er echter toe leiden dat de verwijzing in de Spoorwegwet niet meer klopt. Om dit te voorkomen wordt voorgesteld om de maximale hoogte van de boete in artikel 7.14 op te nemen (het derde en vierde lid). Daarbij wordt – anders dan nu het geval is – overeenkomstig aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving verwezen naar boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht. Voor een toelichting op de hoogte van de boetes wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7.13.

Artikel 7.15 Opsporing strafbaar gestelde feiten

Het voorgestelde artikel 7.15 gaat over de aanwijzing van ambtenaren die zijn belast met de opsporing van feiten die in het kader van de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld. Dat zijn in de eerste plaats de officieren van justitie, politieambtenaren, marechaussees en de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering). In de tweede plaats zijn dat de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die krachtens artikel 17, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wet op de economische delicten zijn aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid, om economische delicten op te sporen. Dit zijn bijvoorbeeld boa's van de NS (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep N.V., Veiligheid en Service 2019) of de inspecteurs van de ILT (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ILT 2017). Deze zijn niet alleen belast met de opsporing van feiten die op grond van de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld, maar onder meer ook met de opsporing van (dreigend) geweld tegen henzelf (artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht) (artikel 7.15, eerste lid). In de derde plaats zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren die op grond van het tweede lid als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn aangemerkt, belast met de opsporing van feiten die in het kader van de

Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld. Dat zijn personen, aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 142, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering).

Opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewoon opsporingsambtenaren hebben bevoegdheden binnen het kader van de Spoorwegwet, afhankelijk van hun functie en met voorwaarden omkleed. Met inachtneming daarvan kunnen zij elke plaats betreden en doorzoeken, een verdachte staande houden of aanhouden, aan zijn kleding onderzoeken en voorwerpen die de verdachte bij zich draagt of met zich meevoert, onderzoeken. Zij kunnen daarnaast vingerafdrukken en foto's van de verdachte nemen (de artikelen 55 tot en met 55c, van het Wetboek van Strafvordering). Ook zijn zij bevoegd om in het kader van onderzoek naar feiten die bij of krachtens de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld, de verdachte te bevelen mee te werken aan alcohol- en verdovende middelenonderzoek.

De publicatieplicht van besluiten tot aanwijzing van opsporingsambtenaren (het derde lid) is overeenkomstig artikel 17, vierde lid, van de Wet op de economische delicten, geformuleerd.

Artikel 7.16 Strafbare feiten

Het voorgestelde artikel 7.16 legt vast welke overtredingen als strafbare feiten worden aangemerkt. De in dit artikel voorgestelde sancties zijn verdeeld in twee niveaus. Het eerste lid gaat over overtredingen waarop het laagste sanctieniveau van toepassing is, bijvoorbeeld spoorlopen. Opgemerkt wordt dat overtreding van de verplichting tot het hebben van een ontheffing om te kunnen werken op of te kunnen lopen langs het spoor, met het voorstel niet langer strafrechtelijk wordt gesanctioneerd omdat het om een besloten context gaat: de kring van potentiële overtreders is klein en bekend en een bestuurlijke boete voldoet.

Het tweede lid gaat over overtredingen waarop een hoger sanctieniveau van toepassing is. Een voorbeeld daarvan is het verwijderen van spoorweginfrastructuur door koperdiefstal. Een ander voorbeeld is het onder invloed van alcohol uitoefenen van een veiligheidsfunctie (zoals het besturen van een trein) terwijl men weet dat men daardoor niet in staat kan worden geacht tot behoorlijke uitoefening van die functie. Bepaalde gedragingen als bedoeld in het tweede lid kunnen met een last onder dwangsom, met een bestuursrechtelijke boete of met een strafrechtelijke sanctie worden bestraft. De bestraffende aanpak hangt af van de omstandigheden van het geval. Schending van de spoorwegveiligheid kan een grote impact hebben op de samenleving. Een trein met passagiers kan ontsporen door een kei op de spoorbaan of door cybercriminaliteit. In die situaties ligt strafrechtelijk optreden voor de hand. De artikelen 164, 165 en 351 van het Wetboek van Strafrecht zijn bepalingen over gevaar zettende en gevaar veroorzakende handelingen met betrekking tot het spoor. Overtreding van de artikelen van het Wetboek van Strafrecht levert een misdrijf op. De artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht kunnen ten opzichte van artikel 1.14, eerste lid, worden beschouwd als bijzondere strafbepalingen, bedoeld voor de situatie waarin men opzettelijk of verwijtbaar gevaar veroorzaakt voor het spoorverkeer door mechanische kracht over een spoorweg. Hetzelfde geldt voor artikel 351 van het Wetboek van Strafrecht, bedoeld voor de situatie waarin sprake is van opzettelijke of wederrechtelijke vernieling, beschadiging, onbruikbaarmaking, onklaarmaking of wegmaking van spoorwegwerken.

Met het voorgestelde tweede lid wordt ten aanzien van overtreding van artikel 1.14, eerste lid en tweede lid, aanhef en onderdelen a en b, een zwaardere sanctiëring voorgesteld dan welke volgens de huidige Spoorwegwet geldt. Dit heeft te maken met de behoefte aan een veilig spoor en met het feit dat sinds de inwerkingtreding van de huidige wet het spoorverkeer aanmerkelijk is toegenomen, wat het risico op aanzienlijke schade vergroot.

Artikel 7.17 Opleggen verbod uitoefenen veiligheidsfunctie

De opsporingsambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar kan de persoon die onder invloed is van drugs, alcohol of bepaalde medicijnen, en die daardoor niet meer behoorlijk zijn veiligheidsfunctie kan uitoefenen of behoorlijk toezicht daarop kan houden, tijdelijk verbieden aan het werk te gaan of te blijven (eerste lid). Dit geldt ook als de opsporingsambtenaar niet heeft waargenomen dat de veiligheidsfunctionaris ook ander gevaarzettend gedrag vertoonde dan het onder invloed verkeren tijdens de uitoefening van zijn functie. De opsporingsambtenaar kan de veiligheidsfunctionaris maximaal 24 uur een verbod opleggen.

Artikel 7.18 Nader onderzoek bij verdenking

Het in de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor, aan de Wegenverkeerswet 1994 ontleende, regime in geval van verdenking van overtreding van het verbod op het onder invloed zijn van alcohol, drugs en psychotrope middelen voor veiligheidsfunctionarissen is in artikel 7.18 overgenomen. In dit artikel is een systeem neergelegd dat bestaat uit verschillende fasen, opgebouwd volgens een trechtermodel. Allereerst kan de bestuurder worden verplicht om mee te werken aan een ademonderzoek waarmee het alcoholgehalte in de door hem uitgeademde lucht kan worden vastgesteld. Op deze verplichting bestaat slechts een uitzondering voor de verdachte van wie aannemelijk is dat medewerking aan een dergelijk onderzoek voor hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is. Als er sprake is van een dergelijke geneeskundige uitzondering dan wel als de medewerking van de verdachte niet heeft geleid tot een voltooid ademonderzoek, kan de verdachte worden gevraagd mee te werken aan een bloedonderzoek. Daarnaast kan direct worden overgegaan tot een bloedonderzoek, als het vermoeden bestaat dat de verdachte onder invloed staat van een andere stof. Indien de verdachte geen vrijwillige medewerking verleent aan een bloedonderzoek kan hem worden bevolen zich hieraan te onderwerpen. De verdachte is verplicht aan dit bevel gehoor te geven. De weigering om aan de bovengenoemde bevelen gehoor te geven wordt strafbaar gesteld in artikel 7.16. Ten aanzien van het bloedonderzoek geldt eveneens een uitzonderingsmogelijkheid op grond van bijzondere geneeskundige redenen. De verdachte die op grond van deze uitzondering is vrijgesteld van een bloedonderzoek is echter wel verplicht mee te werken aan een onderzoek om op een andere wijze het gebruik van de in het eerste lid van dit artikel bedoelde stoffen dan wel het alcoholgehalte in het bloed vast te stellen. Bij een dergelijk onderzoek moet worden gedacht aan een urineonderzoek.

Met betrekking tot het bloedonderzoek is een voorziening getroffen voor het geval een verdachte niet in staat is om zijn wil kenbaar te maken. Deze wil is noodzakelijk om te kunnen beslissen omtrent het al dan niet verlenen van toestemming voor het onderzoek. In dit bijzondere geval kan van de verdachte na de machtiging hiervoor door een (hulp)officier van Justitie een hoeveelheid bloed worden afgenomen, die echter pas mag worden onderzocht als de verdachte hiervoor toestemming heeft gegeven. De betrokkene kan echter wel worden gedwongen om zijn medewerking te verlenen. Indien de verdachte echter blijft weigeren zijn

medewerking te verlenen, zal het bloedmonster worden vernietigd. Deze opzet voorkomt dat de lichamelijke integriteit te zeer wordt geraakt. Ook voor deze twee bevelen geldt dat weigering strafbaar is gesteld. Tot slot is in het tiende lid een grondslag opgenomen voor nadere regels. Dit artikellid zal mede de grondslag vormen voor het Besluit alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer en de Regeling alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer.

Artikel 7.19 Informatieverstrekking door ACM aan EC

De ACM gebruikt de informatie die zij verkrijgt in verband met de uitvoering van haar taak alleen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taak of van enige andere ACM-taak. De ACM kan die gegevens of inlichtingen echter ook delen met bepaalde ontvangers voor – onder meer – de opsporing van strafbare feiten of de ondersteuning van een buitenlandse mededingingstoezichthouder (artikel 7, eerste en derde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). Ingevolge het voorgestelde artikel 7.19, eerste lid, verstrekt de ACM voorts aan de Europese Commissie de informatie die deze nodig heeft om gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze uitvoeringshandelingen gaan onder meer over de procedure en de criteria voor de toegang tot dienstvoorzieningen. De informatie, bedoeld in artikel 57, eerste lid, van de sera-richtlijn, betreft de besluitvormingsbeginselen en besluitvormingspraktijk van de ACM, de hoofdpunten van haar procedures en de problemen met de interpretatie van omgezet spoorwegrecht van de Unie.

Het voorgestelde tweede lid vormt een uitzondering op de regel dat de verstrekking van gegevens of inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend onder geheimhouding plaatsvindt (artikel 7, vierde lid, onderdeel a, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). In plaats van geheimhouding wordt de informatie aan de Europese Commissie verstrekt met inachtneming van de vereiste bescherming van persoonsgegevens en bedrijfsgeheimen, overeenkomstig artikel 57, eerste lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn.

Artikel 7.20 Informatieverstrekking door concessieverlener aan Minister

Artikel 12, vierde lid, van de sera-richtlijn bepaalt dat de betrokken autoriteiten de nodige informatie moeten bijhouden om ervoor te zorgen dat de oorsprong van heffingen voor het verrichten van personenvervoerdiensten tussen twee stations in Nederland en het gebruik ervan kan worden achterhaald. De grondslag voor het opleggen van dergelijke heffingen door concessieverleners is opgenomen in artikel 2.19 van het wetsvoorstel. De lidstaten moeten deze informatie aan de Europese Commissie verstrekken. Ingevolge het voorgestelde artikel 7.20 houden de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen in de hoedanigheid van concessieverleners deze informatie bij. Het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen verstrekt die informatie aan de Minister, opdat deze kan voldoen aan het betreffend verzoek van de Europese Commissie.

Artikel 7.21 Informatie-uitwisseling en samenwerking ACM en Nationale Veiligheidsinstantie

Het voorgestelde artikel 7.21 implementeert de verplichting in de sera-richtlijn tot het opstellen van een gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de ACM en de NVi die namens de Minister van infrastructuur en Waterstaat de vergunningverlenende autoriteit als bedoeld in de sera-richtlijn is (artikel 56, derde lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn). Anders dan de in artikel 8 van de

Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bedoelde informatieverstrekking gaat het hier om een tweezijdig instrument -dat wil zeggen een gezamenlijk opgesteld kader in plaats van eenzijdig opgelegde regels. Het gemeenschappelijk kader biedt een mechanisme voor uitwisseling van informatie en voor het wederzijds doen van aanbevelingen over kwesties die van invloed kunnen zijn op de concurrentie op de spoorwegmarkt voor spoorwegdiensten en op de veiligheid, meer specifiek op het gebied van de verlening van spoorwegondernemingsvergunningen. Doel van de informatie-uitwisseling en de samenwerking is dat genoemde autoriteiten bij hun besluiten rekening houden met eventuele gevolgen daarvan voor de veiligheid en voor de concurrentie op de spoorwegmarkt, om nadelige effecten voor de concurrentie of de veiligheid in de spoorwegsector te voorkomen. De samenwerking en de informatie-uitwisseling doen niet af aan de onafhankelijkheid van de autoriteiten. Als de desbetreffende autoriteit een aanbeveling niet overneemt, vermeldt zij dit onderbouwd in haar besluiten.

Artikel 7.22 Informatieverstrekking aan GS en dagelijks bestuur

In artikel 7.22 wordt voorgesteld een informatieverplichting op te nemen voor spoorwegondernemingen die gebruik maken van decentrale spoorweginfrastructuur en voor de infrastructuurbeheerders van die spoorweginfrastructuur. Het artikel regelt dat zij op verzoek van het bestuursorgaan verplicht zijn om informatie aan te leveren die het nodig acht voor de vervulling van zijn taken. Hierbij kan worden gedacht aan informatie die nodig is voor het opstellen van de beheervisie. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van de vervoerregio kunnen de verkregen gegevens of inlichtingen ook gebruiken voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden op het gebied van lokale spoorwegen op grond van de Omgevingswet.

Artikel 7.23 Toezicht en handhaving Europese regelgeving

Het Europese recht op het terrein van het spoorvervoer voorziet inmiddels in een groot aantal bindende EU-rechtshandelingen, vastgesteld door de Europese Commissie. Het voorgestelde artikel 7.23 biedt een delegatiegrondslag voor het stellen van regels omtrent het toezicht op de naleving en de handhaving van de voorschriften in de EU-rechtshandelingen op grond van de wet, en omtrent het van toepassing verklaren van de artikelen over last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete.

Artikel 7.24 Beperking delegatiegrondslagen

De wet bevat een groot aantal grondslagen om bij ministeriële regeling richtlijnbepalingen te implementeren. Vanwege de implementatieverplichting zijn deze grondslagen dwingend geformuleerd. Het kan echter voorkomen dat aan de betreffende richtlijnbepalingen uitvoering is gegeven door een verordening van de Europese Commissie of dat de betreffende richtlijnbepalingen zijn vervangen door bepalingen in een uitvoeringsverordening. Artikel 7.24 bepaalt dat de dwingende delegatieopdracht in dat geval wijkt voor de rechtstreeks werkende Europese regels.

Artikel 7.25 Doorwerking EU-regelgeving

In een groot aantal artikelen wordt dynamisch verwezen naar bepalingen van de Europese spoorwegrichtlijnen. Deze vorm van verwijzing vereist een bepaling betreffende het moment waarop wijzigingen van de richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht. De bepaling ziet zowel op de verwijzingen in de wet als in de daarop gebaseerde regelgeving.

Artikel 7.26 Maatregelen op wegen

De indeling en inrichting van een weg kunnen van invloed zijn op een veilige exploitatie van een spoorweg, bijvoorbeeld waar het trams tussen ander stadsverkeer betreft. Daarom wordt voorgesteld om de wegbeheerder of de eigenaar van de weg, op verzoek van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van de vervoerregio – dan wel de NVi voor zover het een rijksspoorweg zou betreffen –, bepaalde maatregelen te laten treffen als het bevoegd gezag dit nodig acht voor een veilige exploitatie van de spoorweg. Het huidige equivalent van dit artikel is artikel 25, vijfde en zesde lid, van de Wet lokaal spoor. Het artikel is beperkt tot spoorwegen met gebruiksfunctie F, omdat alleen bij die gebruiksfunctie sprake kan zijn vermenging voor spoorverkeer en wegverkeer.

Artikel 7.27 Aanwijzing beperkingengebied door vervoerregio

Op grond van de Omgevingswet is het dagelijks bestuur van een vervoerregio het bevoegd gezag voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot de decentrale spoorwegen waarvoor het ingevolge de Wet personenvervoer de concessieverlenende bevoegdheid heeft. Artikel 7.27 zorgt ervoor dat het dagelijks bestuur van de vervoerregio – net als onder de huidige regelgeving – verantwoordelijk is voor het aanwijzen van het beperkingengebied, bedoeld in de Omgevingswet. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor de burger wordt er de voorkeur aan gegeven dat de begrenzing van de beperkingengebieden gebeurt in een document dat burgers toch zullen moeten raadplegen en niet in een apart document van een minder breed bekend bestuursorgaan. Omdat de openbare lichamen (vrijwillige) samenwerkingsverbanden zijn van gemeenten wordt voorgesteld dat de begrenzing van het beperkingengebied gebeurt in het omgevingsplan. Het tweede lid maakt mogelijk dat het dagelijks bestuur de bevoegdheid houdt om het aanwijzen van een beperkingengebied over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente binnen de het gebied van de vervoerregio.

Artikel 7.28 Toegankelijkheid stations en laad- en los plaatsen

In het voorgestelde artikel 7.28 worden net als in artikel 26 van de Spoorwegwet regels gesteld ter waarborging van de primaire functie van stations, namelijk de transferfunctie. Dit betreft de in het eerste lid opgenomen mogelijkheid voor reizigers op een station om de treinen op een veilige en adequate wijze te kunnen bereiken. De regels omvatten verplichtingen voor rechthebbenden voor zover belast met het beheer van een rechtstreeks aan een rijksspoorweg gelegen station. Op grond van het derde lid kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zo nodig een bindende aanwijzing geven aan de betrokken rechthebbende ter waarborging van de transferfunctie. De infrastructuurbeheerder van de rijksspoorwegen adviseert de Minister daarover desgevraagd.

Artikel 7.29 Recht van uitweg

Dit voorgestelde artikel is bedoeld voor de situatie waarin de toegang tot de openbare weg door een trambaan wordt afgesneden. In artikel 13 van de Wet lokaal spoor is expliciet een recht van uitweg opgenomen. In het voorgestelde artikel 7.29 is hetzelfde recht opgenomen voor spoorwegen met gebruiksfunctie F. Deze bepaling is in de praktijk met name van belang voor trams. Een aanspraak van een rechthebbende op een onroerende zaak op een recht van uitweg volgt niet rechtstreeks uit het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek, maar uit de interpretatie die de burgerlijke rechter en de bestuursrechter geven aan artikel 14 van de Wegenwet. Beide instanties oordelen dat het aanleggen en hebben van

een uitweg op de openbare weg een normaal, aan eenieder toegestaan gebruik van de openbare weg betreft. Hoewel het onderscheid tussen een trambaan en een openbare weg in de fysieke ruimte niet altijd scherp waarneembaar is, valt een trambaan niet aan te merken als openbare weg in de zin van de Wegenwet, zodat een wettelijk recht van uitweg op een door de trambaan afgesneden openbare weg, noodzakelijk is. Op de rechthebbende van de onroerende zaak rust, in afwijking van artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, geen verplichting om aan bevoegd gezag de schade ten gevolge van het uitwegen te vergoeden.

Artikel 7.30 Maatregelen tegen trillinghinder

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2018 aan de Tweede Kamer aangekondigd een beleidsintensivering in te willen zetten op het onderwerp spoortrillingen. Het gaat zowel om onderzoek naar maatregelen als kennisontwikkeling over trillingen. Deze onderzoeken lopen nog. In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om in de toekomst nadere regels te stellen in het belang van het voorkomen of beperken van trillinghinder. Zodra de resultaten van de onderzoeken daartoe aanleiding geven, zal worden gezien of nadere regels over de eigenschappen of het gebruik van de spoorwegen gewenst of noodzakelijk zijn.

Op grond van het voorgestelde artikel 7.30 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in het belang van het voorkomen of beperken van trillinghinder, veroorzaakt door het gebruik van een spoorweg. Voorgesteld wordt om deze grondslag op te nemen, als aanvulling op de regels in de Omgevingswet. Het kan bijvoorbeeld gaan om eisen over het ballastbed en om de frequentie of snelheid waarmee van een spoorweg gebruik kan worden gemaakt. Bij de totstandkoming van regels op grond van het voorgestelde artikel 7.30 zal vanzelfsprekend de conformiteit met de Europese spoorwegregelgeving in acht genomen moeten worden. Maatregelen tegen trillingen zijn vanwege het belang dat ermee wordt beoogd te dienen geen nationale voorschriften in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn of de interoperabiliteitsrichtlijn. Wel kunnen op grond van artikel 7.30 gestelde eisen leiden tot specificaties van spoorwegen in het Europese spoorwegregister (RINF).

Artikel 7.31 Uitvoeringsregels Vierlandenverdrag Kanaaltunnel

Het voorgestelde artikel 7.31 houdt verband met de realisatie van de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Londen) die op dit moment door Eurostar wordt geëxploiteerd. Dit artikel heeft betrekking op de beveiliging van treinen (security), niet over veiligheid (safety); veiligheidseisen staan immers in het veiligheidsbeheersysteem waar de spoorwegonderneming aan moet voldoen.

In de brief van 20 december 2018 van de staatssecretarissen van Infrastructuur en Waterstaat en van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 29 984, nr. 811) is aangegeven dat België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland voornemens zijn om politieke overeenstemming te bereiken over een verdrag over grenscontroles die bij de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk in Nederland moeten worden uitgevoerd. Naast dit verdrag over de grenscontroles worden er tussen de betrokken landen afspraken gemaakt over de beveiliging (security) van de (Eurostar-) treinen die vanuit Nederland door de Kanaaltunnel naar het Verenigd Koninkrijk rijden. Een reeds bestaand tripartiet verdrag tussen het Verenigd Koninkrijk, België en Frankrijk over de beveiliging van treinen, die door de Kanaaltunnel rijden, wordt hiertoe uitgebreid naar Nederland. In dat verdrag komt te staan dat Nederland als verdragspartij moet

waarborgen dat de beveiliging van de treinen, die door de Kanaaltunnel rijden, voldoende is voorzien en georganiseerd en dat de verantwoordelijkheden helder gedefinieerd en uitgevoerd worden om de veiligheid van de treinen en de Kanaaltunnel te garanderen.

Met het voorgestelde artikel wordt een spoorwegonderneming verplicht gesteld om te voldoen aan de geldende eisen aan de beveiliging van treinen die door de Kanaaltunnel rijden. Om gericht toezicht te kunnen houden op de naleving van de in de vorige zin beschreven verplichting is het nodig dat een spoorwegonderneming, die vanuit Nederland een treindienst naar het Verenigd Koninkrijk verricht, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat jaarlijks informeert over de wijze waarop de spoorwegonderneming voldoet aan de eisen aan de beveiliging van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden. Op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel worden bij ministeriële regeling de eisen vastgesteld, die nodig zijn om te voldoen aan het verdrag over beveiliging, zodat voor een spoorwegonderneming voldoende duidelijk is welke eisen gelden.

Op grond van artikel 7.1 van dit wetsvoorstel zijn de (daartoe aangewezen) ambtenaren van de NVi bevoegd toezicht te houden op de naleving van het voorgestelde artikel 7.31.

Artikel 7.32 Leges en andere tarieven

Het voorgestelde artikel 7.32 biedt de delegatiegrondslag voor tarifiering van de krachtens deze wet te nemen vergunningen, erkenningen, te verstrekken certificaten, te verrichten beoordelingen en inschrijvingen en dergelijke. De hoogte van de tarieven worden zodanig vastgesteld dat deze in totaliteit voor het bestuursorgaan niet meer dan kostendekkend zijn. Gelet op het tweede lid geldt dit ook voor handelingen die bestuursorganen verrichten op grond van een Europese (uitvoerings)verordening.

Artikel 7.32 is niet van toepassing op de nationale accreditatie-instantie, noch op aangewezen of aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties of beoordelingsinstanties.

Over het derde lid wordt nog opgemerkt dat toezicht en handhaving niet worden bekostigd aan de hand van of op grond van dit artikel, in verband met de discretionaire aard van de bevoegdheden, genoemd in het eerste, tweede en derde lid.

Artikel 7.33 Termijnen

Het voorgestelde artikel 7.33 bevat specifieke beslis- en bezwaartermijnen, die niet geheel overeenkomen met de termijnen in de Algemene wet bestuursrecht. De termijnen volgen uit hierna genoemde artikelen in de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het hoofd van de NVi beslist binnen vier maanden over de in dit artikel bedoelde aanvragen en verzoeken.

De beslistermijn voor het verzoek om uitbreiding van het exploitatiegebied met betrekking tot een uniek veiligheidscertificaat, (eerste lid, onderdeel a) volgt uit artikel 10, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De beslistermijn voor de aanvraag van een veiligheidsvergunning (eerste lid, onderdeel c b) volgt uit artikel 12, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De beslistermijn voor de aanvraag van een vergunning voor indienststelling van een subsysteem (eerste lid, onderdeel c) volgt uit artikel 18, vijfde, zesde en zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De beslistermijn voor de uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning (eerste lid, onderdeel d) volgt uit artikel 21, vierde, achtste en dertiende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De beslistermijn

voor de aanvraag van een typegoedkeuring (eerste lid, onderdeel e) volgt uit artikel 24, eerste en vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De beslistermijn voor de aanvraag van een machinistenvergunning als bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, volgt uit artikel 14, vierde lid, van de machinistenrichtlijn.

Het voorgestelde derde lid regelt de termijn waarbinnen het hoofd van de NVi de aanvrager moet mededelen of het ontvangen dossier compleet is. Ingevolge de genoemde artikelen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn dient deze mededeling binnen een maand te worden gedaan. Als het hoofd van de NVi oordeelt dat het door hem ontvangen dossier niet compleet is, moet de aanvrager aanvullende informatie verstrekken. De aanvrager krijgt een redelijke termijn om de ontbrekende informatie alsnog in te dienen. Het derde lid is evenwel niet van toepassing op de aanvraag van een machinistenvergunning als bedoeld in het tweede lid, aangezien in de machinistenrichtlijn niet een dergelijke termijn staat vermeld. In plaats daarvan geldt de redelijke beslistermijn, bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Het voorgestelde artikel 7.33, vijfde, zevende en achtste lid, gaat over de termijn van een maand die men heeft om tegen bepaalde afwijzende besluiten bezwaar te maken, de beslistermijn die daaraan is gekoppeld en de beroepstermijn. De termijnen die in het vijfde lid, onderdeel a, in het zevende lid, onderdeel a, en in het achtste lid, zijn genoemd, volgen uit de betreffende bepalingen in genoemde richtlijnen waar het eerste lid betrekking op heeft. In het rijtje van afwijzende besluiten staat niet de afwijzing van de veiligheidsvergunning genoemd. Dit betekent dat op het indienen van een bezwaarschrift tegen een dergelijk besluit, op de beslistermijn en op de beroepstermijn, de termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Over het vijfde lid, onderdeel a, wordt nog opgemerkt dat de bezwaartermijn van een maand omwille van de eenvoud en een gelijk speelveld voor iedere bezwaarmaker geldt, hoewel in de artikelen 18, zevende lid en 24, vierde en zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn staat dat het de aanvrager van de desbetreffende beschikking is die één maand heeft voor het indienen van een bezwaarschrift. De termijn die in het voorgestelde artikel 7.33, vijfde lid, onderdeel b, is genoemd, volgt uit artikel 10, twaalfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De termijn die in het voorgestelde vijfde lid, onderdeel c, staat, volgt uit artikel 24, vierde lid, tweede volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het voorgestelde artikel 7.33, zevende lid, onderdeel b, waarbij de beslistermijn op een bezwaarschrift, gericht tegen een wijziging of intrekking van de voertuigvergunning of gericht tegen wijziging of intrekking van de typegoedkeuring, op twee maanden is gesteld, volgt uit artikel 26, vierde lid, vijfde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Artikel 7.33, achtste lid, volgt uit artikel 24, vijfde lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Dat een bezwaarschrift een wijziging of intrekking van de voertuigvergunning of van de typegoedkeuring schorst, kan uit artikel 26, vierde lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn worden opgemaakt.

Artikel 7.34 Verwerking persoonsgegevens

Dit artikel voorziet in de doelbinding zoals voorgeschreven op grond van artikel 5 AVG.

Het doel «beoordeling van de geschiktheid voor de veiligheidsfunctie» heeft voor artikel 3.12 betrekking op machinisten die niet onder de machinistenrichtlijn vallen en voor artikel 1.15 heeft het verwerkingsdoel ook bijvoorbeeld betrekking op een trambestuurder of treindienstleider.

Voor de bepalingen uit hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel geldt dat alleen persoonsgegevens worden verwerkt die betrekking hebben op de veiligheidsfunctie «machinist» waar de machinistenrichtlijn op van toepassing is.

Het doel «beoordeling van de examiner» is opgenomen omdat de richtlijn voorschrijft dat er een register van examinatoren is en dat deze gepubliceerd moet worden. In de Aanbeveling 2011/766/EU, die bij amvb nader zal worden geïmplementeerd, staan persoonsgegevens opgenomen zoals naam, adres en geboortedatum.

Het doel «de keuring van machinisten» heeft betrekking op het verwerken van persoonsgegevens die samenhangen met de keuring van machinisten. Op grond van de richtlijn is er een register met erkende keuringsinstituten en moet deze gepubliceerd worden. Er zijn verder vanuit de richtlijn geen regels of aanbevelingen over wat er in dit register opgenomen moet worden. Het wetsvoorstel biedt in artikel 5.8 een grondslag om dit bij amvb verder in te vullen.

Omdat niet valt uit te sluiten dat een instituut uit één keuringsarts kan bestaan, is een extra doelbinding opgenomen voor het mogelijk verwerken van persoonsgegevens. Informatie over een klein bedrijf kan namelijk ook iets zeggen over een natuurlijk persoon. Indien dat het geval is, betreft de informatie persoonsgegevens als bedoeld in de AVG.

Artikel 7.34 voorziet in een rechtsgrond voor het rechtmatig verwerken van persoonsgegevens op grond van de artikelen 1.15, 3.12, 5.3, 5.4, 5.6, 5.8 en 5.9.

Voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens gelden strengere voorschriften. In het voorgestelde artikel 7.34 wordt de verwerking van bijzondere persoonsgegevens mogelijk gemaakt. De bijzondere gegevens waarop het voorgestelde artikel 7.34 doelt, betreffen gezondheidsgegevens en het gezamenlijk registreren van geboorteplaats, moedertaal en foto waaruit ras of etnische afkomst te herleiden valt.

De strengere regels ten aanzien van dergelijke gegevens zijn vastgelegd in artikel 9, eerste lid, van de AVG. Dit artikel verbiedt de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Het verbod is niet absoluut.

Zo biedt artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de AVG dat zich toespitst op het arbeidsrecht in samenhang gelezen met artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de AVG een grondslag om af te wijken van het verbod ten aanzien van het verwerken van gezondheidsgegevens. Op grond van artikel 1.15, 3.12 en hoofdstuk 5 (eisen aan machinisten die onder de Machinistenrichtlijn vallen) van het wetsvoorstel zal sprake zijn van verwerking van gegevens over de gezondheid van personen in het kader van de beoordeling van hun geschiktheid voor het uitoefenen van een veiligheidsfunctie waarbij geschiktheid verwijst naar de eisen betreffende de medische en psychologische geschiktheid.

Voor verwerken van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst blijkt, biedt artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG een uitzondering. Het verbod om dergelijke gegevens te verwerken is niet van toepassing, indien de verwerking geschiedt met het oog op de identificatie van de betrokkene, en slechts voor zover de verwerking voor dat doel onvermijdelijk is.

De verplichting om gegevens als foto, geboorteland, en moedertaal te registreren, wordt voorgeschreven op grond van Beschikking 2010/17/EG. De commissie schrijft in deze beschikking dat het van belang is dat de verschillende registers inhoudelijk en wat de opmaak van de gegevens betreft op elkaar worden afgestemd omdat de registers van machinistenvergunningen en aanvullende bevoegdheidsbewijzen moeten kunnen worden geraadpleegd door gemachtigde vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten uit verschillende landen en de belanghebbenden.

Verwerkingsverantwoordelijk zijn: het hoofd van de NVi in het kader van het afgeven van een machinistenvergunning en het registreren van gegevens in het register van machinistenvergunningen en de toezicht en handhaving van de relevante wettelijke bepalingen; de keuringsinstanties die gezondheidskeuringen verrichten; spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders in het kader van het naleven van de zorgplicht voor geschikt personeel.

De verwerkingen van persoonsgegevens in de artikelen 5.3, 5.4, 5.6, 5.8 en 5.9 vinden grotendeels hun oorsprong in de machinistenrichtlijn, Beschikking 2010/17/EG en Aanbeveling 2011/766/EU. Het gaat hier om de (her)implementatie van een bestaande richtlijn.

Op grond van de machinistenrichtlijn zijn bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens noodzakelijk. Meer in het bijzonder schrijft de richtlijn voor dat er persoonsgegevens verwerkt moeten worden, dat er registers zijn waarin persoonsgegevens worden opgenomen en dat gegevens uit een register gepubliceerd moeten worden. De nationale beleidsruimte is hierbij beperkt. Zo schrijft de beschikking dwingend voor dat persoonsgegevens zoals naam, geboortedatum, geboorteplaats, foto, handtekening, moedertaal en medische beperkingen in het vergunningenregister opgenomen moeten worden. Voor het register van bevoegdheidsbewijzen is dwingend voorgeschreven dat persoonsgegevens zoals naam, geboortedatum, geboorteplaats, foto en handtekening in het register opgenomen moeten worden. Ook schrijft de beschikking dwingend voor dat alle gegevens in het vergunningenregister en het register van bevoegdheidsbewijzen gedurende minstens tien jaar vanaf de datum waarop de geldigheid van de machinistenvergunning respectievelijk het bevoegdheidsbewijs afloopt, bewaard moeten worden. Indien gedurende die termijn van tien jaar een onderzoek wordt geopend waarbij een machinist is betrokken, moeten de gegevens over deze machinist indien nodig langer worden bewaard.

De beschikking kent ook facultatieve velden voor de registers waar persoonsgegevens opgenomen kunnen worden zoals nationaliteit in het vergunningenregister en adres van de houder in beide registers. Het wetsvoorstel bevat de grondslag om bij amvb nader te specificeren welke gegevens worden verwerkt ter uitvoering van deze Europese regelgeving waarbij nader acht zal worden geslagen op de verschillende eisen die voortvloeien uit de AVG, zoals de eis van proportionaliteit, subsidiariteit en dataminimalisatie.

Ook de implementatie van de aanbeveling die betrekking heeft op het register van examinatoren en de publicatie van gegevens uit het register leidt tot nationale keuzes die op amvb-niveau ingevuld zullen worden met een daarbij behorende privacy-afweging.

Hoofdstuk 8 Wijziging van andere wetten

Artikel 8.1 Algemene wet bestuursrecht

In het voorgestelde artikel 8.1 worden de bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht aangepast. In die bijlagen wordt de rechtsbescherming tegen specifieke besluiten op grond van verschillende wetten bepaald, waaronder de huidige Spoorwegwet. Door de verwijzingen naar de huidige Spoorwegwet om te zetten naar de artikelen van dit wetsvoorstel verandert de rechtsbeschermingsprocedure feitelijk niet. Zo geldt voor het overgrote deel van de besluiten die hun grondslag vinden in dit wetsvoorstel dat beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam, waarna hoger beroep openstaat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Voor een aantal specifieke besluiten staat beroep in eerste en enige aanleg bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open. Dat zijn het besluit van de ACM om in bepaalde gevallen al dan niet

in te stemmen met de door een exploitant van een dienstvoorziening gestelde voorwaarden en vergoedingen waaronder die dienst ter beschikking wordt gesteld (artikel 2.20, zevende lid), het besluit van de ACM om de om de methode van toerekening al dan niet goed te keuren (artikel 2.27, vierde lid) en het besluit van de ACM op een aanvraag voor het verrichten van een onderzoek (artikel 7.7, tweede lid). Voor die besluiten geldt ook dat geen bezwaar kan worden gemaakt, maar rechtstreeks beroep open staat.

Artikel 8.2 Bodemproductiewet 1939

In de Bodemproductiewet 1939 wordt verwezen naar de Spoorwegwet. De grondslag voor de in artikel 2 van de Bodemproductiewet 1939 bedoelde maatregelen ten behoeve van de landsverdediging zijn echter niet meer opgenomen in de Spoorwegwet maar in de Vervoersnoodwet. Om die reden wordt voorgesteld de verwijzing aan te passen.

Artikel 8.3 Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

In Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek wordt een aantal begrippen gehanteerd waarvoor in de definitiebepaling wordt verwezen naar de Spoorwegwet. Die verwijzingen behoeven door dit wetsvoorstel aanpassing.

Boek 8 BW regelt onder meer het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht voor de gebruikers van het spoor. Het bevat daarmee een regeling van geheel andere aard dan de Spoorwegwet. Omdat de modernisering van de Spoorwegwet niet beoogt om het materiële recht van Boek 8 te wijzigen zijn de definitiebepalingen op enkele punten afwijkend van de definities die in artikel 1.1 van dit wetsvoorstel zijn gebruikt.

Voor het begrip spoorvoertuig geldt dat voor de definitie niet wordt verwezen naar dit wetsvoorstel maar het begrip de huidige definitie die in artikel 3b van Boek 8 BW staat behoudt.

Artikel 8.4 Instellingswet ACM

Een aantal eisen dat op grond van de Sera-richtlijn aan leden van de ACM wordt gesteld, wordt met dit artikel overgeheveld van de Spoorwegwet (artikel 71a) naar de Instellingswet ACM. Reden daarvoor is gelegen in het feit dat de eisen die worden gesteld aan leden van de ACM zoveel mogelijk in die wet behoren te staan. Dat deze eisen op wetsniveau worden vastgelegd is daarbij mede gebaseerd op het advies van de Raad van State bij invoering van artikel 71a van de Spoorwegwet.¹⁴⁹

Artikel 8.5 Omgevingswet

In de Omgevingswet worden door dit wetsvoorstel de termen hoofdspoorweg, lokale spoorweg en bijzondere spoorweg (en andere varianten op die termen) vervangen door respectievelijk rijksspoorweg, decentrale spoorweg en overige spoorweg. Door aan te sluiten bij de governance blijft gewaarborgd dat de Minister het bevoegde gezag blijft voor beperkingengebieden rondom rijksspoorwegen en overige spoorwegen. Gedeputeerde staten (of het dagelijks bestuur van een vervoerregio) blijven bevoegd ten aanzien van de beperkingengebieden ten aanzien van decentrale spoorwegen. Het systeem van de Omgevingswet blijft hierdoor ongewijzigd. Naast de beperkingengebieden geldt dat ook voor de beheersing van geluid door spoorwegen.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 474, nr. 4, p. 7–8.

Ook daarvoor geldt dat provincies belast blijven met de beheersing van geluid afkomstig van decentrale spoorwegen (zie artikel 2.18 van de Omgevingswet) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat belast blijft met de beheersing van geluid afkomstig van aangewezen rijksspoorwegen (zie artikel 2.19 van de Omgevingswet).

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om met onderdeel L, dat de bepalingen over de gedoogplicht in artikel 10.13 van de Omgevingswet aanpast, de formuleringen voor rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen te harmoniseren. Met onderdeel N, dat artikel 18.15 van de Omgevingswet aanpast dat over bestuurlijke boetes handelt, wordt geregeld dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd door het bevoegd gezag. Voor decentrale spoorwegen zijn dat gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van de vervoerregio. In de Omgevingswet was die bevoegdheid per abuis alleen verleend aan de Minister voor Infrastructuur en Waterstaat.

Artikel 8.6 tot en met 8.8

De verwijzingen in de Telecommunicatiewet, Wegenwet en Wet basisregistratie grootschalige topografie worden aangepast aan de nieuwe artikelen en benamingen in dit wetsvoorstel.

Artikel 8.9 Wet op de economische delicten

In de Wet op de economische delicten vervallen de verwijzingen naar de artikelen in de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor. In plaats daarvan wordt in artikel 1 onder 4° verwezen naar een het artikel waarmee een spoorwegonderneming die op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijdt, verplicht is tot het hebben van een spoorwegondernemingsvergunning (artikel 2.21, eerste lid). Aan die vergunning is een aantal eisen gekoppeld, waaronder de eis tot het afsluiten van een toereikende aansprakelijkheidsverzekering. Voor de sporen met gebruiksfunctie E of F is deze verplichting verwoord in artikel 2.33, derde lid, onderdeel b, zodat ook daarnaar wordt verwezen. Daarnaast wordt in artikel 1 onder 4° verwezen naar artikel 7.9. Een overtreding van artikel 7.9 wordt slechts op grond van de Wet op de economische delicten gesanctioneerd als de overtreding als strafbaar feit is aangemerkt. In andere gevallen kan worden gekozen voor een bestuurlijke boete, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Tot slot wordt verwezen naar artikel 7.22, eerste lid, waarmee spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders aan gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur bepaalde informatie verstrekken.

Er is voor gekozen om het overgrote deel van de overtredingen in de Spoorwegwet en in de Wet lokaal spoor, waarnaar in de Wet op de economische delicten naar werd verwezen, niet meer (ook) op grond van laatstgenoemde wet te sanctioneren. Dit heeft te maken met het feit dat de overtreding van de betreffende overtredingen doorgaans in een besloten context plaatsvindt waarbij de overtreder bekend is en met het feit dat bestuurlijke sanctionering voor die overtredingen een efficiëntere handhaving biedt en afdoende afschrikwekkend effect.

Artikel 8.10 Wet personenvervoer 2000

De bepalingen die implementatie van de sera-richtlijn betreffen (met name de artikelen 19a, 19b en 19c) worden van de Wet personenvervoer 2000 overgeheveld naar de nieuwe Spoorwegwet 20.., zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven. Zie ook de toelichting bij artikel 2.17 van dit wetsvoorstel. Het vijfde lid van artikel

19a is niet omgezet in het wetsvoorstel. Dit vijfde lid regelt de uitzondering die geldt voor de toegang tot het spoor voor zover het gaat om het hoofdrailnet. Nu die bepaling een beperkte tijdsduur kent – te weten tot het einde van de HRN-concessie 2015–2025 – en dit wetsvoorstel naar verwachting daarna in werking zal treden, is een vergelijkbare bepaling in het wetsvoorstel niet nodig.

De overige wijzigingen van de Wet personenvervoer betreffen verwijzingen of andere wetstechnische aanpassingen. In de Wet personenvervoer wordt onder andere verwezen naar de nieuwe passagiersrechtenverordening.¹⁵⁰ Tevens wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid (2, tweede lid, van deze verordening) om trein- en tramdiensten, die uitsluitend voor historische of toeristische doeleinden worden geëxploiteerd, vrij te stellen van de toepassing van deze verordening, met uitzondering van de artikelen 13 en 14.

Artikel 8.11 Wet vervoer gevaarlijke stoffen

In de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt de verwijzing naar de Spoorwegwet gewijzigd. Daarnaast wordt waar nu wordt gesproken van een hoofdspoorweg na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de betreffende leden in plaats daarvan gesproken van spoorwegen. Er is voor gekozen voor dit bredere begrip omdat dit beter aansluit bij het tevens brede begrip «wegen» in (onder meer) artikel 13 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Welke spoorwegen tot het basisnet behoren wordt op grond van dat artikel vervolgens bij ministeriële regeling bepaald.

Hoofdstuk 9 Overgangs- en slotbepalingen

Artikelen 9.1, 9.2, 9.4 tot en met 9.20, 9.22 en 9.23

In de artikelen 9.1, 9.2, 9.4 tot en met 9.20, 9.22 en 9.23 wordt het overgangsrecht gevolgd zoals dat is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. Dat betekent dat de daarin bedoelde vergunningen, ontheffingen en andere besluiten hun gelding behouden indien zij voor de inwerkingtreding onherroepelijk waren. Zij krijgen door de hier genoemde artikelen direct een nieuwe grondslag. Dit eerbiedigend overgangsrecht leidt tot een veel lagere belasting voor de verschillende actoren op het spoor dan wanneer al die partijen nieuwe vergunningen en dergelijke dienen aan te vragen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Artikel 9.3 Bedrijfsvergunning

In artikel 9.3 is voor wat betreft de spoorwegondernemingsvergunning het algemene overgangsrecht gevolgd. Gespecificeerd is dat het alleen gaat om de vergunning die op grond van het eerste lid van artikel 28 van de oude Spoorwegwet is verleend. Een beperkte vergunning als bedoeld in het tweede lid van dat artikel keert in de nieuwe wet niet terug (zie ook de toelichting bij artikel 2.21). De beperkte vergunningen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn verleend vervallen van rechtswege bij de inwerkingtreding van de wet.

Artikel 9.21 Bijzondere spoorweginfrastructuur

Het Besluit bijzondere spoorwegen kent geen vergunning voor indienststelling van vaste installaties als bedoeld in de huidige Spoorwegwet of een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur in de

¹⁵⁰ Verordening 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers.

Wet lokaal spoor. In plaats daarvan geldt de regel dat de spoorweg veilig moet kunnen worden gebruikt. Uit onderdeel a van artikel 9.21 volgt dat ten aanzien van bijzonder spoor dat na inwerkingtreding van deze wet is ingedeeld als een spoorweg met gebruiksfunctie A, B, C, of D wordt verondersteld de vereiste indienstellingsvergunning van vaste installaties te zijn verleend. Dergelijk spoor moet aan de TSI INF voldoen bij vernieuwing of verbetering daarvan, gelet op artikel 2, eerste en derde lid, van die TSI. In die gevallen waarin het voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet duidelijk is dat indeling in gebruiksfunctie A, B, C of D de spoorwegveiligheid kan bedreigen – bijvoorbeeld doordat ze niet worden beheerd of in gebruik zijn –, wordt het spoor niet aangewezen. Dat spoor kan dan niet worden gebruikt, gelet op artikel 1.3, derde lid, van deze wet. Een voorbeeld van een bijzondere spoorweg die is ingedeeld als een spoorweg met gebruiksfunctie C of D, is de spoorweg Coevorden – Duitse grens, die in beheer is bij een Duitse spoorwegonderneming.

Uit onderdeel b volgt dat ten aanzien van bijzonder spoor dat na inwerkingtreding van deze wet is ingedeeld als een spoorweg met gebruiksfunctie F wordt verondersteld de vereiste indienstellingsvergunning van spoorweginfrastructuur te zijn verleend. Overigens is er niet voor gekozen om een overgangsbepaling voor gebruiksfunctie E op te stellen omdat er op het moment van inwerkingtreding van deze wet geen sprake is van spoor die als een spoorweg met gebruiksfunctie E zou worden aangewezen.

Artikel 9.24 Handhaving

Als kantelmoment voor toepassing van het oude of nieuwe recht wordt voorgesteld te kiezen voor het moment waarop het besluit wordt genomen. In veel gevallen is in het wetsvoorstel niet langer de Minister het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan maar is dat het hoofd van de NVi. Door het moment waarop het besluit wordt genomen bepalend te laten zijn voor het toepasselijke stelsel, wordt bewerkstelligd dat in de gevallen dat voor de inwerkingtreding een handhavingsbesluit is genomen door de Minister waartegen door een belanghebbende beroep is ingesteld, de Minister de procedure voortzet en niet halverwege het proces het dossier overdraagt aan het hoofd van de. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is aangegeven sluit dit artikel aan bij het overgangsrecht zoals dat is bepaald in de Omgevingswet, meer specifiek artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet (*Stb.* 2020, 172.)

Artikel 9.25 Lopende aanvragen en procedures

In artikel 9.24 is in het eerste lid bepaald dat voor alle vergunningen, ontheffingen en andere begunstigende beschikkingen het oude recht van toepassing blijft als een aanvraag is gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en als er al een besluit is genomen maar dat besluit nog niet onherroepelijk is. Dat sluit aan bij het in het algemeen deel van deze toelichting opgenomen uitgangspunt dat het recht niet wordt gewijzigd in lopende procedures.

Het tweede lid regelt dat dergelijke besluiten – wanneer die na de inwerkingtreding wel onherroepelijk worden – berusten op de nieuwe grondslag in dit wetsvoorstel, net als dezelfde vergunningen die al onherroepelijk waren voor de inwerkingtreding. Zo zal bijvoorbeeld een spoorwegondernemingsvergunning die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog worden afgehandeld conform het oude recht maar krijgt die na inwerkingtreding en onherroepelijk geworden te zijn wel direct de nieuwe grondslag zodat de betreffende onderneming met die vergunning ook in het nieuwe stelsel verder kan.

Artikel 9.26 Omgevingswet

Dit artikel regelt dat omgevingsrechtelijke besluiten die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn genomen van rechtswege een nieuwe grondslag krijgen. Dat is in lijn met het algemene eerbiedigende overgangsrecht van dit wetsvoorstel en dat de Omgevingswet zelf kent (zie artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet). Daarnaast worden lopende procedures en aanvragen die gedaan zijn voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct omgehangen naar de nieuwe grondslag. Dat betekent dat op die procedures direct het nieuwe recht van toepassing is. Dat is anders dan in artikel 9.25 omdat voor de vergunningen op grond van de Spoorwegwet aanzienlijke veranderingen optreden, terwijl dat voor aanvragen die hun grondslag vinden in de Omgevingswet nauwelijks het geval is. Om die reden is het wenselijk niet nog besluiten te nemen op de oude grondslag na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.27 Vermogensbestanddelen Railinfratrust b.v.

Artikel 9.27 is het voormalige artikel 125 Spoorwegwet. Het artikel betreft de bij koninklijk besluit te bepalen overgang van vermogensbestanddelen van Railinfratrust b.v. naar de Staat. De Staat is op dit moment enig aandeelhouder van Railinfratrust b.v. Railinfrastrust b.v. is enig aandeelhouder van ProRail b.v. Het artikel voorziet in beheersing van fiscale effecten bij deze overgang.

Artikel 9.28 Intrekking wetten

Dit wetsvoorstel dient ter vervanging van de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor zodat die wetten dienen te worden ingetrokken bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.29 Inwerkingtreding

Het is de bedoeling dat de bepalingen van dit wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Omdat op dit moment nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving, -maatregelen en -besluiten hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.

III TRANSPONERINGSTABELLEN

Sera-richtlijn¹

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 1 (Onderwerp en toepassingsgebied)			
<i>Eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie, betreft onderwerp van de richtlijn	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikelen 1.2, 2.2, eerste lid, 2.13, eerste en tweede lid, 2.21, eerste lid, 2.22, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 2 (Uitsluiting van het toepassingsgebied)			
<i>Eerste lid, 1e alinea</i>	Artikelen 2.2, 2.13, tweede lid, Artikel 2.13, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Eerste lid, 2e alinea</i>			
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.22, eerste en tweede lid	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen	Om ondernemingen niet met zwaardere lasten van noodzakelijk te belasten wordt deze mogelijkheid gebruikt in het wetsvoorstel

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.2, eerste en tweede lid	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen	Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes
<i>Derde lid bis</i>	Artikel 2.2, tweede lid, onder b	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen	Expliciet toegepast in het wetsvoorstel. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes
<i>Derde lid ter</i>	Artikel 2.2, tweede lid, onder c	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen	Expliciet toegepast in het wetsvoorstel. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.2, tweede lid, onder d	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen	Expliciet toegepast in het wetsvoorstel. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes
<i>Vijfde t/m elfde lid</i>	-	Niet geïmplementeerd	Dergelijke gevallen doen zich niet voor in Nederland
<i>Twaalfde en dertiende lid</i>	-	Niet geïmplementeerd	De situatie waarin de toepassing kan worden uitgesloten doet zich in Nederland niet voor
Artikel 3 (Definities)	Artikelen 1.1 en 2.1	Dit artikel bevat definitiebepalingen. Voor zover deze bepalingen implementatie in de Spoorwegwet vergen, gebeurt dat in artikel 1.1 en artikel 2.1	
Artikel 4 (Onafhankelijkheid van spoorwgondernemingen en infrastructuurbeheerder)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.14	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.26, derde lid en 2.29, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 5 (Beheer van spoorwgon- dernemingen volgens commer- ciële Beginselen)	-	Behoeft geen implementatie.	Zie par. 5 «aandeelhouderschap» van Kamerstukken II, 2013/14, 33 965, nr. 3. P. 17
Artikel 6 (Gescheiden rekeningen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.12	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	-	Behoeft geen implementatie.	In Nederland doet deze situatie zich niet voor; behoeft derhalve geen implementatie
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.15	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vierde lid</i>	Artikelen 2.12 en 2.15	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 (Onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder)			
<i>Eerste lid, 1^o alinea</i>	Artikel 2.3	n.v.t.	n.v.t.
<i>Eerste lid, 2^o alinea</i>	Artikel 2.12	Betreft verticaal geïntegreerde onderneming. Regels daarover in ministeriële regeling o.g.v. artikel 2.12	n.v.t.
<i>Eerste lid, 3^o alinea</i>	Artikel 2.4	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikelen 2.4 en 2.12	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.4, tweede lid en 2.12	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vierde en vijfde lid</i>	Artikel 2.12	n.v.t.	n.v.t.
<i>Zesde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Richt zich tot lidstaat.
Artikel 7 bis (Onafhankelijkheid van de essentiële functies)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.5, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikelen 2.5, tweede lid en 2.12	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	-	Ruimte om essentiële functies weg te halen bij infrastructuurbeheerder	Hiervan wordt geen gebruik gemaakt
<i>Vierde lid</i>	-	n.v.t.	Niet van toepassing nu geen toepassing wordt gegeven aan artikel 7 bis, derde lid
Artikel 7 ter (Onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van het verkeersbeheer en de onderhoudsplanning)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.6, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.6, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.6, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 7 quarter (Uitbesteden en delen van de functies van de Infrastructuurbeheerder)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.7, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.7, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.7, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.7, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quinques (Financiële transparantie)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.8	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.8	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.8	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vierde lid t/m negende lid</i>	Artikel 2.12	n.v.t.	Betreft verticaal geïntegreerde onderneming. Regels daarover in ministeriële regeling o.g.v. artikel 2.12
<i>Tiende lid</i>	-	n.v.t.	N.v.t., omdat geen toepassing wordt gegeven aan artikel 7 bis, derde lid
Artikel 7 sexies (Coördinatie-mechanismen)	Artikel 2.9	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 septies (Europees netwerk Infrastructuurbeheerders)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.10	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Is gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8 (Financiering van de infrastructuurbeheerder)			
<i>Eerste lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Is gericht tot de lidstaat
<i>Tweede lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.11	n.v.t.	In geval van ProRail is dit onderdeel van het meerjarenplan, artikel 6.14
<i>Vierde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 9 (Transparante schuldverlichting)	-	Behoeft geen implementatie	Gaat over financieel beheer van spoorwegonderneming in eigendom van staat of onder controle van de staat. Deze controle vindt plaats via concessieverlening o.g.v. de Wp 2000 en deelnemingenbeleid
Artikel 10 (Voorwaarden voor de toegang tot de spoorweg-infrastructuur)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.16	n.v.t.	n.v.t.
<i>Eerste lid, bis</i>	-	Behoeft geen implementatie	In Nederland doet deze situatie zich niet voor.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.17, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 11 (Beperking van het recht op toegang en van het recht passagiers te laten in- en uitstappen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.17, tweede lid	Lidstaat kan open toegang onderwerpen aan toets van het economisch evenwicht van concessies	Nederland blijft deze mogelijkheid gebruiken.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.18, tweede lid		
<i>Derde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Wordt voorgeschreven door artikel 11, vijfde lid, van Uitvoeringsverordening 2018/1795
<i>Vierde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie Uitvoeringshandelingen vast te stellen
<i>Vijfde lid</i>	-		Wordt niet meer geïmplementeerd nu dit overgangsrecht niet meer relevant is bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel
<i>Zesde lid</i>	-	Via Algemene wet bestuursrecht	

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 11 bis (Hogesnelheids-passagiersvervoer)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.17	Lidstaat kan open toegang onderwerpen aan toets van het economisch evenwicht van concessies.	Nederland blijft deze mogelijkheid gebruiken.
<i>Tweede lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Wordt voorgeschreven door artikel 11, vijfde lid, van Uitvoeringsverordening 2018/1795
Artikel 12 (Heffing op spoorwagondernemingen die passagiersvervoerdiensten verrichten)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.19, eerste lid	De hier bedoelde heffing is optioneel	De ruimte om de heffing te kunnen opleggen wordt aan concessieverleners geboden om die concessieverlener de mogelijkheid te geven de kosten van de concessie te compenseren
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.19, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.19, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.19, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vijfde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen
Artikel 13 (Voorwaarden voor de toegang tot diensten)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.20, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.20, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.20, vijfde lid, onder a	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.20, vijfde lid, onder b	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vijfde lid</i>	Artikel 2.20, vijfde lid, onder b	n.v.t.	n.v.t.
<i>Zesde lid</i>	Artikel 2.20, vijfde lid, onder d	n.v.t.	n.v.t.
<i>Zevende lid</i>	Artikel 2.20, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Achtste lid</i>	Artikel 2.21, vijfde lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Negende lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, 2017/2177
Artikel 13 bis Gemeenschappelijke informatie- en doorgaandetickeetsystemen)			
<i>Eerste lid</i>	Bestaande artikelen 30, 30a en 30b Wp2000		
<i>Tweede lid</i>	Richt zicht tot de Europese Commissie en behoeft derhalve geen implementatie		
<i>Derde lid</i>	Artikel 34a Wp2000		
Artikel 14 (Algemene beginselen inzake grensoverschrijdende overeenkomsten)	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	
Artikel 15 (Reikwijdte van het markttoezicht)			
<i>Eerste t/m vierde en zesde lid</i>	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Bepalingen zijn gericht tot de Commissie
<i>Vijfde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie want volgt reeds uit Uitvoeringsverordening 2015/1100	n.v.t.
Artikel 16 (Vergunningverlenende instantie)	Artikel 2.21, derde lid	Lidstaat kan bepalen wie vergunningverlenende instantie is	Minister IenW is aangewezen
Artikel 17 (Algemene vereisten vergunning)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.21, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.21, derde en vierde lid	n.v.t.	Nadere regels bij of krachtens amvb o.g.v. artikel 2.21 lid 6
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.21, derde en vierde lid	n.v.t.	Nadere regels bij of krachtens amvb o.g.v. artikel 2.21 lid 6
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.21, eerste lid, en 2.24	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vijfde lid</i>	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, zie Verordening 2015/171

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 18 (Voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning)	Artikel 2.21, derde en vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 19 (Eisen inzake goede naam)	Artikel 2.21, derde lid, onder a, vierde lid en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 20 (Eisen inzake financiële draagkracht)			
Eerste lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Tweede lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Derde lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Vierde lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Vijfde lid	-	n.v.t.	Bevoegdheid Europese Commissie gedelegeerde handelingen vast te stellen n.v.t.
Artikel 21 (Eisen inzake beroepsbekwaamheid)	Artikel 2.21, derde lid, onder c, en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 22 (Eisen inzake de dekking van de burgerlijke aansprakelijkheid)	Artikel 2.21, derde lid, onder d, en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 23 (Ruimtelijke en tijdelijke geldigheid)	2.21, vierde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 24 (Tijdelijke vergunning, goedkeuring, schorsing en intrekking)	2.21, vierde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 25 (Procedure voor het verlenen van vergunningen)	2.21, zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 26 (Effectief gebruik van infrastructuurcapaciteit)	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	n.v.t.
Artikel 27 (Netverklaring)			
Eerste lid	Artikel 2.23	n.v.t.	n.v.t.
Tweede lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Derde lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Vierde lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 28 (Overeenkomsten tussen spoorweginfrastructuurbeheerders)	2.24, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29 (Instelling, vaststelling en inning van gebruiksrechten)			
Eerste lid, eerste en tweede volzin	2.26, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Eerste lid, derde volzin	2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Eerste lid, vierde volzin	2.26, derde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Tweede lid	2.26, tweede, derde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Derde lid	2.27, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Vierde lid	2.25, vierde lid, en 2.26, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 30 (Infrastructuurkosten en boekhouding)			
Eerste lid	Artikel 2.27, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Tweede lid	Artikel 2.27, achtste lid	n.v.t.	n.v.t.
Derde lid	Artikel 2.27, eerste en tweede lid	Keuze tussen prikkels in regelgeving of (beheer)overeenkomst.	De prikkels worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en dus in regelgeving vastgelegd n.v.t.
Vierde lid	-	Dit lid richt zich tot de lidstaat en behoeft geen implementatie	n.v.t.
Vijfde lid	Artikel 2.27, achtste lid	n.v.t.	n.v.t.
Zesde lid	Artikel 2.27, achtste lid.	n.v.t.	n.v.t.
Zevende lid	Artikel 2.27, negende lid	n.v.t.	n.v.t.
Achtste lid	Artikel 2.27, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 31 (Heffingsbeginselen)			
Eerste lid	Artikelen 2.26, achtste lid en 2.28, eerste lid		
Tweede lid	Artikel 2.27, zevende lid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Derde lid, eerste alinea</i>	Artikel 2.26, tweede lid		
<i>Derde lid, tweede en derde alinea</i>	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, 2015/909
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.26, vijfde lid, onder a, zesde lid	Deze heffing is optioneel. Door het vijfde en zesde lid van artikel 2.26 wordt dit in Nederland mogelijk gemaakt	Uitwerking bij of krachtens amvb.
<i>Vijfde lid, eerste alinea</i>	Artikel 2.26, vijfde lid, onder b, en zesde lid	Deze heffing is optioneel. Door het vijfde en zesde lid van artikel 2.26 wordt dit in Nederland mogelijk gemaakt	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Vijfde lid, tweede alinea</i>	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, 2015/429
<i>Vijfde lid, derde t/m vijfde alinea</i>	Artikel 2.26, vijfde lid, onder b, en zesde lid	Deze heffing is optioneel. Door het vijfde en zesde lid van artikel 2.26 wordt dit in Nederland mogelijk gemaakt	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Vijfde lid, zesde alinea</i>	-	Behoeft geen implementatie want volgt reeds uit Uitvoeringsverordening 2015/1100	n.v.t.
<i>Zesde lid</i>	Artikel 2.26, zevende lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Zevende lid</i>	Artikel 2.28, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Achtste lid</i>	Artikel 2.28, vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Negende lid</i>	Artikel 2.25, derde lid, onder b	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Tiende lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Wordt ook voorgeschreven door art. 5 van Uitvoeringsverordening 2017/2177
Artikel 32 (Uitzonderingen op de heffingsbeginselen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.26, vijfde lid, onder c, en zesde lid		Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Tweede lid</i>	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Betreft goederenvervoer van/naar derde landen
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.26, vijfde lid, onder d, en zesde lid		Bij of krachtens amvb
<i>Vierde lid</i>	-	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Is een bevoegdheid om te differentiëren in heffing
<i>Vijfde lid, eerste zin</i>	Artikel 2.26, zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Vijfde lid, tweede zin, en zesde lid</i>	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 33 (Kortingen)	Artikel 2.26, vijfde lid, onder e, en zesde lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 34 (Compensatieregelingen voor niet betaalde kosten in verband met milieu, ongevallen en infrastructuur)	Reeds geïmplementeerd in Wet mobiliteitsfonds en Kaderwet subsidies lenW	Er mogen voor een beperkte periode subsidies worden verleend ter compensatie van de kosten i.v.m. milieu, ongevallen en infrastructuur indien die kosten in concurrerende vervoertakken niet worden aangerekend en de kosten de overeenkomstige kosten van het spoorwegvervoer overschrijden	n.v.t.
Artikel 35 (Prestatieregeling)	Artikel 2.26, derde en vierde lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 36 (Reserverings-heffingen)	Artikel 2.26, vijfde lid, onder f, en zesde lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 37 (Samenwerking met betrekking tot heffingssystemen op meer dan één net)	Artikel 2.26, twaalfde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 38 (Capaciteitsrechten)			
<i>Eerste lid, eerste zin</i>	Artikel 2.3	n.v.t.	n.v.t.
<i>Eerste lid, overige zinnen</i>	Artikel 2.30 en 2.25	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid, eerste zin</i>	Artikel 2.25, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid, tweede zin</i>	Artikel 2.31	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid.	Keuze tussen vastlegging van capaciteitsverdelingsregels in regelgeving of overeenkomsten.	In Nederland worden deze regels neergelegd in regelgeving, zie artikel 2.29, tweede lid
<i>Vierde lid</i>	Artikel 2.18, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 39 (Capaciteitstoeiwijzing)			

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Eerste lid, eerste en tweede zin</i>	Artikel 2.29, eerste lid	De invulling van het kader geeft beleidsruimte. Daaraan zal in de amvb invulling worden gegeven.	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Eerste lid, derde zin</i>	Artikel 2.3	n.v.t.	n.v.t.
<i>Eerste lid, vierde zin</i>	Artikel 2.29, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 40 Samenwerking ten behoeve van de toewijzing van Infrastructuur-capaciteit op meer dan één net)	Artikel 2.10, onderdeel a	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 41			
Aanvragers			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.24	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.23	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, Uitvoeringsverordening2015/10
Artikel 42			
(Kader-overeenkomsten)			
<i>Eerste t/m zevende lid</i>	Artikel 2.31	n.v.t.	n.v.t.
<i>Achtste lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, Uitvoeringsverordening2016/545
Artikel 43 (Tijd-schema voor toewijzingsprocedure)	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 44 (Aanvragen)			
<i>Eerste lid</i>	-	Behoeft geen implementatie	Nederland kiest voor privaatrechtelijke inbedding capaciteitsverdeling. Dit loopt via de toegangsovereenkomsten
<i>Tweede t/m vierde lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 45 (Programmering)	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 46 (Coördinatie-Procedure)	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 47 (Overbelaste infrastructuur)			
<i>Eerste t/m vijfde lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid	Wat betreft de invulling van de prioritering laat de richtlijn beleidsruimte, die zal nader worden ingevuld bij of krachtens amvb	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Zesde lid</i>	Artikel 2.24	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 48 (Ad hoc-aanvragen)	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Eerste lid</i>	-	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Derde lid</i>	Artikel 2.25, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 50 (Capaciteitsanalyse)	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 51 (Capaciteitsvergrotingsplan)			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Derde en vierde lid</i>	Artikel 2.26, negende en tiende lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 52 (Gebruik van treinpaden)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
<i>Tweede lid</i>	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 53 (Infrastructuur-capaciteit voor onderhoudswerkzaamheden)			
<i>Eerste, tweede en derde lid, eerste zin</i>	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
<i>Derde lid, laatste zin</i>	Via de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet Autoriteit consument en markt	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 54 (Bij verstoring te nemen bijzondere maatregelen)			
<i>Eerste en tweede lid, eerste zin</i>	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Tweede lid, tweede zin</i> <i>Derde lid</i>	Artikel 2.29, tweede lid Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t. n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb Uitwerking bij of krachtens amvb Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 55 (Toezichthoudende instantie) <i>Eerste, tweede en derde lid, 1e, 2e en 3e alinea, en 56, vijfde lid</i>	Artikel 7.4, eerste lid, en 7.7, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; artikel 2 Instellingswet ACM; wordt vastgelegd in het Relatiestatuu ACM en Ministers 2013		
<i>Derde lid, 4e alinea,</i>	Reeds geïmplementeerd in Instellingswet ACM en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	n.v.t.	n.v.t.
<i>Derde lid, 5e alinea</i>	In de aanstellingsbrief van ieder lid van de ACM wordt een non-concurrentiebed-ing opgenomen en in het Relatiestatuu ACM en Ministers 2013		
Artikel 56 (Taken van de toezicht-houdende instantie)	Artikelen 7.4, tweede lid, 7.5, 7.6 en 7.7	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 57 (Samenwerking tussen toezichthoudende instanties)	Artikel 7.5, vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikelen 58 e.v. (Slotbepalingen)		Behoeven geen implementatie	Betreffen uitzonderingsbepalingen voor specifieke EU-landen of regels gericht tot Europese Commissie

¹ Richtlijn 2012/34/UE van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot de instelling van één Europese spoorwegruimte.

Spoorwegveiligheidsrichtlijn¹

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 1 (Onderwerp)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Artikel 2 (Toepassings-gebied) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i>	Art. 3.1, eerste lid Behoeft naar zijn aard geen implementatie Artikel 3.1, tweede lid		
<i>Derde lid, onderdeel b voor wat betreft strikt lokaal en historisch gebruik, en onderdeel d</i> <i>Vierde lid</i>		Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen om genoemde spoorssystemen Keuze om implementatiebepalingen toe te passen om genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt ten aanzien van lid 3, onderdelen a en c Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Artikel 3 (Definities)	Dit artikel bevat definitiebepalingen. Voor zover deze bepalingen implementatie in de Spoorwegwet vergen, gebeurt dat in artikel 1.1, met uitzondering van de definitie van de NVi, die nader is uitgewerkt in artikel 1.11, eerste lid		
Artikel 4 (Rol van de actoren van het spoorwegsysteem van de Unie bij de ontwikkeling en verbetering van de veiligheid op het spoor) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i> <i>Derde tot en met zesde lid</i>	Is gericht tot de lidstaat Is gericht tot het ERA Artikel 3.2, eerste lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.2, tweede lid		
Artikel 5 (Gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren) <i>Eerste lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Tweede lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, afgezien van de duiding van gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren, waarnaar wordt verwezen in artikel 3.3, tweede lid en zijn uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Artikel 6 (Gemeenschappelijke Veiligheidsmethode (GVM's)) <i>Eerste lid</i>	Artikel 3.3, tweede lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
<i>Tweede tot en met zesde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Zevende lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 6 bis (Afstemming van de GVM's op de herziene termijnen)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 7 (Gemeenschappelijke Veiligheidsdoelen (GVM's)) <i>Eerste lid</i>	Artikel 3.3, tweede lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
<i>Tweede tot en met zesde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Zevende lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 8 (Nationale voorschriften op het gebied van veiligheid) <i>Eerste lid</i>	Niet van toepassing: gaat over nationale voorschriften die vóór 15 juni 2016 zijn aangemeld		
<i>Tweede lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Derde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
<i>Vierde en vijfde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
<i>Zesde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
<i>Zevende en achtste lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
<i>Negende en tiende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Elfde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
Artikel 9 (Veiligheidsbeheersystemen) <i>Eerste lid</i>	Artikel 3.3, eerste en vierde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
<i>Tweede lid</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid en uitwerking in (EU) 2018/762	Beleidsruimte om strengere eisen te stellen aan de afgifte van vergunningen op eigen grondgebied	Van de beleidsruimte is geen gebruik gemaakt.
<i>Derde lid</i>	Artikel 3.3, derde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
<i>Vierde lid</i>	Artikel 3.3, vierde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
<i>Vijfde lid</i>	Artikel 3.3, vijfde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Zesde lid</i>	Artikel 3.3, zesde en zevende lid en uitwerking in (EU) 401/2013 en in (EU) 2018/762		
<i>Zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 10 (Uniek veiligheidscertificaat)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 3.5, eerste lid		
<i>Tweede en derde lid</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid, in verordening (EU) 2016/796 en in uitvoeringsverordening (EU) 2018/763		
<i>Vierde lid</i>	Artikelen 3.6, eerste lid, en uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 (art. 6) Voor wat betreft het ERA behoeft het geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft en nader is uitgewerkt in (EU) 2016/796		
<i>Vijfde tot en met zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft, is mede uitgewerkt in (EU) 2018/763		
<i>Achtste lid, eerste en tweede volzin</i>	Artikel 3.6, eerste en tweede lid, uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid en uitwerking in (EU) 2018/763		
<i>Achtste lid, derde volzin</i>	Paragraaf 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht		
<i>Achtste lid, vierde volzin</i>	Artikel 7.33, derde lid		
<i>Achtste lid, vijfde en zesde volzin</i>	Artikel 3.5, tweede lid, voor wat betreft het door de NVi in Nederland afgegeven uniek veiligheidscertificaat		
<i>Negende lid, onderdeel a</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Negende lid, onderdeel b</i>	Artikel 3.3, zesde lid		
<i>Tiende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Elfde lid</i>	Artikel 3.6, tweede lid		
<i>Twaalfde lid, eerste volzin</i>	Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
<i>Twaalfde lid, tweede volzin</i>	Artikel 7.33, vijfde lid, onderdeel a		
<i>Twaalfde lid, derde volzin</i>	Artikel 7.33, zesde lid		
<i>Twaalfde lid, vierde volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Twaalfde lid, vijfde volzin</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 7.33, negende lid		
<i>Dertiende lid</i>	(EU) 2016/763, artikel 8, eerste volzin		
<i>Veertiende lid</i>	Artikel 3.6, zesde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid en uitwerking in (EU) 2016/796		
<i>Vijftiende lid</i>	Artikel 3.6, derde lid		
<i>Zestiende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 11 (Samenwerking tussen het Bureau en nationale veiligheidsinstanties voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 12 (Veiligheidsvergunning voor infrastructuurbeheerders)			
<i>Eerste lid, eerste volzin</i>	Artikel 3.7, eerste lid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Eerste lid, tweede volzin</i> <i>Eerste lid, derde volzin</i>	Artikel 3.7, tweede lid Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.7, zesde lid		
<i>Tweede lid, eerste volzin</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.7, zesde lid		
<i>Tweede lid, tweede tot en met vierde volzin</i>	Artikel 3.7, vierde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.7, zesde lid		
<i>Derde lid</i>	Artikel 7:33, eerste lid, onderdeel c		
<i>Vierde en vijfde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 13 (Toegang tot opleidingsfaciliteiten)	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.8		
Artikel 14 (Onderhoud van voertuigen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 3.10, eerste lid		
<i>Tweede en derde lid, eerste volzin</i>	Artikel 3.10, tweede lid		
<i>Derde lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/779		
<i>Vierde lid</i>	Artikel 3.10, vierde en vijfde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.10, derde lid en uitwerking in (EU) 2019/779		
<i>Vijfde lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/779		
<i>Zesde tot en met achtste lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 15 (Afwijkingen van het systeem voor de certificering van met onderhoud belaste entiteiten)			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.10, vijfde lid		
<i>Derde lid, eerste volzin</i>	Artikel 1.13		
<i>Derde lid, tweede volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 16 (Taken)			
<i>Eerste lid, eerste volzin</i>	Artikel 1.11, eerste lid		
<i>Eerste lid, tweede volzin</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Eerste lid, derde en vierde volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Tweede lid, onderdeel a</i> <i>Tweede lid, onderdeel b</i>	Artikel 4.10, eerste en tweede lid Artikelen 4.13, eerste lid en 4.14, eerste lid		
<i>Tweede lid, onderdelen c, d, e, f en i</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Tweede lid, onderdeel g</i>	Artikel 3.6, derde tot en met zesde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
<i>Tweede lid, onderdeel h</i>	Artikel 3.7, vierde en vijfde lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
<i>Tweede lid, onderdeel j</i>	Artikel 7.1, eerste lid en de uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Tweede lid, onderdeel k</i>	Artikel 5.3, eerste lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 5.3, tweede lid		
<i>Tweede lid, onderdeel l</i>	Artikel 3.10, vierde lid en de artikelen in de Algemene wet bestuursrecht die betrekking hebben op besluiten, afgegeven door een bestuursorgaan.		
<i>Derde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vierde en vijfde lid</i> Artikel 17 (Toezicht)	Niet van toepassing in Nederland		
<i>Eerste lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid en		
<i>Tweede en derde lid</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.2, tweede lid		
<i>Vierde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vijfde lid, eerste alinea, eerste volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vijfde lid, eerste alinea, tweede en derde volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Vijfde lid, tweede alinea, eerste volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vijfde lid, tweede alinea, tweede volzin</i>	Artikel 3.9, tweede lid		
<i>Vijfde lid, derde alinea</i>	Artikel 3.6, tweede tot en met zesde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
<i>Vijfde lid, vierde alinea</i>	Artikel 7.33, vijfde lid, onderdeel b en zevende lid, onderdeel a		
<i>Zesde lid, eerste alinea</i>	Artikel 3.9, eerste lid		
<i>Zesde lid, tweede en derde alinea, eerste volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Zesde lid, derde alinea, tweede tot en met vierde volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Zesde lid, vierde alinea</i>	Hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht		
<i>Zesde lid, vijfde alinea</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Zevende lid, eerste en tweede volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Zevende lid, derde volzin</i>	Artikel 3.9, derde tot en met vijfde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 3.9, zesde lid		
<i>Achtste lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Negende lid, eerste en tweede alinea</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Negende lid, derde alinea</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Tiende tot en met dertiende lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 18 (Beginselen voor de besluitvorming)			
<i>Eerste lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, artikel 7.33 en in uitvoeringsverordening (EU) 2018/763		
<i>Tweede lid</i>	Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht		
<i>Derde lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Vierde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 19 (Jaarverslag)	Artikel 1.13		
Artikel 20 (Onderzoeksverplichting)			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Artikelen 2, 3, 4, eerste lid, onderdeel a, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Derde lid</i>	Artikelen 8a en 8b 5.7 en 5.8, derde lid, van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Vierde lid</i>	Artikel 61 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 21 (Status van het onderzoek)			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Derde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Vierde lid</i>	Opschrift van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 22 (Onderzoeksorgaan)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 2, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 15, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Derde lid</i>	Artikel 9, eerste lid, onderdeel f, en derde lid, van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Vierde lid</i>	De artikelen 3, 4, 7 en 8 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Vijfde tot en met zevende lid</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 44 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 23 (Onderzoekprocedure)	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 29 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 24 (Rapportage)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 55, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 17a Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Tweede lid</i>	Artikelen 58, tweede lid, en 55, tweede lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 17a Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid Artikel 25, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 17a Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid Uitgewerkt in ministeriële regeling op grond van artikel 13 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
<i>Derde lid</i>			
Artikel 25 (Aan het Bureau te zenden informatie)			
Artikel 26 (Veiligheidsaanbevelingen)			
<i>Eerste lid</i>			
<i>Tweede en derde lid</i>			
Artikel 27 (Uitoefening van bevoegdheidsdelegatie)			
Artikel 28 (Comitéprocedure)			
Artikel 29 (Verslag en verdere actie van de Unie)			
Artikel 30 (Sancties)			
Artikel 31 (Overgangsbepalingen)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft Hoofdstuk 7 Behoeft geen implementatie Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft Is gericht tot de lidstaat Behoeft geen implementatie Behoeft geen implementatie Behoeft geen implementatie		
Artikel 32 (Aanbevelingen en adviezen van het Bureau)			
Artikel 33 (Omzetting)			
Artikel 34 (Intrekking)			
Artikel 35 (Inwerkingtreding)			
Artikel 36 (Adressanten)			

¹ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor.

Interoperabiliteitsrichtlijn¹

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 1 (Onderwerp en toepassingsgebied)	Behoeft naar zijn aard geen implementatie Behoeft geen implementatie, betreft onderwerp van de richtlijn		
<i>Eerste lid</i>			
<i>Tweede lid</i>			
<i>Derde lid 3, onderdelen a en b</i>	Artikelen 4.1, eerste lid, en 4.22	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
<i>Derde lid, onderdeel c</i>		Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
<i>Vierde lid, onderdeel a</i>	Artikel 4.1, eerste lid	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
<i>Vierde lid, onderdeel b</i>	Artikel 4.1, derde lid, onderdelen a en b	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
<i>Vierde lid, onderdeel c</i>	Artikelen 4.1, eerste lid, en 4.23	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
<i>Vierde lid, onderdeel d</i>	Artikel 4.1, derde lid, onderdeel b	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Vijfde lid</i>	Artikelen 4.1, derde lid, en 4.25	Keuze om implementatiebepalingen toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Artikel 2 (Definities)	Voor zover de definitiebepalingen implementatie in de Spoorwegwet vergen, gebeurt dat in de artikelen 1.1 en 4.2		
Artikel 3 (Essentiële Eisen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikelen 4.6, eerste lid en 4.8, eerste lid		
<i>Tweede lid</i>	Algemene norm aanbestedingsrecht en uitwerking in de uitvoeringsverordeningen (EU) 1299/2014, (EU) 1302/2014 en (EU) 2016/919		
Artikel 4 (Inhoud van de TSI's)			
<i>Eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
<i>Tweede lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.3, eerste lid		
<i>Tweede lid, tweede volzin</i>	Artikel 4.3, tweede lid		
<i>Tweede lid, derde volzin</i>	Artikelen 4.10, vierde lid en 4.13, vierde lid		
<i>Derde tot en met zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 5 (Opstelling, aanneming en evaluatie van TSI's)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 6 (Tekortkomingen van TSI's)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 7 (Niet-toepassing van TSI's)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.5, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.5, vierde lid		
<i>Tweede en derde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vierde lid, eerste volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vierde lid, tweede tot en met zesde volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Vijfde tot en met achtste lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 8 (Voorwaarden voor het in de handel brengen van interoperabiliteits-onderdelen)			
<i>Eerste lid, onderdeel a</i>	Artikel 4.6, eerste lid		
<i>Eerste lid, onderdeel b</i>	Artikel 4.6, tweede lid		
<i>Eerste lid, laatste volzin</i>	Valt buiten het toepassingsbereik van de wet		
<i>Tweede lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 9 (Conformiteit of geschiktheid voor gebruik)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.6, derde lid en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Tweede en derde lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Vijfde lid</i>	Artikel 4.7, vierde lid		
<i>Zesde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 10 (Procedure voor de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik)			

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Eerste en derde lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Tweede lid</i>	De betreffende TSI		
<i>Vierde lid</i>	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.7, vijfde lid en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Vijfde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 11 (Het niet voldoen van interoperabiliteitsonderdelen aan essentiële eisen)			
<i>Eerste lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.7, derde lid en artikel 7.10, eerste lid		
<i>Eerste lid, tweede volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Derde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vierde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 12 (Vrij verkeer van subsystemen)			
Artikel 13 (Conformiteit met TSI's en nationale voorschriften)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.9, eerste lid		
<i>Tweede lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.4, eerste lid		
Artikel 14 (Aanmelding van nationale voorschriften)			
<i>Eerste tot en met achtste lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Negende en tiende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Elfde tot en met dertiende lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 15 (Procedure voor de opstelling van de EG-keuringsverklaring)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.9, tweede lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.9, vierde lid, en uitwerking in uitvoerings-verordening (EU) 2019/250		
<i>Tweede en vierde lid</i>	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.9, vierde lid en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Derde en vijfde lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Zesde lid</i>	Artikel 4.19, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
<i>Zevende lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Achtste lid</i>	Artikel 4.19, tweede lid		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Negende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 16 Het niet voldoen van subsystemen aan essentiële eisen			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.9, derde lid		
<i>Tweede en derde lid</i>	Artikel 1.11, eerste lid en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid. Behoeft voor het overige geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 17 (Vermoeden van conformiteit)	Artikel 4.6, derde lid, 4.8, tweede lid, en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 1025/2012		
Artikel 18 (Vergunning voor het in dienst stellen van vaste installaties)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.10, eerste en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 4.10, tweede lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
<i>Derde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
<i>Vierde lid, onderdelen a tot en met c</i>	Artikel 4.10, tweede lid, onderdelen a en b, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
<i>Vierde lid, onderdeel d</i>	Artikel 4.10, tweede lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
<i>Vijfde lid, eerste alinea</i>	Artikel 7.33, derde lid		
<i>Vijfde lid, tweede alinea, eerste volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11 derde lid		
<i>Vijfde lid, tweede alinea, tweede volzin</i>	Artikel 7.33, eerste lid		
<i>Zesde lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.11, eerste lid		
<i>Zesde lid, tweede volzin</i>	Artikel 7.33, derde lid		
<i>Zesde lid, derde volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.11, derde lid		
<i>Zesde lid, laatste volzin</i>	Artikel 7.33, eerste lid		
<i>Zevende lid, eerste volzin</i>	Artikel 3:64 van de Algemene wet bestuursrecht		
<i>Zevende lid, tweede volzin</i>	Artikel 7.33, vijfde lid		
<i>Zevende lid, derde volzin</i>	Artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, Algemene wet bestuursrecht		
<i>Zevende lid, vierde volzin</i>	Artikel 7.33, zevende lid		
<i>Zevende lid, vijfde volzin</i>	Hoofdstuk 6 van de algemene wet bestuursrecht		
Artikel 19 (Geharmoniseerde implementatie van ERTMS in de EU)			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Derde lid, eerste tot en met derde volzin</i>		Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het ERA betreft	
<i>Derde lid, vierde volzin</i>		Artikel 4.10, tweede lid, onderdeel c, van de wet	
<i>Vierde tot en met zesde lid</i>		Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het ERA betreft	
Artikel 20 (Het in de handel brengen van mobiele subsyste- men)			
<i>Eerste lid</i>		Artikel 4.8, eerste lid	
<i>Tweede lid</i>		Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.14, eerste lid	
Artikel 21 (Vergunning om een voertuig in de handel te brengen)			
<i>Eerste lid</i>		Artikel 4.13, eerste lid en uitwerking in uitvoeringsverorde- ning (EU) 2018/545	
<i>Tweede lid</i>		Uitwerking in uitvoeringsveror- dening (EU) 2018/545	
<i>Derde lid, aanhef en onderdelen a tot en met d</i>		Artikel 4.14, eerste lid, en uitwerking in uitvoeringsverorde- ningen (EU) 2018/545 en (EU) 402/2013	
<i>Derde lid, eerste alinea na onderdeel d</i>		Uitwerking in uitvoeringsveror- deningen (EU) 2016/796	
<i>Derde lid, tweede volzin na onderdeel d</i>		Artikel 4.15, eerste lid	
<i>Derde lid, derde volzin na onderdeel d</i>		Artikel 4.15, derde lid	
<i>Vierde lid</i>		Uitwerking in uitvoeringsveror- dening (EU) 2018/545	
<i>Vijfde lid, aanhef en onderdelen a en b</i>		Behoeft geen implementatie voor zover een procedure bij het ERA betreft en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid	
<i>Vijfde lid, eerste volzin na onderdeel b</i>		Artikel 4.15, tweede lid	
<i>Vijfde lid, tweede volzin na onderdeel b</i>		Artikel 4.15, derde lid	
<i>Zesde lid</i>		Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het ERA betreft	
<i>Zevende lid</i>		Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de NVi betreft. Behoeft voor het overige geen implementatie omdat het een procedure bij het ERA betreft en uitwerking in uitvoeringsverorde- ning (EU) 2016/796	
<i>Achtste lid, eerste volzin</i>		Artikel 4.14, eerste lid	
<i>Achtste lid, tweede volzin</i>		Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid en in uitvoerings-verorde- ning (EU) 2018/545	
<i>Achtste lid, derde volzin</i>		Artikel 7.33, derde lid	
<i>Achtste lid, vierde volzin</i>		Artikel 4.13, derde lid	
<i>Lid 8, vijfde tot en met zevende volzin</i>		Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid	

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Negende lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Tiende lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Elfde lid, eerste volzin</i>	Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht		
<i>Elfde lid, tweede volzin</i>	Artikel 7.33, vijfde lid		
<i>Elfde lid, derde volzin</i>	Artikel 7.33, zevende lid		
<i>Elfde lid, vierde volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het ERA betreft en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
<i>Elfde lid, vijfde tot en met zevende volzin</i>	Hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht	Keuzevrijheid om de NVi als beroepsinstantie aan te wijzen	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
<i>Twaalfde lid</i>	Artikel 4.13, tweede lid		
<i>Dertiende lid, eerste en tweede volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het ERA betreft en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
<i>Dertiende lid, derde volzin</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.15, vijfde lid		
<i>Dertiende lid, vierde volzin</i>	Artikel 4.14, tweede lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.15, vijfde lid		
<i>Veertiende lid</i>	Behoeft geen implementatie voor zover het een procedure bij het ERA betreft, uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796, en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vijftiende lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de NVi betreft		
<i>Zestiende lid</i>	Niet van toepassing op Nederland		
<i>Zeventiende lid</i>		Mogelijkheid om geen voertuigvergunning te eisen voor locomotieven en motortreinstellen uit buitenland die Nederland binnen komen voor grensoverschrijdende exploitatie	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Artikel 22 (Registratie van voertuigen die in de handel mogen worden gebracht)			
<i>Eerste lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614 en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft		
<i>Tweede en derde lid</i>		Mogelijkheid om een nationaal voertuigregister te beheren	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Artikel 23 (Controles voorafgaand aan het gebruik van toegelaten voertuigen)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.17, tweede lid		
<i>Tweede lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.17, derde lid		
<i>Tweede lid, tweede volzin</i>	Artikel 4.17, vierde lid		
Artikel 24 (Typegoedkeuring van voertuigen)			

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Eerste lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.16, eerste lid, uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 4.16, tweede lid		
<i>Derde lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.16, derde lid		
<i>Derde lid, tweede volzin</i>	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.16, vijfde lid, voor zover het de NVi betreft		
<i>Vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Vijfde lid</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
<i>Zesde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Zevende lid</i>	Artikel 6, eerste lid, van de uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614 en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de NVi betreft		
Artikel 25 (Conformiteit van voertuigen met een goedgekeurd type voertuig)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.14, derde lid		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 4.16, vierde lid		
Artikel 26 (Het niet voldoen van voertuigen of typen voertuigen aan essentiële eisen)			
<i>Eerste lid, eerste en tweede volzin</i>	Artikel 4.18, eerste lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.18, zevende lid		
<i>Eerste lid, derde volzin</i>	Artikel 4.18, tweede lid		
<i>Eerste lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.18, derde lid, en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.11, derde lid		
<i>Tweede lid, tweede volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Derde lid</i>	Artikel 4.18, vierde lid		
<i>Vierde lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.18, vijfde lid, uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de NVi betreft, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/545		
<i>Vierde lid, tweede volzin</i>	Artikel 7.33, vijfde lid		
<i>Vierde lid, derde volzin</i>	Artikel 7.33, zesde lid		
<i>Vierde lid, vierde volzin</i>	Artikel 7.33, zevende lid		
<i>Vierde lid, vijfde en zesde volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de NVi betreft		
<i>Vijfde lid, eerste volzin</i>	Uitwerking in uitvoeringsverordeningen (EU) 2016/796 en (EU) 2018/545		
<i>Vijfde lid, tweede en derde volzin</i>	Artikel 7.33, achtste lid		
<i>Zesde lid, eerste volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het interne ERA-procedure betreft		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
<i>Zesde lid, tweede volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de NVi betreft en uitwerking in uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/545 en (EU) 2018/1614		
<i>Zevende lid, eerste en tweede volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Zevende lid, derde en vierde volzin</i>	Artikel 4.18, zesde lid en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Achtste lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.17, tweede lid		
<i>Achtste lid, tweede volzin</i>	Artikel 4.18, zevende lid		
<i>Achtste lid, derde volzin</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.15, eerste lid		
<i>Negende lid</i>	Artikel 4.18, vijfde lid		
Artikel 27 (Aanmeldende instanties)			
<i>Eerste lid</i>	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
<i>Tweede lid, eerste volzin</i>	Artikel 4.20, eerste lid		
<i>Tweede lid, tweede volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Derde lid</i>	Artikel 4.20, derde lid		
<i>Vierde lid</i>		Keuze om de anmeldende instantie een niet-overheidsinstantie te laten zijn	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
<i>Vijfde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 28 (Eisen voor anmeldende instanties)	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in (EU) 402/2013		
Artikel 29 (Informatieverplichting voor anmeldende instanties)			
<i>Eerste volzin</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Tweede volzin</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 30 (Conformiteitsbeoordelingsinstanties)	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 31 Onpartijdigheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 32 Personeel van conformiteitsbeoordelingsinstanties	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 33 Vermoeden van conformiteit van een conformiteits-beoordelingsinstantie	Artikel 4.20, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 34 (Ondergeschikte instanties van en uitbesteding door aangemelde instanties)	Artikel 4.20, eerste lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 35 (Geaccrediteerde interne instanties)	Artikel 4.20, vierde lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoerings-verordening (EU) 402/2013		
Artikel 36 (Verzoek om aanmel- ding)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.20, eerste lid, aanhef en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoe-ringsverordening (EU) 402/2013		
<i>Tweede en derde lid</i>	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 37 (Aanmeldingsprocedure)			
<i>Eerste en tweede lid</i>	Artikel 4.20, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoe-ringsverordening (EU) 402/2013		
<i>Derde lid</i>	Artikel 4.20, derde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
<i>Vierde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Vijfde lid</i>	Artikel 4.20, vijfde lid		
<i>Zesde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 38 (Identificatienummers en lijsten van aangemelde instanties)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 39 (Wijzigingen van de aanmelding)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 4.20, zesde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
<i>Tweede lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 40 Betwisting van de bekwaamheid van aangemelde instanties			
<i>Eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Tweede lid</i>	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
<i>Derde en vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 41 Operationele verplichtin-gen van aangemelde instanties	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoe-ringsverordening (EU) 402/2013		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 42 (Informatieverplichting voor aanmeldende instanties)	Artikel 4.20, derde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 43 (Uitwisseling van beste praktijken)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 44 (Coördinatie van aangemelde instanties)			
<i>Eerste alinea</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Tweede alinea</i>	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 45 (Aangewezen instanties)	Artikel 4.19, tweede lid, en 4.20, tweede, derde en zesde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 46 (Nummeringssysteem voor voertuigen)			
<i>Eerste tot en met derde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 2019/773		
<i>Vierde lid</i>	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.21, eerste lid, onderdeel b		
Artikel 47 (Voertuigregisters)			
<i>Eerste lid</i>	Vanaf 16 juni 2021 bestaat er geen nationaal voertuigregister meer in Nederland. Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614		
<i>Tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Derde lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
<i>Vijfde lid</i>	Niet meer van toepassing, omdat Nederland geen nationaal voertuigregister meer heeft		
<i>Zevende lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 48 (Europees register van goedgekeurde voertuigtypen)			
<i>Eerste tot en met derde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft en omdat er vanaf 16 juni 2021 geen nationaal voertuigregister meer bestaat in Nederland. Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614		
Artikel 49 (Infrastructuurregister)			
<i>Eerste lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Tweede en derde lid</i>	Uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/777		
<i>Vierde lid</i>	Is gericht tot de lidstaat		
<i>Vijfde lid</i>	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 50 (Uitoefening van bevoegdheidsdelegatie)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 51 (Comitéprocedure)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 52 (Motivering)	Artikel 3:64 van de Algemene wet bestuursrecht		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 53 (Verslaglegging en informatie)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 54 (Overgangsregeling voor het gebruik van voertuigen)	Behoeft geen implementatie, omdat het overgangsrecht betreft		
Artikel 55 (Andere overgangsbepalingen)	Behoeft geen implementatie, omdat het overgangsrecht betreft		
Artikel 56 (Aanbevelingen en adviezen van het Bureau)	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 57 (Omzetting)	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 58 (Intrekking)	Behoeft geen implementatie, omdat het de intrekking van de voorganger van de interoperabiliteitsrichtlijn betreft		
Artikel 59 (Inwerkingtreding)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 60 (Adressaten)	Behoeft geen implementatie		

¹ Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie.

Machinistenrichtlijn¹

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 1 (Doelstelling)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 2 (Toepassingsgebied)			
<i>Eerste lid</i>	Art. 5.1		
<i>Tweede lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
<i>Derde lid</i>	Artikel 5.1 en artikel 5.2, derde lid en ministeriële regeling	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen om genoemde spoorsystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt.
Artikel 3 (Definities)	Artikel 1.1		
Artikel 4 (Communautair model voor de certificering)			
<i>Eerste lid</i>	Artikel 5.2, eerste en tweede lid		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 5.2, derde lid, en ministeriële regeling		
<i>Derde lid</i>	Artikel 5.2 tweede lid, aanhef en onderdeel b, punt 2		
<i>Vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie: verordening (EU) nr. 36/2010 bepaalt dat documenten in een of meer officiële talen van de Unie moeten worden gesteld (artikelen 1 en 2).		
Artikel 5 (Fraudebestrijding)	Feitelijk handelen/ uitvoering NSA op basis van Wetboek van Strafrecht-bepalingen inzake valsheid in geschrifte + vereisten geharmoniseerd aanvraagformulier machinistenvergunning zoals voorgeschreven in Bijlage IV bij verordening (EU) 36/2010		
Artikel 6 (Eigendom, taal en instanties van afgifte)			
<i>Eerste lid</i>	Artikelen 1.1 en 5.3, eerste lid En: verordening (EU) nr. 36/2010 bepaalt dat documenten in een of meer officiële talen van de Unie moeten worden gesteld (artikelen 1 en 2)		
<i>Tweede lid</i>	Artikel 5.4, eerste, tweede lid, vierde lid, en ministeriële regeling		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 7 (Geografische geldigheid) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i>	Artikelen 1.1 en 5.2 Artikel 5.2, tweede lid		-
Artikel 8 (Erkenning van certificeringsdocumenten van machinisten van derde landen)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 9 (Minimumeisen) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i>	Artikelen 5.3, eerste lid, en 5.4, eerste lid -	Beleidsruimte om strengere eisen te stellen aan de afgifte van vergunningen op eigen grondgebied	Van de beleidsruimte is geen gebruik gemaakt.
Artikel 10 (Minimumleeftijd)	Artikel 5.3, eerste lid, aanhef, en derde lid		
Artikel 11 (Basiseisen) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i> <i>Derde lid</i> <i>Vierde lid</i>	Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, en ministeriële regeling Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en ministeriële regeling Artikelen 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 5.7, vierde lid, amvb en ministeriële regeling Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Artikel 12 (Taalkennis)	Artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en ministeriële regeling		
Artikel 13 (Beroeps-kwalificaties)	Artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onderdelen b en c, en ministeriële regeling		
Artikel 14 (Verkrijgen van een vergunning) <i>Eerste tot en met vijfde lid</i> <i>Zesde lid</i>	Artikel 5.3, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en ministeriële regeling Artikel 5.3, tweede lid, aanhef en onderdeel b, en ministeriële regeling		
Artikel 15 (Verkrijgen van een bevoegdheids-bewijs)	Artikel 5.4, derde en vierde lid, en ministeriële regeling		
Artikel 16 (Periodieke controles)	Artikel 5.6, artikel 5.3, tweede lid, aanhef en onderdeel a, artikel 5.9, vierde lid, en ministeriële regeling		
Artikel 17 (Beëindiging van het dienstverband)	Artikel 5.4, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onderdeel a en c, en ministeriële regeling		
Artikel 18 (Toezicht op bestuurders door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders)	Artikel 5.6, 5.9, en ministeriële regeling		
Artikel 19 (Taken van de bevoegde autoriteit)	Artikelen 5.3, 5.6, 5.7, 5.8, 5.10, 7.1 (en artikel 1.11, derde lid), amvb en ministeriële regeling Aanbeveling 2011/766/EU		
Artikel 20 (<i>Accreditering en erkenning</i>) (+ <i>Besluit 2011/765/EU</i>) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i> <i>Derde lid</i>	Geen gebruik van gemaakt Artikel 5.7, amvb, en ministeriële regeling Artikel 5.8, derde lid, amvb en ministeriële regeling		
Artikel 21 (Besluiten van de bevoegde autoriteit) <i>Eerste lid</i> <i>Tweede lid</i> <i>Derde lid</i>	Artikel 3:46 Awb Artikel 7:1 Awb Artikel 8:1 Awb		

Artikel	Spoorwegwet 20..	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze bij invulling beleidsruimte
Artikel 22 (Registers en uitwisseling van gegevens) (+ Beschikking 2010/17/EG Artikel 23 (Opleiding) <i>Eerste tot en met derde lid</i> <i>Vierde lid</i> <i>Vijfde en zesde lid</i> <i>Zevende lid</i> <i>Achtste lid</i>	Artikel 7:34, artikel 5.8, amvb, ministeriële regeling en Aanbeveling 2011/766/EU Artikel 5.5 en ministeriële regeling Artikel 3.8 (voor bevoegdheidsbewijs) en ministeriële regeling Artikel 5.7, eerste en derde lid Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties en ministeriële regeling Bijlage I, punt 4.2, bij gedelegeerde verordening 2018/762 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeersystemen		
Artikel 24 (Opleidingskosten)	Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Artikel 25 (Examens) Eerste lid	Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Tweede en derde lid	Artikel 5.5, Artikel 5.7, tweede lid en derde lid en ministeriële regeling		
Vierde lid	Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Vijfde lid (+ Besluit 2011/765) <i>Zesde lid</i>	Amvb en ministeriële regeling op grond van artikelen 5.5 en 5.7 Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Artikel 26 (Kwaliteitsnormen)	Artikel 1.11, derde lid		
Artikel 27 (Onafhankelijke evaluatie)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 28 (Verslag over het andere treinpersoneel)	Behoeft geen implementatie		
Artikel 29 (Controles door de bevoegde autoriteit) <i>Eerste tot en met derde lid</i> <i>Vierde en vijfde lid</i>	Hoofdstuk 7 en hoofdstuk 5 Awb Artikel 5.10 en Awb		
Artikel 30 (Sancties)	Artikel 5.10 en Afdeling 7.2		
Artikelen 31 tot en met 39 (Slotbepalingen)	Behoeft geen implementatie		

¹ Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen