

Vergaderjaar 2025–2026

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

36 807

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

Nr. 1263

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2025

Het wetsvoorstel voor de modernisering van de Spoorwegwet (Spoorwegwet 20..) is recent bij de Kamer ingediend. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een robuust en toekomstbestendig wettelijk kader voor alle spoorwegen in Nederland te maken dat goed aansluit bij de praktijk. Dit door, waar mogelijk, ruimte te bieden voor maatwerk. Ook zorgt dit wetsvoorstel voor meer flexibiliteit, om beter te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

In deze brief worden kort de belangrijkste punten uit de modernisering geschetst. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de marktordening op het spoor, bijvoorbeeld ten aanzien van de HRN-concessie. Daarnaast komt de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. aan de orde. Ten slotte wordt een reactie op de commissiebrief van 10 oktober 2022¹ gegeven, waarin de Kamer verzoekt om een aantal aspecten in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel te verduidelijken. Tevens worden met deze brief ook de onderliggende beslisnota's meegestuurd.²

Modernisering van de Spoorwegregelgeving

In 2005 is de huidige Spoorwegwet in werking getreden. Sinds die tijd is veel nieuwe Europese regelgeving tot stand gekomen. Deze bleek moeilijk in te passen in de systematiek van de huidige Spoorwegwet, omdat de structuur van de Europese richtlijnen niet aansluit bij de structuur van deze wet. Mede daardoor zijn niet alle Europese regels correct geïmplementeerd. Hierover loopt een infractieprocedure vanuit de Europese

¹ Kenmerk 2022Z16272/2022D40637.

² Kenmerk 36 807 / 2025D41375

Commissie, waarover de Kamer in september 2019 is geïnformeerd.³ Met het wetsvoorstel Spoorwegwet 20.. wordt dit hersteld.

Bovendien zijn in de huidige Spoorwegwet niet alle uitzonderingsmogelijkheden uit de Europese richtlijnen opgenomen. Daardoor wordt onvoldoende aangesloten bij de dagelijkse praktijk. Zo moeten lokaal opererende ondernemingen die alleen treinen vanaf een eigen terrein klaarzetten op het hoofdspoor, nu nog eenzelfde veiligheidscertificaat hebben als een volwaardige spoorwegonderneming. Ook moeten de machinisten die voor hen rijden nu een Europese vergunning hebben, waardoor ze aan onevenredig zware eisen moeten voldoen. In dit wetsvoorstel worden de uitzonderingsmogelijkheden uit de Europese richtlijnen maximaal benut. Ook bevat dit wetsvoorstel regels die betrekking hebben op de instelling van één Europese spoorwegruimte en eisen aan personeel dat werkt voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders. Uiteraard wordt in de situaties dat Europese (veiligheids-)regels niet van toepassing zijn, nationale regels gegeven om onder andere de veiligheid te borgen. Het wetsvoorstel bevat verder regels ten aanzien van de interoperabiliteit⁴ van de spoorweginfrastructuur en voertuigen.

Het streven is de onderliggende regelgeving bij dit wetsvoorstel begin volgend jaar in consultatie te brengen.

Relatie tussen modernisering van de Spoorwegwet en marktordening op het spoor

In het wetsvoorstel voor de modernisering van de Spoorwegwet zijn de regels uit de sera-richtlijn⁵ geïmplementeerd. De bepalingen in deze richtlijn hebben gezorgd voor de instelling van één Europese spoorwegruimte. In deze richtlijn worden onder andere regels gegeven over de eisen waaraan spoorwegondernemingen moeten voldoen om toegang te krijgen tot het spoor, over capaciteitsverdeling en over de gebruiksvergoeding die gebruikers van het spoor aan de infrastructuurbeheerder betalen.

Het wetsvoorstel bevat, net als de huidige Spoorwegwet, geen bepalingen over concessieverlening aan vervoerders. Deze regels over onder andere de wijze waarop concessies moeten worden verleend zijn opgenomen in de Wet Personenvervoer 2000. Dit wetsvoorstel heeft dan ook geen betrekking op de vraag hoe de marktordening van het spoorvervoer wordt vormgegeven.

Samenhang met wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail

In 2020 is het wetsvoorstel «Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail» ingediend bij de Tweede Kamer. Daarmee zou ProRail worden omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo).⁶ 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.⁷ Dit wetsvoorstel wijzigt onder andere de Spoorwegwet, wijst ProRail aan als beheerder van de rijksspoorwegen

³ *Kamerstukken II* 2018/2019, 29 984, nr. 862.

⁴ De interoperabiliteitsrichtlijn heeft tot doel om te zorgen dat verschillende systemen en producten zonder beperkingen samen kunnen werken. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillende systemen binnen een spoorvoertuig, maar ook om de samenwerking tussen systemen in een spoorvoertuig en systemen die in het spoor liggen (zoals de treinbeveiliging).

⁵ Richtlijn 2012/34/EU

⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 396, nr. 3.

⁷ *Kamerstukken II* 2023/24, 35 396, nr. 19.

(voorheen hoofdspoorweginfrastructuur) en legt vast wat de taken van die infrastructuurbeheerder zijn. De Kamer heeft het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. op 25 juni 2025 controversieel verklaard.

Doorgaan met de modernisering van de Spoorwegwet is nodig omdat in de huidige regelgeving niet alle Europese regels correct zijn geïmplementeerd. Zoals hiervoor is aangegeven, loopt hierover een infractieprocedure vanuit de Europese Commissie. Bovendien sluiten de huidige regels in een aantal gevallen niet goed aan bij de dagelijkse praktijk en dat wil ik graag oplossen. Voorbeelden daarvan zijn praktisch uitvoerbare regels over het rangeren van treinen in de haarvaten van het Nederlandse spoor, over vergunningen voor bijzondere ritten en over museumorganisaties en hun historisch vervoer. Om niet vooruit te lopen op de behandeling van het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail is in het wetsvoorstel voor de modernisering van de Spoorwegwet het stelsel van de beheerconcessie uit de huidige Spoorwegwet opgenomen. 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.

Verzoek van de commissie

De Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat heeft in oktober 2022 verzocht om een aantal aspecten te verduidelijken in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Hieronder wordt op deze aspecten ingegaan:

- *Eventuele wijzigingen in de rol van het parlement*
De gemoderniseerde Spoorwegwet is een wet op hoofdlijnen. Nationale beleidskeuzes worden gemaakt in de wet of in de algemene maatregel van bestuur. Implementatie van de Europese richtlijnen en technische uitwerking van nationale regels gebeurt in de ministeriële regeling. Daardoor kan regelgeving sneller worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Waar de Europese regelgeving ruimte laat om bij de invulling nadere keuzes te maken, wordt dit gedaan in de algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel bevat geen voorhangbepalingen.
- *Praktische gevolgen van de aanwijzing en wijziging van de gebruiksfuncties*
Op de gebruiksfuncties en de aanwijzing van gebruiksfuncties en verantwoordelijkheden en de praktische gevolgen wordt uitgebreid ingegaan in de hoofdstukken 4, 5 en 6 van de memorie van toelichting.
- *De samenhang tussen herziening van de capaciteitsverdeling, indeling in gebruiksfuncties en de concessie voor het hoofdrailnet*
Over de ontwikkelingen in de nationale en Europese regelgeving rondom capaciteitsverdeling is de Kamer separaat geïnformeerd. Hetzelfde geldt voor de samenhang tussen herziening van de capaciteitsverdelingsregels en de concessie voor het hoofdrailnet.⁸ In 2023 is het Besluit capaciteitsverdeling gewijzigd om de uitvoerbaarheid van verleende concessies te garanderen en recent is het Besluit gewijzigd om minimumbedieningsniveaus voor internationaal personenvervoer aan te passen.⁹ Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe wijziging, die militaire mobiliteit moet faciliteren. Zoals eerder in deze brief aangegeven, bevat het wetsvoorstel geen bepalingen over concessieverlening. Er worden dan ook geen gevolgen van deze

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 22 112, nr. 3822, Kamerstukken II 2023/24, 21 501-33, nr. 1046 en nr. 1071, Kamerstukken II 2024/25, 21 501-33, nr. 1129.

⁹ Stb 2025, nr. 235.

aanwijzing op de huidige concessie verwacht.¹⁰ Bij de aanwijzing van gebruiksfuncties wordt het huidig gebruik van het spoor zoveel mogelijk gevolgd.

- *De mogelijkheid om te leren van incidenten wanneer deze vertrouwelijk worden gehouden*

In paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.22 wordt ingegaan op het melden van incidenten en wordt ook ingegaan op de genoemde aspecten.

Betrokkenheid relevante partijen

Het wetsvoorstel is voor de internetconsultatie met veel stakeholders afgestemd. Met name ProRail, ACM en ILT hebben intensief inbreng geleverd. De stakeholders zijn op de hoogte gebracht van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State en waar nodig betrokken bij de verwerking van het advies in het wetsvoorstel.

Ook bij het opstellen van de lagere regelgeving zijn en worden de stakeholders intensief betrokken. De komende tijd vindt over de lagere regelgeving nog verdere afstemming plaats in aanloop naar de internetconsultatie.

Als de Kamer dit wenst, is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uiteraard graag bereid een technische briefing te organiseren ter toelichting van het wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

¹⁰ *Kamerstukken II 2022/23, 29 893, nr. 258.*