

Vergaderjaar 2025–2026

36 807

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 juni 2026

Algemeen

De regering is de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat zeer erkentelijk voor haar schriftelijke inbreng ten aanzien van het wetsvoorstel dat leidt tot modernisering van de regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen. 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, meer ruimte te bieden voor maatwerk. Hiermee worden te strenge of overbodige regels voorkomen. Dit wetsvoorstel zorgt voor meer flexibiliteit, bijvoorbeeld om beter te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en gericht te kunnen investeren. Daarbij zijn de regels zoveel mogelijk afgestemd op de praktijk van specifieke gebruikers van het spoor, bijvoorbeeld museumorganisaties, zelfrangeerders en goederenvervoerders. Zo wordt het goederenvervoer op de first en last mile efficiënter en concurrerender gemaakt doordat het mogelijk wordt om aan de randen van spoorwegen die moeten voldoen aan Europese regels, lichtere eisen te stellen aan rangeervoertuigen en aan personeel dat rangeerwerk uitvoert. Onder de vigerende Spoorwegwet is het bijvoorbeeld verplicht om een machinist in te zetten die een Europese machinistenvergunning heeft en dus volledig vergund is naar Europese regels. In het wetsvoorstel is dat op specifieke stukken spoor waar lokaal geopereerd wordt niet meer verplicht en mag er ook een machinist zonder Europese machinistenvergunning worden ingezet. Dat maakt de kosten voor de onderneming lager. Bovendien worden er aan de rangeervoertuigen die de wagens wegzetten lichtere technische eisen gesteld waardoor ook die goedkoper zullen zijn. Verder hoeft de betrokken onderneming geen Europees veiligheidscertificaat te hebben, maar volstaat een veiligheidsbeheersysteem volgens (lichtere) nationale regels.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met deze leden onderschrijft de regering de noodzaak om de verouderde en versnipperde regelgeving te moderni-

seren en te stroomlijnen. Deze leden hebben zorgen over de gekozen vormgeving als kaderwet en de daarmee gepaard gaande beperking van de parlementaire controle.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beoogde modernisering van de Spoorwegwet. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de Pro-fractie (ten tijde van indiening GroenLinks-PvdA) hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel over de herziening van de Spoorwegwet. Deze leden hebben over het voorliggende wetsvoorstel nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie merken op te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot modernisering van de Spoorwegwet. Deze leden onderschrijven het belang van een overzichtelijk, toekomstbestendig en Europees aansluitend stelsel. Tegelijkertijd constateren deze leden dat veel inhoudelijke keuzes nog volgen. Daarover hebben de leden verschillende vragen gesteld.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen gesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ook zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de Groep Markuszower hebben kennisgenomen van de beleidsbrieven over het wetsvoorstel en leggen de regering nog enkele vragen voor.

In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is de volgorde en indeling van het verslag zoveel mogelijk is aangehouden. Voor zover beantwoording van vragen vanwege overeenkomst in onderwerp gezamenlijk heeft plaatsgevonden, is dit vermeld.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat verschillende betrokken partijen evenals deelnemers aan de consultatie nog vragen hebben bij het wetsvoorstel. Zij vragen daarom of de regering heeft vastgesteld of betrokken partijen zelf vinden dat hun vragen, behoudens punten die nog in lagere regelgeving worden uitgewerkt, voldoende zijn geadresseerd en hun zorgen voor dit moment zijn weggenomen.

In hoofdstuk 14 en 15 van de memorie van toelichting is uitgebreid toegelicht wat met de inbreng van partijen is gedaan. Veel opmerkingen zijn verwerkt door wijziging of nadere verduidelijking van het wetsvoorstel. Daar waar Europese regels geen ruimte laten voor nationale regulering kon helaas niet met alle wensen rekening worden gehouden. Ook zullen sommige vragen en zorgen in lagere regelgeving worden geadresseerd. Zo zullen in de ministeriële regeling (MR) regels over buiten dienst gesteld spoor worden opgenomen. Tijdens het opstellen van de lagere regelgeving zijn verschillende sectorpartijen en uitvoeringsorganisaties betrokken. Ook volgt nog een internetconsultatie.

Hoewel het wetsvoorstel grotendeels ziet op implementatie en harmonisatie van Europese regelgeving, uiten de leden van de VVD-fractie leden hun zorgen over de gefaseerde en mogelijk gefragmenteerde ontwikkeling van het wettelijke kader. Zij stellen dat hierdoor voor betrokken partijen

momenteel het volledige overzicht ontbreekt, wat het lastiger kan maken om bijvoorbeeld Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid-toetsen (HUF-toetsen) volledig uit te voeren of als stakeholder een integrale reactie te geven. Ook vragen deze leden in hoeverre het parlement het geheel van wet- en regelgeving op deze wijze nog goed kan overzien en controleren.

Het opstellen van de lagere regelgeving behorend bij de Spoorwegwet, te weten het Spoorwegbesluit en de Spoorwegregeling, is grotendeels parallel gedaan aan het opstellen van het wetsvoorstel. Na indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer, is de lagere regelgeving verder klaargeemaakt voor internetconsultatie. De verwachting is dat de internetconsultatie rond de zomer 2026 van start gaat. Het ontwerp-Spoorwegbesluit en de ontwerp-Spoorwegregeling zijn dan voor een ieder openbaar. Bij het opstellen van de lagere regelgeving heeft afstemming plaatsgevonden met verschillende partijen. Tijdens de internetconsultatie zullen de uitvoeringsinstanties een HUF-toets doen op de lagere regelgeving. Andere belanghebbenden kunnen via de internetconsultatie reageren.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het juist is dat de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland heeft ingesteld omdat de huidige Spoorwegwet sinds 2015 niet volledig voldoet aan de Europese spoorregelgeving. Zij vragen toe te lichten welke bezwaren de Commissie heeft of had tegen de huidige wetgeving, waarom deze situatie is ontstaan en wat de huidige stand van deze procedure is. Indien de procedure nog loopt, vragen deze leden tevens waarom deze al geruime tijd voortduurt. Voorts vragen zij of het voorliggende wetsvoorstel alle door de Commissie geuite bezwaren wegneemt en of de regering hierover bevestiging van de Commissie heeft ontvangen. Indien dat niet het geval is, vernemen deze leden graag welke punten nog openstaan en op welke wijze de regering voornemens is deze alsnog op te lossen.

Het klopt dat de Europese Commissie een inbreukprocedure is gestart omdat Nederland niet volledig voldoet aan de Europese spoorregelgeving. De Commissie is van mening dat Nederland een aantal artikelen en bepalingen van de richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte niet goed heeft omgezet (infractie 2019/2160) en ook dat Nederland wijzigingen van de richtlijn m.b.t. openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur niet goed heeft omgezet (infractie 2021/2050). De ingebrekestellingen zijn opgenomen in de overzichten die ieder kwartaal aan de Kamer worden toegezonden. De inhoud van en correspondentie over de ingebrekestellingen zijn vertrouwelijk. Daarom kan hier niet dieper worden ingegaan op de details van de ingebrekestelling. De Europese Commissie heeft geen verdere actie ondernomen, omdat Nederland bezig is met de modernisering van de Spoorwegwet en Nederland heeft aangegeven dat het wetsvoorstel de ingebrekestelling oplost. Er is regelmatig contact geweest met de Europese Commissie over dit wetsvoorstel. De Europese Commissie is ook op de hoogte dat het wetsvoorstel bij de Kamer is ingediend. Het wetsvoorstel gaat uitgebreid per onderdeel van elke richtlijn in op hoe dit is geïmplementeerd. Daarom is er vertrouwen dat ook de Europese Commissie van oordeel is dat het wetsvoorstel een volledige implementatie van de bedoelde richtlijnen bevat.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie naar de stand van zaken van de uitvoering van de motie Veltman (Kamerstuk 36 563, nr. 11) over kaderovereenkomsten voor meerjarige toegangszekerheid en investeringen op het spoor. Zij vragen wanneer de Kamer de voorstellen hiertoe

kan verwachten en vragen in dat kader tevens of het juist is dat ProRail inmiddels een (concept-)analyse met oplossingsrichtingen heeft opgesteld en dat deze op het ministerie beschikbaar is. Zo ja, dan vragen zij wanneer de regering deze analyse met de Kamer zal delen, welke vervolgstappen worden voorzien en welke tijdlijn daarbij wordt gehanteerd.

Het rapport over kaderovereenkomsten waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) op 13 mei 2026 ontvangen van ProRail. Zij heeft de Kamer het rapport op 2 juni 2026 aangeboden als bijlage bij de Kamerbrief over Europese ontwikkelingen aangaande capaciteitsmanagement op het spoor.¹ In deze brief staat ook dat IenW en ProRail de komende tijd aan de slag gaan om de conclusies van het rapport en de verdere tijdlijn te bespreken. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van ProRail zullen onder meer betrokken worden bij de uitwerking van de implementatie van de verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit.²

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie of het juist is dat in de analyse van ProRail wordt geconcludeerd dat de huidige nationale regels mogelijk onvoldoende ruimte laten voor effectieve kaderovereenkomsten, onder meer omdat vervoer onder de HRN-concessie een groot deel van de capaciteit reserveert. Indien dit het geval is, vragen deze leden hoe de regering hiertegen aankijkt en welke maatregelen zij voornemens is te nemen. Tevens vragen deze leden waarom in het voorliggende wetsvoorstel niet reeds is voorzien in een regime dat het sluiten van dergelijke kaderovereenkomsten mogelijk maakt en of de regering bereid is het wetsvoorstel op dit punt alsnog aan te passen en indien dat het geval is, vernemen deze leden graag wanneer een dergelijke aanpassing aan de Kamer kan worden voorgelegd.

Het aangaan van een kaderovereenkomst schept over en weer rechten en plichten over het beschikbaar stellen en het benutten van spoorcapaciteit tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder. Kaderovereenkomsten worden op dit moment niet toegepast in het Nederlandse stelsel van capaciteitsverdeling. Het grootste deel van de beschikbare capaciteit op het Nederlandse spoornet wordt benut voor de uitvoering van vervoerconcessies. Voor de regering blijft daarbij het uitgangspunt dat verleende concessies uitvoerbaar moeten zijn en daarom verzekerd moeten zijn van voldoende capaciteit en bijbehorende prioritering. Op grote delen van het netwerk is er daarom nauwelijks capaciteit beschikbaar om kaderovereenkomsten af te sluiten voor aanvullende treindiensten in open toegang. De regering deelt de conclusie van ProRail dat de ruimte voor het afsluiten van kaderovereenkomsten voor binnenlands vervoer op dit moment beperkt is, maar dat op internationale verbindingen op kortere termijn kansen zijn voor toepassing van kaderovereenkomsten. De regering ondersteunt dan ook de stappen die ProRail nu zet om een pilot te starten op de HSL. De aanbevelingen van ProRail en de uitkomsten van de pilot zullen betrokken worden bij de implementatie van de verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit, die per dienstregelingsjaar 2031 zijn beslag krijgt. De wetgeving wordt op dit nieuwe kader aangepast.

Aanleiding en doel modernisering

Aanleiding voor de modernisering

De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke concrete knelpunten uit de evaluatie van 2008 met dit wetsvoorstel worden

¹ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1288.

² Verordening EU 2026/1184

opgelost. Zij vragen op welke punten de voorgestelde wijzigingen bijdragen aan het wegnemen van de destijds gesignaleerde problemen.

De resultaten van de evaluatie uit 2008 zijn opgenomen in de kabinetsnotitie van 19 juni 2009 «Spoor in beweging, kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving».³ Onderdeel van deze kabinetsnotitie was een meerjarige uitvoeringsagenda. Over de uitvoeringsmaatregelen, waaronder maatregelen die niet door middel van wetgeving worden geïmplementeerd, is de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd. Met de implementatiewet van 16 december 2010⁴ en met de wet van 19 april 2012⁵ is een groot aantal wettelijke maatregelen uit de uitvoeringsagenda gerealiseerd. Daarna is op 19 november 2014⁶ een tweede wetgevingstranche uitgevoerd waarin een volgende reeks aan maatregelen is doorgevoerd. Vervolgens is in de jaren daarna de Spoorwegwet gewijzigd in verband met de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, bestaande uit de interoperabiliteitsrichtlijn (richtlijn (EU) 2016/797), de spoorwegveiligheidsrichtlijn (richtlijn (EU) 2016/798) en de gewijzigde Sera-richtlijn (Richtlijn 2012/34/EU)⁷.

Met deze wijzigingen zijn de resultaten van de evaluatie reeds verwerkt. De knelpunten uit de evaluatie van 2008 zijn opgelost. Alle punten zijn meegenomen in eerdere aanpassingen van de Spoorwegwet.

Ontwikkelingen in het spoorvervoer

De leden van de VVD-fractie vragen de regering naar de bijdrage van onderhavig wetsvoorstel aan een efficiënter en concurrerender logistiek systeem, mede in het licht van de positie van Nederland binnen Europese goederenstromen.

De regering heeft de beleidsdoelen voor het spoorgoederenvervoer geformuleerd in het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer 2050. Een efficiënte afwikkeling van het spoorgoederenvervoer op de first en last mile is één van de beleidsprioriteiten van het Toekomstbeeld. In het wetsvoorstel is efficiënte afwikkeling van goederenvervoer op de first en last mile vormgegeven met de introductie van strikt lokaal gebruik op spoorwegen met gebruiksfuncties A, B, C of D. Daarbij is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om strikt lokaal gebruik uit te zonderen van de toepasselijkheid van de technische richtlijnen (de spoorwegveiligheidsrichtlijn, machinistenrichtlijn en interoperabiliteitsrichtlijn). Bij strikt lokaal gebruik gaat het om het klaarzetten of ophalen van wagens die neergezet zijn aan de randen van spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D die aansluiten op bedrijfsspooraansluitingen. Deze wagens worden vervolgens naar het eigen bedrijfsterrein vervoerd. Door het introduceren van de mogelijkheid tot strikt lokaal gebruik, is het mogelijk om op spoorwegen die moeten voldoen aan Europese regels lichtere eisen aan rangeervoertuigen en aan personeel te stellen die rijden op een stuk spoor dat in aanmerking komt om strikt lokaal gebruikt te worden. Onder de vigerende Spoorwegwet is het bijvoorbeeld verplicht om een machinist in te zetten die een Europese machinistenvergunning heeft en dus volledig vergund is naar Europese regels. In het wetsvoorstel is dat dankzij de introductie van strikt lokaal gebruik niet meer verplicht en mag er ook een machinist zonder Europese machinistenvergunning zijn. Die machinist moet wel zijn opgeleid conform de eisen die in het veiligheidsbeheer-

³ Kamerstukken II 2015/16, 33 904, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 289, nr. 2, Staatsblad 2011, nr. 218.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 666, nr. 2, Staatsblad 2012, nr. 213.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 904, nr. 2, Staatsblad 2015, nr. 9.

⁷ Staatsblad 2015, nr. 361, Staatsblad 2016, nr. 436 en Staatsblad 2019, nr. 61

systeem van de strikt lokaal opererende onderneming staan. Dat maakt de kosten voor de onderneming lager. Bovendien worden er aan de rangeervoertuigen die de wagens wegzetten lichtere technische eisen gesteld waardoor ook die goedkoper zullen zijn. Verder hoeft de betrokken onderneming geen Europees veiligheidscertificaat te hebben, maar volstaat een veiligheidsbeheersysteem volgens (lichtere) nationale regels. Met deze verschillende mogelijkheden tot lichtere eisen is beoogd om de administratieve lasten en de kosten te verminderen. Op die manier zal dit het goederenvervoer op de first en last mile efficiënter en concurrerender maken.

Daarnaast hebben deze leden gevraagd of er met de nieuwe indeling in gebruiksfuncties snellere besluitvorming bij capaciteitsuitbreiding op het spoor tot stand gebracht wordt. De huidige Spoorwegwet kent hoofdspoorwegen (voor internationaal, nationaal en regionaal vervoer) en sporen voor bedrijfsspooraansluitingen en museumlijnen. De Wet lokaalspoor kent sporen voor stedelijk, voorstedelijk en regionaal vervoer. De huidige regels zijn echter niet voldoende onderscheidend meer. Dit kan leiden tot onnodig zware eisen aan spoorweginfrastructuur en dito investeringen. De indeling in gebruiksfuncties dient ertoe om gericht te kunnen investeren in spoorwegen waarbij voor ieder gebruik passende technische eisen gelden. Daarmee kan bij het besluit om een nieuwe spoorlijn aan te leggen rekening worden gehouden met de eisen voor de gewenste gebruiksfunctie en de bijbehorende kosten. Het besluitvormingsproces op zich zelf zal niet veranderen of noodzakelijkerwijs sneller gaan.

De leden van de Pro-fractie verzoeken om een geactualiseerde blik van de regering ten aanzien van de ontwikkelingen in het spoorvervoer. Zij hebben de vraag of de regering in het licht van de actuele ontwikkelingen nog verdere aanpassingen aan de spoorweggerelateerde wetgeving ziet en zo ja, welke.

Het afgelopen jaar zijn verschillende visies en ontwikkelingen van het spoorvervoer met de Kamer gedeeld. Zo is er in november 2025 een brief gestuurd met de ontwikkelingen voor het internationaal personenvervoer per spoor⁸ en in oktober het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer 2050⁹. Voor de ontwikkelingen in het spoorvervoer verwijst de regering graag naar deze documenten. In het licht van deze ontwikkelingen voorziet de regering geen verdere aanpassingen aan de spoorwegwetgeving op korte termijn. Wel zal in de komende jaren de wetgeving aangepast moeten worden naar aanleiding van bijvoorbeeld het aannemen van de Europese verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit.

Aanleidingen in de regelgeving

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in hoeverre met dit wetsvoorstel daadwerkelijk sprake is van een één-op-één implementatie van de Europese regelgeving. Ook wordt gevraagd naar een toelichting op welke punten de nationale wetgeving volledig aansluit bij de Europese regels en waar Nederland eventueel nog afwijkt van het Europese kader.

Europese richtlijnen die nationaal moeten worden geïmplementeerd, worden met dit wetsvoorstel één-op-één geïmplementeerd. Daarbij is gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de richtlijnen bieden.

⁸ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1266.

⁹ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1265.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de regering nader in wil gaan op en voorbeelden wil geven van nationale koppen die met dit wetsvoorstel geschrapt worden, nationale koppen die blijven bestaan, of die voorzien zijn. De regering wil benadrukken dat er een onderscheid bestaat tussen een nationale regel en een nationaal voorschrift. Waar de Europese wetgeving niet van toepassing is, of waar gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om spoorvervoer uit te zonderen van de toepassing van de Europese wetgeving, zijn nationale regels opgesteld. Te denken valt aan vervoer op spoorwegen voor strikt historisch gebruik of vervoer per tram of metro. De nationale regels komen niet bovenop bestaande Europese wetgeving. Waar de Europese wetgeving wel van toepassing is, biedt de Europese wetgeving in een aantal gevallen de mogelijkheid voor het stellen van (aanvullende) nationale voorschriften. Bijvoorbeeld omdat bepaalde punten, zogenaamde open punten, (nog) niet op Europees niveau zijn ingevuld. Verder is het mogelijk om voor bepaalde nationale situaties passende nationale voorschriften op te stellen.

Voor bepaalde onderdelen, zoals de eisen aan spoorvoertuigen, zullen ook na de inwerkingtreding van dit voorstel nationale voorschriften blijven bestaan. Dit omdat de Nederlandse spoorweginfrastructuur eigen kenmerken heeft waarop spoorvoertuigen moeten zijn aangepast. Denk bijvoorbeeld aan het Nederlandse treinbeveiligingssysteem. Al dit soort nationale voorschriften moeten goedkeuring krijgen van het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de Europese Commissie. De huidige voorschriften zijn allemaal goedgekeurd. Op termijn kunnen aanpassingen in de spoorweginfrastructuur als gevolg hebben dat nationale voorschriften kunnen vervallen. Zo zal de volledige uitrol van het Europese treinbeveiligingssysteem ERTMS betekenen dat in de toekomst regels over het nationale treinbeveiligingssysteem kunnen vervallen.

Op dit moment is het niet de verwachting dat er nog nieuwe nationale voorschriften worden ingevoerd. Als daartoe wel aanleiding zou zijn, dan mag een dergelijk nationaal voorschrift alleen worden ingevoerd als de Europese Commissie daarmee akkoord gaat.

Met dit wetsvoorstel worden verder de mogelijkheden benut die de Europese richtlijnen bieden om uitzonderingen te maken op de Europese regels voor verschillende soorten gebruik van het spoor. Dat betekent juist dat er in sommige gevallen minder EU-eisen kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld voor vervoerders die aan de randen van het Europese netwerk wagens willen wegzetten.

De leden van de Pro-fractie ontvangen graag een doorkijk van de regering over de ontwikkelingen op Europees vlak voor wetgeving op het gebied van het spoor. Zij vragen of de regering verwacht dat er de komende tijd verdere wijzigingen nodig zijn van de Nederlandse spoorwetgeving en zo ja, welke verdere veranderingen er de komende jaren worden verwacht.

De regering wijst in dit verband graag op de grote wijzigingen die in de afgelopen twintig jaar zijn doorgevoerd in het Europese wettelijke spoorwegstelsel: de zogenoemde spoorwegpakketten, waarvan de laatste tien jaar geleden is aangenomen. Fundamentele wijzigingen hiervan worden voorlopig niet verwacht. Wel wordt het Europese wetgevingsstelsel verder doorontwikkeld en daarom zijn er in de komende jaren verdere wijzigingen van de Nederlandse spoorwetgeving nodig. Hierna wordt hiervan een aantal voorbeelden genoemd. Recent is er een nieuwe Europese verordening over capaciteitsmanagement gepubliceerd, die getrap in werking treedt. Daar zal de Spoorwegwet op moeten worden aangepast omdat delen van de Europese Sera-richtlijn, die nu in de

Spoorwegwet geïmplementeerd zijn, komen te vervallen. Verder werkt de Europese Commissie op dit moment aan een voorstel voor een verordening die de machinistenrichtlijn vervangt. Dat zou betekenen dat de bepalingen met betrekking tot machinisten die een Europese machinistenvergunning moeten hebben dan vervallen. Daarnaast zal de Europese Commissie met een voorstel komen tot hervorming van de oprichtingsverordening van het EU agentschap voor spoorwegen, onder andere gericht op vereenvoudiging van de toelating van nieuw spoormaterieel. Ook de Technische Specificaties voor Interoperabiliteit (TSI), waarin de technische eisen aan onder andere spoorvoertuigen en infrastructuur staan, worden om de paar jaar aangepast wat gevolgen kan hebben voor de Nederlandse spoorwetgeving. Zo is recent de TSI Telematica ((EU)2026/253) gepubliceerd. TSI's zijn Europese verordeningen die meteen van kracht zijn in Nederland zodra ze in werking treden. Nationale voorschriften die met TSI's in tegenspraak zijn, moeten worden verwijderd. Ook wordt Europese wetgeving verwacht op het gebied van het melden van incidenten en ongevallen.

Aangezien het wetsvoorstel als een wet op hoofdlijnen is vormgegeven, is de verwachting dat het minder snel nodig zal zijn om de wet (ingrijpend) te wijzigen. Waar dat wel voorzien is, zoals in het geval van de mogelijke machinistenverordening, is het wetsvoorstel zo opgesteld dat dit soort wijzigingen eenvoudig kunnen worden doorgevoerd. Hoofdstuk 5 bevat alle regels omtrent machinisten die een Europese machinistenvergunning moeten hebben, die gebaseerd zijn op de machinistenrichtlijn. Als de machinistenrichtlijn vervangen wordt door een verordening, kan dit hoofdstuk uit de wet komen te vervallen.

Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat de wet voldoende flexibel blijft om technologische innovaties zoals ERTMS mogelijk te maken. Voorts vragen zij op welke wijze de voorgestelde wettelijke systematiek ruimte biedt voor toekomstige technologische ontwikkelingen en implementaties. Ontwikkelingen op technologisch vlak, zoals ERTMS, worden via Europese wetgeving gereguleerd. De regels daaromtrent worden verwerkt in de eerdergenoemde TSI's. IenW beoordeelt samen met de sector bij wijzigingen in Europese wetgeving of dit gevolgen heeft voor nationale voorschriften. Als dat het geval is, wordt de wetgeving daarop aangepast. De nieuwe wettelijke systematiek brengt hier geen verandering in.

Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de regering verwacht dat vervoerders, die investeren in voldoende locomotieven en ander rollend materieel, de transitie naar een ERTMS-spoornet volledig en goed kunnen maken en doorstaan met hun organisatie en materieel. Zij vragen of de regering in kan gaan op de mate waarin vervoerders hierop voorbereid zijn en welke ondersteuning of randvoorwaarden nodig zijn om deze transitie succesvol te laten verlopen.

Alle vervoerders zijn sterk betrokken bij het programma ERTMS. De programmadirectie ERTMS coördineert de uitrol en zorgt voor ondersteuning van de vervoerders bij de transitie. Een grote zorg van de goederenvervoerders is hun concurrentiepositie. Deze staat onder druk vanwege hoge ombouwkosten, de tijd die nodig is om aaneensluitende corridors te maken en steeds wijzigende specificaties. Voor de goederenvervoerders is vorig jaar een tweede subsidieregeling geweest om te helpen bij de bekostiging. Ook voor infravervoerders zijn de ombouwkosten een zorgpunt. Hiervoor is een subsidieregeling in voorbereiding. Voor spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik wordt momenteel nog

gezocht naar de beste manier om met ERTMS om te gaan. Ten slotte worden nog niet alle regionale vervoerders op dit moment geraakt door de uitrol. De programmadirectie bespreekt de timing van de verdere landelijke uitrol met concessie verlenende provincies, zodat de treinen bijtijds klaar zijn voor ERTMS.

De leden van de Pro-fractie stellen dat in reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State de regering aangeeft dat ten aanzien van de niet actief beveiligde overwegen het daarop ziende wetsvoorstel niet is ingediend. Dit begrijpen deze leden. Toch zijn deze leden benieuwd of in het voorliggende wetsvoorstel hier niet alsnog een bepaling over had moeten worden opgenomen omdat er nog steeds niet actief beveiligde overwegen zijn. Graag ontvangen deze leden hier een reactie op van de regering.

Het aanpakken van openbaar toegankelijke niet actief beveiligde overwegen in het NABO-programma is vrijwel geheel afgerond. Daarnaast blijven er onbeveiligde overwegen, vooral op haven- en industrielijnen. Voor de aanpak van de resterende overwegen in het NABO-programma en de andere onbeveiligde overwegen zou wetgeving niet bijdragen. Door de kruising tussen beide wegen is de verantwoordelijkheid intrinsiek gedeeld tussen weg- en spoorbeheerder. Voor de verbetering van overwegveiligheid waaronder het bewustzijn over deze gedeelde verantwoordelijkheid, ook op beveiligde overwegen, zet de regering in op het verbeteren van de kennisuitwisseling tussen ProRail en wegbeheerders.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke onderwerpen precies in de algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden geregeld en welke in de MR worden uitgewerkt.

In de AMvB worden voornamelijk regels gesteld die invulling geven aan nationale keuzes die gemaakt kunnen worden. In de AMvB worden onder andere regels gesteld over het beheer van decentrale spoorwegen, de taakuitoefening van de nationale veiligheidsinstantie, toegang tot de spoorweginfrastructuur, strikt lokaal en strikt historisch gebruik, erkenning van keurings- en opleidingsinstituten en het melden van ongevallen. Implementatie van de Europese richtlijnen vindt zo veel mogelijk plaats op het niveau van de MR. Daar worden o.a. regels gesteld over onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, verkeersregels op het spoor, buiten dienst gesteld spoor, verlichting en seinen, het veiligheidsbeheersysteem en conformiteitsbeoordelingsinstanties.

De leden van de VVD-fractie, de leden van de D66-fractie, de leden van de CDA-fractie, de leden van de Pro-fractie en de leden van de SGP-fractie vragen de regering waarom geen voorhangprocedures zijn opgenomen bij delegatiebepalingen. Zij vragen de regering of zij bereid is alsnog voorhangprocedures toe te voegen aan bepalingen aangaande het vaststellen van lagere regelgeving, bijvoorbeeld bij artikel 2.29 van de wet, zodat de Kamer vooraf kan worden betrokken bij inhoudelijke keuzes en meer controle houdt op (kader-)wetgeving. Daarnaast is verzocht om concepten van de lagere regelgeving toe te sturen voorafgaand aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel en rijst de vraag of het wetsvoorstel goed beoordeeld kan worden zolang de lagere regelgeving nog niet bekend is.

Bij de verdeling van regelingen over de wet en daarmee samenhangende algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, het Spoorwegbesluit en de Spoorwegregeling, zijn keuzes gemaakt. Hierbij is een onderwerp ofwel in de wet geregeld, ofwel zijn voorschriften daaromtrent

gedelegeerd naar lagere regelgeving. Het is wel zo dat de beleidskeuze in bepaalde gevallen opgetild is van het niveau van de lagere regelgeving naar het niveau van de wet. Dit is gebeurd mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, zoals aangegeven in het nader rapport van 29 augustus 2025.¹⁰ De keuze om bepaalde onderwerpen op het niveau van de wet te regelen en het stellen van bepaalde voorschriften naar een lager niveau te delegeren is zorgvuldig gemaakt. Dit om ervoor te zorgen dat de parlementaire betrokkenheid bij de hoofdelementen van de wet gewaarborgd is. Er is daarom geen bijzondere aanleiding gezien voor het opnemen van voorhangbepalingen. Voor de beantwoording van de vragen over de lagere regelgeving en de beoordeling daarvan in samenhang met het wetsvoorstel, verwijst de regering u naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover onder het kopje *Inleiding*. Zoals daar aangegeven is de verwachting dat de internetconsultatie rond de zomer 2026 van start gaat. Het ontwerp-Spoorwegbesluit en de ontwerp-Spoorwegregeling zijn dan voor een ieder openbaar. Bij het opstellen van de lagere regelgeving heeft afstemming plaatsgevonden met verschillende partijen. Tijdens de internetconsultatie zullen de uitvoeringsinstanties een HUF-toets doen op de lagere regelgeving. Andere belanghebbenden kunnen via de internetconsultatie reageren. Op deze manier wordt het proces zorgvuldig vormgegeven en wordt rekening gehouden met de inbreng van de belanghebbenden en uitvoeringsorganisaties.

De leden vragen voorts wat de gevolgen zijn als het wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de bijbehorende lagere regelgeving. Zij vragen of dit kan leiden tot uitvoeringsvragen of onduidelijkheid in de praktijk.

Omdat wordt gewacht met inwerkingtreding van de wet totdat de lagere regelgeving het volledige proces van consultatie, toetsing en advisering heeft doorlopen, bestaat er geen gevaar van inwerkingtreding zonder bijbehorende lagere regelgeving.

Relatie met andere wetten

De leden van de Pro-fractie zouden graag willen weten hoe in de nabije toekomst de Wet sturing en verantwoording ProRail betrokken wordt bij het voorliggende wetsvoorstel.

Het kabinet gaat graag verder met de modernisering van de Spoorwegwet. In het voorliggende wetsvoorstel is daarom het stelsel van de beheerconcessie uit de huidige Spoorwegwet opgenomen. Als het wetsvoorstel sturing en verantwoording ProRail B.V. wordt aangenomen, kan wetstechnisch worden geregeld dat de bepalingen uit dat wetsvoorstel worden opgenomen in de nieuwe Spoorwegwet.

Uitgangspunten en belangrijkste wijzigingen

De leden van de Groep Markuszower vragen of het wetsvoorstel ervoor zal zorgen dat er meer invloed uitgeoefend kan worden op NS en/of ProRail, bijvoorbeeld wanneer zij slecht presteren, en of er meer controle en invloed uitgeoefend kan worden op de alsmaar stijgende prijs van de treinkaartjes.

Dit voorstel ziet niet op de directe sturing en verantwoording van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, zoals bijvoorbeeld NS en ProRail. De Spoorwegwet fungeert als wettelijk kader voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die actief zijn op

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 807, nr. 4.

het Nederlandse spoor. Prestatieafspraken en andere afspraken en controlemechanismen als bedoeld in de vraag van de leden van Groep Markuszower, worden voor de infrastructuurbeheerder geregeld in de beheerconcessie voor het rijksspoor en voor NS in de concessie voor het hoofd railnet. Voor decentrale concessiehouders geldt dat het bevoegd decentraal gezag in concessies hier afspraken over kan maken.

De leden vragen verder of implementatie van dit wetsvoorstel ervoor zal zorgen dat Nederland verder gaat dan EU-eisen voorschrijven en zo ja, op welke aspecten dit gebeurt, op welke wijze deze overschrijding van de minimumeisen dan inhoudelijk plaatsvindt en waarom een overschrijding van die minimumeisen noodzakelijk is.

Met dit wetsvoorstel worden de uitzonderingsmogelijkheden benut die de Europese richtlijnen bieden voor verschillende soorten gebruik van het spoor. Dat betekent juist dat er in sommige gevallen minder EU-eisen worden opgelegd. Met het wetsvoorstel worden geen nieuwe nationale voorschriften geïntroduceerd ten opzichte van de huidige spoorwegwet, behalve bepaalde voorschriften die het juist mogelijk maken om minder EU-eisen te hoeven toepassen. Graag verwijst de regering ook naar de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp (onder het kopje «Aanleidingen in de regelgeving»).

Voorts vragen de leden van de Groep Markuszower naar het onvoldoende aansluiten van de huidige indeling van spoorwegen op Europese regimes en de mate van betrokkenheid van de Europese Unie bij de invulling van het spoor en wat dit voor de toekomst van het Nederlandse spoor betekent. Verder zijn de leden benieuwd op welke terreinen de grootste winst geboekt kan worden door het wetsvoorstel aan te nemen en te implementeren.

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de verdeling van bevoegdheden of zeggenschap over het Nederlandse spoor tussen Nederland en de Europese Unie. Zowel in de huidige wetgeving als in het wetsvoorstel worden de bestaande Europese regels geïmplementeerd en wordt nationaal beleid in wetgeving vormgegeven. Het harmoniseren van Europese regels, zoals de eisen aan machinisten of de infrastructuur, maakt grensoverschrijdend treinvervoer eenvoudiger. Als het gaat om de plaats waar nieuwe spoorwegen of nieuwe stations moeten worden aangelegd et cetera, dan blijven dat nationale beleidskeuzes. Deze zaken vallen buiten dit wetsvoorstel.

Een algemeen, belangrijk voordeel van het wetsvoorstel is dat er meer gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de Europese richtlijnen bieden. Bijvoorbeeld voor ondernemingen die wagens aan de randen van het Europese netwerk (gebruiksfuncties A, B, C of D) willen ophalen of wegzetten vanaf hun bedrijfsterrein. Op die wijze beoogt de regering te zorgen dat er lichtere eisen gelden op delen van het Nederlandse spoor. Zie ook de beantwoording onder het kopje *Ontwikkelingen in het spoorvervoer*. Wordt van een dergelijke uitzondering gebruik gemaakt, dan betekent dat uiteraard niet dat er dan in het geheel geen regels gelden op de betreffende spoorweg.

Deze leden willen tot slot graag weten of dit wetsvoorstel (buitenlandse) concurrentie, of iedere andere vorm van mededinging, beïnvloedt en zo ja, op welke wijze en wat daarbij het standpunt van de regering is.

Dit wetsvoorstel ziet niet op marktordening en concurrentie, maar op de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen en het veilige gebruik van spoorwegen. De bepalingen over het

recht op de toegang voor goederenvervoerdiensten en voor personenvervoer moeten dan ook in dat licht worden gezien. In het coalitieakkoord 2026–2030 is afgesproken dat het kabinet begin 2027 een besluit zal nemen over de toekomstige marktordening op het spoor. In dat kader wordt bezien in hoeverre meer concurrentie op het spoor kan worden geïntroduceerd en wat de gevolgen daarvan zijn. De Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang.¹¹

Ontwerpprincipes

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij kan toelichten hoe het uitgangspunt van «beperkte nieuwe eisen voor de sector» in de praktijk wordt gemonitord. Ook vragen zij de regering aan te geven op welke wijze wordt gevolgd of de invoering van deze wet daadwerkelijk niet leidt tot extra verplichtingen of lasten voor betrokken partijen, en hoe hierover wordt gerapporteerd.

In het kader van de voorbereiding van wetgeving wordt altijd bezien in hoeverre administratieve lastendruk wordt veroorzaakt. Dat is ook voor dit wetsvoorstel gebeurd. Uit het onderzoek dat is gedaan naar de administratieve lasten, kwam naar voren dat met name het melden van incidenten hogere administratieve lasten met zich mee zou brengen. Met de nota van wijziging is dit wetsartikel echter aangepast en wordt de verplichting om incidenten te melden geschrapt. Daarmee is het onderdeel dat volgens het onderzoek voor de grootste lastendruk en voor structurele lastenverhoging zou zorgen verdwenen en blijft de lastendruk beperkt tot een beperkte eenmalige lastenverhoging.

Alle spoorwegen in één wet

De VVD-fractie heeft begrip voor verdere harmonisatie van wetgeving, maar vraagt zich af of deze integratie leidt tot extra lasten voor tram- en metrospoorbeheerders. Zij vragen om een toelichting in hoeverre deze partijen te maken krijgen met aanvullende verplichtingen, administratieve lasten of aanpassingen in hun bedrijfsvoering als gevolg van dit wetsvoorstel.

Er blijft zoveel mogelijk geregeld op de wijze zoals nu het geval is in de Wet lokaal spoor. Een aantal knelpunten uit de Wet lokaal spoor wordt opgelost. Het gaat hier onder andere om het kunnen tonen van een digitale bedrijfspas naast een fysieke pas door het personeel met een veiligheidskritieke taak en het vereenvoudigen van de vergunningsplicht voor werkwagens en goederenwagens. Hiervoor zijn de betrokken decentrale overheden en vervoerbedrijven geraadpleegd.

Naar aanleiding van de harmonisatie van wetgeving vraagt de VVD-fractie verder hoe maatwerk wordt geborgd voor spoorwegen voor strikt historisch gebruik. Zij vragen of de regering kan toelichten op welke wijze rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken en omstandigheden van deze sector.

Spoorwegen voor strikt historisch gebruik blijven grotendeels geregeld zoals nu onder het Besluit bijzondere spoorwegen. Een verandering is de introductie van het veiligheidsbeheersysteem. Het veiligheidsbeheersysteem vervangt de in het Besluit bijzondere spoorwegen genoemde risico-inventarisatie en beschrijving van risico-mitigerende maatregelen. Verder wordt de door de overheid voorgeschreven maximumsnelheid op museumlijnen van 30 km per uur losgelaten. In plaats daarvan mag de

¹¹ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1283.

museumorganisatie de maximumsnelheid per baanvak zelf bepalen en in het veiligheidsbeheersysteem opnemen op basis van een risicoanalyse. Daarnaast worden in het wetsvoorstel – anders dan in de huidige wet – passende regels gesteld over historisch vervoer op hoofdspoor. Op dit moment moet dat vervoer aan alle spoorwegveiligheids- en technische eisen voldoen zoals commerciële spoorwegondernemingen. Door gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden die de Europese regelgeving biedt, worden die eisen vervangen door passende eisen, zonder de spoorwegveiligheid uit het oog te verliezen.

Hoofdpijnen in de wet; details op een lager niveau

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd waarom ervoor gekozen is om zaken als boetehoogtes en de beheerconcessie naar lagere regelgeving te delegeren.

De regels rondom boetehoogtes zijn in de nieuwe Spoorwegwet niet anders verdeeld over wet en lagere regelgeving dan op dit moment. In de huidige wet staat bijvoorbeeld opgenomen wat de maximale boete mag zijn. Dat is ook zo in de nieuwe Spoorwegwet. In de huidige wet is voorgeschreven dat rondom boetehoogtes een beleidsregel moet worden opgesteld. Met de nieuwe Spoorwegwet komt deze beleidsregel te vervallen en is dit uitgewerkt in de lagere regelgeving. Dit is nieuw ten opzichte van de huidige spoorwegregelgeving, maar er is daarbij geen sprake van een verschuiving van wet naar lagere regelgeving. Wel is hier sprake van een verschuiving van beleidsregel naar MR.

Voor wat betreft de regels rondom de beheerconcessie, zijn de hoofdelementen van de verlening van een concessie nog altijd in de wet vastgelegd, namelijk in artikel 6.2. Datzelfde geldt voor de procedure voor de verlening van een concessie in artikel 6.3. In het vijfde lid van artikel 6.3 wordt wel bepaald dat bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld over het verlenen of wijzigen van een concessie en over de aan een concessie te verbinden voorschriften. Dezelfde delegatiegrondslag bestaat echter ook in de huidige Spoorwegwet (artikel 18, vijfde lid). Er vindt dus geen wezenlijke verschuiving van wet naar lagere regelgeving plaats als het gaat om regels rondom de beheerconcessie.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie welke onderwerpen precies in lagere regelgeving zullen worden geregeld.

Voor de beantwoording van deze vraag, verwijst de regering graag naar de beantwoording van de vraag van de leden CDA-fractie onder het kopje *Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel*.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de regering verwacht meer duidelijkheid te kunnen geven over de indeling van spoorwegen die de regering op grond van het wetsvoorstel moet maken, onder meer in categorieën van gebruiksfuncties en in de indeling tussen rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen. Zij vragen ook op welke wijze de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

De indeling in gebruiksfuncties wordt opgenomen in een concretiserend besluit van algemene strekking, te weten het Indelingsbesluit. Op de voorbereiding van dit besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat er geen internetconsultatie zal plaatsvinden. Wel zal bij het publiceren van het ontwerpbesluit een termijn van zes weken gelden voor het indienen van een zienswijze door belanghebbenden. Met die procedure worden hun belangen goed

meegewogen. De uiteindelijke inwerkingtreding van dit Indelingsbesluit zal gelijktijdig zijn met de inwerkingtreding van de lagere regelgeving.

De spoorwegen die nu als hoofdspoorweg of als lokale spoorweg zijn aangemerkt worden in het nieuwe stelsel respectievelijk aangewezen als rijksspoorweg of decentrale spoorweg, afhankelijk of de verantwoordelijkheid voor die spoorweg bij het rijk of bij een decentrale overheid ligt. Dit gebeurt in het Aanwijzingsbesluit. Ook dit betreft een concretiserend besluit van algemene strekking; een dergelijk besluit wordt naar zijn aard niet voorgelegd aan de Kamer.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in artikel 1.11, eerste lid, is bepaald dat de Minister een dienst van zijn ministerie moet aanwijzen als Nationale Veiligheidsinstantie (NVi), terwijl reeds bekend is dat de ILT deze rol zal vervullen. Zij vragen om een toelichting waarom er niet voor is gekozen om in het wetsvoorstel zelf vast te leggen dat de ILT de NVi is.

Er is voor gekozen om de aanwijzing van ILT als nationale veiligheidsinstantie niet in de wet op te nemen, omdat namen van inspecties kunnen veranderen en dat zou betekenen dat in dat geval ook de wet aangepast zou moeten worden. De ILT heette in het verleden bijvoorbeeld de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Door in plaats daarvan te kiezen voor de term NVi is aangesloten bij de Europese terminologie.

Tot slot merken de leden van de VVD-fractie op dat in de transponeringstabel van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt aangegeven dat artikel 26, eerste lid, eerste en tweede volzin wordt geïmplementeerd via artikel 4.18, eerste lid, van het wetsvoorstel en via een ministeriële regeling op grond van artikel 4.18, zevende lid. Artikel 4.18, zevende lid, lijkt echter geen delegatiebepaling te bevatten. De leden vragen de regering om toe te lichten hoe deze implementatie precies is vormgegeven.

De regering dankt de leden van de VVD-fractie voor het wijzen op deze omissie. Artikel 26, eerste lid, eerste en tweede volzin van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt volledig geïmplementeerd via artikel 4.18, eerste én tweede lid, van het wetsvoorstel. Daarmee is er geen delegatiegrondslag meer nodig.

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij de mate waarin de regelgeving gedelegeerd wordt naar lagere regelgeving, in aansluiting op de opmerkingen van Raad van State hierbij. Deze leden ontvangen graag een overzicht van bepalingen en normen die in de huidige situatie op wetsniveau of algemene maatregelen van bestuur-niveau zijn vastgelegd, maar in het voorliggende voorstel naar lagere regelgeving worden gedelegeerd.

De meeste verschuivingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van bepalingen die nu in de Wet lokaal spoor zijn opgenomen. Het gaat daarbij om het volgende. De bevoegdheden die gedelegeerd kunnen worden door gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur, worden niet meer in de wet opgesomd, maar zijn in het besluit opgenomen omdat dat regelingsniveau volstaat. De uitwerking van eisen aan aanleg van ondergrondse infrastructuur is in plaats van in de wet in de MR opgenomen omdat het om specifieke technische eisen gaat die moeten kunnen worden aangepast aan technische ontwikkelingen. Enkele bepalingen omtrent de informatievoorziening en procedure met betrekking tot de indienststelling van infrastructuur zijn van de wet overgegaan naar de regeling, omdat dat met name administratieve eisen betreft. Dat geldt ook voor de bepaling waarin wordt aangegeven in welke gevallen precies de vergunning voor indienststelling van infrastructuur

geweigerd, geschorst of ingetrokken kan worden en voor de bepaling omtrent toegankelijkheid van stations. Het door gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur kunnen geven van aanwijzingen met betrekking tot het beheer is verplaatst van de wet naar het besluit, regels omtrent het veiligheidsbeheersysteem van de wet naar de regeling. Ook zijn meerdere bepalingen omtrent het beheer van en de verkeersleiding en het veilig verkeer op deze spoorwegen verplaatst van de wet naar besluit of regeling. Enkele bepalingen over testritten en het veiligheidscertificaat zijn in plaats van op wetsniveau op het niveau van besluit of regeling geregeld en bepalingen over de vergunning voor indienststelling van spoorvoertuigen zijn van de wet naar de regeling verplaatst, net als eisen aan het vervullen van een veiligheidsfunctie. De reden van de verschuiving is dat het hier gaat om bepalingen van technische aard. Het «nieuwe» niveau komt overeen met het niveau van vergelijkbare regels over hoofdspoor in de huidige wet en het wetsvoorstel.

Op het gebied van veiligheid en interoperabiliteit is het aantal verschuivingen beperkt. Van wet naar besluit gaat de bepaling dat seinen in acht moeten worden genomen en de bepaling waarin wordt aangegeven in welke gevallen de Nationale veiligheidsinstantie ontheffing van nationale voorschriften kan verlenen.

Er zijn ook enkele verschuivingen in het niveau van regelgeving met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan de infrastructuurbeheerder, de vereisten aan de netverklaring en de systematiek van vergoedingen. Ten aanzien van de vereisten over de onafhankelijkheid van de beheerder wordt een deel uitgewerkt in de regeling waar dat nu nog in de wet staat. Dit betreft veelal strikte implementatie. De eisen aan het financieel beheer en transparantie daarvan gaat van wet naar regeling. Ook dit gaat om strikte implementatie van de Sera-richtlijn. De vereisten over het beheerplan worden uitgewerkt in de nieuwe Spoorwegregeling en gaan dus van de wet naar de regeling. Deze vereisten gelden voor het bedrijfsplan dat een infrastructuurbeheerder op grond van artikel 2.11 van het wetsvoorstel opstelt. De regels over de bedrijfsvergunning (in het wetsvoorstel spoorwegondernemingsvergunning) blijven voor het overgrote deel op AMvB-niveau. Wel worden de vereisten voor het verkrijgen van de vergunning in het nieuwe stelsel al in de wet vastgelegd en vervolgens nader uitgewerkt in het besluit. De vereisten aan de Netverklaring van de infrastructuurbeheerder verplaatsen van de wet naar de regeling. Dat is het geval omdat dit implementatie van de vereisten uit hoofdstuk IV van de Sera-richtlijn betreft. Ten aanzien van de systematiek van vergoedingen op het spoor verandert er niet veel in de zin dat de hoofdelementen daarvoor in het wetsvoorstel zijn geregeld en uitwerking plaatsvindt in het besluit. Wel is het zo dat een aantal procedurele bepalingen ten aanzien van de goedkeuring door de ACM is verplaatst van wet dan wel van besluit naar de regeling omdat het voorschriften van administratieve aard zijn.

Aansluiting bij EU-regelgeving

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe deze wet de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket voltooit en op welke wijze dit concreet bijdraagt aan een «single European railway area».

De implementatie van het Vierde Spoorwegpakket in de Nederlandse wetgeving heeft plaatsgevonden door een wetsvoorstel dat op 16 juni 2019 in werking is getreden¹². In die wet en de daarbij horende onderliggende regelgeving (zoals het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 914, nr. 2, Staatsblad 2019, 61.

instelling van één Europese spoorwegruimte) is het Vierde Spoorwegpakket dus al geïmplementeerd en is onder andere de Single European Railway Area tot stand gebracht. Zoals in de memorie van toelichting in het nu voorliggend wetsvoorstel aangegeven, wordt een aantal gebreken in de implementatie van de richtlijnen verholpen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er onderdelen zijn waar Nederland bewust afwijkt van of aanvullingen doet op de Europese regelgeving in vergelijking met andere lidstaten. Zij vragen of de regering kan toelichten of in alle gevallen sprake is van een één-op-één implementatie, of dat er nationale keuzes zijn gemaakt die verder gaan dan de Europese verplichtingen. Bij afwijkingen vragen de leden of deze bijdragen aan een verbetering voor gebruikers van het spoor, of dat er mogelijk sprake is van aanvullende beperkingen – zogenaemde nationale koppen – die een concurrentiebeperkend effect kunnen hebben voor Nederlandse vervoerders of vervoerders op het Nederlandse spoor.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie hierover, gesteld onder het kopje *Aanleidingen in de regelgeving*.

Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de verwachting is dat Nederland en andere lidstaten qua timing, mijlpalen en voortgang met elkaar in de pas lopen bij de invoering van onder meer het European Rail Traffic Management System (ERTMS), automatische treinbesturing en verdere digitalisering van het spoor. Zij vragen of de regering kan toelichten of hiermee daadwerkelijk een uniform Europees spoornetwerk onder gelijke omstandigheden wordt gerealiseerd, of dat er gedurende het proces – en mogelijk ook in de eindsituatie – een zekere mate van een «lappendeken» tussen lidstaten zal blijven bestaan.

Een doel van de Europese Commissie is het creëren van één Europese spoorwegruimte. De uitrol van ERTMS draagt hieraan bij, omdat vervoerders daarmee niet langer voor elk land een ander beveiligingssysteem nodig hebben. In de TEN-T richtlijn zijn deadlines opgenomen voor wanneer de uitrol van ERTMS uitgevoerd moet worden. De uitrol van ERTMS in Europa neemt meerdere decennia in beslag, waarbij alle landen hun eigen tempo aanhouden en een eigen keuze maken voor één van de versies van ERTMS in de infrastructuur die past binnen de geldende EU-specificaties. Daarom zullen er meerdere beveiligingssystemen naast elkaar bestaan in de transitiefase. Het gevolg is dat internationale corridors lange tijd niet volledig uitgerust zijn met ERTMS. Via de corridor-organisaties voor de drie Trans-Europese Transportnetwerken (TEN-T-routes) die in Nederland starten of eindigen, en met België en Duitsland in het bijzonder, is regelmatig overleg. Dit om goede afstemming te hebben over de ERTMS-versies op de grensbaanvakken, operationele afspraken, aansluiten van gebruikersprocessen op de grens en de toelating van het materieel. Dit is altijd nodig, zelfs als beide landen dezelfde versie van ERTMS uitrollen. Daarnaast zijn er in Europees verband periodieke ERTMS-overleggen.

Tot slot vragen deze leden of dergelijke verschillen gevolgen kunnen hebben voor het grensoverschrijdend spoorverkeer. Zij vragen of de regering kan toelichten in hoeverre eventuele verschillen in implementatie, tempo of technische systemen van invloed kunnen zijn op de efficiëntie, betrouwbaarheid en concurrentiepositie van internationaal spoorvervoer.

Voor een beschrijving van verschillen tussen landen en internationale afstemming verwijst de regering naar het bovenstaande antwoord.

Internationale corridors zullen lange tijd niet volledig uitgerust zijn met ERTMS. Met name internationale vervoerders die al overgestapt zijn naar ERTMS ondervinden hier nadelen van. Zij zijn namelijk verplicht om voor de lidstaten waar zij rijden alle nationale veiligheidssystemen en ERTMS aan boord te hebben en te onderhouden. De gevolgen van deze verschillen kunnen een beperkte impact hebben op de betrouwbaarheid van de dienstverlening. De technische verschillen zijn vaak niet landgebonden, maar systeemgebonden. Bovendien worden deze verschillen naar verwachting steeds kleiner, door de doorlopend uitgebrachte ERTMS-foutcorrecties.

Met de leden van de Pro-fractie deelt de regering de mening dat een kwalitatief, goed, frequent en betaalbaar spoorwegnetwerk van belang is. Deze leden vragen mede in dat kader in welke zin het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan het behalen van de ambities die zowel de Europese Commissie als de Nederlandse regering heeft op dit vlak. Zij vragen ook of de regering hierbij in kan gaan op de vraag hoe de spoorwegwetgeving in onze buurlanden geregeld is en of deze ook gemoderniseerd worden, zodat er sprake is van betere samenwerking tussen EU-lidstaten om het grensoverschrijdende spoorvervoer op korte termijn verder te verbeteren.

Het wetsvoorstel moet worden gezien in het bredere geheel van (Europese) wet- en regelgeving. Veel zaken op het gebied van wetgeving zijn al Europees geregeld. De Spoorwegwet zorgt waar nodig voor de nationale invulling of implementatie van wat er in die Europese regelgeving is gesteld, met name op het gebied van techniek, veiligheid en beheer van spoorwegen. Op het gebied van veiligheid en interoperabiliteit dragen de op Europees niveau vastgestelde TSI's nu reeds bij aan de harmonisatie van Europese standaarden. Op het gebied van personeel zorgt de machinistenrichtlijn voor erkenning van Europese machinistenvergunningen.

In dit kader vragen deze leden ook aandacht voor het feit dat er nog steeds geen Europees treinticketsysteem is. Zij vragen of dit wetsvoorstel volgens de regering ook bijdraagt aan het bevorderen van dit voor treinreizigers belangrijke systeem en zo nee, of de regering mogelijkheden ziet om in het voorliggende wetsvoorstel hier ook nadere regels over toe te voegen.

De verkoop van treinkaartjes door verschillende personenvervoerders is een onderwerp dat niet wordt geregeld door dit wetsvoorstel. Regels over dit onderwerp worden deels in Europese wetgeving geregeld en deels in de Wet personenvervoer 2000. Dit wetsvoorstel ziet dan ook niet op wijzigingen in dienstverlening door vervoerders zoals de totstandkoming van een Europees treinticketsysteem. De regering kan echter melden dat de Europese Commissie op 13 mei 2026 wetsvoorstellen voor een Europees kader over internationale ticketverkoop heeft gepubliceerd.¹³ Het kabinetsstandpunt wordt binnenkort via een BNC-fiche met de Kamer gedeeld.

¹³ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on multimodal booking and repealing Regulation (EC) No 80/2009 (COM (2026) 231); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on rail ticketing (COM (2016) 232); Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/782 as regards the protection of passengers with single tickets (COM (2016) 233).

Naar aanleiding van het ontkoppelen van gebruik en verantwoordelijkheid geven de leden van de VVD-fractie aan dat zij dit in beginsel steunen maar er nog wel enkele vragen over hebben. Zo ontvangen zij graag een toelichting welke praktische gevolgen deze wijziging heeft voor ProRail en voor decentrale spoorbeheerders. Zij vragen op welke wijze deze partijen hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de praktijk zien veranderen.

Voor ProRail en de decentrale spoorbeheerders blijven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gelijk. Het wetsvoorstel beoogt hier geen verandering in aan te brengen.

Daarnaast vragen deze leden of er voldoende duidelijkheid bestaat over de systeemverantwoordelijkheid en wat deze in de praktijk precies inhoudt. Eén van de deelnemers aan de internetconsultatie merkte op dat de beschrijving van de verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenW te beperkt zou zijn. De leden vragen of de regering hier nader op in kan gaan en toe kan lichten hoe deze systeemverantwoordelijkheid wordt ingevuld.

Binnen het spoorwegsysteem hebben alle actoren hun eigen verantwoordelijkheid. De Minister is in dit verband verantwoordelijk voor het stellen van de kaders (wet- en regelgeving) en voor de ontwikkeling van de rijksspoorwegen. De Minister stuurt verder via (spoorwegveiligheids-)beleid op bepaalde onderwerpen of terreinen.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of er scenario's denkbaar zijn waarin verantwoordelijkheden in de toekomst alsnog verschuiven. Zij vragen de regering toe te lichten onder welke omstandigheden dit zou kunnen gebeuren en hoe in dat geval de verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt geborgd.

Op dit moment wordt geen wijziging in de huidige verdeling van verantwoordelijkheden voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de juridische borging van het principe dat het wetsvoorstel geen wijziging beoogt aan te brengen in het huidige gebruik van spoorwegen en evenmin in de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan bevestigen dat vervoerders, beheerders en decentrale overheden in de praktijk geen verschuiving van bevoegdheden of verplichtingen zullen ervaren. Tevens vernemen zij graag hoe wordt omgegaan met eventuele toekomstige wijzigingen in de indeling van verantwoordelijkheden en welke rol de Kamer daarbij heeft.

De spoorwegen die nu als hoofdspoorweg of als lokale spoorweg zijn aangemerkt, worden in het nieuwe stelsel respectievelijk aangewezen als rijksspoorweg of decentrale spoorweg, afhankelijk of de verantwoordelijkheid voor die spoorweg bij het rijk of bij een decentrale overheid ligt. Bij dit wetsvoorstel wordt een Aanwijzingsbesluit voor de aanwijzing van de decentrale spoorwegen en rijksspoorwegen opgesteld. Daarnaast wordt een Indelingsbesluit opgesteld met de indeling in gebruiksfuncties. Met het wetsvoorstel wordt niet beoogd om verschuivingen in gebruik of verantwoordelijkheid aan te brengen. Daarmee zal er dus ook geen verschuiving in bevoegdheden of verplichtingen voor vervoerders, beheerders of decentrale overheden plaatsvinden. Bij het indelen van het spoor in gebruiksfuncties wordt dus uitgegaan van het huidige gebruik van dat spoor. Zowel het Aanwijzingsbesluit als het Indelingsbesluit wordt

via een juridische procedure opgesteld, waarbij belanghebbenden hun zienswijze kunnen geven. Op die manier is juridisch geborgd dat de besluiten zorgvuldig worden opgesteld. Tot een wijziging in de verantwoordelijkheid van een spoorweg in de toekomst kan pas worden overgegaan als de betrokken partijen zelf een aanvraag indienen of als de Minister ambtshalve de aanwijzing wijzigt. Wanneer de Minister ambtshalve de aanwijzing wijzigt, zal er uiteraard rekening worden gehouden met de belangen van de belanghebbenden.

Toedeling van verantwoordelijkheden

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat bij gemengd gebruik van spoor, bijvoorbeeld door militair vervoer, goederenvervoer en stedelijk vervoer, geen onduidelijkheid ontstaat over verantwoordelijkheden. Zij vragen of de regering toe kan lichten hoe in dergelijke situaties de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt vastgesteld en hoe eventuele overlap of onduidelijkheid wordt voorkomen.

Het overgrote deel van het Nederlandse spoornet kent momenteel een gemengde gebruiksfunctie: gebruiksfunctie C. Dit houdt in dat het spoor geschikt is voor zowel personen- als goederenvervoer. Vervoerders en de infrabeheerder hebben daarin hun eigen rol en verantwoordelijkheden. Vervoerders zijn verantwoordelijk voor veilig vervoer. ProRail is op deze sporen verantwoordelijk voor capaciteitsverdeling, verkeersleiding en onderhoud.

Daarnaast vragen deze leden of de huidige governancestructuur voldoende robuust is om toekomstige schaalvergroting op te vangen. Zij vragen de regering toe te lichten in hoeverre het voorgestelde systeem bestand is tegen verdere groei van het spoorvervoer en toenemende complexiteit in het gebruik van de infrastructuur.

Ook in het bestaande stelsel is het zo dat er te allen tijde een partij verantwoordelijk is voor het spoor. Met het wetsvoorstel wordt dit concreet vastgelegd, maar veranderen de verantwoordelijkheden die hieraan gekoppeld zijn niet. Als er nieuw spoor wordt aangelegd, zal een partij verantwoordelijk moeten zijn voor het spoor. Dat is nu zo en dat blijft zo in het nieuwe stelsel.

Verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur

De leden van de CDA-fractie vragen welke concrete beleidsdoelen de regering voor ogen heeft voor de verdere ontwikkeling van het personenvervoer. Deze leden vragen of de regering voornemens is bepaalde beleidsdoelen expliciet te verankeren in wet of lagere regelgeving, of dat de regering deze primair in beleidsdocumenten en concessieafspraken wil vastleggen, en welke afweging daarbij wordt gemaakt.

Het afgelopen jaar zijn verschillende visies en ontwikkelingen van het personenvervoer met de Kamer gedeeld. Zo is er in november 2025 een brief gestuurd met de ontwikkelingen voor het internationaal personenvervoer per spoor¹⁴ en in december 2025 een voortgang van het Toekomstbeeld OV¹⁵. Voor de ontwikkelingen in het personenvervoer verwijst de regering graag naar deze documenten. Zoals daaruit blijkt is de ontwikkeling van het personenvervoer een belangrijk thema waar de regering aan werkt. Verschillende aspecten daarvan worden in een

¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1266.

¹⁵ Kamerstukken II 2025/26, 23 645, nr. 875.

separaat traject nader uitgewerkt, nu dit wetsvoorstel namelijk gericht is op de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen. Het wetsvoorstel is noodzakelijk om te voldoen aan EU-regelgeving en leidt tot modernisering van de bestaande regelgeving. De focus in het wetsvoorstel draagt hieraan bij.

Gebruiksfuncties spoorwegen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is gekozen voor acht gebruiksfuncties en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Ook de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar.

De gebruiksfuncties zijn enerzijds ontleend aan de uitzonderingen van de reikwijdte van de Europese richtlijnen, anderzijds aan de indelingen die de Europese richtlijnen zelf maken van sporen voor goederenvervoer en personenvervoer. Van de uitzonderingen is in dit wetsvoorstel volledig gebruik gemaakt. Dat maakt dat de gebruiksfuncties D, E, F, G en H zijn ontstaan met voor elke gebruiksfunctie passende regels. De gebruiksfuncties A, B en C zijn gevormd naar analogie van de technische eisen die de Europese richtlijnen stellen aan de betreffende spoorwegen. Hierdoor kunnen gerichte investeringen worden gedaan in de betreffende sporen.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of is onderzocht of een minder gedifferentieerde indeling mogelijk zou zijn geweest. Ook de VVD-fractie vraagt op welke wijze deze indeling een verbetering vormt ten opzichte van de huidige systematiek. De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoe wordt beoordeeld of de gekozen indeling in de praktijk werkbaar en overzichtelijk is. Deze leden vragen tevens hoe de Kamer en betrokken partijen worden betrokken bij de indeling van spoorwegen in een gebruiksfunctie en bij eventuele latere aanpassingen daarvan.

De regering verwijst naar het antwoord hiervoor waarom is gekozen voor acht gebruiksfuncties. De regering verwacht dat de indeling werkbaar zal zijn. De huidige Spoorwegwet kent hoofdspoorwegen (voor internationaal, nationaal en regionaal vervoer) en sporen voor bedrijfsspooraansluitingen en museumlijnen. De Wet lokaalspoor kent sporen voor stedelijk, voorstedelijk en regionaal vervoer. Al met al komt men zo dus ook al tot acht soorten vervoer. De huidige regels zijn echter niet voldoende onderscheidend voor deze typen gebruik. Dit kan leiden tot onnodig zware eisen en dito investeringen. Om die reden is dus gekozen om de gebruiksfuncties met bijbehorende eisen te introduceren. Zo zijn er voor elk type gebruik bijpassende eisen. Daarnaast is met gebruiksfunctie E voorzien in de mogelijkheid om een nog niet bestaand soort spoor in Nederland te introduceren, vergelijkbaar met de S-Bahn in grote Duitse steden.

De indeling van het spoor in gebruiksfuncties wordt opgenomen in een concretiserend besluit van algemene strekking. Op de voorbereiding van dit besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat belanghebbenden een termijn van zes weken hebben om hun zienswijze te geven op het ontwerpbesluit. Deze zienswijze moet worden meegewogen bij het nemen van het definitieve besluit. Vervolgens is er voor belanghebbenden nog de mogelijkheid van beroep bij de rechter tegen het definitieve besluit. Deze juridische procedure waarborgt de rechtszekerheid en rechtsbescherming en zorgt ervoor dat de belangen van de belanghebbenden goed meegewogen worden.

Gebruiksfuncties

De leden van de VVD-fractie merken op dat de nieuwe indeling beter aansluit bij de Europese systematiek. Zij vragen echter of deze indeling ook daadwerkelijk voordelen biedt voor de gebruikers van het spoor, zoals vervoerders en beheerders. Zij vragen de regering om een toelichting hoe deze partijen tegen de voorgestelde indeling aankijken en of zij deze wijziging als een verbetering ervaren.

Met het introduceren van gebruiksfuncties en bijbehorende eisen is er meer maatwerk mogelijk. Zo kan men bij sommige typen gebruik met minder zware eisen toe waardoor de investeringskosten ook lager zullen zijn.

Met alle relevante betrokkenen, waaronder spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, is overleg geweest over de indeling in gebruiksfuncties en in verantwoordelijkheden. Voor sommige partijen was de nieuwe indeling even wennen, voor anderen was het nut en de noodzaak meteen duidelijk.

Naar acht gebruiksfuncties

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de praktische uitvoerbaarheid van de acht gebruiksfuncties. Hoe wordt voorkomen dat de ontkoppeling van governance en gebruik op korte termijn leidt tot juridische onduidelijkheid voor vervoerders die over verschillende soorten spoor rijden?

De regering verwijst naar de beantwoording van de vragen van de CDA-fractie onder het kopje *Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden*. Zoals daarin gesteld wordt met het wetsvoorstel niet beoogd om verschuivingen in gebruik of verantwoordelijkheid aan te brengen.

Daarnaast vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat de indeling in gebruiksfuncties niet zal leiden tot extra nationale koppen op Europese regelgeving.

De regering verwijst naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover, gesteld onder het kopje *Aanleidingen in de regelgeving*. Op dit moment is het niet de verwachting dat er nog nieuwe nationale voorschriften worden ingevoerd.

Ook vragen deze leden hoe geborgd wordt dat de indeling in gebruiksfuncties flexibel genoeg is voor innovaties als Automatic Train Operation (ATO). De indeling van sporen naar gebruiksfunctie staan innovaties zoals ATO niet in de weg. Ontwikkelingen op technologisch vlak, zoals ERTMS en automatische treinbesturing, worden via Europese wetgeving gereguleerd. De regels daaromtrent worden verwerkt in TSI's. Dit zijn Europese verordeningen die meteen van kracht zijn in Nederland zodra ze in werking treden. Nationale voorschriften die met deze TSI's in tegenspraak zijn, moeten worden verwijderd. IenW beoordeelt samen met de sector bij wijzigingen in Europese wetgeving of dit gevolgen heeft voor nationale voorschriften en als dat het geval is, wordt de wetgeving daarop aangepast. De nieuwe wettelijke systematiek brengt hier geen verandering in.

Daarnaast vragen zij hoe wordt voorkomen dat de ontkoppeling van governance en gebruik leidt tot een ondoorzichtige lappendeken van regels voor grensoverschrijdende vervoerders.

De gebruiksfuncties zijn bepalend voor welke regels gelden. Het internationale personen- en goederenvervoer wordt afgehandeld op de spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C en G. Voor de spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B en C gelden dezelfde (Europese) regels ten aanzien van toegang, veiligheid en interoperabiliteit. Spoorwegen met gebruiksfunctie G (bedrijfsspooraansluitingen) vallen niet onder de Europese regels maar op deze spoorwegen gelden dezelfde verkeersregels als op spoorwegen met gebruiksfunctie B. Voor de grensoverschrijdend opererende spoorwegondernemingen verandert er in de operatie niets.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij de economische en juridische gevolgen van de indeling in acht gebruiksfuncties nader kan toelichten. In het bijzonder vragen deze leden welke gevolgen deze nieuwe systematiek heeft voor huidige gebruikers van het spoor en hoe hun positie in de bestaande situatie – «as is» – door deze indeling wordt beïnvloed.

Met dit wetsvoorstel worden de uitzonderingsmogelijkheid benut die de Europese richtlijnen bieden voor verschillende soorten gebruik van het spoor. Dat betekent dat er in sommige gevallen minder EU-eisen kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld voor vervoerders die aan de randen van het Europese netwerk wagens willen wegzetten. Dat heeft voor de gebruikers van dat spoor ook een vermindering van de operationele kosten tot gevolg.

Verder wordt in tegenstelling tot de huidige Spoorwegwet meer onderscheidend gemaakt welke regels voor welk type gebruik gelden. Dat betekent dat er voor het type gebruik waar minder zware eisen voor hoeven te gelden er dus ook minder investeringen nodig zijn om aan dat soort eisen te hoeven voldoen.

Voor de huidige gebruikers van het spoor betekent dit in de praktijk dat ze in sommige gevallen aan minder eisen hoeven te gaan voldoen. In andere gevallen zijn er aanpassingen in de eisen. Zo moeten museumorganisaties straks een veiligheidsbeheersysteem hebben. Dit veiligheidsbeheersysteem vervangt de in het Besluit bijzondere spoorwegen genoemde risico-inventarisatie en beschrijving van risico-mitigerende maatregelen.

Daarnaast vragen deze leden of de voorgestelde indeling daadwerkelijk leidt tot vereenvoudiging van het systeem. Zij vragen de regering toe te lichten of deze vereenvoudiging ook in de praktijk merkbaar zal zijn voor gebruikers van het spoor, zoals vervoerders en beheerders. De vereenvoudiging zal met name te merken zijn in de haarvaten van het systeem waar de goederenvervoerders opereren. De «last mile» kan onder aanmerkelijk minder zware eisen worden uitgevoerd. Voor de overheid en de infrastructuurbeheerder geldt dat investeringen gericht kunnen worden ingezet.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie hoe de rechtszekerheid wordt gewaarborgd bij een eventuele herindeling van een spoorweg. Zij vragen de regering toe te lichten hoe wordt voorkomen dat gebruikers geconfronteerd worden met onduidelijkheid over waar zij in de toekomst wel of niet kunnen opereren en of betrokken partijen voldoende inzicht hebben in de gevolgen van dergelijke wijzigingen.

De toegang tot spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C en D is op Europees niveau geregeld. Spoorwegen die geen functie hebben voor de Europese interne markt (stedelijke spoorwegen, tram, metro, lightrail, museumlijnen en private spooraansluitingen, gebruiksfuncties E, F, G en H) zijn nationaal geregeld. De indeling in gebruiksfuncties zal geen

gevolgen hebben voor waar de huidige partijen op het spoornetwerk wel of niet kunnen opereren.

De indeling in gebruiksfuncties wordt opgenomen in een concretiserend besluit van algemene strekking. Op de voorbereiding van dit besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat belanghebbenden na het publiceren van het ontwerpbesluit 6 weken de tijd krijgen om een zienswijze in te dienen. Deze zienswijze moet worden meegewogen bij het nemen van het definitieve besluit. Vervolgens is er voor belanghebbenden nog de mogelijkheid tot beroep bij de rechter tegen het definitieve besluit. Deze juridische procedure waarborgt de rechtszekerheid en rechtsbescherming en zorgt ervoor dat de belangen van de belanghebbenden goed meegewogen worden.

Kortom, ook bij de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwegwet waarbij het spoor voor het eerst wordt ingedeeld in gebruiksfuncties, is een juridische procedure van toepassing om de rechtszekerheid te waarborgen. Dezelfde procedure geldt ook voor eventuele wijzigingen in de toekomst.

De acht gebruiksfuncties in relatie tot de Europese regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de Kamer tijdig wordt geïnformeerd over nieuwe Europese regels en over de wijze waarop deze nationaal worden geïmplementeerd. Verder vernemen zij graag of de Kamer wordt betrokken bij beleidsmatige keuzes die binnen de Europese kaders mogelijk zijn. Voorts vragen de leden hoe wordt voorkomen dat belangrijke inhoudelijke wijzigingen uitsluitend via lagere regelgeving plaatsvinden zonder parlementaire betrokkenheid.

Bij het ontwikkelen of aanpassen van Europese wetgeving is er een standaardproces afgesproken waarbij ook de Kamer wordt meegenomen. Zo wordt er eerst een fiche ter beoordeling van nieuwe commissievoorstellen (BNC-fiche) opgesteld. Dit geeft het standpunt van de Nederlandse regering ten opzichte van het nieuwe Europese voorstel weer. Dit fiche wordt ook met de Tweede Kamer gedeeld. Ook verder in het proces wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang. Bij minder ingrijpende aanpassingen wordt de Kamer via Kamerbrieven over deze ontwikkelingen geïnformeerd.

Als Europese wetgeving nationaal moet worden geïmplementeerd, wordt de Kamer ook geïnformeerd over de manier waarop dat gaat gebeuren.

Voor de beantwoording van de vraag over het plaatsvinden van inhoudelijke wijzigingen en parlementaire betrokkenheid daarbij, verwijst de regering graag naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van D66 en VVD aangaande parlementaire betrokkenheid onder het kopje *Hoofdlijnen in de wet; details op een lager niveau*.

Vergunningverlenende en uitvoerende organisaties

De leden van de CDA-fractie vragen hoe in de lagere regelgeving wordt geborgd dat situaties waarvoor nu tijdelijke vergunningen worden verleend, bijvoorbeeld voor de ombouw van materieel of verplaatsing van treinen, werkbaar geregeld blijven.

In de lagere regelgeving worden mogelijkheden opgenomen om tijdelijke vergunningen aan te vragen voor indienststelling van vaste installaties en het testen van voertuigen of het doen van bijzondere ritten. Zo kan bijvoorbeeld voor het verplaatsen van treinen die niet meer volledig aan

alle vergunningvereisten voldoen een tijdelijke vergunning voor een bijzondere rit worden aangevraagd, zodat deze naar een werkplaats verplaatst kan worden.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe juridisch helder wordt vastgelegd welke regels gelden op aansluitende sporen, ingeval verschillende typen sporen op elkaar aansluiten. Zij vernemen graag welke juridische status digitale kaartlagen krijgen, indien deze worden gebruikt om de status van spoor vast te leggen.

In het Indelingsbesluit wordt vastgelegd in welke gebruiksfuncties een stuk spoor wordt ingedeeld. In de Spoorwegwet, het Spoorwegbesluit en de Spoorwegregeling is vastgelegd welke regels gelden voor welke gebruiksfunctie. Op die manier is dus één-op-één een verbinding te leggen tussen de gebruiksfunctie en de van toepassing zijnde regels. In het Indelingsbesluit zal een duidelijk grenspunt tussen twee gebruiksfuncties worden opgenomen, zodat er geen onduidelijkheid kan ontstaan over welke regels waar gelden.

Er worden bij het Indelingsbesluit digitale kaartlagen toegevoegd met daarop weergegeven welke sporen welke gebruiksfuncties hebben. Juridisch gezien is de inhoud van een bijlage in gelijke mate bindend als de regeling, in dit geval het Indelingsbesluit, waarbij ze behoren. Als digitale kaartlagen via een link beschikbaar zijn, zijn daar ook bepaalde voorwaarden op van toepassing. Zo moet de digitale kaartlaag tijdig en permanent beschikbaar zijn en moet het zonder bijzondere beperkingen voor iedereen toegankelijk zijn.

De leden van de CDA-fractie informeren of knelpunten uit de huidige regelgeving, zoals rond het seinenboek, in het kader van deze modernisering worden gezien en zo ja, hoe.

Het seinenboek (Bijlage 4 bij de Regeling spoorverkeer) wordt gemoderniseerd. Alle niet meer gebruikte seinen worden uit het seinenboek verwijderd. Het taalgebruik en de afbeeldingen worden afgestemd op de gebruiker en de huidige tijd. Voorts worden de verkeersregels, die nu nog verspreid en soms dubbel staan in meerdere regelingen, geordend en waar mogelijk vereenvoudigd. Zo worden de maximumsnelheden zoveel mogelijk geharmoniseerd.

Toegang tot de spoorweginfrastructuur

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe non-discriminatoire toegang tot het spoor concreet wordt geborgd. Zij vragen de regering toe te lichten welke waarborgen en procedures worden toegepast om te voorkomen dat bepaalde vervoerders worden bevoordeeld of benadeeld bij de toegang tot spoorcapaciteit. Daarnaast vragen deze leden hoe wordt toegezien op de naleving van deze principes en welke rol de toezichthouder daarbij vervult.

Het recht op non-discriminatoire toegang tot het spoor vormt de kern van de Europese en daarop gebaseerde Nederlandse wetgeving op het gebied van toegang tot het spoor. De Sera-richtlijn bevat bijvoorbeeld artikelen die in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd in hoofdstukken 2 en 7 van het wetsvoorstel, die borgen dat een spoorwegonderneming geen discriminatie ondervindt bij bijvoorbeeld het aanvragen van capaciteit en het betalen van heffingen en aangaande de behandeling van klachten door een toezichthoudende instantie. Bij het aanvragen van capaciteit door een spoorwegonderneming zorgt ProRail dat dit gebeurt op eerlijke, transparante, non-discriminatoire manier op basis van

Europese regelgeving en met name de bepalingen in de lagere regelgeving en aanvullend in de Netverklaring. Indien een spoorwegonderneming zich benadeeld voelt in het capaciteitsverdelingsproces van ProRail, kan de onderneming een klacht indienen bij de ACM. Deze toetst of bij de capaciteitsverdeling gehandeld is volgens de Netverklaring, de nationale wetgeving en de Europese wetgeving. Eventueel kan de ACM een bindende aanwijzing opleggen om de capaciteitsverdeling opnieuw uit te voeren.

Spoorweginfrastructuur capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding en heffingen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de capaciteitsverdeling onder het voorgestelde stelsel transparanter wordt dan in de huidige situatie. Zij vragen of de regering kan toelichten op welke wijze de nieuwe systematiek bijdraagt aan meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid voor gebruikers van het spoor.

Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd om majeure wijzigingen door te voeren in het capaciteitsverdelingsproces. Er wordt parallel aan – maar los van – dit wetsvoorstel gewerkt aan de implementatie van de Europese verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit, waarmee wordt beoogd om de capaciteitsverdelingsprocessen van Europese lidstaten te harmoniseren. Kern van deze verordening is de verschuiving van een grotendeels vraaggestuurd proces, waarbij aanvragers jaarlijks hun capaciteitsaanvragen indienen bij de infrabeheerders, naar een aanbodgestuurd proces waarbij de infrabeheerders door middel van meerjarige ramingen een capaciteitsstrategie, – model en leveringsplan opstellen waar vervoerders en andere gerechtigden in een vroeger stadium hun capaciteitswensen kenbaar maken. Door deze langere tijdhorizon wordt mede beoogd de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid voor vervoerders te vergroten.

Daarnaast vragen deze leden of de ACM over voldoende instrumenten beschikt om effectief toezicht te houden op de capaciteitsverdeling. Zij vragen de regering toe te lichten welke bevoegdheden de ACM heeft om in te grijpen wanneer de verdeling van capaciteit niet in lijn is met de geldende regels.

De ACM is in Nederland de aangewezen, onafhankelijke toezichthouder die toeziet op het functioneren van de spoorwegmarkt. Bij de ACM kan een spoorwegonderneming terecht met een klacht als deze zich oneerlijk of ongelijk behandeld voelt door bijvoorbeeld een beslissing van ProRail. Indien een spoorwegonderneming zich benadeeld voelt in het capaciteitsverdelingsproces, kan de onderneming een klacht indienen bij de ACM. Zoals eerder aangegeven toetst de ACM of bij de capaciteitsverdeling gehandeld is volgens het Besluit, de richtlijn en in het algemeen met inachtneming van het non-discriminatiebeginsel. Eventueel kan de ACM een bindende aanwijzing opleggen om de capaciteitsverdeling opnieuw uit te voeren.

De leden vragen verder hoe wordt voorkomen dat spoorcapaciteit wordt gereserveerd zonder dat deze wordt benut. Zij vragen de regering toe te lichten welke mechanismen worden toegepast om zogenaamde «overreservering» tegen te gaan. Ook de leden van de CDA fractie vragen hoe wordt omgegaan met situaties waarin capaciteit wordt gereserveerd maar uiteindelijk niet volledig wordt benut, en welke mogelijkheden er bestaan om in zo'n geval capaciteit opnieuw beschikbaar te stellen.

In artikel 2.26 van het wetsvoorstel zijn grondslagen opgenomen om de vergoeding die moet worden betaald voor gebruik van de infrastructuur,

met heffingen te vermeerderen of verminderen. Om efficiënt gebruik van de infrastructuur te bevorderen en te voorkomen dat spoorcapaciteit niet wordt gebruikt, is ProRail gerechtigd een heffing op te leggen voor overeengekomen, maar niet door een spoorwegonderneming gebruikte infrastructuurcapaciteit. Zo wordt beoogd om het reserveren maar niet-afnemen van capaciteit financieel onaantrekkelijk te maken. Indien een spoorwegonderneming gedurende een periode van ten minste een maand toch voor minder dan een in de netverklaring te noemen drempelwaarde aangevraagde spoorcapaciteit gebruikt, kan ProRail de capaciteit intrekken voor de resterende looptijd van dat dienstregelingsjaar. De capaciteit komt dan voor de resterende looptijd van dat dienstregelingsjaar beschikbaar voor ad hoc-aanvragen van andere spoorwegondernemingen.

Ten slotte vragen deze leden hoe de toenemende behoefte van defensie aan spoorcapaciteit binnen het systeem wordt ingepast. Zij vragen de regering toe te lichten of deze behoefte mogelijk verstorend kan werken voor andere gebruikers van het spoor en of hier reeds concrete beelden of scenario's voor bestaan. Voorts vragen deze leden of huidige gebruikers van het spoor hierover zijn geïnformeerd en of zij de gelegenheid hebben gehad om aan te geven welke gevolgen dit mogelijk heeft voor hun bedrijfsvoering.

Het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur bevat nu geen specifieke bepalingen voor militair transport. Militaire transporten kunnen veelal niet worden ingepland in het proces van de jaardienstverdeling, omdat dan nog niet duidelijk is op welke momenten capaciteit nodig is. Militaire transporten maken dan gebruik van ad hoc capaciteit, maar soms is voor deze transporten meer of op een ander tijdstip ad hoc capaciteit nodig dan beschikbaar is. Gezien de groeiende noodzaak om militaire transporten in te passen is gestart met een traject tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met het faciliteren van militaire transporten. Via dit wijzigingsbesluit heeft de beheerder de mogelijkheid om capaciteitsaanvragen en toegewezen capaciteit af te wijzen respectievelijk in te trekken, voor zover dit nodig is om een urgent militair transport mogelijk te maken. Spoorgebruikers hebben hun inbreng kunnen leveren op het ontwerp besluit in de openbare internetconsultatie, die heeft plaatsgevonden van 15 december 2025 tot en met 26 januari 2026. Er wordt momenteel gewerkt aan het verwerken van de consultatiereacties. Ook wordt er continu gewerkt aan het optimaliseren van processen om defensietransporten zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daarbij is een van de doelen om het reguliere spoorvervoer zo veel mogelijk te ontzien.

De leden van de CDA-fractie lezen dat momenteel wordt gewerkt aan een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling in verband met prioritering van militair vervoer. Zij vragen waarom ervoor is gekozen deze wijziging nu te beperken tot defensievervoer. Zij vragen of er volgens de regering ook signalen zijn dat de regels voor andere vormen van vervoer, zoals concessievervoer of open toegang, aanpassing behoeven.

In Europees verband zijn de onderhandelingen over de verordening die capaciteitsverdelingsregels harmoniseert inmiddels afgerond. Met de komst van de verordening zullen op den duur ook de Nederlandse capaciteitsverdelingsregels wijzigen. Omdat nieuwe wetgeving een lange doorlooptijd kent en ook het proces van capaciteitsverdeling – zeker onder de nieuwe verordening – een langdurig en meerjarig proces is, is ervoor gekozen om voorafgaand aan de implementatie van de verordening geen wijzigingen door te voeren die het capaciteitsverdelingsproces ingrijpend wijzigen. Een wijziging die de capaciteitsverdelingsregels dusdanig

beïnvloedt dat jaarlijkse capaciteitsaanvragen op een andere manier beoordeeld zouden worden in de jaardienstverdeling en daarmee zou leiden tot een andere dienstregeling, zou slechts kortstondig effect hebben, voordat de regels opnieuw aangepast moeten worden om in lijn gebracht te worden met de verordening. Dit zou betekenen dat de spoorsector in korte tijd meermaals geconfronteerd wordt met nieuwe spelregels voor de capaciteitsverdeling. De regering ziet echter het belang van het faciliteren van urgente militaire transporten, gezien de veranderende geopolitieke situatie. Daarom is ervoor gekozen om de wijziging van het Besluit strikt te beperken tot het faciliteren van militair vervoer. De wijziging van het Besluit ziet op het onder voorwaarden kunnen herverdelen van reeds verdeelde capaciteit en is niet gebonden aan het proces van de jaardienstverdeling. Het kan bij inwerkingtreding direct door ProRail worden toegepast, indien dit noodzakelijk is om een urgent militair transport te faciliteren. In het kader van de implementatie van de verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit worden de regels voor andere vormen van vervoer, waar nodig, opnieuw bezien.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering voornemens is om bepalingen aangaande capaciteitsverdeling en kaderovereenkomsten toe te passen.

In hoofdstuk 2 van het Spoorwegbesluit wordt invulling gegeven aan de grondslag in artikel 2.29, tweede lid, door een paragraaf te wijden aan capaciteitsverdelingsregels. Deze paragraaf bestaat grotendeels uit implementatie van het huidige Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het Spoorwegbesluit zal naar verwachting rond de zomer ter internetconsultatie worden opengesteld. Voor nu is de regering niet van plan om invulling te geven aan de grondslag die geschapen wordt in artikel 2.31, derde lid.

Voor de vragen van de CDA-fractie over de rol van kaderovereenkomsten binnen het stelsel verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de VVD-fractie onder het kopje *«Inleiding»*. De CDA-fractie stelt aanvullend de vraag in hoeverre ervaringen uit andere Europese lidstaten betrokken worden. ProRail heeft in het onderzoek naar kaderovereenkomsten ook het gebruik van kaderovereenkomsten in het buitenland in beeld gebracht. De Europese ervaringen zullen meegenomen worden bij de verdere uitwerking van de implementatie van de verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit. Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat ervaringen uit het buitenland, vanwege de uiteenlopende karakteristieken en verschillen met het Nederlandse spoornet, niet één-op-één toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie hoe bij conflicterende capaciteitsaanvragen wordt gehandeld. Zij vragen naar coördinatie en het passend maken van aanvragen voordat wordt overgegaan tot een overbelastverklaring en naar hoe dit zich verhoudt tot de systematiek van Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

De stappen die worden gevolgd bij conflicterende capaciteitsaanvragen worden geregeld in de lagere regelgeving en aanvullend in de Netverklaring van ProRail. ProRail probeert bij concurrerende aanvragen in de coördinatiefase samen met de betrokken spoorwegondernemingen een voor alle partijen bevredigende oplossing te vinden. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over een oplossing van de beheerder (of van spoorwegondernemingen zelf) dan kan door toepassing van de schaarsteheffing tot overeenstemming worden gekomen. Ook kan ProRail in de coördinatiefase – binnen redelijke grenzen – concrete voorstellen doen die afwijken van de aangevraagde capaciteit, met als doel om de

beschikbare capaciteit doelmatig te benutten (de zogenaamde schuifruimte). Dit kan bijvoorbeeld door aan een partij te vragen op een iets ander tijdstip te vertrekken of een andere route te rijden. Is de aanvrager niet bereid mee te werken aan een – binnen de redelijke grenzend passend – voorstel, dan wordt de infrastructuur door de beheerder overbelast verklaard en verleent de beheerder die aanvrager geen prioriteit. Er wordt derhalve pas overgegaan tot het overbelast verklaren van infrastructuur als er geen oplossing kan worden gevonden voor concurrerende aanvragen (binnen de schuifruimte of met een schaarsteheffing).

Na een overbelastverklaring kent de beheerder eerst de treinpaden toe voor de in lagere regelgeving beschreven minimumbedieningsniveaus van typen vervoer. Deze borgen dat voor alle deelmarkten een bepaalde ruimte is op het spoor. Daarna past de beheerder de prioriteitsvolgorde toe en verdeelt de capaciteit aan de partij(en) met de hoogste prioriteit conform die lagere regelgeving. Vervolgens gelden voor partijen die op dezelfde plek in de volgorde staan de criteria binnen een deelmarkt die door ProRail in de netverklaring zijn opgenomen. Zo gaan oplossingen waarbij de capaciteit zo efficiënt mogelijk wordt benut om het hoogste aantal aanvragen te honoreren, boven oplossingen waarbij minder aanvragen gehonoreerd kunnen worden. Deze systematiek van het toepassen van heffingen en (aanvullende) prioriteitscriteria is grotendeels implementatie en nationale invulling van de bepalingen in richtlijn 2012/34/EU (meer specifiek artikel 31 lid 4 en artikelen 46 en 47 van de richtlijn).

Spoorwegveiligheid

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de beoogde harmonisatie leidt tot een vermindering van controles, in het bijzonder van zogenoemde dubbele controles. Zij vragen de regering toe te lichten in hoeverre de voorgestelde systematiek bijdraagt aan het voorkomen van overlap in toezicht en inspecties, en welke voordelen dit naar verwachting oplevert voor gebruikers van het spoor.

Het is reeds vele jaren zo dat bepaalde controles in principe nooit twee keer worden gedaan. Wanneer bijvoorbeeld een keuringsinstantie een controle heeft gedaan mag de autoriserende instantie (ILT of het Europees Spoorwegbureau) alleen in geval van «gerechtvaardigde twijfel» nogmaals datzelfde onderdeel controleren. Dat principe wijzigt niet met de modernisering. Daarnaast speelt de verdergaande harmonisatie waarbij nationale eisen voor Europees gereguleerd spoor bij voorkeur verdwijnen, waardoor dus minder eisen hoeven te worden gecontroleerd. Dat is echter niet altijd mogelijk vanwege de specifieke eigenschappen van de Nederlandse infrastructuur.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er een behoefte blijft aan een duidelijkere rolverdeling en een veiligheidsnorm voor het aanpakken van Niet Actief Beveiligde Overwegen. Het traject met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel loopt al enkele jaren. De leden vragen de regering waarom er niet is gekozen deze regelgeving in het voorliggende voorstel op te nemen en of de regering bereid is dit alsnog te doen en zo nee, waarom niet.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar de beantwoording van de vraag van de leden van de Pro-fractie over dit onderwerp onder het kopje *Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel*.

Nationale veiligheidsinstantie

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest om de aanwijzing van de NVi via een ministerieel besluit te laten verlopen (art. 1.11), terwijl reeds vaststaat dat dit de ILT zal zijn. Zij vragen waarom de ILT niet direct in de wet als NVi wordt aangewezen, om de onafhankelijke positionering wettelijk te verankeren.

De regering verwijst graag door naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie onder het kopje *Hoofddijnen in de wet; details op een lager*.

De leden van Pro zijn benieuwd of de plannen die er zijn om de rijksinspecties verder onafhankelijk te maken nog invloed hebben op het verder borgen van de onafhankelijke rol van ILT als NVi.

Er wordt momenteel gewerkt aan een Kaderwet op de rijksinspecties die de onafhankelijke taakuitoefening van de rijksinspectie waarborgt ten opzichte van de eigen bewindspersoon, ondertoezichtgestelden en het parlement. Volgens het conceptwetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties zoals het tijdens het vorige kabinet in internetconsultatie is gegaan zullen de rijksinspecties (waaronder ILT) onder ministeriele verantwoordelijkheid blijven. De Kaderwet rijksinspecties zal daarmee waarschijnlijk geen impact hebben op de wijze waarop de onafhankelijke rol van het ILT als NVi is geborgd in het voorliggende wetsvoorstel.

Nationale eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of nationale technische voorschriften waar mogelijk worden geschrapt in het kader van de voorgestelde harmonisatie of de regering kan toelichten in hoeverre bestaande nationale regels worden herzien of vereenvoudigd om beter aan te sluiten bij de Europese systematiek.

Met dit wetsvoorstel wordt qua terminologie beter aangesloten bij de Europese wetgeving. Zo zijn er dynamische verwijzingen opgenomen naar bepaalde begrippen die op Europees niveau worden gedefinieerd. In de afgelopen jaren zijn al meerdere besluiten en regelingen opgeschoond om daarmee beter aan te sluiten bij de Europese systematiek. Verder is met het introduceren van gebruiksfuncties in dit wetsvoorstel beoogd om beter aan te sluiten bij de Europese systematiek. Zo wordt op het gebied van onderhoud bijvoorbeeld de uitzonderingsmogelijkheden die hiervoor bestaan benut. Verder moet met dit wetsvoorstel duidelijker worden welke eisen gelden voor welk gebruik van het spoor.

Daarnaast vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat innovatie wordt belemmerd door aanvullende nationale eisen en vragen zij de regering toe te lichten op welke wijze wordt geborgd dat nieuwe technologieën en ontwikkelingen in de spoorsector voldoende ruimte krijgen binnen het voorgestelde regelgevingskader.

Zoals eerder aangegeven in antwoord op vragen van de VVD-fractie onder het kopje *Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel*, worden ontwikkelingen op technologisch vlak via Europese wetgeving gereguleerd. De regels daarover worden verwerkt in TSI's. Bij wijzigingen in de Europese wetgeving wordt samen met de sector beoordeeld of dit gevolgen heeft voor nationale voorschriften en als dat het geval is, wordt de wetgeving daarop aangepast. De nieuwe wettelijke systematiek brengt hier geen verandering in.

Machinisten

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de implementatie van de voorgestelde regels leidt tot lastenverlichting voor machinisten die uitsluitend nationaal opereren. Zij ontvangen graag een toelichting in hoeverre de nieuwe systematiek administratieve verplichtingen of andere lasten voor deze groep vermindert, en welke concrete voordelen zij in de praktijk kunnen verwachten.

De machinistenrichtlijn wordt volledig geïmplementeerd. Er verandert niets ten opzichte van de huidige situatie en er kan ook niets veranderen omdat de machinistenrichtlijn geldt voor alle machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem in de Europese Unie besturen. Aan machinisten die uitsluitend strikt lokaal opereren op een klein stuk van het spoorweginet worden wel eenvoudiger eisen gesteld omdat zij slechts enkele honderden meters op het netwerk komen dat valt onder de Europese regelgeving en waar bovendien weinig frequent treinverkeer is.

Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

Handhavingsarrangement

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het voorgestelde handhavingsarrangement eenvoudiger en effectiever wordt ten opzichte van de huidige situatie. Zij vragen om een toelichting op welke wijze de nieuwe systematiek bijdraagt aan een duidelijker en efficiënter handhavingskader.

De keuze voor de systematiek waarbij de bestuursrechtelijke handhaving met betrekking tot de rijksspoorwegen en de overige spoorwegen niet bij de Minister, maar bij het hoofd van de nationale veiligheidsinstantie (NVi) is belegd, met uitzondering van de gevallen waarin die bevoegdheid bij de ACM of de Minister is belegd, is gemaakt om de onafhankelijkheid van de NVi te waarborgen. Daarvoor is het nodig om zoveel mogelijk taken zoals handhaving aan de ILT te attribueren.

Daarnaast is ervoor gekozen om het beboeten van bepaalde overtredingen over te hevelen van het strafrechtelijke naar het bestuursrechtelijke domein, als de aard van de overtreding dit toelaat. Te denken valt aan overtredingen waarvan meteen duidelijk is door welke actor deze is begaan, zoals een spoorwegonderneming. Daardoor worden deze overtredingen niet meer door het Openbaar Ministerie behandeld, maar door de NVi in de rol van bestuursrechtelijke handhaver. De NVi heeft specialistische kennis van het spoordomein die het OM (de strafrechtelijke handhaver) niet heeft. Dit maakt het handhaven naar verwachting efficiënter.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de regering inzicht kan geven in de beschikbare capaciteit bij deze toezichthouders en aangeven of aanvullende middelen of capaciteit nodig zijn voor een adequate uitvoering van het toezicht en de handhaving.

Zowel ILT als ACM hebben een uitvoeringstoets uitgevoerd op het conceptwetsvoorstel. Beiden hebben in hun uitvoeringstoets aangegeven dat ze de uitwerking in de lagere regelgeving nodig hebben om definitief een uitspraak te kunnen doen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zij hebben daarmee nog niet aangegeven of ze mogelijk extra capaciteit nodig hebben. Deze partijen maken in hun uitvoeringstoets zelf een inschatting of er extra capaciteit nodig is of niet. De ILT en ACM zullen op de lagere regelgeving tijdens de internetconsultatie een uitvoerings-

toets doen, waarna definitief bekend zal zijn in hoeverre ze verwachten extra capaciteit nodig te hebben. In principe worden met de modernisering van de Spoorwegwet inclusief lagere regelgeving geen grote beleidswijzigingen beoogd en is dus de inschatting dat er geen veranderingen in capaciteit nodig zijn.

Effecten en lasten van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten op basis van welke analyses of ramingen wordt geconcludeerd dat de administratieve lasten voor betrokken partijen niet toenemen.

Er is door Sira Consulting B.V. onderzoek gedaan naar de administratieve lasten en regeldruk die gepaard gaan met het wetsvoorstel. Op basis van deze analyse zijn de lasten zoals die genoemd zijn in het wetsvoorstel tot stand gekomen.

Effecten voor de spoorwegsector; regeldruk

De leden van de VVD-fractie vragen de regering verder welke effecten zij verwacht voor het spoorgoederenvervoer als gevolg van het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering kan toelichten welke gevolgen dit heeft voor de bedrijfsvoering en concurrentiepositie van ondernemingen in deze sector. Daarnaast vragen deze leden hoe de betrokken bedrijven die eerder een ontheffing hadden, de voorgestelde regeling in de praktijk beoordelen en in hoeverre deze bedrijven de gekozen oplossing als werkbaar en passend bij hun operationele praktijk ervaren.

Bij het opstellen van de regelgeving is beoogd om verschillende mogelijkheden te creëren tot lichtere eisen, om zo de administratieve lasten en de kosten te verminderen. Op die manier zal dit het goederenvervoer op de first en last mile naar verwachting efficiënter en concurrerender maken. Er is overleg geweest met de bedrijven om hun operationele praktijk binnen de mogelijkheden van de wettelijke kaders te ondersteunen. Om die reden is de mogelijkheid om strikt lokaal te opereren geïntroduceerd in dit wetsvoorstel. Dit sluit zoveel mogelijk aan bij de operationele praktijk. Ook voor de lagere regelgeving is overlegd met de bedrijven om de regels daarin aan te laten sluiten bij de praktijk. Voor de huidige groep strikt lokaal opererende zelffrangeerders, de siding operators, nemen administratieve lasten iets toe. Het uitgangspunt van de regering is echter geweest dat bij de modernisering van de wet- en regelgeving zoveel mogelijk lastenluwe herimplementatie plaatsvond. Daarbij wordt zelffrangeren voor nieuwe partijen juist makkelijker gemaakt.

Voorts wijzen de leden van de VVD-fractie op de passage in de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat uit onderzoek blijkt dat voor de hele sector initiële administratieve lasten tussen de 120.000 euro en 240.000 euro optreden, structurele administratieve lasten tussen de 10.000 euro en 40.000 euro en nalevingskosten van minimaal 45.000 euro. Deze leden vragen of deze bedragen betrekking hebben op de gehele sector of op individuele bedrijven. Zij vragen of de regering kan verduidelijken welke interpretatie juist is en indien de genoemde bedragen per bedrijf gelden, vragen deze leden of de regering deze lasten niet als relatief hoog beschouwt.

De genoemde bedragen hebben betrekking op de gehele sector.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een reactie op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Zij vragen zich af waarom er in artikel 7.15 is gekozen om de verwerkingsverantwoordelijkheid bij een brede groep organisaties te leggen, terwijl de huidige wet dit bij de Minister centraliseert. Zij vragen hoe de rechtsbescherming van betrokkenen (zoals machinisten) hierbij wordt gewaarborgd.

Artikel 7.34, ervan uitgaande dat dat het artikel is waarnaar wordt verwezen, regelt de verwerking van persoonsgegevens. In het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend is er niet voor gekozen om de verwerkingsverantwoordelijkheid bij specifieke organisaties expliciet te benoemen. In de consultatieversie van het wetsvoorstel was dit wel aan de orde, maar dit is op advies van de Autoriteit Persoonsgegevens geschrapt (zie ook p. 105 van de memorie van toelichting). In dit advies gaf de Autoriteit Persoonsgegevens aan dat het aanwijzen van de verwerkingsverantwoordelijke dubbelop is, omdat de verantwoordelijkheid reeds bij die organisatie is belegd in de sectorale wetgeving waarin de specifieke rol of taak van de organisatie is beschreven. Het voldoen aan de vereisten van de AVG geldt vanzelfsprekend ook voor deze organisaties, waarmee de rechtsbescherming van betrokkenen is gewaarborgd.

Uitvoerbaarheidstoetsen

Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze de organisaties genoemd in paragrafen 14.2 tot en met 14.7 hun HUF-toets uiteindelijk op het hele stelsel kunnen uitvoeren en toe te lichten hoe zij hun appreciatie kunnen geven over zowel het geheel als de afzonderlijke onderdelen, voorafgaand aan de behandeling van de formele wet door de Kamer.

De uitvoeringsorganisaties hebben een HUF-toets uitgevoerd op het wetsvoorstel. Ook hebben zij na internetconsultatie gelegenheid gekregen een reflectie te doen op de, na de consultatie, gewijzigde versie. Bij het opstellen van de lagere regelgeving heeft afstemming plaatsgevonden met de uitvoeringsinstanties. Tijdens de internetconsultatie zullen zij een HUF-toets doen op de lagere regelgeving. De lagere regelgeving gaat rond de zomer in consultatie.

Daarnaast vragen deze leden of de regering het met hen eens is dat het zorgelijk is dat deze instanties zich op dit moment nog niet volledig comfortabel lijken te voelen bij de veranderingen die voortvloeien uit de voorgestelde modernisering en harmonisering. Daarnaast verzoeken deze leden om bij het uitwerken van de lagere regelgeving ook de behoeften en mate van comfort van deze organisaties met het nieuwe stelsel nadrukkelijk als uitgangspunt te nemen en dit waar nodig te faciliteren.

Meerdere toezichthouders hebben in hun uitvoeringstoets aangegeven de wetgeving nog niet definitief op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te kunnen beoordelen omdat de lagere regelgeving nog niet beschikbaar is. Dit is begrijpelijk, maar daarmee kan niet de conclusie worden getrokken dat de toezichthouders zich niet volledig comfortabel zouden voelen bij de veranderingen. Uit de uitvoeringstoetsen van de lagere regelgeving moet blijken hoe de toezichthouders aankijken tegen het totaalpakket aan veranderingen.

Daarnaast zijn bij het opstellen van de lagere regelgeving de toezicht-houders betrokken en is hun inbreng zoveel mogelijk meegenomen.

Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheids ILT

De regering verwijst voor de beantwoording van de vraag van de D66-fractie onder dit kopje graag naar de beantwoording onder het kopje *Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel*.

Uitvoerbaarheidstoets ProRail

De leden van de Pro-fractie vinden het van belang dat ProRail haar taken uit de wet goed kan uitvoeren. Zij maken zich zorgen of de middelen voldoende toereikend zijn. Zij vragen de regering daarom in te gaan op de vraag of ProRail voor de lange termijn voldoende middelen heeft om het onderhoud te laten uitvoeren en vragen de regering hoe dit voldoende wordt gewaarborgd.

Door het vorige kabinet is in het najaar van 2024 het basiskwaliteitsniveau spoor (BKN spoor) vastgesteld en de dekkingsopgave bij de Ontwerpbe-groting 2025 ingevuld.¹⁶ Het BKN spoor is het absolute minimum waarbij de instandhoudingsbehoefte voor het spoor en de beschikbare middelen op het Mobiliteitsfonds met elkaar in balans zijn. ProRail is in 2025 met de voorbereiding van de implementatie van het BKN spoor gestart. Het basiskwaliteitsniveau is een stabiel, langjarig en robuust instandhoudings-niveau van de Nederlandse spoorinfrastructuur vanaf 2026, dat haalbaar en maakbaar is en waarbij een constructief veilig en betrouwbaar spoornetwerk onverminderd wordt geborgd. Het BKN spoor biedt langjarige duidelijkheid over de basiskwaliteit in het hele land en creëert daarmee voorspelbaarheid richting ProRail, aannemers, vervoerders en reizigers.

Sinds de vaststelling van het BKN spoor in 2024 hebben zich exogene ontwikkelingen voorgedaan in wet- en regelgeving en zijn bepaalde risico's gematerialiseerd waar eerder geen rekening mee kon worden gehouden. De Algemene Rekenkamer heeft op 20 mei jongstleden in het Verantwoordingsonderzoek over 2025 vastgesteld dat het tekort op het BKN spoor circa € 2,9 mld. bedraagt in de periode 2025 tot en met 2039.¹⁷ Daarnaast bedraagt het totale tekort op de exploitatie, onderhoud en vernieuwing van het spoornetwerk conform de brieven van 21 juli 2025 en 23 januari 2026 circa € 20 mld. Het gaat hierbij naast het BKN spoor om ERTMS, de HSL, TEN-T en de Nedersaksenlijn. Gelet op de financiële situatie van het Mobiliteitsfonds is in de toegezegde brief over het «Afweegproces prioritering en perspectief» ingegaan op de verdere afweging van de besteding van de beschikbare middelen in het Mobili-teitsfonds voor onder andere exploitatie, onderhoud en vernieuwing¹⁸.

Internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe wordt voorkomen dat door de verdeling van regelgeving over de formele moderniseringswet en lagere regelgeving – zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen – een gefragmenteerd beeld ontstaat.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 29 984, nr. 1213.

¹⁷ Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek Jaarverslag 2025 Ministerie van Infra-structuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J)*, <https://www.rekenkamer.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/05/20/vo-2025-ienw/xii-ienw-a-mf-j-df-wr.pdf>.

¹⁸ Kamerstukken II 2025/26, 36 800-XII-39.

Ten opzichte van de huidige situatie wordt de wetgeving vereenvoudigd omdat gewerkt gaat worden met één wet, één besluit en één regeling, waardoor alle Nederlandse regelgeving gebundeld wordt. Ter vergelijking: op dit moment bestaat de toepasselijke wetgeving uit ongeveer twintig verschillende regelingen en besluiten.

De wet bevat de grondslagen voor nadere uitwerking in een AMvB of MR. Daardoor is zichtbaar wat in lagere regelgeving wordt of kan worden uitgewerkt. Verder kennen de Spoorwegwet, het spoorwegbesluit en de spoorwegregeling dezelfde indeling en wordt steeds duidelijk gemaakt welke regels voor welke gebruiksfunctie gelden. Daarmee is beoogd de regelgeving overzichtelijk en toegankelijk te maken.

Verder vragen deze leden hoe wordt geborgd dat partijen ook daadwerkelijk op het geheel van de regelgeving hebben kunnen reageren en dat de punten die naar lagere regelgeving worden doorgeschoven voldoende transparant, toetsbaar en navolgbaar worden uitgewerkt.

Bij het opstellen van de lagere regelgeving heeft afstemming plaatsgevonden met verschillende partijen. Tijdens de internetconsultatie zullen de uitvoeringsinstanties een HUF-toets doen op de lagere regelgeving. Andere belanghebbenden kunnen via de internetconsultatie reageren. De lagere regelgeving gaat naar verwachting rond de zomer in consultatie.

Daarnaast merken de leden van de VVD-fractie op dat participanten volgens de memorie van toelichting met name behoefte hebben aan duidelijkheid, flexibiliteit en een zorgvuldige transitie naar het nieuwe stelsel. Deze leden vragen of de regering heeft vastgesteld in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel volgens deze participanten daadwerkelijk in deze behoeften voorziet. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe deze signalen uit de consultatie zijn meegewogen bij de vormgeving van het wetsvoorstel en de verdere uitwerking in lagere regelgeving.

In hoofdstuk 14 en 15 van de memorie van toelichting wordt uitgebreid toegelicht wat met de inbreng van partijen is gedaan. Veel van de inbreng heeft tot wijzigingen of nadere verduidelijking geleid. Daar waar Europese regels geen ruimte laten voor nationale regulering kon helaas niet met alle wensen rekening worden gehouden. Ook zullen sommige vragen en zorgen niet in de wet, maar in lagere regelgeving worden geadresseerd. Zo zullen in de MR regels over buiten dienst gesteld spoor worden opgenomen. Tijdens het opstellen van de lagere regelgeving zijn verschillende sectorpartijen en uitvoeringsorganisaties betrokken. Ook volgt nog een internetconsultatie.

Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor de rechtszekerheid als spoorwegen direct bij inwerkingtreding worden ingedeeld in gebruiksfuncties zonder dat hiertegen bezwaar of beroep mogelijk is voor de huidige gebruikers.

De indeling in gebruiksfuncties wordt opgenomen in een concretiserend besluit van algemene strekking. Op de voorbereiding van dit besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat belanghebbenden na het publiceren van het ontwerpbesluit 6 weken de tijd krijgen om een zienswijze in te dienen. Deze zienswijzen moeten worden meegewogen bij het nemen van het definitieve besluit. Vervolgens is er voor belanghebbenden nog de mogelijkheid van beroep bij de rechter tegen het definitieve besluit. Kortom, ook bij de inwerkingtreding van de nieuwe spoorwegwet waarbij het spoor voor het eerst

wordt ingedeeld in gebruiksfuncties, is een juridische procedure van toepassing om de rechtszekerheid en rechtsbescherming te waarborgen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of in het wetsvoorstel is voorzien in overgangsrecht voor lopende concessies. Zij vragen of de regering kan toelichten op welke wijze wordt gewaarborgd dat bestaande concessies op een zorgvuldige en rechtszekere wijze worden ingepast in het nieuwe stelsel. Tevens vragen deze leden welke gevolgen de voorgestelde wijzigingen kunnen hebben voor concessies die momenteel van kracht zijn.

Dit wetsvoorstel ziet op de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen en het veilige gebruik van spoorwegen. Er worden naar aanleiding van dit wetsvoorstel geen gevolgen verwacht voor lopende concessies. Om die reden is het niet nodig in overgangsrecht te voorzien.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 2 Toegang tot de spoorweginfrastructuur

De vraag van de D66-fractie onder dit kopje is beantwoord onder het kopje *Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel*.

Hoofdstuk 3 Spoorwegveiligheid

De leden van de SGP-fractie horen graag of en in hoeverre meldingen van ongevallen of incidenten openbaar worden gemaakt, zodat alle betrokken partijen in de sector op de hoogte zijn en ervan kunnen leren.

Er is via wetgeving niet geregeld dat meldingen openbaar gemaakt worden. Alle ongevallen moeten bij ILT worden gemeld, onder andere via het veiligheidsrapport. ILT stelt op basis daarvan vervolgens een jaarverslag op dat wel openbaar wordt gemaakt. In het jaarverslag gaat ILT op hoofdlijnen in op wat voor incidenten en ongevallen er hebben plaatsgevonden. ILT gebruikt de informatie daarnaast in het toezicht op spoorpartijen en besteedt daarbij ook aandacht aan lessen die uit bepaalde ongevallen en incidenten getrokken kunnen worden. Los van de wetgeving werkt ProRail n.a.v. een aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan het actief binnen de sector delen van informatie over ongevallen en incidenten en lessen die daaruit kunnen worden getrokken.

Hoofdstuk 4 Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

De leden van de D66-fractie stellen dat in de transponeringstabel wordt verwezen naar een uitwerking in een ministeriële regeling op grond van art. 4.18, zevende lid. Deze leden constateren echter dat dit lid geen delegatiegrondslag bevat. Zij vragen de regering een verklaring te geven voor deze ommissie.

De regering verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp onder het kopje *Hoofdlijnen in de wet; details op een lager niveau*.

Hoofdstuk 7 Toezicht, handhaving en overige bepalingen

De leden van de D66-fractie stellen dat de hoogte van de bestuurlijke boetes voor ondernemingen kan oplopen tot 10% van de omzet. Zij vragen of de regering kan garanderen dat de differentiatie van deze boetes in de lagere regelgeving evenredig is, aangezien de wet hier zelf geen nadere kaders voor stelt.

In de lagere regelgeving wordt een artikel opgenomen waarbij de hoogte van de boetes wordt gedifferentieerd naar jaaromzet van de onderneming. Dit is gebaseerd op wat er in de huidige beleidsregel bestuurlijke boetes Spoorwegwet 2016 staat. Deze beleidsregel zal vervallen met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De jaaromzet die in de beleidsregel staat opgenomen wordt in de lagere regelgeving geïndexeerd naar het prijspeil van 2024.

Daarnaast is de beleidsregel handavingsstrategie omgevingsrecht Inspectie Leefomgeving en Transport¹⁹ vanwege de vergelijkbaarheid van de rechtsgebieden van overeenkomstige toepassing op de handhaving van het spoorwegrecht. In de beleidsregel staan boeteverhogende of -verlagende omstandigheden die de ILT kan meenemen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

Hoofdstuk 8 Wijziging van andere wetten

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het vijfde lid betreffende de uitzondering die geldt voor de toegang tot het spoor op het hoofdrailnet wordt geschrapt. De leden willen graag weten wat dat betekent voor de huidige HRN-concessie 2025–2035, zeker in het licht van de reactie van de Europese Commissie.

Het klopt dat het vijfde lid van artikel 19a van de Wet personenvervoer 2000 niet is omgezet naar de gemoderniseerde Spoorwegwet. Het betrof hier een overgangsbepaling op basis van artikel 11 lid 5 van de Sera-richtlijn. Nederland heeft gebruik gemaakt van deze bepaling waardoor andere vervoerders dan de NS gedurende de looptijd van de hoofdrailnetconcessie 2015–2025 geen recht op toegang tot het hoofdrailnet hadden. Sinds 1 januari 2025 geldt de overgangsbepaling niet meer en hebben vervoerders recht op toegang tot het spoor. Vervoerders die in open toegang treindiensten willen aanbieden moeten daarvoor melding doen bij de Autoriteit Consument en Markt en spoorcapaciteit aanvragen bij ProRail. Op verzoek van concessieverleners of concessiehouders kan de ACM een economische evenwichtstoets uitvoeren en bepalen of een vervoerder toegang krijgt tot het spoor. Dat geldt ook voor vervoerders die treindiensten willen aanbieden op trajecten waar de NS de HRN-concessie uitvoert.

Daarnaast vragen deze leden wat dit betekent voor de wijze van toewijzing tot het spoor op het hoofdrailnet vanaf 2035. Zij vragen op basis van welke criteria deze toewijzing plaats vindt. Ook willen zij weten hoe de regering een continue en betrouwbare dienstverlening gaat garanderen na 2035.

Zoals hierboven toegelicht hebben vervoerders sinds 1 januari 2025 recht op toegang tot het spoor. In het Coalitieakkoord 2026–2030 is afgesproken dat het kabinet begin 2027 een besluit zal nemen over de toekomstige marktordening op het spoor na 2033, als de huidige HRN-concessie afloopt. De Kamer is recent geïnformeerd over de voortgang.²⁰ Met dit

¹⁹ Staatscourant 2023, 34833.

²⁰ Kamerstukken II 2025/26, 29 984, nr. 1283.

besluit wil het kabinet ervoor zorgen dat het spoorstelsel blijft bijdragen aan een goede bereikbaarheid van maatschappelijk-economische functies voor de reiziger en een veilig en duurzaam mobiliteitssysteem. Het vraagstuk van marktordening en concurrentie op het spoor wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld. Zoals eerder aangegeven is dit wetsvoorstel beperkt tot en gericht op de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.W.H. Bertram