

Vergaderjaar 2018–2019

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 862

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 10 september 2019

Deze brief bevat de wetgevingsagenda op het gebied van openbaar vervoer en spoor voor het komende parlementaire jaar. Allereerst informeer ik uw Kamer over het in werking getreden Vierde Spoorwegpakket.¹ Hierbij zal ik expliciet ingaan op de rol van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) en de nieuwe beleidsregel van de ILT met betrekking tot de rol van ProRail bij voertuigtoelatingen. Hierna zal ik stilstaan bij de Europese ontwikkelingen die van belang zijn voor het Nederlandse regelgevingskader. Vervolgens zal ik uw Kamer op de hoogte brengen van de voortgang van de modernisering van de spoorregulering en de herziening van de capaciteitsverdelingsregels op het spoor. Met beide trajecten beoog ik een juridisch kader te scheppen dat gereed is voor de toekomst en voldoende duidelijkheid schept voor alle gebruikers.

Vierde Spoorwegpakket in werking getreden

Marktpijler

Op 9 oktober 2018 heeft uw Kamer het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket aangenomen. Enkele maanden later op 29 januari 2019 heeft ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen. Hiermee kon de marktpijler op 7 maart 2019 in werking treden.² De implementatietermijn voor de marktpijler liep tot en met 25 december 2018. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van deze te late implementatie besloten een formele inbreukprocedure te starten tegen Nederland. Inmiddels heeft het kabinet de Europese Commissie schriftelijk in kennis gesteld dat aan de implementatieverplichtingen is voldaan.

Met de inwerkingtreding van de marktpijler in Nederland zijn de nieuwe nationale regelgevingskaders vastgelegd die bepalend zijn voor de

¹ Wet van 30 januari 2019 tot wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten, Stb. 2019, nr. 61.

² Koninklijk besluit gedeeltelijke inwerkingtreding Wet van 30 januari 2019, Stb. 2019, nr. 103.

besluitvorming over de marktordening op het spoor vanaf 2025. Ik ben voornemens om in het voorjaar van 2020 met een integraal besluit te komen over de marktordening op het spoor.³

Technische pijler

Op 16 juni 2019 is ook de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket in werking getreden.⁴ Daarmee is Nederland één van de negen lidstaten van de Europese Unie dat het nieuwe regime vanaf de geplande datum toepast.⁵ In de overige lidstaten zal de technische pijler per 16 juni 2020 in werking treden.

Een grote verandering die de inwerkingtreding van de technische pijler teweeg heeft gebracht in Nederland is dat niet langer de ILT verantwoordelijk is voor veiligheidscertificering, voertuigvergunningen en typegoedkeuringen voor aanvragen maar het Europees Spoorwegbureau. Het Europees Spoorwegbureau geeft dus de uiteindelijke vergunning af. Hoewel alle aanvragen nu verlopen via de zogenaamde *One Stop Shop* – het Europese één-loketsysteem – blijft de ILT nog wel verantwoordelijk voor aanvragen die alleen betrekking hebben op het Nederlandse spoorwegnetwerk. Dit op voorwaarde dat de aanvrager behandeling door de ILT in plaats van het Europees Spoorwegbureau wenst. Inmiddels heeft het Europees Spoorwegbureau zijn eerste besluit onder het nieuwe regime genomen.⁶

De ILT heeft samenwerkingsconvenanten gesloten met het Europees Spoorwegbureau en andere nationale veiligheidsinstanties over deze nieuwe rolverdeling. Voorts heeft het personeel van de ILT extra opleiding gekregen en zijn er extra financiële middelen ter beschikking gesteld voor een goede toerusting van de ILT ten behoeve van de handhavings- en toezichttaken. Hiermee heb ik uitvoering gegeven aan de motie van de leden Kröger en Laçin om de ILT ruim van tevoren toe te rusten op haar nieuwe taak.⁷

Ook de rol van ProRail bij de afgifte van onder andere voertuigvergunningen is door de inwerkingtreding veranderd. Dit houdt in dat de ILT niet langer verplicht is om de beheerder na indiening van een aanvraag te horen, maar dat deze verplichting primair komt te liggen bij de aanvrager in het voorbereidingsproces van een vergunning. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft uw Kamer vragen gesteld over deze nieuwe rolverdeling.⁸ De ILT heeft inmiddels in overleg met ProRail een beleidsregel opgesteld over de concrete invulling van deze rolverdeling bij de beoordeling van de zogeheten infrastructuurcompatibiliteit.⁹ Hierin staat onder andere dat een aanvraag vergezeld dient te gaan van een visie van de beheerder en dat de ILT – bij gerede twijfel – de beheerder kan vragen om een verklaring dat een spoorvoertuig verenigbaar is met de infrastructuur.

Met de implementatie van de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket is verdere invulling gegeven aan de technische uniformering van het Europese spoorwegnetwerk. Op deze manier komt het bewerkstelligen van één interoperabel Europese spoorwegruimte steeds dichterbij,

³ Verslag van een schriftelijk overleg van 25 juli 2019, Kamerstuk 29 984, nr. 860.

⁴ Koninklijk besluit gedeeltelijke inwerkingtreding Wet van 30 januari 2019, Stb. 2019, 204.

⁵ De andere lidstaten zijn: Bulgarije, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Nederland, Roemenië en Slovenië. Ook Zwitserland past het regime per 16 juni 2019 toe.

⁶ https://www.era.europa.eu/content/era-issues-first-vehicle-authorisation-decision_en

⁷ Kamerstuk 34 914, nr. 12.

⁸ Handelingen II, nr. 8, item 9, p. 27–28.

⁹ Stcrt. 2019, nr. 44502.

waardoor onder meer internationaal spoorvervoer makkelijker te realiseren zal zijn. Dit proces is met de implementatie van de technische pijler nog niet af. Zo wordt op dit moment onderzocht welke aanvullende nationale regels betreffende de technische eisen aan bijvoorbeeld spoorvoertuigen noodzakelijk zijn en welke geschrapt zouden kunnen worden teneinde de interoperabiliteit van het Europese spoor te bevorderen.

Europese ontwikkelingen

TEN-T

In Europees verband worden op dit moment voorbereidingen getroffen voor een voorstel inzake een herziening van de TEN-T-verordening.¹⁰ De TEN-T-verordening schrijft richtsnoeren voor wat betreft de verwezenlijking van een trans-Europees – interoperabel – vervoersnetwerk. Daarvoor verdeelt de verordening de infrastructuur – waaronder de spoorinfrastructuur – in de Europese Unie onder in enerzijds een kernnetwerk en anderzijds een uitgebreid netwerk met daaraan gekoppeld respectievelijk een resultaatverplichting voor 2030 en een inspanningsverplichting voor 2050.

Interoperabiliteit van het spoornetwerk in de Europese Unie wordt ingevuld door de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's, waaronder ERTMS).

De TEN-T-verordening verplicht de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2023 de totstandbrenging van het kernnetwerk te evalueren. Een voorstel tot herziening van de TEN-T-verordening kan mogelijk leiden tot wijzigingen in het kernnetwerk – dan wel het uitgebreide netwerk – of de daarvoor geldende verplichtingen, zoals de TSI's. Indien daar aanleiding toe is, zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

Inbreukprocedure

Recent is Nederland formeel in kennis gesteld van het feit dat de Europese Commissie een inbreukprocedure is gestart wegens onvolledige implementatie van de SERA-richtlijn (de richtlijn één Europese Spoorwegruimte).¹¹ Deze richtlijn heeft tot doel één Europese spoorwegruimte te realiseren door onder andere gemeenschappelijke regels voor te schrijven met betrekking tot het beheer van de spoorweginfrastructuur. Via het kwartaaloverzicht ingebrekestellingen informeert het kabinet uw Kamer verder over deze inbreukprocedure.¹²

Modernisering van de spoorregelgeving

In de wetgevingsagenda's van 2017 (Kamerstuk 29 984, nr. 717) en 2018 (Kamerstuk 29 984, nr. 763) informeerde ik uw Kamer reeds over het voornemen om de spoorregelgeving te moderniseren. Het doel van deze modernisering is de spoorwegregelgeving toekomstbestendig te maken. Een ander doel is de nationale regelgeving beter aan te laten sluiten op de Europese regelgevingsdynamiek. Op die manier is de kans op inbreukprocedures, zoals de inbreukprocedure ten aanzien van de SERA-richtlijn, in de toekomst kleiner.

Het moderniseringsproject zal grotendeels beleidsneutraal worden vormgegeven en is hoofdzakelijk een herstructurering van de spoorregel-

¹⁰ Verordening (EU) 1315/2013 (*Trans-European Transport Network*).

¹¹ Richtlijn 2012/34/EU (*Single European Railway Area*).

¹² Laatste kwartaaloverzicht: Tweede Kamer, Kamerstuk 21 109, nr. 239.

geving. Om te zorgen voor voldoende flexibiliteit en ruimte voor onderwerpen die om een nieuwe beleidskeuze vragen, volgt dit traject een tranchegewijze aanpak. De eerste tranche richt zich primair op de modernisering van de regelgeving zelf. Daarnaast zal in ieder geval de verdeling van de capaciteit op het spoor in deze tranche worden meegenomen.

Inmiddels heeft er verdere afstemming en communicatie plaatsgevonden met de sector over de hoofdlijnen van de modernisering. Op basis hiervan is een inschatting gemaakt van de tijdspanne van het ontwerpproces. Hieruit blijkt dat voor het wetsvoorstel een andere planning is voorzien dan waarvan aanvankelijk was uitgegaan. De bedoeling is dat de modernisering van de spoorwegregelgeving het sluitstuk vormt van een reeks nog lopende of recent afgeronde regelgevingstrajecten, zoals de omvorming van ProRail en de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket.

De komende periode vindt er een informele consultatie van de sector plaats over de inhoud van het ontwerpvoorstel. Ik streef ernaar eind 2020 het wetsvoorstel ter behandeling in te dienen bij uw Kamer.

Capaciteitsverdeling

Een onderdeel van het moderniseringsproject betreft de herziening van de regelgeving inzake de capaciteitsverdeling op de hoofdspoorweginfrastructuur, zoals met name vastgelegd in het Besluit capaciteitsverdeling. In mijn brief van 27 september 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de evaluatie van deze regelgeving en het voornemen deze gefaseerd te herzien.¹³ De eerste fase betrof een aanpassing om de wijzigingen die de Europese Commissie door middel van een gedelegeerd besluit heeft aangebracht in Bijlage VII van de SERA-richtlijn door te voeren. Nader onderzoek wees uit dat deze wijzigingen geen noodzaak gaven de regelgeving te wijzigen. De nationale regelgeving voldoet daarmee aan de geldende Europese regelgeving en zal per dienstregeling 2021 worden toegepast. De aanpassingen maken het mogelijk de capaciteit voor beheer, onderhoud en vervanging van de infrastructuur te verdelen voordat vervoerders een capaciteitsaanvraag doen. Zo is het voor vervoerders eerder duidelijk hoeveel capaciteit er beschikbaar is voor vervoer.

Wat betreft de overige aanbevelingen uit de evaluatie is het proces in volle gang. De drukte op het spoor in Nederland neemt toe. Nieuwe regelgeving op het terrein van capaciteitsverdeling moet daarom voldoende robuust zijn maar tegelijkertijd flexibel genoeg om ontwikkelingen in de toekomst te kunnen opvangen. Verder moet het capaciteitsverdelingsproces beter aansluiten op de markt voor het spoorgoederenvervoer en moet ProRail in staat worden gesteld om optimaal de capaciteit te benutten. Op dit moment ben ik daarom in gesprek met de sector om tot een zorgvuldige afweging te komen voor een effectieve invulling van de zojuist omschreven beleidsdoelen. In het najaar vinden er inhoudelijke sessies plaats met de betrokken partijen.

De vereiste wijzigingen van de regelgeving volgen de planning van het moderniseringsproject. Dit is later dan in de brief van 27 september 2018 was voorzien. De reden hiervoor is dat herziening van de regelgeving meer tijd vergt dan aanvankelijk was ingeschat.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 984, nr. 790.

Tot slot

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de belangrijkste regelgevingstrajecten. Indien daar aanleiding toe is zal ik uw Kamer nader informeren over de (aankomende) wet- en regelgeving op het terrein van openbaar vervoer en spoor.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven – Van der Meer