

Vergaderjaar 2000–2001

27 482

Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Uitgangspunten en doel van de nieuwe Spoorwegwet

1.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt een algehele herziening van de formele wetgeving inzake de spoorwegen. Met de voorgestelde wet worden de bestaande specifieke wetten met betrekking tot spoorwegen ingetrokken en vervangen door een nieuwe Spoorwegwet.

Reizigers en verladers hebben de keus hoe zij zichzelf respectievelijk hun goederen verplaatsen: over de weg, het water, het spoor of door de lucht. Elke modaliteit heeft zijn eigen voor- en nadelen. Het spoor heeft vooral voordelen als het gaat om de zwaardere vervoerstromen van goederen en reizigers. Op relaties van en naar sterk verstedelijkte gebieden heeft het spoor een maatschappelijk onmisbare rol in de bereikbaarheid mede door de relatief minder grote belasting die dit vervoer in die situatie heeft op de omgeving (beperkt ruimtegebruik, hogere veiligheid, geen plaatselijke emissie van verbrandingsproducten). De positie van het spoor ten opzichte van het andere modaliteiten is ondanks grote investeringen in de afgelopen decennia echter achteruitgegaan. Begin jaren '90 is een beleid in gang gezet, dat deze trend zal moeten ombuigen. Kort gezegd komt de nieuwe aanpak neer op het laten verrichten van het vervoer door marktpartijen en het leggen van de zorg voor de infrastructuur bij de overheid. Ten opzichte van het verleden betekent dit een splitsing van activiteiten, die voornamelijk binnen één spoorbedrijf – de N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS) en haar dochtermaatschappijen – plaatsvonden en het toelaten van nieuwe vervoerders op het spoor. Hiermee wordt aangesloten bij de Europese ontwikkelingen op dit vlak. De vervoerders worden door de onderlinge concurrentie uitgedaagd tot het leveren van optimale prestaties, waaronder het ontwikkelen van nieuwe vervoersproducten in het langeafstandsvervoer (hogesnelheidstreinen en freeways voor goederen), het landelijk net (intercity's) en het regionaal vervoer (light rail).

Gezien de omvangrijke overheidsinvesteringen in de infrastructuur, de relatie met de ruimtelijke ordening van ons land, de wenselijkheid het gebruik van de schaarse spoorweginfrastructuurcapaciteit te reguleren volgens maatschappelijk wenselijke verdelingscriteria en de algemene

zorg voor de veiligheid, dienen aanleg en beheer van de spoorweginfrastructuur te worden aangemerkt als publieke taken. Het wetsvoorstel verankert die overheidsverantwoordelijkheid in de wetgeving.

1.2 Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Aan het wetsvoorstel liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag.

- Er is een strikte scheiding tussen enerzijds de zorg voor de infrastructuur en anderzijds het leveren van vervoersproducten op die infrastructuur.
- De zorg voor de infrastructuur, het verdelen van de capaciteit ervan, het stellen van de randvoorwaarden voor het gebruik en de veiligheid is de verantwoordelijkheid van de overheid.
- Het vervoer wordt verzorgd door marktpartijen in concurrentie. Ingevolge de afzonderlijk voorgestelde Concessiewet personenvervoer per trein¹ worden ten aanzien van de marktregulering van het openbaar personenvervoer regels gesteld (concurrentie *om* de spoorweg). Voor het goederenvervoer en het besloten personenvervoer is gekozen voor concurrentie *op* het spoor.
- De uitvoerende overheidstaken zullen worden opgedragen aan een zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Voor een overgangperiode zullen deze taken worden uitgevoerd door *voormalige* onderdelen van het NS-concern, te weten de taakorganisaties die in het kader van de verzelfstandiging van NS zijn opgericht.

1.3 Doelstelling van het wetsvoorstel

De voorgestelde wet behelst de publiekrechtelijke regeling van de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de minister, de uitvoeringsorganisatie, de vervoerders en andere bij het vervoer per spoor betrokkenen om te komen tot een maatschappelijk gewenst, efficiënt en veilig gebruik van de spoorwegen. De voorgestelde wet regelt daartoe:

- de aanleg, het beheer (inclusief onderhoud) van de hoofdspoorwegen: dat wil zeggen de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de hoofdspoorwegen alsmede de zorg voor de beschikbaarheid van infrastructuur en de bescherming van de hoofdspoorwegen, waaronder de beperkingen die onder andere aan rechthebbenden van naast de spoorwegen gelegen gronden worden opgelegd;
- de toelating, zonder discriminatie, van spoorwegondernemingen tot de hoofdspoorwegen;
- veiligheidseisen die gelden voor vervoerders, hun personeel en het te gebruiken materieel (door middel van de regeling van de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest en de bevoegdheid van personeel, met aansluiting op Europese regelgeving en verdragen);
- de ordening van het gebruik, waaronder de wettelijke verzekeringsplicht, de verdeling van capaciteit, de verkeersregels, de verkeersleiding en de te nemen veiligheidsmaatregelen;
- de instelling van de Spoorwegbeheersorganisatie, die na een overgangperiode met ingang van 1 januari 2005 ingevolge het wetsvoorstel wordt opgericht en de uitvoeringstaken krijgt opgedragen;
- de taken, bevoegdheden en financiering van de Spoorwegbeheersorganisatie, onder meer ten aanzien van de uitvoering van het beheer en aanleg van de infrastructuur, de afgifte van vergunningen, de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding;
- de aansturing door de minister van de Spoorwegbeheersorganisatie door middel van goed te keuren werkprogramma's, begrotingen en verantwoordingen en voorts door middel van het stellen van algemene regels over de wijze waarop de taken worden uitgevoerd;

¹ Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet in verband met de regeling van verlening van bijzondere rechten inzake de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en de invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer (Concessiewet personenvervoer per trein) (Kamerstukken II 1999/2000, 27 216, nrs. 1–4). Bij het onderhavige wetsvoorstel wordt, gelet op de verwachte voortgang van dat wetsvoorstel, ervan uitgegaan dat bedoeld wetsvoorstel van kracht zal zijn op het tijdstip waarop het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Mocht de verwachte voortgang (ingrijpend) gewijzigd worden, dan zal het onderhavige voorstel (wetstechnisch) worden aangepast.

- de regeling van de instelling van een gebruikersraad voor de Spoorwegbeheersorganisatie.

Voor een overgangperiode zullen de taken van de Spoorwegbeheersorganisatie worden uitgevoerd door NS Railinfrabeheer b.v., Railned b.v. en NS Verkeersleiding b.v., hierna aangeduid als Railinfrabeheer, Railned en Verkeersleiding. Deze zullen voorafgaand aan de invoering van de voorgestelde wet worden losgemaakt van het NS-concern (uitplaatsing en ontvlechting). Een ontwikkelingstraject zal worden ingezet naar de definitieve, nieuwe opzet van de organisatie van de werkzaamheden die op wetsniveau wordt geregeld door de instelling van de Spoorwegbeheersorganisatie.

Spoorwegen worden in het wetsvoorstel ingedeeld in hoofdspoorwegen, die vrijwel het gehele net omvatten dat tot dusverre bij de NS in beheer is geweest, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. De voorgestelde wet heeft vrijwel uitsluitend betrekking op de als zodanig aan te wijzen hoofdspoorwegen. Op tram, metro en particuliere spoorlijnen (de lokale en bijzondere spoorwegen) zal de nieuwe regelgeving beperkt blijven tot een overwegend technische modernisering van de bestaande, veelal sterk verouderde, uitvoeringsregelgeving.

1.4 Relatie met bestaande regelgeving en beleidsontwikkeling

Dit wetsvoorstel is een belangrijke stap in het proces voor nieuwe verhoudingen in het spoorvervoer, dat in feite begin jaren '90 is gestart. In 1991 is de Commissie-Wijffels ingesteld om hierover te adviseren, met name tegen de achtergrond van de ambitieuze groei-doelstellingen voor het spoorvervoer en van de ontwikkelingen in het gemeenschappelijk spoorwegbeleid van de Europese Unie. De Commissie-Wijffels adviseerde in 1992 om de NS de ruimte te geven zich te ontwikkelen tot een slagvaardige, marktgerichte vervoersonderneming. De overheid moet zich primair richten op de spoorweginfrastructuur, waarvoor de overheid een vergelijkbare verantwoordelijkheid zou moeten krijgen als voor wegen en vaarwegen, en verder op de prijsverhoudingen tussen de vervoersmodaliteiten en op het waarborgen van een adequate vervoersvoorziening via contracten met vervoerders. Dit advies van de Commissie-Wijffels is vrijwel volledig door de regering overgenomen. Vervolgens is dit gezamenlijk met en in onderhandelingen met de NS verder uitgewerkt, wat heeft geleid tot de overeenkomst met de NS van 29 juni 1995 «Over de Wissel».¹ Deze overeenkomst liep oorspronkelijk tot 1 januari 2000, waarna de verhoudingen in principe in wetgeving vastgelegd zouden moeten worden, waarbij uiteraard rekening zou worden gehouden met de verdere ontwikkelingen. Daarnaast heeft in de afgelopen jaren de implementatie plaatsgevonden van de richtlijnen 95/18/EG en 95/19/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen en de toewijzing van spoorweginfrastructuur voor grensoverschrijdend spoorvervoer, alsmede de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur. De beleidsarme implementatie van deze richtlijnen werd reeds vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel neergelegd in een wijziging van de bestaande Spoorwegwet; die wijziging is met ingang van 1 juli 1998 in werking getreden.

De wijzigingen ten opzichte van het verleden, waarin vervoer en zorg voor de infrastructuur grotendeels door de NS of via de NS werden geregeld zijn groot. De gegroeide situatie ten aanzien van de uitvoering van taken die onder de verantwoordelijkheid van de overheid zullen vallen en ten aanzien van het omzetten van bestaande interne bedrijfsregels naar publieke regelgeving, kan echter niet in één keer worden gewijzigd. Voor wat betreft de uitvoering van de onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallende taken, zal er sprake zijn van een overgangssituatie,

¹ Kamerstukken II 1994/95, 18 986, nr. 12.

waarin als eerste stap de bedrijfsonderdelen van de NS die deze taken thans vervullen, zullen worden losgemaakt van het NS-concern. Als tweede stap – in de voorgestelde wet is vastgelegd dat die stap per 1 januari 2005 wordt gezet – zal de definitieve organisatievorm worden ingevoerd door de instelling bij wet van de Spoorwegbeheersorganisatie.

De invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein en regeling van de verlening van bijzondere rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit is geregeld in een afzonderlijk wetsvoorstel tot aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 en de (huidige) Spoorwegwet, te weten in het hiervoor bedoelde voorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de voornemens ten aanzien van de ordening van de vervoersmarkt voor het openbaar personenvervoer per spoor, zoals neergelegd in de beleidsnota *De derde eeuw spoor*.¹ De beleidsnota *De derde eeuw spoor* richt zich vooral op het personenvervoer per spoor.

Hoofddoelstelling van het beleid is het vergroten van de rol van het treinvervoer in de (stijging) van het totale vervoer, om via die weg een wezenlijke bijdrage te leveren aan de gewenste bereikbaarheid binnen de grenzen die met het oog op het milieu worden gesteld. De introductie van een beperkte marktwerking binnen het openbaar vervoer zal bijdragen aan het verbeteren van de prijs/kwaliteitverhouding voor de reizigers. Bij de verdeling van onderwerpen over de twee wetsvoorstellen is ervan uitgegaan, dat zaken die uitsluitend het personenvervoer betreffen, zoals concessieverlening en de rolverdeling tussen de betrokken overheden bij het openbaar vervoer, thuishoren in de Wet personenvervoer 2000. Het onderhavige voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet gaat over de elementen, die van belang zijn voor alle gebruikers van het spoor, zoals beheer, toegang tot het spoor, veiligheid en toezicht. Afgezien van een beperkte wetstechnische samenhang tussen beide wetsvoorstellen, hebben deze wetsvoorstellen een verschillende doelstelling en reikwijdte. Deze wetsvoorstellen dienen in het wetgevingsproces niet gekoppeld te worden, aangezien de spoedeisendheid van de Concessiewet hoger is met het oog op de spoedige totstandkoming van het wettelijk kader voor het zogenoemde prestatiecontract voor het hoofdrailnet en voor de gunning van het recht op het verrichten van vervoersdiensten over de HSL-Zuid.

De voorgestelde nieuwe Spoorwegwet strekt zich in beginsel uit over alle vormen van vervoer over spoor, met uitzondering van lokale tramwegen en metro, waarvoor de lokale overheden conform de huidige praktijk binnen de kaders van de Wet personenvervoer 2000 en de Wegenverkeerswet 1994 zelf de inrichting kunnen vaststellen. Het wetsvoorstel knoopt voor het bepalen van de reikwijdte aan bij het begrip «hoofdspoorwegen», hetgeen globaal gesproken alle sporen omvat waarop thans personen- en goederentreinen rijden, met uitzondering van particuliere spoorweginfrastructuur. De keuze om de reikwijdte van de wet in beginsel te beperken tot hoofdspoorwegen, vloeit voort uit de gedachte, dat hier het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid ligt. De verantwoordelijkheid voor lokale spoorweginfrastructuur, te weten metro- en tramwegen, berust in de eerste plaats bij de lokale overheid. Voor bijzondere spoorwegen geldt, dat aanleg en beheer in beginsel buiten het publieke domein vallen en de zorg van de overheid zich in verband daarmee in beginsel beperkt tot de veiligheid op (bepaalde) bijzondere spoorwegen. Waar nodig, bijvoorbeeld waar zich raakvlakken voordoen tussen de verschillende soorten infrastructuur, en bij nieuwe ontwikkelingen zoals «light rail», zal moeten worden bezien op welke wijze op basis van de nieuwe Spoorwegwet overheidsinterventie op zijn plaats is.

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 464, nr. 1.

Het wetsvoorstel is ter uitvoering van artikel 63, eerste lid, van de Comptabiliteitswet voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer. Het advies van de Algemene Rekenkamer is bij deze memorie gevoegd. Aan het wetsvoorstel is voorts – in de vorm van een voorontwerp – via publicaties in landelijke dagbladen bekendheid gegeven, het is via Internet beschikbaar gesteld en van 17 november 1999 tot en met 14 december 1999 op tal van plaatsen ter inzage gelegd. Het wetsvoorstel is daarnaast toegezonden – met het oog op het geven van reacties – aan tal van belangenorganisaties, instellingen en bedrijven die betrokken zijn bij het vervoer per trein. Het wetsvoorstel is ook besproken in het Overlegorgaan personenvervoer (OPV) en het Overlegorgaan goederenvervoer (OGV). Door tussenkomst van het inspraakpunt van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kon door belangenorganisaties, bedrijven en particulieren schriftelijk en per elektronische post op het wetsvoorstel worden gereageerd. Het wetsvoorstel is in overleg met de taakorganisaties van de NS opgesteld; concepten van het wetsvoorstel en wijzigingen daarvan zijn op onderdelen in een vroeg stadium met medewerkers van de taakorganisaties besproken. In een later stadium (april/mei 1999) zijn ook – uit eigen initiatief – bijdragen ontvangen van NS Cargo N.V. en de NS Groep N.V. Het wetsvoorstel is voorts voorgelegd aan en besproken met het openbaar ministerie. Het daaruit voortvloeiende advies van het college van procureurs-generaal is bij deze memorie gevoegd. Het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel valt onder de werking van artikel 71 EG (gemeenschappelijk vervoerbeleid). Op grond van de beschikking van de Raad van de EEG van 21 maart 1962 dienen voornemens tot het vaststellen van wettelijke maatregelen die voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van essentieel belang zijn ter kennis van de Europese Commissie te worden gebracht. Het wetsvoorstel is op 25 november 1999 in verband daarmee in ontwerp genotificeerd bij de Europese Commissie.¹ De verschillende, in het kader van de hiervoor beschreven consultatie en advisering ter zake van het wetsvoorstel (in de vorm van een voorontwerp) gemaakte opmerkingen zijn betrokken bij de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel in zijn huidige vorm. In deze memorie wordt bij de bespreking van de desbetreffende onderwerpen dan wel artikelen of onderdelen daarvan, ingegaan op de met betrekking tot het voorontwerp gemaakte opmerkingen.

2. De overheidsverantwoordelijkheid voor de infrastructuur

2.1 Algemeen

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland. Dit komt tot uitdrukking in de bepalingen over aanleg en beheer van de hoofdspoorwegen, waarbij beheer in ruime zin moet worden opgevat: dit omvat tevens onderhoud. Zowel aanleg als beheer van de hoofdspoorwegen wordt in dit wetsvoorstel in beginsel opgedragen aan de Spoorwegbeheersorganisatie, met de mogelijkheid om daar in bijzondere situaties van af te wijken. Daarnaast is bepaald, dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften voor aanleg en beheer worden gegeven, die hoofdzakelijk van technische aard zullen zijn. Uiteraard zal daarbij rekening gehouden worden met in internationaal verband gemaakte afspraken en nog te ontwikkelen Europese normen. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de spoorweginfrastructuur komt voorts tot uiting in de financiering: op basis van de Wet Infrastructuurfonds worden binnen de grenzen van de begroting gelden beschikbaar gesteld voor de aanleg van nieuwe infrastructuur en voor onderhoud van

¹ De Commissie heeft informeel op ambtelijk niveau enkele technische vragen gesteld; de Commissie heeft niet formeel op het voorstel gereageerd. De Commissie heeft derhalve niet gereageerd binnen de in de notificatiebeschikking van 21 maart 1962 aangegeven termijn (van twee maanden) door het uitbrengen van een advies of aanbeveling op het voorstel. Mocht alsnog een reactie van de Europese Commissie worden ontvangen, dan zal worden aangegeven op welke wijze daaraan gevolg zal worden gegeven.

bestaande infrastructuur. Op deze wijze wordt zorggedragen voor de beschikbaarheid van kwalitatief goede spoorweginfrastructuur.

De samenhang tussen infrastructuur en voertuigen is in het spoorvervoer groot. Dit betekent, dat invoering van een nieuw beveiligingssysteem of een andere energievoorziening kosten voor de spoorwegondernemingen mee kan brengen. Railned heeft erop aangedrongen hier zorgvuldig mee om te gaan, terwijl het OPV en het OGV hun zorg uitspreken over mogelijke toetredingsdrempels voor nieuwkomers. Bij de voorbereiding van ingrijpende veranderingen zal de minister uiteraard in overleg met de betrokkenen zorg dragen voor een zorgvuldige afweging en een invoeringsstrategie en -termijn hanteren die gericht is op het vermijden van overmatige kosten. De effecten van nieuwe maatregelen bij aanleg en beheer van infrastructuur voor spoorwegondernemingen en andere betrokkenen zal een belangrijk aandachtspunt zijn bij de prioriteitstelling.

2.2 De uitvoeringsorganisatie na en tijdens de overgangssituatie

Na een overgangsperiode zullen per 1 januari 2005 de uitvoerende taken worden verricht door één uitvoeringsorganisatie. Daartoe is in deze wet de instelling van de Spoorwegbeheersorganisatie vastgelegd. De taakopdracht van de Spoorwegbeheersorganisatie is in dit wetsvoorstel opgenomen. Binnen dit kader zal de aansturing ervan door de minister plaatsvinden via het geven van algemene regels, het vaststellen van meerjarenplannen en jaarlijkse werkprogramma's, het goedkeuren van begrotingen en verantwoordingen. De Spoorwegbeheersorganisatie dient te zorgen voor een samenhangende uitvoering van het beheer, onderhoud, toelating tot de hoofdspoorwegen, de veiligheid en de verkeersleiding bij het gebruik van de hoofdspoorwegen.

De definitieve *interne* organisatie-indeling van de Spoorwegbeheersorganisatie en de rechtspositie van het personeel daarvan zijn onderwerp van studie en overleg met de betrokkenen uit de bestaande taakorganisaties, voortgekomen uit het NS-concern.

De keuze voor één organisatie is met name gebaseerd op de behoefte aan een sterke integratie van de verschillende taken die aan de uitvoeringsorganisatie dienen te worden opgedragen. Dit leidt tot het samenvoegen van alle taken in één organisatie.

Bij de overgang van de huidige drie organisaties naar één organisatie zal rekening gehouden worden met het ongestoorde en veilige verloop van het verkeer per spoor bij de overgang van de bestaande situatie naar de nieuwe en met de belangen van het zittende personeel.

In de overeenkomst met de NS van juni 1995 is vastgelegd, dat er drie taakorganisaties zijn, Railned, Railinfrabeheer en Verkeersleiding, die in opdracht en voor rekening van de overheid de uit de overheidsverantwoordelijkheid voortvloeiende taken uitvoeren. Volgens deze overeenkomst maken deze taakorganisaties nog deel uit van het NS-concern, maar hebben ze daarbinnen een afgescheiden positie ten opzichte van de marktsector van de NS. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden, dat voor een adequate uitvoering van de overheidstaken de taakorganisaties volledig losgemaakt moeten worden van de NS. Bij de voorgestelde nieuwe wet wordt er daarom vanuit gegaan, dat de uitplaatsing en de volledige ontvlechting vóór de invoering van deze wet is gerealiseerd. De ontvlechting van de taakorganisaties moet zijn vervolgd krijgen in een adequate en verantwoorde positionering binnen de sfeer van de overheid.

In de voorgestelde wet zijn voor een overgangperiode de drie bestaande organisaties, Railinfrabeheer, Railned en Verkeersleiding, aangewezen om de taken van de in te stellen uitvoeringsorganisatie uit te voeren. Gelet op het aan hen toegekende openbaar gezag, zijn zij ook in de overgangperiode reeds te beschouwen als zelfstandige bestuursorganen (met een privaatrechtelijke rechtsvorm). Dat is thans ook het geval ingevolge hoofdstuk III van de huidige Spoorwegwet. Het formele sturingskader voor deze drie organisaties, dat in de voorgestelde wet is vastgelegd, is in het overgangsrecht dat geldt tot 1 januari 2005 dan ook zoveel mogelijk vormgegeven overeenkomstig de aanwijzingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De omvorming van de drie bestaande organisaties, met ca. 2500 werknemers, naar één organisatie zal de nodige tijd en energie kosten, inclusief het overleg en de advisering van de kant van ondernemingsraden. Het sturingskader is overigens volledig in overeenstemming met de eis van bestuurlijke onafhankelijkheid, zoals neergelegd in richtlijn 91/440/EEG.

De door de Algemene Rekenkamer in zijn advies over de voorgestelde wet gesignaleerde risico's van tijdens de overgangperiode eventueel optredende conflicten en communicatiestoornissen tussen de uitvoeringsorganisaties kunnen worden aangepakt door goed relatiemanagement vanuit het ministerie en zo nodig het gebruikmaken van de mogelijkheid tot het vaststellen van regels op grond van het oorspronkelijke artikel 68, thans artikel 82. Mocht dat onvoldoende basis zijn voor passende maatregelen, dan biedt het wetsvoorstel in artikel 135, tweede lid, de grondslag voor algemeen verbindende regels met betrekking tot hun onderlinge samenwerking. Het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat een overkoepelende structuur voor de drie uitvoeringsorganisaties een wettelijke basis behoeft, wordt door de regering in algemene zin onderschreven. Voor een overkoepelend bestuursorgaan – tussen de minister en de uitvoeringsorganisaties in, met formele bevoegdheden – zou in beginsel een specifieke wettelijke basis nodig zijn. De regering ziet – uitgaande van de beschikbare bijsturingmogelijkheden – thans geen aanleiding voor een afzonderlijk overkoepelend bestuursorgaan. Wel zal worden bevorderd dat uitgaande van de gemeenschappelijke belangen er een gestructureerde samenwerking tussen de drie betrokken uitvoeringsorganisaties tot stand zal komen, bij voorbeeld in de vorm van een samenwerkingsorganisatie. Daarin zullen in eerste instantie ook potentiële problemen kunnen worden opgelost. In het kader van het proces van uitplaatsing en ontvlechting van de taakorganisaties zal hieraan aandacht worden geschonken.

3. Europees en internationaal kader

3.1 De verhouding tot bestaande Europese regelgeving

De verhouding met de belangrijkste, thans geldende, Europese regelgeving met betrekking tot spoorwegen is de volgende.

Richtlijn 91/440/EEG¹ heeft uitwerking gekregen op diverse punten in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat op verschillende, in deze memorie nader aangegeven, onderdelen verder dan genoemde richtlijn voorschrijft. Het wetsvoorstel heeft de met de richtlijn beoogde (bestuurlijke) onafhankelijkheid van de spoorwegondernemingen als uitgangspunt. Bestuurlijke en juridische scheiding van beheer en exploitatie van de vervoersdiensten heeft als gevolg van de oprichting van de taakorganisaties inmiddels plaatsgevonden. Voorts zijn overeenkomstig richtlijn 91/440/EEG sinds de wijziging van de Spoorwegwet in 1995 voor de toegang tot de spoorwegnetten geen belemmeringen meer voor internationaal gecombineerd goederenvervoer. Aan richtlijn 95/18/EG, betref-

¹ Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG L 237).

fende de bedrijfsvergunning, wordt uitvoering gegeven in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. Aan richtlijn 95/19/EG wordt uitvoering gegeven in hoofdstuk 4 (capaciteitstoewijzing en gebruiksvergoeding).

Ten aanzien van het Trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem is richtlijn 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235) tot stand gekomen. Op basis van deze richtlijn worden in de zogenaamde TSI's (technische specificaties inzake interoperabiliteit) voorschriften gegeven met betrekking tot infrastructuur, energie, besturing en seingeving, rollend materieel, onderhoud, milieu, exploitatie en gebruikers. De thans in de huidige Spoorwegwet opgenomen regeling die strekt tot implementatie van richtlijn 96/48/EG is in de voorgestelde wet geïncorporeerd. Naar aanleiding van opmerkingen van de NS Groep over de implementatie van deze richtlijn in de voorgestelde wet kan erop worden gewezen dat ingevolge de wet van 8 juli 1999¹ een nieuw hoofdstuk IIa in de bestaande Spoorwegwet is opgenomen, dat met ingang van 24 december 1999 in werking is getreden. Krachtens dat hoofdstuk is inmiddels ook het Besluit interoperabiliteit transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem vastgesteld en in werking getreden. Uit dat besluit en de nota van toelichting bij dat besluit wordt duidelijk welke juridische status de technische specificaties inzake interoperabiliteit hebben, waarnaar de NS Groep vroeg en op welke wijze aangemelde instanties worden erkend. De implementatie van deze richtlijn is inmiddels in het onderhavige wetsvoorstel geïntegreerd met de overige regelgeving ten aanzien van infrastructuur, voertuigen en onderdelen daarvan.

3.2 De verhouding tot nieuwe Europese en internationale regelgeving

Het Infrastructuurpakket spoor

Ten aanzien van in voorbereiding zijnde communautaire regelgeving met betrekking tot spoorwegen kan het volgende worden opgemerkt. Op 28 maart 2000 is door de Raad van de Europese Unie een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld ten aanzien van drie ontwerprichtlijnen inzake de spoorwegen, het zogenoemde «infrastructuurpakket spoor».² Doel van dit pakket van ontwerprichtlijnen is de Europese spoorwegen nieuw leven in te blazen. De neergang van het spoorwegvervoer, met name van het goederenvervoer, moet een halt worden toegeroepen door het scheppen van gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling van een dynamisch, concurrerend en klantgericht systeem. De huidige congestie van de weginfrastructuur, die tot veiligheids- en milieuproblemen leidt, maakt het noodzakelijk de spoorwegen te revitaliseren. Om te voorkomen dat het spoorvervoer binnen enkele jaren volledig vastloopt, moet er op meer rationele wijze van de spoorwegen gebruik worden gemaakt. Het gaat bij die richtlijnen niet om het scheppen van meer markttoegang, maar om het stellen van voorwaarden voor een beter gebruik van de spoorinfrastructuur. Het pakket omvat de volgende ontwerprichtlijnen:

- a. Een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap. Deze richtlijn strekt tot een verdere invulling van de onafhankelijke status van de infrastructuurbeheerder. Tevens wordt voorzien in een gescheiden winst- en verliesrekening van infrastructuurbeheerder en exploitant(en), met een verdere splitsing naar personen- en goederenvervoer.
- b. Een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 95/18/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen. Op grond van deze richtlijn zullen vergunningen niet meer alleen voor bepaalde categorieën internationaal spoorvervoer, maar voor alle spoorvervoer gelden.

¹ Wet van 8 juli 1999, houdende aanpassing van de Spoorwegwet in verband met uitvoering van richtlijn nr. 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235) (Stb. 320).

² Zie: het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 41/2000 door de Raad vastgesteld op 28 maart 2000 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2000/.../EG van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (2000/C 288/01), het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 27/2000 door de Raad vastgesteld op 28 maart 2000 met het oog op de aanneming van een Richtlijn 2000/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van... tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG 2000, C 178/02), het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 28/2000 door de Raad vastgesteld op 28 maart 2000 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2000/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van... inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PbEG 2000, C 178/03). Zie voorts: Kamerstukken II 1998/99, 21 501-09, nrs. 87 t/m 89 en 94 t/m 95 alsmede 22 112, nr. 103, blz. 7.

- c. Een richtlijn van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering. Deze nieuwe richtlijn inzake de gebruiksvergoeding en capaciteitstoewijzing dient mede ter vervanging van richtlijn 95/19/EG. De vast te stellen gebruiksvergoeding voor het spoor dient volgens het voorstel onder andere kosten-gerelateerd te zijn, waarbij externe kosten kunnen worden verdisconteerd, evenals de schaarste van de infrastructuur. De richtlijn betreft voorts spelregels voor het verdelen en reserveren van treinpaden. Beoogd wordt te komen tot een transparant en onafhankelijke capaciteitstoewijzing. Binnen een Europees kader kunnen de lidstaten zelf regels stellen voor het verdelen van capaciteit over de verschillende vervoerssegmenten.

De ontwerprichtlijnen bevatten een wezenlijke stap vooruit om de spoorwegen Europees verder te ontwikkelen, maar de vooruitgang is minder substantieel dan de regering wenste. De strekking van het infrastructuurpakket kan als volgt worden omschreven. De markttoegang wordt vrijgegeven op het Trans European Rail Freight Network (TERFN) met aansluitend vervoer. Markttoegang tot het netwerk wordt gegarandeerd, ongeacht de exploitatiewijze van de spoorwegonderneming die op een markt wil opereren. Die vrijheid geldt ook voor toegang tot terminals en havens en de aan de spooractiviteiten verbonden dienstverlening ter plaatse. In een van de overwegingen wordt opgenomen, dat lidstaten bij het verlenen van verdergaande rechten deze mogen beperken tot vervoerders uit lidstaten waar soortgelijke rechten worden verleend, mits deze beperking verenigbaar is met het EG-verdrag (reciprociteit). Naast de reeds verplichte scheiding van de balansen moeten nu ook de winst- en verliesrekeningen worden gescheiden. Daarnaast moeten de «essentiële functies voor gelijkwaardige en non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur» als hoofdregel worden toebedeeld aan organen die geen spoorwegactiviteiten bedrijven. Deze «essentiële functies» omvatten: voorbereiding van beslissingen en het nemen daarvan voor vergunningen voor spoorwegondernemingen (inclusief het verlenen van individuele vergunningen), beslissingen over toewijzen van treinpaden (inclusief de beoordeling van beschikbaarheid van treinpaden en het toewijzen van individuele treinpaden), beslissingen over infrastructuurheffingen en vaststellen van veiligheidsstandaarden. Binnen dit kader mogen bij de uitvoering wel spoorwegondernemingen worden ingeschakeld. Op Nederlands voorstel is opgenomen, dat tegen beslissingen in dit kader beroep mogelijk is bij een toezichthouder die in iedere lidstaat zal worden aangewezen. Bij wijze van uitzondering is de scheiding van essentiële functies niet nodig, indien een onafhankelijke toezichthouder controleert dat de toegang tot de infrastructuur neutraal en non-discriminatoire geschiedt. De Commissie zal na vier jaar evalueren of dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo is. Ten aanzien van het niveau van de heffingen voor de infrastructuur is het principe van de marginale kosten vastgelegd. Echter, hierop zijn toeslagen mogelijk. Tevens is in de tekst volledige dekking van de infrastructuurkosten ook als doelstelling opgenomen, zij het met de beperking «voor zover de marktsituatie het kan dragen». De precieze strekking hiervan zal in de praktijk nog moeten blijken. De mogelijkheid om kortingen te verlenen is beperkt tot alleen de echte besparing op administratieve kosten; grote kwantumkortingen zouden namelijk kleine nieuwe marktpartijen direct in een slechte concurrentiepositie plaatsen. Infrastructuurbeheerders moeten samenwerken en moeten internationale treinpaden aanbieden. Tevens moeten zij «verbeterplannen» maken, indien er sprake is van overbelaste spoorinfrastructuur. Er is een duidelijke procedure vastgelegd voor het indienen van aanvragen voor treinpaden. Ontevreden aanvragers krijgen een snelle beroepsmogelijkheid. Er komt een mogelijkheid bij de Commissie zaken aan de orde te stellen, indien een lidstaat meent dat de richtlijnen niet goed worden toegepast. Tevens komt er, althans volgens het gemeen-

schappelijk standpunt, een *European Rail Observatory System*, waarin de Commissie experts uit de lidstaten en het veld betreft bij de voorbereiding van verdere initiatieven. Uitzonderingsregels voor het invoeren van (delen van) het infrastructuurpakket werden opgenomen voor spoorwegondernemingen in Ierland en Griekenland (met een reciprociteitsconditie) en voor het vervoer door de Kanaaltunnel. Op 5 juli 2000 heeft het Europees Parlement in tweede lezing een wetgevingsresolutie ten aanzien van deze ontwerprichtlijnen vastgesteld. Gelet op de strekking van de daarin voorgestelde amendementen, kan ervan worden uitgegaan dat het onderhavige wetsvoorstel niet behoeft te worden aangepast aan een eventuele wijziging van deze ontwerprichtlijnen in de tweede lezing. Thans vindt tussen het Europees Parlement en de Raad in het kader van het bemiddelingscomité als bedoeld in artikel 251 EG de zogenoemde conciliatieprocedure plaats.

In het wetsvoorstel is aangesloten bij de hiervoor bedoelde gemeenschappelijke standpunten¹. De richtlijnen geven zodanige gedetailleerde regels over de organisatie van het beheer, de bedrijfsvergunning, de capaciteitstoeiwijzing en de gebruiksvergoeding, dat het niet zinvol zou zijn bij dit wetsvoorstel ten aanzien van die onderwerpen uitsluitend uit te gaan van de beperkte Europese voorschriften die thans gelden. Een zodanige benadering zou dan immers binnen zeer korte tijd nopen tot een ingrijpende wijziging van de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet met het oog op de implementatie van die nieuwe richtlijnen. Voor wat betreft de positionering van de taakorganisaties wordt met het wetsvoorstel derhalve uitvoering gegeven aan de eisen die zijn neergelegd in de voorgestelde wijziging van richtlijn 91/440/EEG ten aanzien van de bestuurlijke onafhankelijkheid van de beheerder. De ontwerprichtlijn tot wijziging van richtlijn 95/18/EG zal worden geïmplementeerd in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. De ontwerprichtlijn inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering zal ten dele worden geïmplementeerd in de hoofdstukken 3 en 4 van de voorgestelde wet en voor het overige in de uitvoeringsregelgeving op grond van die hoofdstukken.²

Op één onderdeel zal de implementatie van deze richtlijnen mogelijk nog nopen tot een beperkte aanpassing van de formele wetgeving. Zo is in een beroep op een nieuwe *afzonderlijke* toezichthouder voor het toezicht op de taakorganisaties in het wetsvoorstel niet voorzien; de instelling van een nieuwe, afzonderlijke instantie is een variant die de ontwerprichtlijn mogelijk maakt. In dit wetsvoorstel is evenwel, in overeenstemming met de geldende richtlijn en de bestaande Spoorwegwet, beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven opengesteld.

Voor wat de voorgeschreven non-discriminatoire toegang tot faciliteiten betreft, zal wetgeving worden voorbereid in aanvulling op het bestaande wettelijk verbod van misbruik van economische machtsposities³. Ter zake zij korthedshalve verwezen naar de hierover bij afzonderlijke brief aan de Tweede Kamer vermelde voornemens.⁴

De interoperabiliteitsrichtlijn conventioneel spoor

Ten aanzien van het conventionele Trans-Europese spoorwegsysteem is een vergelijkbare richtlijn in procedure als de bestaande richtlijn 96/48/EG betreffende het Trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem. Hoewel deze richtlijn met betrekking tot conventioneel spoor nog in procedure is, wordt het aannemen van deze richtlijn op korte termijn verwacht (in de tweede helft van 2000).⁵ Om die reden is ervoor gekozen de implementatie van die richtlijn in dit wetsvoorstel mee te nemen en de desbetref-

¹ Zie: het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 27/2000 door de Raad vastgesteld op 28 maart 2000 met het oog op de aanneming van een Richtlijn 2000/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van... tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG 2000, C 178/02), het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 28/2000 door de Raad vastgesteld op 28 maart 2000 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2000/.../EG van het Europees Parlement en de Raad van... inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PbEG 2000, C 178/03) en het gemeenschappelijk standpunt (EG) nr.

² Zodra de richtlijnen definitief zijn vastgesteld (naar verwachting vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer) zal ook de considerans van het wetsvoorstel in overeenstemming worden gebracht met Aanwijzing 119 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Zie artikel 24 van de Mededingingswet.

⁴ Brief van 17 oktober 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 22 026, nr. 124.

⁵ Zie de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 10 juli 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 21 501-09, nr. 115), o.a. inzake het desbetreffende gemeenschappelijk standpunt door de Raad vastgesteld op 28 juni 2000.

fende regelgeving te integreren met de overige regelgeving ter zake van infrastructuur en voertuigen.

Het nieuwe COTIF-verdrag

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is aandacht geschonken aan de wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF)¹. Naast Nederland zijn nog 38 overwegend Europese staten, waar onder alle lidstaten van de EU, bij dit verdrag aangesloten. Bij Protocol van 3 juni 1999² is dit verdrag gewijzigd. Dit protocol is door Nederland ondertekend en zal binnenkort aan de goedkeuringsprocedure worden onderworpen. Naar verwachting zal deze verdragswijziging in 2003–2004 in werking kunnen treden.

Voor wat betreft de regeling van de rechtsverhouding tussen vervoerder en spoorweginfrastructuurbeheerder geeft het nieuwe COTIF een aantal uniforme regels in de zogenoemde CUI-bijlage³. Deze regels veronderstellen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst tussen vervoerder en beheerder. De voorgestelde nieuwe Spoorwegwet gaat uit van een publiekrechtelijke, non-discriminatoire regeling van de verhoudingen tussen de beherende overheid en de vervoerders. De wijze waarop het onderhavige wetsvoorstel aansluit op deze verdragsbijlage wordt thans met de bestaande verdragsorganisatie (OTIF) besproken. In het kader van de verdere parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, dan wel bij goedkeuringsprocedure van het verdrag zal van de opvatting van de COTIF en het ter zake gevoerde overleg verslag worden gedaan.

Een van de in het protocol opgenomen wijzigingen van het COTIF-verdrag betreft het invoeren van een stelsel van technische harmonisatie.⁴ Samengetvat komt dit nieuwe stelsel erop neer dat voor het spoorverkeer tussen de verdragsstaten alleen spoorvoertuigen gebruikt mogen worden die – in het algemeen en na een overgangstermijn – aan bepaalde technische normen en voorschriften voldoen. Eveneens dient de voor dit internationale spoorverkeer gebruikte infrastructuur aan bepaalde technische normen en voorschriften te voldoen. Doel hiervan is de onbelemmerde toegang tot de infrastructuur en de vrije circulatie van spoorvoertuigen te bevorderen. In dit verband kan nog vermeld worden dat dit onderdeel van de herziening van het COTIF-verdrag in overleg met de Europese Commissie is opgesteld. Ten einde eventuele strijdigheid met toekomstige Europese regelgeving op dit gebied te voorkomen, is de Europese Commissie als waarnemer zeer intensief bij dit onderdeel betrokken geweest. De reden hiervoor is dat ingevolge het EG-verdrag de Gemeenschap ook bevoegd is op het gebied van de harmonisatie van de technische normen alle maatregelen te treffen die nodig kunnen blijken om de interoperabiliteit van de Trans-Europese netwerken te verzekeren. Van deze bevoegdheid heeft de Gemeenschap reeds gedeeltelijk gebruik gemaakt door voor de interoperabiliteit van het hoge-snelheidsspoorwegsysteem voorschriften te geven; voor de interoperabiliteit van het conventioneel vervoer zal, zoals hiervoor beschreven, binnenkort een vergelijkbare kaderrichtlijn worden vastgesteld. In het gewijzigde COTIF is de mogelijkheid opgenomen dat (technische) voorschriften van de EU overgenomen kunnen worden.

Daarnaast is in het gewijzigde COTIF opgenomen dat regionale organisaties voor economische samenwerking (lees: de EU) tot het verdrag kunnen toetreden. De toelating van het internationaal rollend materieel geschiedt thans door de nationale spoorwegondernemingen op basis van onderlinge overeenkomsten en met toepassing van door deze ondernemingen in internationaal verband opgestelde technische voorschriften. Deze taak zal door de lidstaten van de COTIF worden overgenomen. Bij de goedkeu-

¹ Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer, met Protocol en Bijlagen, Bern, 9 mei 1980. De tekst van het Verdrag is geplaatst in Trb. 1980, 160. Zie ook Trb. 1981, 211. Vertaling: zie Trb. 1981, 211. Voor het op 20 december 1990 te Bern tot stand gekomen Protocol 1990 houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980 zie ook Trb. 1997, 19.

² Protocol 1999 inzake de herziening van het Verdrag betreffende het Internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980; Vilnius, 3 juni 1999 (Trb. 2000, 70).

³ Uniforme Regelen betreffende de overeenkomst inzake het gebruik van de infrastructuur bij internationaal spoorwegvervoer (CUI – Aanhangsel E bij het verdrag); Règles uniformes concernant le contrat d'utilisation de l'infrastructure en trafic international ferroviaire (CUI – Appendice E à la Convention).

⁴ Règles uniformes concernant l'admission technique de matériel ferroviaire destiné à être utilisé en trafic international (ATMF).

ring wordt dan getoetst of het spoorvoertuig voldoet aan de gestelde technische normen en voorschriften. In tegenstelling tot de goedkeuring voor het nationaal verkeer kent dit internationale systeem van toelating twee fasen, namelijk of de goedkeuring van een bepaald prototype (met daarna een vereenvoudigde procedure van goedkeuring van een overeenkomstig dat prototype gebouwd spoorvoertuig) dan wel de goedkeuring van een specifiek spoorvoertuig. Complementair in dit stelsel is het beginsel van de onderlinge erkenning van de verleende goedkeuringen. Met andere woorden: de andere verdragsstaten dienen in dat stelsel een goedgekeurd spoorvoertuig zonder hernieuwd onderzoek toe te laten op hun infrastructuur. Uit een oogpunt van interoperabiliteit is dit systeem ook van toepassing op de infrastructuur dan wel onderdelen daarvan (verkeersleidings- en beveiligingssystemen).

4. De algemene eisen ten aanzien van de spoorwegonderneming

4.1 Aansluiting op Europese regelgeving

Het wetsvoorstel regelt de eisen waaraan een in Nederland gevestigde spoorwegonderneming dient te voldoen om in het bezit van een bedrijfsvergunning te komen. Ingevolge de voorgestelde wet heeft de spoorwegonderneming een bedrijfsvergunning nodig. Dit is in hoofdlijnen een voortzetting van de regeling van de zogenoemde exploitatievergunning in hoofdstuk III van de huidige Spoorwegwet. Die regeling strekt tot implementatie van richtlijn 95/18/EG en richtlijn 95/19/EG. De bedrijfsvergunning is voor wat betreft bepaalde categorieën internationaal personen- en goederenvervoer verplicht gesteld op grond van richtlijn 95/18/EG. In dit wetsvoorstel geldt deze vergunningplicht ook voor iedere andere onderneming die gebruik maakt van de hoofdspoorwegen. Dit betekent dat ook voor al het andere (openbaar en besloten) personen- en goederenvervoer een bedrijfsvergunning nodig is. Hiermee wordt aangesloten op het in paragraaf 3.2 bedoelde gemeenschappelijk standpunt inzake de uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 95/18/EG. Het gaat bij het hiervoor genoemde vervoer om vervoersmarktgericht gebruik van de hoofdspoorwegen.

Daarnaast is de vergunningplicht uitgebreid tot niet-vervoersmarktgerichte activiteiten. Dit betreft vervoer als hulpmiddel voor een kernactiviteit niet zijnde spoorwegvervoer. Voorbeelden daarvan zijn vervoer van bouwmaterialen door aannemers, het verplaatsen van leeg materieel door onderhoudsbedrijven en niet-commercieel vervoer door spoorweghobbyisten. Deze uitbreiding van de reikwijdte van de vergunningplicht is gericht op het bevorderen van een verantwoord ondernemerschap en het verantwoord gebruik van hoofdspoorwegen.

Verder biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid in het buitenland, niet zijnde een lidstaat, aan een aldaar gevestigde spoorwegonderneming door het aldaar bevoegde gezag verleende documenten gelijk te stellen met gegevens die in het kader van de vergunningvereisten worden gevraagd en de mogelijkheid te verklaren dat door die betrokken spoorwegonderneming wordt voldaan aan de vergunningvereisten.

4.2 Aard en strekking van een bedrijfsvergunning

De bedrijfsvergunning regelt de toegang tot het beroep van spoorwegondernemer. Deze vergunning geeft op zich nog geen toegang tot de hoofdspoorweg, maar is wel een noodzakelijke voorwaarde om hiervoor in aanmerking te kunnen komen. In het wetsvoorstel zijn ook andere voorwaarden voor de feitelijke toegang aangegeven. Het gaat dan vooral om het bezit van een veiligheidsattest voor het desbetreffende traject, om het

kunnen beschikken over toegelaten voertuigen en gekwalificeerde bemanning en om de toewijzing van de capaciteit. Daarnaast is op grond van de (voorgestelde) Concessiewet personenvervoer per trein voor het openbaar personenvervoer per trein een concessie vereist¹, voor zover het hierbij niet gaat om internationaal vervoer dat wordt verricht door internationale samenwerkingsverbanden.

Het onderhavige, op de Europese regelgeving gebaseerde, vergunningsstelsel is opgezet ten einde voorafgaande aan de start van de activiteiten op de hoofdspoorwegen te kunnen beoordelen of een spoorwegonderneming naar behoren kan functioneren en aan de verplichtingen kan voldoen die zijn verbonden aan het verrichten van deze activiteiten.

Zoals al gesteld, zijn te onderscheiden vervoersmarktgericht en niet-vervoersmarktgericht gebruik van de infrastructuur. De vergunningsvereisten voor de bedrijfsvergunning zijn toegesneden op vervoersmarktgericht gebruik in het openbaar en besloten personen- en goederenvervoer. Het doel bij de gestelde eisen is om een betrouwbare, adequate en veilige dienstverlening jegens de reiziger of verlader en derden te waarborgen. Daarnaast dient de wettelijke aansprakelijkheid bij ongeval door spoorwegondernemingen te zijn gedekt. Door het stellen van deze eisen wordt de bedrijfstak van spoorwegondernemingen tevens beschermd tegen bedrijven die de concurrentieverhoudingen binnen de bedrijfstak en de verhoudingen in commerciële relaties kunnen verstoren door malafide praktijken. Bij niet-vervoersmarktgericht gebruik kunnen bepaalde eisen minder zwaar wegen of buiten toepassing gelaten worden. Daarvoor kan volgens het wetsvoorstel een beperkte vergunning worden afgegeven voor bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven soorten van gebruik van de hoofdspoorweg. Een bedrijfsvergunning voor vervoersmarktgericht gebruik kan worden verleend als door de aanvragende onderneming is voldaan aan de vereisten van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en dekking van de uit wettelijke aansprakelijkheid voortvloeiende risico's.

De Branchevereniging van Spoorvervoerders acht de bedrijfsvergunning overbodig: gelet op de kapitaalintensieve bedrijfstak behoeven er geen extra eisen aan de financiële draagkracht gesteld te worden en de veiligheidseisen kunnen in het veiligheidsattest worden geregeld. De reactie hierop luidt, dat in de eerste plaats het vereiste van de bedrijfsvergunning onvermijdelijk is op grond van richtlijn 95/18/EG, met name nu de werking van deze richtlijn in de nabije toekomst niet meer beperkt zal zijn tot internationaal vervoer, zoals hierboven uiteengezet. Bovendien brengt het feit dat de branche kapitaalintensief is, niet automatisch mee dat iedere spoorwegonderneming zonder meer voldoende toegerust is om grote financiële risico's, zoals aanspraken van reizigers of derden, het hoofd te bieden. Ten aanzien van een overlap met het veiligheidsattest geldt, dat de veiligheidseisen in de bedrijfsvergunning vooral betrekking hebben op de organisatie van de spoorwegonderneming, terwijl de veiligheidseisen in het veiligheidsattest verder gaan en concreter zijn, meer toegesneden zijn op het veilig kunnen deelnemen aan het spoorverkeer in de praktijk.

De bedrijfsvergunning voor vervoersmarktgericht vervoer, waarbij aan alle bij of krachtens artikel 26, eerste lid, van de wet vastgestelde vergunningsvereisten is voldaan, is geldig voor alle soorten gebruik van de hoofdspoorweg. Met een dergelijke onbeperkte vergunning kan de desbetreffende onderneming ook niet-vervoersmarktgericht vervoer verrichten, het gebruik waarvoor met een beperkte bedrijfsvergunning zou kunnen worden volstaan.

¹ Op basis van de thans geldende wetgeving is een vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat vereist.

Een beperkte vergunning geldt alleen voor het soort gebruik van de hoofdspoorweg waarvoor de vergunning is verleend. Door de introductie van deze beperkte bedrijfsvergunning worden ongewenste effecten van de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van het vergunningstelsel als zodanig weggenomen. Tot niet-vervoersmarktgerichte activiteiten wordt gerekend het vervoer dat als hulpmiddel dient voor een kernactiviteit niet zijnde spoorwegvervoer. Bij dit gebruik is het niet noodzakelijk de onderneming volledig te toetsen aan alle eisen die betrekking hebben op het waarborgen van een adequate dienstverlening jegens reiziger of verlader. Derhalve is hier gekozen voor de mogelijkheid van een beperkte bedrijfsvergunning. Langs deze weg kan ook tegemoetgekomen worden aan de problemen die Historisch Railvervoer Nederland signaleert voor toeristische treinen en museumtreinen.

4.3 De verlening van een bedrijfsvergunning

De bedrijfsvergunning wordt op aanvraag door de Spoorwegbeheersorganisatie voor onbepaalde tijd verleend, al dan niet beperkt tot bepaald gebruik en al dan niet voorzien van nadere voorschriften. De Spoorwegbeheersorganisatie kan ambtshalve of op aanvraag van de vergunninghouder de vergunning wijzigen of de voorschriften aanpassen. Wanneer niet langer aan de vergunningvereisten wordt voldaan, schorst Spoorwegbeheersorganisatie de bedrijfsvergunning of trekt deze in

4.4 Veranderingen ten opzichte van de huidige situatie

De bedrijfsvergunning is vergelijkbaar met de bestaande «exploitatievergunning». Dit wetsvoorstel betekent een uitbreiding van de verplichting tot het in bezit hebben van een vergunning omdat de verplichting niet meer is beperkt tot bepaalde categorieën internationaal personen- en goederenvervoer, maar verplicht is voor alle ondernemingen die op de hoofdspoorwegen willen rijden.

In de Wet personenvervoer 2000 is geregeld dat een ondernemer een vergunning voor openbaar vervoer per trein nodig heeft. Die vergunning is beperkt tot de in de vergunning aangegeven trajecten. Voor het besloten personenvervoer en voor het goederenvervoer per spoorvoertuig is er volgens de huidige wetgeving geen enkele vergunningplicht, met uitzondering van de vergunning als bedoeld in richtlijn 95/18/EG. Wel geldt nu krachtens de overeenkomst «Over de Wissel» voor de toegang tot de Nederlandse spoorweginfrastructuur voor alle categorieën vervoersdiensten dat de vervoerder in het bezit is van een door de Minister van Verkeer en Waterstaat te verlenen erkenning als spoorwegonderneming. Deze de facto geldende erkenningsregeling zal met de inwerkingtreding van de voorgestelde wet komen te vervallen. Voor de toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur zal overigens geen zogenoemde toegangsovereenkomst meer worden verlangd.

Na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet komen de krachtens de Wet personenvervoer verleende vergunningen voor openbaar vervoer per trein na drie maanden te vervallen en moet een vergunning krachtens artikel 26 worden aangevraagd. Indien laatstgenoemde vergunning vóór het verstrijken van de termijn van drie maanden is aangevraagd, blijft de vergunning krachtens de Wet personenvervoer nog gelden totdat onherroepelijk is beslist op de vergunning krachtens artikel 26. Hetzelfde geldt voor de door de minister afgegeven erkenning als spoorwegonderneming. Deze overgangsregeling is opgenomen in artikel 152 van het wetsvoorstel.

5. Eisen ten aanzien van voertuigen en personeel

5.1 Algemeen

In de thans geldende spoorwegwetgeving is niet alleen de zorg voor de voertuigen en het personeel in belangrijke mate een zaak voor de spoorwegonderneming, maar heeft deze ook een grote vrijheid ter zake eigen normen te stellen. Deze figuur laat zich wel verklaren uit de ontwikkeling van het spoorwegbedrijf in de vorige eeuw. In de praktijk kwam het er op neer, dat spoorwegondernemingen vervoer gingen verrichten, in de eerste plaats op hun eigen infrastructuur. De wet gebod hen wel andere ondernemingen op eigen infrastructuur toe te laten. Men was echter in beginsel baas in eigen huis en droeg daarvoor ook de verantwoordelijkheid. Niettemin zag de overheid toe op het doen en laten van die ondernemingen en kon in veel gevallen van instemming of afkeuring blijk geven. In de voorgestelde wet ontstaat op dit punt een andere situatie. Er wordt van rijkswege voorzien in de beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur. En elke onderneming die daarvoor belangstelling toont, kan in principe toegelaten worden tot die infrastructuur. Natuurlijk zijn er beperkingen, bijvoorbeeld wegens een schaarste aan capaciteit op een baanvak waar men wil gaan rijden, maar ook worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de onderneming. In het kader van de bedrijfsvergunning wordt daaraan aandacht besteed. Daarbij wordt globaal nagegaan of van de onderneming die een bedrijfsvergunning wil verwerven verwacht mag worden dat deze de veiligheid voldoende in het oog zal houden. Zo wordt ook voorkomen dat in zee wordt gegaan met een vervoerder die geen enkele garantie lijkt te zullen bieden op veiligheidsgebied.

5.2 Het veiligheidsattest en het veiligheidszorgsysteem

Wanneer de bedrijfsvergunning is aangevraagd of verkregen, zal de betrokken vervoerder moeten aantonen dat hij een goede organisatie heeft opgezet waarin op aanvaardbare wijze rekening is gehouden met mogelijke veiligheidsrisico's. Een dergelijke opzet blijkt uit de presentatie door de onderneming van een adequaat zogenoemd veiligheidszorgsysteem. In een dergelijk systeem komen alle risico's en de daarbij te nemen voorzorgen en maatregelen tot uitdrukking. Blijkt inderdaad dat een behoorlijk veiligheidszorgsysteem voorhanden is, toegespitst op het rijden met het betrokken materieel op het toegewezen baanvak en is er daarbij voor gezorgd, dat de veiligheidstaken worden verricht door daartoe vakbekwaam personeel, dan wordt ingevolge de voorgestelde wet aan de vervoerder door de Spoorwegbeheersorganisatie een veiligheidsattest verleend. Het is hem nu toegestaan daadwerkelijk te gaan rijden. In de praktijk zal een vervoerder vaak eerst willen proefrijden, zij het zonder vracht of zonder passagiers. In dat geval kan een proefattest worden verleend, waarmee vooruitlopend op het definitief een aanvang nemen van de voorgenomen dienst, onder bepaalde nader te stellen voorwaarden voor dergelijke proefritten toestemming wordt gegeven.

Vergeleken met de praktijk van de thans geldende spoorwegwetgeving, lijkt er op het punt van de veiligheid op het eerste gezicht veel te zullen veranderen. Deze indruk is evenwel onjuist. De systematiek van een veiligheidszorgsysteem wordt thans ook reeds toegepast op de nieuwe vervoerders en bovendien sinds enige tijd ook op de bestaande vervoerders zoals Railion en NSR. Een aantal elementen dat nu in het wetsvoorstel zichtbaar wordt, was in de huidige wetgeving min of meer verhuld, onder meer omdat zij aan de spoorwegonderneming werden overgelaten. Als voorbeeld kan worden genoemd de opleiding van personeel met een veiligheidstaak en het toelaten van (nieuw) materieel. De spoorwegonderneming had hiervoor interne regels die in sommige gevallen welis-

waar door de rijksoverheid waren goedgekeurd en waarop de rijksoverheid toezicht uitoefende, maar het betrof interne bedrijfsregelingen. Zolang NS praktisch gesproken de enige spoorwegonderneming was, die bovendien op eigen infrastructuur reed, was dit niet bezwaarlijk. Maar – zoals gezegd – met de komst van nieuwe spoorwegondernemingen en voorts in verband met de invoering van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het beheer van de infrastructuur, is er een nieuwe situatie. Een groot aantal maatregelen en voorzieningen zoals die thans – en meestal met succes – binnen het NS-concern van toepassing zijn, maatregelen en voorzieningen die vaak nauw samenhangen met de karakteristieken van de spoorweginfrastructuur hier te lande, moeten opnieuw vastgesteld worden maar nu als uitvoeringsregelingen op basis van de voorgestelde wet. Er is vanaf gezien om een geheel nieuw systeem voor de bedrijfsprocessen op de rails te ontwerpen. Hetgeen nu (min of meer) onder de vlag van NS al jaren functioneert, geeft geen aanleiding de voorschriften in materiële zin geheel te vervangen door iets nieuws.

Het ligt, gelet op het vorenstaande, in de bedoeling de bestaande voorschriften en uitvoeringsregelingen inzake spoorwegveiligheid zo veel mogelijk te handhaven, met dien verstande dat deze op een aantal punten aan de nieuwe situatie zullen worden aangepast. Voorts zullen naar verwachting een aantal voorschriften uit het Reglement Railverkeer overgenomen worden. De huidige uitvoeringswetgeving van de bestaande Spoorwegwet is bovendien niet erg toegankelijk. Het is de bedoeling dat er met de invoering van de nieuwe Spoorwegwet een moderne, overzichtelijke uitvoeringswetgeving tot stand komt. Aan Railned is in dat verband de opdracht verstrekt een handboek voor de uitvoering op te stellen, vooral ook om op uitvoeringsniveau de overgang naar de nieuwe regelgeving te vereenvoudigen.

Zoals aangegeven in de Kadernota railveiligheid, zijn de uitgangspunten van de uitvoeringsregelgeving voor de railveiligheid:

- dat er een kader wordt geboden waarbinnen onder andere veiligheidsregels en -normen specifiekere kunnen worden geformuleerd in onderliggende regelgeving;
- dat de toetsing aan de veiligheidsnormen op het gebied van materieel, personeel en organisatie onderdeel vormt van de toelating van een vervoerder op de rails;
- dat de veiligheidseisen voor verschillende vervoerbedrijven objectief toe te passen en te handhaven zijn ofwel non-discriminatoir zijn;
- dat er eenzelfde systematiek wordt ontwikkeld voor de veiligheid van tramverkeer, metro en light rail, met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de andere overheden hiervoor (zie § 2.2.2 van de nota).

5.3 Eisen ten aanzien van spoorvoertuigen en interoperabiliteit van voertuigen en infrastructuur

Van wezenlijk belang voor de realisering van het beleid met betrekking tot het vervoer per spoor zowel van de Nederlandse regering als van de Europese Unie en van de staten die partij zijn bij het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer, COTIF, is – naast het hiervoor bij punt 3.2 vermelde «infrastructuurpakket» – een spoorweginfrastructuur waarover het verkeer veilig verloopt en in geval van internationaal verkeer tevens zonder onderbreking aan de grenzen (interoperabiliteit) verloopt en daarnaast rollend materieel dat veilig is en dat met deze infrastructuur compatibel is. Een en ander vereist strenge technische eisen aan de infrastructuur en de uitrusting daarvan en harmonisatie van deze eisen in de lidstaten van de Europese Unie en in de staten die partij zijn bij het COTIF-verdrag, voorts strenge technische eisen aan het rollend materieel en de

uitrusting daarvan en harmonisatie van deze eisen in deze staten en tenslotte een afstemming van deze technische eisen van infrastructuur en van rollend materieel op elkaar. Daarnaast is van wezenlijk belang dat infrastructuur en rollend materieel en uitrusting van beide gedurende het gebruik daarvan bij voortdurend aan deze eisen blijven voldoen. Gedegen onderhoud is derhalve geboden.

Met betrekking tot de technische eisen waaraan infrastructuur en rollend materieel alsmede de uitrusting en de als zodanig aangewezen onderdelen daarvan moeten voldoen om voor en in het spoorverkeer gebruikt te mogen worden, is internationaal inmiddels het nodige geregeld. Ten aanzien van het Trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem is richtlijn 96/48/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het Trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem (PbEG L 235) tot stand gekomen. Op basis van deze richtlijn worden in de zogenaamde TSI's (technische specificaties inzake interoperabiliteit) voorschriften gegeven met betrekking tot infrastructuur, energie, besturing en seingeving, rollend materieel, onderhoud, milieu, exploitatie en gebruikers. Deze aspecten worden subsystemen van het Trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem genoemd. Van deze subsystemen maken deel uit de zogenaamde interoperabiliteitsonderdelen. Dit zijn onderdelen waarvan de interoperabiliteit van het Trans-Europese hoge-snelheidsspoorwegsysteem direct dan wel indirect afhankelijk is en die derhalve van zodanig gewicht worden geacht, dat zij een afzonderlijke regeling noodzakelijk maken. De invulling van deze TSI's is reeds in een vergevorderd stadium. Na vaststelling worden deze TSI's in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekend gemaakt. In het wetsvoorstel wordt ter bestemder plaatse telkens verwezen naar de relevante artikelen of bijlagen van deze richtlijn. Deze richtlijn was in de bestaande Spoorwegwet reeds geïmplementeerd.

Ten aanzien van het conventionele Trans-Europese spoorwegsysteem is richtlijn 2000/00/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van..... betreffende de interoperabiliteit van het conventionele Trans-Europese spoorwegsysteem (PbEG L...) in een ver gevorderd stadium.¹ Op basis van deze richtlijn worden – eveneens in TSI's – voorschriften gegeven met betrekking tot infrastructuur, energie, besturing en seingeving, exploitatie en verkeersleiding, telecommunicatietoepassingen voor reizigers en vracht, rollend materieel en onderhoud. Deze aspecten worden aangeduid als subsystemen van het conventionele Trans-Europese spoorwegsysteem. Evenals bij de vorige richtlijn maken interoperabiliteitsonderdelen deel uit van deze subsystemen. Aan de invulling van deze TSI's wordt thans gewerkt. Deze TSI's zullen na vaststelling eveneens in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekend worden gemaakt. Ook ten aanzien van deze richtlijn wordt in het wetsvoorstel ter bestemder plaatse telkens verwezen naar de relevante artikelen of bijlagen ervan.

¹ Het ontwerp voor deze richtlijn is door de Raad van de Europese Unie als gemeenschappelijk standpunt vastgesteld (Transportraad van 26 juni 2000). De definitieve vaststelling wordt in de tweede helft van 2000 verwacht. In deze memorie en het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de vaststelling van deze richtlijn in tweede lezing (de richtlijn is niet controversieel). Omdat een definitief nummer van deze richtlijn ontbreekt, wordt de richtlijn in deze memorie verder aangeduid als richtlijn 2000/00/EG.

² L' Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires.

³ Zie het koninklijk besluit van 17 november 1948 tot bekendmaking van de gewijzigde tekst der voorschriften getiteld: Technische Eenheid der Spoorwegen (Stb. I 503).

Tenslotte is – met betrekking tot het internationale verkeer over conventioneel spoorwegsysteem – in het kader van de OTIF² een herziening van het COTIF-verdrag tot stand gebracht. Nieuw aan dit herziene COTIF is, dat daarvan thans ook deel uitmaken technische voorschriften met betrekking tot onder andere infrastructuur, rollend materieel, telecommunicatietoepassingen en onderhoud. Deze technische voorschriften worden te zijner tijd opgenomen in aanhangsels van bijlage F van het herziene verdrag. Bij het opstellen van de technische normen en voorschriften zal uit een oogpunt van continuïteit in eerste instantie worden aangesloten bij hetgeen reeds door de spoorwegondernemingen in internationaal verband is ontwikkeld en wordt toegepast, te weten de Technische Eenheid der Spoorwegen³, de eisen neergelegd in de zogenoemde

UIC-fiches (de normbladen van de Internationale Spoorweg Unie) het RIC¹ en het RIV². Uitgangspunt is dat de technische voorschriften op grond van dit verdrag niet zullen afwijken van die welke opgenomen worden in voornoemde richtlijn inzake conventioneel spoor. De Franse tekst van het herziene COTIF is inmiddels gepubliceerd³; de Nederlandse vertaling zal binnenkort eveneens worden gepubliceerd. Met de invulling van bedoelde aanhangsels is een begin gemaakt.

Deze internationale regelingen hebben gemeen, dat zij technische eisen stellen aan infrastructuur en spoorvoertuigen en bepaalde uitrusting daarvan in hun geheel, en daarnaast aan die onderdelen die als essentieel voor de interoperabiliteit worden geacht afzonderlijk. Welke onderdelen dit zijn zal in de TSI's en in genoemde bijlage F van het COTIF-verdrag worden aangegeven. In de wet zijn deze onderdelen aangeduid als «als zodanig aangewezen onderdelen». Daarnaast stellen zij documenten vast waarmee de conformiteit met deze eisen wordt aangetoond. Voorts bepalen zij aan welke formele vereisten deze documenten moeten voldoen en wie ze afgeeft. Tenslotte schrijven zij voor, dat de conformiteit wordt vastgesteld door de door de lidstaten aan te wijzen onafhankelijke instanties.

De hiervoor geschetste systemen zijn geïmplementeerd in het wetsvoorstel. Belangrijk element van de beide richtlijnen (artikelen 10 en 16) en van het COTIF-verdrag (artikel 6 van bijlage G) is, dat zij een wederzijdse erkenning bevatten van de conform de voorschriften opgestelde documenten waaruit het voldoen aan de relevante technische eisen blijkt. Zo zullen bijvoorbeeld de hierna nog toe te lichten EG-keuringsverklaringen of EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik welke in andere lidstaten zijn afgegeven door Nederland erkend moeten worden zonder dat opnieuw een onderzoek wordt verricht naar het voldoen aan de relevante technische eisen. Hetzelfde geldt in de toekomst voor de op basis van het COTIF-verdrag verleende goedkeuringscertificaten.

Geconstateerd moet worden dat eerdergenoemde TSI's op basis van beide richtlijnen nog niet gereed zijn. De richtlijnen schrijven in dat geval voor dat de lidstaten zowel aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen als aan de overige lidstaten moeten melden welke technische normen zij hanteren ten aanzien van de onderwerpen uit eerdergenoemde TSI's tot het moment van publicatie van de desbetreffende TSI. Daarnaast moet vastgesteld worden dat het COTIF-verdrag voor Nederland nog niet verbindend is geworden en dat de technische eisen ingevolge bijlage F van dat verdrag nog niet gereed zijn.

Zolang voormelde technische eisen niet in volle omvang op communautair of internationaal niveau bindend zijn vastgesteld, zullen de ingevolge beide richtlijnen of het COTIF-verdrag geëiste documenten waaruit moet blijken dat aan die eisen is voldaan, niet afgegeven kunnen worden. Tot het tijdstip waarop een en ander wel zal kunnen geschieden, zullen nationale eisen gehanteerd worden en zullen nationale documenten afgegeven worden waaruit blijkt dat aan die eisen wordt voldaan. Dit levert evenwel geen grote problemen op. Voor de nationale goedkeuring worden reeds lang in hoofdzaak de – internationaal door de spoorwegmaatschappijen overeengekomen – eisen van de Technische Eenheid der Spoorwegen en de eisen neergelegd in de normbladen van de Internationale Spoorweg Unie (de zogenaamde UIC-fiches), in het RIC en in het RIV gehanteerd. Om vast te stellen of aan deze eisen wordt voldaan, is ten aanzien van spoorvoertuigen een goedkeuringssysteem ingevoerd met certificaten waaruit dit voldoen kan blijken. Er is voorzien in de goedkeuring van een individueel voertuig of goedkeuring van een type voertuig. In het geval van een typegoedkeuring is het noodzakelijk dat steekproefsgewijs gecontroleerd kan worden of de conform het goedgekeurde type gebouwde

¹ Règlement pour l'emploi réciproque des voitures et des fourgons en trafic international (It.: Regolamento Internazionale Carozze).

² Règlement pour l'emploi réciproque des wagons en trafic international (It.: Regolamento Internazionale Veicoli).

³ Trb. 2000, 70.

voertuigen ook daadwerkelijk daarmee in overeenstemming zijn. Voor regeling van deze controle is een basis gelegd in de artikelen 36 en 39. Een en ander wordt nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Dit systeem is afgestemd op voormelde toekomstige internationale regelgeving.

5.4 Eisen aan personeel

Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel bevat regels ten aanzien van de kennis, bekwaamheid, ervaring en geschiktheid voor personen die binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een functie uitoefenen die van aanmerkelijke invloed is op de veiligheid van het spoorverkeer. Het betreft hier behalve de functie van machinist een aantal andere, bij algemene maatregel van bestuur omschreven, veiligheidsfuncties. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om rangeerders en wagencontroleurs, maar ook om personen die de functie van veiligheidsman of van werktreinbegeleider uitoefenen. De vastgestelde regels laten onverlet de verantwoordelijkheid van de vervoerder als werkgever voor de bekwaamheid en geschiktheid van zijn personeel, zoals de NS Groep terecht heeft opgemerkt. Hiermee wordt een grondslag geboden voor de uitvoering (in samenwerking met vervoerders) van de Kadernota railveiligheid op het punt van de opleiding en bevoegdheden van personeel. In het wetsvoorstel wordt de basis gelegd voor het wettelijk vastleggen van het gewenste gedrag van machinisten, maar ook van andere personen die direct bij de veiligheid van het spoorbedrijf zijn betrokken. Daarbij is een verbodsbepaling opgenomen met betrekking tot het uitoefenen van een veiligheidsfunctie terwijl men verkeert onder invloed van alcohol dan wel van drogerende middelen. Hierbij is aangehaakt bij de systematiek zoals die ten behoeve van het wegverkeer voor de alcoholcontrole is ontwikkeld. De opmerking van de NS Groep, dat het verbieden van het gebruik van alcohol de verantwoordelijkheid van de vervoerder is, wordt van harte onderschreven, maar is geen reden om een wettelijke voorziening achterwege te laten. Het voorstel op dit punt is wenselijk uit oogpunt van het waarborgen van de veiligheid op het spoor. Verkeer over het spoor houdt een groot veiligheidsrisico in. De aard van het gebruikte materieel en de soort van vervoer brengen dit met zich mee. Zo kan een bedieningsfout van een dronken machinist verstreckende gevolgen hebben voor een groot aantal personen. Het is zeer wenselijk dat deze machinist uitgebreid gecontroleerd kan worden om op deze manier ernstige ongevallen dan wel ernstige schade te voorkomen. In de Wegenverkeerswet 1994 is een goed uitgewerkt systeem opgenomen dat zich leent voor overeenkomstige toepassing op het spoor. Dit systeem is overigens ook overgenomen in de Wet Luchtverkeer en de Scheepvaartverkeerswet. Er bestaat geen reden om op het gebied van het spoor op een andere wijze tot controle op gebruik van alcoholhoudende dranken dan wel overige rijvaardigheid beïnvloedende stoffen over te gaan. Toepasselijkheid van de uitvoeringsvoorschriften die tot stand zijn gekomen op basis van de Wegenverkeerswet 1994 verhoogt voorts de doelmatigheid, doordat voor bijvoorbeeld alcoholcontroles op het spoor van dezelfde ademanalyse-apparaatuur gebruik kan worden gemaakt. De bepaling in de voorgestelde wet sluit voor wat de reikwijdte betreft, naadloos aan bij de regeling in de Wegenverkeerswet 1994; zij is slechts van toepassing voor zover artikel 8 van die wet niet van toepassing is.

6. Verdeling van capaciteit op hoofdspoorwegen

6.1 Uitgangspunten

Om spoorvervoer te kunnen uitvoeren moet een vervoerbedrijf capaciteit voor de infrastructuur toegewezen krijgen. Capaciteit bestaat in beginsel

uit een tijdpad op lijninfrastructuur (baanvakken) en op knooppunten (stations). De doelstellingen van de capaciteitstoewijzing zijn:

- bevorderen van een efficiënte benutting van de spoorweginfrastructuur tegen lage transactiekosten;
- bij conflicterende capaciteitsaanvragen garanderen van een vastgestelde minimumcapaciteit per vervoerssegment;
- voorzien in een kader waarbinnen de vervoerder zijn dienstregeling kan opstellen en treindiensten kan aanvragen.

Deze doelstellingen van capaciteitstoewijzing moeten worden gerealiseerd onder de randvoorwaarde van de spoorwegveiligheid.

Capaciteitstoewijzing kent verschillende fasen: van een jaar vooraf, tot bijsturing tijdens de treinenloop. Hieronder worden de regels voor het huidige planningsproces geschetst. Voor verstoringen van de treinenloop (bijvoorbeeld vertragingen of uitval van de infrastructuur) worden in overleg tussen gebruikers van de infrastructuur afhandelsstrategieën opgesteld om de treinenloop weer volgens planning te hervatten. Er zijn verschillende belanghebbenden bij de capaciteitstoewijzing. Regels zijn noodzakelijk om tot efficiënte en onpartijdige capaciteitstoewijzing aan belanghebbenden te komen. Daarom wordt de capaciteitstoewijzing door de onafhankelijke capaciteitstoeuwijzer uitgevoerd: de Spoorwegbeheersorganisatie voert de capaciteitstoewijzing uit voor het gehele openbare spoornet. Dat is nodig als gevolg van de technische samenhang van het gebruik van het spoornet en om een efficiënte benutting van de infrastructuur te ondersteunen. De Spoorwegbeheersorganisatie zal om deze reden op termijn ook de capaciteitstoewijzing uitvoeren voor de HSL-Zuid en voor de Betuweroute. Op basis van toegewezen capaciteit kunnen vervoerders een dienstregeling uitvoeren. Uitgangspunt is dat de vervoerders zelf dienstregelingen ontwikkelen binnen het op basis van de voorgestelde wet bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen beleidskader capaciteitstoewijzing. De capaciteitstoewijzing door de Spoorwegbeheersorganisatie betreft het beoordelen van capaciteitsaanvragen en na eventueel overleg zo mogelijk goedkeuren van deze aanvragen en het beslechten van capaciteitsconflicten. Vervoerders hebben daarnaast hun commerciële functie (kaartassortiment, comfort, reisinformatie enz.) om de capaciteit zo winstgevend mogelijk te gebruiken.

Capaciteitstoewijzing gebeurt op aanvraag van de gebruiker; de capaciteitstoeuwijzer maakt niet zelf de dienstregeling maar wijst capaciteit volgens wettelijke criteria op aanvraag toe. Dit geldt zowel voor lijninfrastructuur als voor de knooppunten. Voor de korte-termijnaanvragen (vooral bij goederenvervoer omdat hier de marktvrage pas kort van te voren bekend is) reserveert de capaciteitstoeuwijzer capaciteit waarvoor de aanvragen later zullen worden ingediend door vervoerders.

6.2 Proces van capaciteitstoewijzing

In het krachtens de voorgestelde wet vast te stellen kader voor capaciteitstoewijzing worden regels gesteld ten aanzien van de organisatie en het proces van capaciteitstoewijzing en de verdelingsregels tussen (en binnen) de vervoerssegmenten. Het proces van capaciteitstoewijzing laat zich als volgt schetsen.

Jaarlijks stelt de capaciteitstoeuwijzer een verklaring op waarin beschreven staan: de beschikbare infrastructuur, de procedures voor aanvraag van de capaciteit en de praktische uitwerking van de verdelingsregels uit het beleidskader capaciteitstoewijzing (netverklaring). Vervoerders stellen vervolgens hun dienstregeling op en dienen die in bij de capaciteitstoeuwijzer. De capaciteitstoeuwijzer maakt een reservering voor te verwachten korte-termijnaanvragers van capaciteit (vooral voor goederenvervoer). De capaciteitstoeuwijzer beoordeelt of er capaciteitsconflicten zijn tussen de capaciteitsaanvragen en reserveringen. Indien er capaciteitsconflicten optreden overlegt de capaciteitstoeuwijzer met vervoerders over mogelijke

oplossingen van het conflict. Alleen indien de conflicten niet in overleg kunnen worden opgelost, neemt de capaciteitstoewijzer beslissingen aan de hand van de verdelingsregels in het beleidskader. De capaciteitstoewijzer zorgt er daarbij wel voor dat er genoeg capaciteit is gereserveerd voor korte-termijnaanvragen. Capaciteitstoewijzer wijst de capaciteit vervolgens definitief toe aan vervoerders. Vervoerders kunnen bezwaar maken tegen toewijzingsbeslissingen. Na toewijzing van de capaciteit is de aanvrager een toewijzingsvergoeding verschuldigd.

6.3 Capaciteitsverdeling over segmenten van spoorvervoer

De capaciteit van de spoorweginfrastructuur wordt benut voor vervoer (al dan niet hoge-snelheidsspoorvervoer), waaronder goederenvervoer, openbaar vervoer en besloten personenvervoer, alsmede voor beheer. De gebruikers van de capaciteit opereren op verschillende markten en voor elk van de segmenten zijn er verschillende maatschappelijke belangen in het spel. Indien er sprake is van schaarse infrastructuur, dingen deze gebruikers wel mee naar dezelfde capaciteit. De verdeling van de capaciteit over de verschillende gebruikers wordt niet in de eerste plaats op een economische wijze uitgevoerd maar komt tegemoet aan het maatschappelijke belang van de verschillende vervoersegmenten. Door middel van het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen beleidskader capaciteitstoewijzing wordt deze wijze van verdeling vastgesteld. Indien verschillende partijen om dezelfde capaciteit vragen, zullen er verdelingsregels moeten worden toegepast.

Het OGV en het OPV hebben aandacht gevraagd voor het toenemende capaciteitsgebrek op het Nederlandse spoorweganet. Zij hebben gepleit voor een duidelijke prioritering tussen het goederen- en personenvervoer. Ook de NS Groep en Railion hebben vragen gesteld over het capaciteitsgebrek. Het OGV pleit voor zekerheidstelling over goede internationale aansluitingen, voor bevordering van het specifiek bestemmen van de infrastructuur ten behoeve van goederen- dan wel personenvervoer en voor de toekenning van een bodempercentage voor goederen- en personenvervoer. Het OPV voorziet ongewenste effecten bij de capaciteitsverdeling tussen het personenvervoer op het hoofdrailnet en het regionale personenvervoer. Daarnaast wijst het – samen met de NS Groep – op de capaciteitstoewijzing op knooppunten, meer in het bijzonder met het oog op het handhaven van aansluitingen. Railion heeft gepleit voor het toekennen van een bodempercentage voor goederen- en personenvervoer. De aandacht die OGV, OPV, de NS Groep en Railion vragen voor de verdeling van capaciteit is terecht. Er is dan ook een diepgaande studie in samenwerking met de Spoorwegbeheersorganisatie verricht om een goede, heldere prioritering aan te geven voor de capaciteitsverdeling: het ToerGoed-onderzoek (*Toekomstige capaciteitsverdeling Reizigers- en Goederenvervoer*). In deze studie zijn de gevolgen van verschillende capaciteitsverdelingen zowel tussen het personen- en goederenvervoer, als binnen deze vervoerssectoren in ogenschouw genomen. De genoemde belangen die de OGV, OPV, de NS Groep en Railion naar voren brengen, komen hier in terug. De capaciteit op knooppunten komt aan de orde in het onderzoek Capaciteitsmanagement en Informatievoorziening Spoorvervoer, dat ook gericht is op het gebruik van informatiesystemen door vervoerders en taakorganisaties. De regels voor capaciteitsverdeling die uit deze studies worden gedestilleerd, zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Tot het tijdstip waarop krachtens de voorgestelde wet nieuwe regels zullen worden vastgesteld, zullen voorlopige regels van kracht zijn (ingevolge het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen).

6.4 Verdeling goederenvervoer–personenvervoer

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal bepaald worden op welke wijze capaciteit verdeeld kan worden tussen en binnen het goederen- en personenvervoer. De manier waarop deze verdeling tot stand komt zal waarschijnlijk ten eerste geregeld worden door het vaststellen van de belangen die in conflictsituaties door de capaciteitstoeiwijzer in de belangenafweging meegenomen moeten worden, ten tweede door het vaststellen van een zodanige prioritering tussen de deelmarkten dat hierdoor de gewenste groei van zowel het goederen- als het personenvervoer wordt gefaciliteerd, gecombineerd met een optimale benutting van de spoorweginfrastructuur en ten slotte door het vaststellen van minimale garantieniveaus van capaciteit voor enkele deelmarkten.

6.5 Reservering voor beheer

Een aparte categorie voor de toewijzing van capaciteit is het onderhoud van de bestaande en aanleg van nieuwe infrastructuur. Het capaciteitsbeslag door onderhoud en aanleg is omvangrijk. Zowel voor de reiziger als voor de vervoerder zijn er aanzienlijke consequenties door de omvang van en het soort buiten-dienststellingen. Bij de afweging van werken aan een baanvak versus capaciteit beschikbaar stellen voor spoorvervoer kunnen in beginsel de volgende verschillende factoren meespelen:

- Uitgangspunt is dat noodzakelijk onderhoud aan de infrastructuur uitgevoerd moet kunnen worden. Er is ook capaciteit noodzakelijk voor aanleg van nieuwe infrastructuur. Bij het toewijzen van deze capaciteit voor aanleg van nieuwe infrastructuur moeten ook de belangen van de vervoerders worden meegewogen.
- De economische effecten voor de vervoerder die bij buitendienststellingen te maken krijgt met inkomstenderving, kwaliteitsverlies door productaantasting of extra kosten voor aangepaste productie.
- De belangen van de reiziger en verlader die met hinder of reisduurverlengingen worden geconfronteerd.
- Het belang van de overheid als bekostiger van onderhoud; de uitvoeringskosten van projecten nemen sterk toe als minder inbreuk gemaakt mag worden op de beschikbaarheid van de infrastructuur (bijvoorbeeld dag/nacht-verschuiving, technisch meer geavanceerde werkwijzen, enz).
- Het veiligheidsbelang van het uitvoerend personeel. Alleen met zeer grote organisatorische inspanningen (planning en clustering) en met vernieuwende (technisch geavanceerder) werkwijzen kan een verhoging van het veiligheidsniveau bereikt worden zonder grote toename van aantal en omvang van de buiten-dienststellingen.

Bij deze afweging is het geldende veiligheidsregime randvoorwaarde. Momenteel wordt er voor onderhoud een nieuw afwegingskader uitgewerkt. Doelstelling is om het aantal buiten-dienststellingen benodigd voor onderhoud aanzienlijk terug te brengen. De regering beoogt met dit afwegingskader een grotere inzichtelijkheid voor vervoerders en een afweging gebaseerd op een weging van belangen (beheer en vervoer) te bevorderen.

Bij het toekomstig systeem van reservering van capaciteit voor beheer beoogt de regering plafonds in te stellen voor de maximale capaciteit die beschikbaar is voor onderhoud en aanleg van de infrastructuur. Deze plafonds worden voor een termijn van drie tot vijf jaar vastgelegd. Deze plafonds moeten ertoe leiden dat de overlast voor de vervoersprocessen binnen de gekwantificeerde grenzen blijft, terwijl de capaciteit voor instandhoudingswerken kan worden gegarandeerd. Bovendien wordt door het instellen van deze plafonds meerjarige zekerheid aan vervoerders gegeven over de beschikbare capaciteit. Besparing van capaciteit die nodig is voor onderhoud is mogelijk door het combineren van werkzaam-

heden, het mechaniseren van de inspectie van infrastructuur en het meer uitvoeren van preventief onderhoud. De Spoorwegbeheersorganisatie zal bij de voorbereiding en de uitvoering van de dienstregeling capaciteit benodigd voor buiten-dienststellingen monitoren en zo nodig bijsturen.

6.6 Meerjarige rechten inzake capaciteitstoewijzing

Met het wetsvoorstel wordt voor wat betreft de toekenning van meerjarige rechten geheel aangesloten bij hetgeen in het wetsvoorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein is opgenomen. Met die bepaling wordt aangesloten bij Europese regelgeving die in de laatste fase van vaststelling is. Het belang van de meerjarige rechten is het bieden van rechtszekerheid, vooral voor vervoerders en concessieverlenende overheden en zorgt voor een transparant stelsel van capaciteitsverdeling. De gevallen waarin dergelijke meerjarige rechten worden verleend, de te volgen procedure, de overdraagbaarheid en de aan het recht verbonden beperkingen zullen worden vastgelegd in nadere regelgeving. Deze regelgeving zal worden toegespitst op de definitieve tekst van de desbetreffende EG-richtlijn.

6.7 Capaciteitsbeperkingen door milieuvoorschriften

Het wetsvoorstel geeft slechts algemene regels voor het spoorverkeer. Het voorstel laat daarmee onverlet bestaande regelgeving die specifiek ziet op arbeidstijden, het vervoer van gevaarlijke stoffen en laat voorts ook de bestaande milieuvoorschriften in stand. De milieuwetgeving heeft echter wel doorwerking bij de uitvoering van de voorgestelde wet. Het wetsvoorstel laat onder meer in stand dat het Besluit geluidhinder spoorwegen (gebaseerd op Hoofdstuk VII van de Wet geluidhinder) van toepassing blijft. Dat besluit bevat normen voor de toegestane geluidbelasting langs doorgaande sporen, inclusief de doorgaande sporen over emplacementen. De Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer geeft aan dat bepaalde spoorweg-emplacementen als inrichtingen moeten worden aangemerkt (Categorie 14). Voor wat de toepassing van de bestaande milieuvoorschriften betreft kan voorts worden gewezen op de Handreiking industriewaaier en vergunningverlening en de Circulaire geluidhinder veroorzaakt door spoorwegemplacementen¹. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 59, derde lid, worden de toewijzingscriteria opgenomen op basis waarvan capaciteit wordt ingedeeld. Nu de milieuvoorschriften door de spoorwegwetgeving onverlet zullen worden gelaten, zal in deze criteria mede rekening moeten worden gehouden met de capaciteit van emplacementen. Die capaciteit zal ten aanzien van bepaalde emplacementen voor wat de geluidsnormen betreft mede worden bepaald door de toepasselijke voorschriften in de milieuvergunning. Het centraal regelen van milieuvergunningen voor emplacementen, waar Railinfrabeheer op aangedrongen heeft, is vooralsnog geen reële optie. Het huidige milieubeleid gaat juist uit van een belangrijke rol van gemeenten, die het meest zicht hebben op de lokale omstandigheden en deze in hun afweging kunnen betrekken. Dit geldt eveneens voor de door het OGV, de NS Groep en Railion geuite wens om meer in zijn algemeenheid de milieuaspecten van het spoorvervoer centraal te regelen in het onderhavige wetsvoorstel. Toepassing van de milieuvoorschriften vindt plaats door middel van (beperkingen en voorschriften) bij capaciteitstoewijzing. In beperkte mate kan ter zake bijsturing plaatsvinden in het kader van de verkeersleiding.

6.8 Het wetsvoorstel regelt dat iedere gebruiker van de hoofdspoorwegen, dus ook de houder van een concessie voor openbaar vervoer per trein, verleend op grond van de Wet personenvervoer 2000, moet beschikken

¹ Circulaire van 13 januari 1998, Stcrt. 14.

over een bedrijfsvergunning, een veiligheidsattest en toegewezen capaciteit om een bepaalde dienst uit te voeren. Toewijzing van capaciteit vindt plaats op basis van onder meer een aan de betrokken onderneming verleend meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (de houder van een concessie beschikt over een zodanig recht voor de duur van de concessie). De in het wetsvoorstel omschreven omstandigheden kunnen leiden tot intrekking of schorsing van de vergunning, het veiligheidsattest, of de toegewezen capaciteit waarover de vervoerder beschikt, waardoor de vervoerder zijn concessie en het vervoer, waartoe hij volgens de concessie verplicht is, niet langer kan. Het hebben van een bedrijfsvergunning, veiligheidsattest en capaciteit is aldus een eigen verantwoordelijkheid van de concessiehouder. Wel bestaat het voornemen om bij de uitvoering van de voorgestelde wet te regelen dat de vervoerder en de concessieverlener in voorkomende gevallen tevoren in de gelegenheid worden gesteld over een voornemen tot intrekking of schorsing hun zienswijze kenbaar te maken. Ook ten aanzien van het moment van daadwerkelijk ingaan van de intrekking of schorsing wordt, indien mogelijk, rekening gehouden met de belangen van de vervoerder en het algemeen belang dat gediend is met het verrichten van het openbaar vervoer waarvoor concessie is verleend. Het hebben van een veiligheidsattest is evenwel een randvoorwaarde voor het deelnemen aan het spoorverkeer; de veiligheid gaat boven het publieke belang dat gemoeid is met verrichten van de vervoersdiensten waarvoor de concessie is verleend. Daarnaast is ingevolge het wetsvoorstel de toepassing van het wettelijk gereguleerde stelsel van capaciteitsverdeling een randvoorwaarde voor deelname aan het spoorverkeer. Behalve de verdelingsregels die uitwerking geven aan de maatschappelijk meest gewenste verdeling van schaarse infrastructuurcapaciteit, is een wettelijk gereguleerde capaciteitsverdeling ook nodig met het oog op het waarborgen van een ordelijk en veilig verkeer en de gerechtvaardigde belangen van andere gebruikers van de hoofdspoorwegen. Inbreuken op de belangen die gemoeid zijn met de veiligheidsvoorschriften en de capaciteitsverdelingsregels kunnen derhalve niet worden geduld.

7. Aansprakelijkheidsvraagstukken en financiële gevolgen

7.1 De civielrechtelijke aansprakelijkheid binnen de spoorsector

Het wetsvoorstel bevat geen regeling van de civielrechtelijke aansprakelijkheid, met dien verstande dat in artikel 143 een overgangsbepaling is opgenomen. Het wetsvoorstel laat overigens de regeling van titel 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek onverlet. In het kader van de voorbereiding van de aanvulling van Boek 8 BW zullen de verschillende aspecten van de aansprakelijkheid in het spoorvervoer nader worden bezien. Ter uitvoering van de motie-Hindriks inzake het opstellen van een overzicht van de gevolgen van het vervallen van artikel 108 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek¹ wordt reeds thans extern onderzoek verricht naar de gevolgen van het eventueel laten vervallen van dat artikel.

7.2 De gevolgen voor de rijksbegroting

Over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rijksbegroting kan het volgende worden opgemerkt. Uit de wet volgen geen directe substantiële kosten. De uitwerking van de wet kan wel financiële gevolgen hebben voor ondernemingen, bijvoorbeeld het Besluit gebruiksvergoeding. In artikel 150 van het wetsvoorstel is bepaald dat het huidige Besluit gebruiksvergoeding van kracht blijft, zodat het wetsvoorstel op dit punt geen financiële wijzigingen meebrengt. Over de aansturingstaak van de rijksoverheid ten aanzien van de taakorganisaties kan worden opgemerkt dat deze binnen de bestaande personele bezetting zal worden ingepast en

¹ (Kamerstukken II 1999/2000, 26 456, nr. 64 en Handelingen II 1999/2000, blz. 4669).

aldus niet tot extra uitgaven zal leiden. Op de (financiële) gevolgen van de gebruiksvergoeding wordt nader ingegaan in § 8.2 en § 8.4.

7.3 De controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer zal ten aanzien van de Spoorwegbeheersorganisatie en van de genoemde organisaties tijdens de overgangsperiode beschikken over controlebevoegdheden op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en de onderdelen c en d, van de Comptabiliteitswet. Indien in het kader van de zogenoemde onvlechtingsoperatie de aandelen van de taakorganisaties worden overgedragen aan de Staat, hetgeen ook het voornemen is, zullen ook controlebevoegdheden bestaan op grond van artikel 59, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Comptabiliteitswet.

8. Uitvoeringsaspecten, bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

8.1 Inleiding

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel zijn verschillende onderdelen getoetst op bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In het bijzonder is aandacht geschonken aan de volgende onderwerpen:

- de eisen die aan een onderneming worden gesteld,
- de verlening van veiligheidsattesten, de toetsing van personeel en materieel om veiligheidsredenen, de toewijzing van spoorwegcapaciteit en de gebruiksvergoeding.

Op deze onderwerpen zal in deze memorie nader worden ingegaan. Voor de andere onderwerpen die in het wetsvoorstel worden geregeld en de nadere regelgeving ten aanzien van de bovenstaande onderwerpen, geldt dat – voor zover relevant – ook bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving bijzondere aandacht zal worden besteed aan bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In dit verband kan met name genoemd worden de regelgeving dan wel nadere regelgeving inzake de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest, de regelgeving inzake rollend materieel, opleidingseisen personeel, capaciteitstoe wijzing, de gebruiksvergoeding, tarieven en de exameneisen voor spoorwegpersoneel.

8.2 Mogelijke bedrijfseffecten

De bepalingen in dit wetsvoorstel hebben effecten op de huidige spoorwegondernemingen en nieuwe ondernemingen die spoorvervoer willen verrichten. In het wetsvoorstel worden de eisen die aan een onderneming worden gesteld, geregeld door middel van vergunningen. De vergunningen worden verleend als voldaan wordt aan eisen met betrekking tot vakbekwaamheid, betrouwbaarheid, kredietwaardigheid, aansprakelijkheidsvoorzieningen en de organisatie van de onderneming met het oog op de spoorwegveiligheid. Met dit vergunningstelsel wordt tevens de regeling van de toegang tot het beroep zoals dat onderdeel uitmaakt van het vergunningstelsel voor openbaar vervoer per trein in de Wet personenvervoer 2000 vervangen. Voor de andere spoorwegondernemingen dan de ondernemingen die openbaar vervoer per trein verrichten, in het bijzonder goederenvervoerders, geldt dat zij niet langer een erkenning als spoorwegonderneming behoeven te hebben. Deze erkenning heeft thans op privaatrechtelijke grondslag plaats. Daarnaast zijn er ondernemingen die de spoorweg uitsluitend gebruiken voor niet-vervoermarktgericht gebruik. Voorbeelden hiervan zijn aannemers die werkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur verrichten en daarbij materialen per spoor aan- en

afvoeren. Ook voor hen geldt dat zij niet langer een erkenning als spoorwegonderneming behoeven te hebben. Zij kunnen volstaan met een vergunning met beperkte strekking, waarbij slechts beperkte vergunningseisen worden gesteld, met name op het vlak van aansprakelijkheidsvoorzieningen en de organisatie van de onderneming. Grosso modo kan worden geconstateerd dat de vormgeving van de ondernemingseisen weliswaar aanzienlijk wijzigt, maar dat inhoudelijk voor de ondernemingen vrij weinig verandert omdat zij al aan de nieuwe eisen voldoen, zij het veelal via privaatrechtelijke overeenkomst of op vrijwillige basis. De verlening van veiligheidsattesten en de toetsing van personeel en materieel om veiligheidsredenen vindt momenteel ook plaats. In de aard en omvang van de effecten voor het bedrijfsleven treedt geen wijziging op. De basis wijzigt wel: in de plaats van toetsing op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst (toegangsovereenkomst) zal er sprake zijn van toetsing op basis van regelgeving.

Met ingang van 1 januari 2000 is het Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur, gebaseerd op de huidige Spoorwegwet, in werking getreden. Op basis van dat besluit wordt door de beheerder van de spoorweginfrastructuur een vergoeding ter zake van het gebruik van de door hem beheerde spoorweginfrastructuur geheven. De introductie van de gebruiksvergoedingen vloeit voort uit richtlijn 91/440/EEG. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een verruiming van de reikwijdte van de gebruiksvergoeding ter zake van het gebruik van hoofdspoorwegen: na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet kan door de beheerder van de hoofdspoorwegen een vergoeding worden geheven van alle gebruikers van een hoofdspoorweg. Op basis van de huidige Spoorwegwet hoeven daarentegen spoorwegondernemingen die uitsluitend regionaal vervoer rijden geen gebruiksvergoeding te betalen. Deze uitzonderingspositie vervalt in dit wetsvoorstel. Het betreft overigens alleen de spoorwegondernemingen die gedecentraliseerd en gecontracteerd openbaar personenvervoer verrichten, thans drie ondernemingen (Noordned, Oostnet en Syntus) en spoorwegmuseumorganisaties. De uitzonderingspositie vervalt omdat ook voor deze gebruikers van belang is dat zij geprikkeld worden tot een efficiënt gebruik van de spoorinfrastructuur. De regionale vervoerders zullen bij het uitbrengen van hun offerte in een aanbesteding rekening houden met de gebruiksvergoeding die zij moeten betalen. Daarom wordt er bij de bepaling van het beschikbare budget voor het regionale spoorvervoer rekening gehouden met deze additionele exploitatiekosten. De introductie van een systeem van gebruiksvergoedingen heeft op zich duidelijke effecten voor de betrokken ondernemingen. Deze effecten vloeien voor het merendeel niet voort uit het onderhavige wetsvoorstel, maar zijn een gevolg van het bestaande Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur dat is gebaseerd op de huidige Spoorwegwet. In het onderhavige wetsvoorstel is annex aan het systeem van gebruiksvergoedingen een stelsel tot toewijzing van spoorwegcapaciteit opgenomen. De komst van het capaciteitstoewijzingsstelsel zal slechts beperkte effecten hebben voor het bedrijfsleven, omdat nu reeds op verzoek van de minister door Railned regels voor de behandeling van aanvragen om capaciteit worden toegepast. Op onderdelen is al rekening gehouden met het eerder vermelde voorstel tot wijziging van de richtlijnen 91/440/EEG en 95/18/EG. Door het nieuwe stelsel wordt het bedrijfsleven meer duidelijkheid en rechtszekerheid geboden.

8.3 De bedrijven die daadwerkelijk met de regelgeving worden geconfronteerd

Op dit moment zijn er vijf bedrijven die openbaar vervoer per spoor verrichten en enkele bedrijven die goederenvervoer per spoor als marktgerichte activiteit verrichten. Daarnaast zijn er minder dan tien bedrijven

die vervoer per spoor voor aanleg en onderhoud van spoorweginfrastructuur verrichten, eigen vervoer per spoor verrichten, als particulier bedrijf behalve hun bedrijfsterrein ook een deel van een zogenoemde stamlijn of raccordement – een aansluiting van een particuliere spoorweg op de publieke spoorweg – berijden of als bedrijf alleen ledig materieel verplaatsen (bedrijf voor onderhoud en reparatie van spoorvoertuigen). Gezien de vrij beperkte marktomvang zal het aantal nieuwe toetreders zeer beperkt zijn: over alle categorieën samen circa tien tot vijftien ondernemingen. Volledigheidshalve zij vermeld dat ook museumorganisaties die incidenteel van de hoofdspoorwegen gebruik willen maken aan de toepasselijke bepalingen van deze wet moeten voldoen. Wel zal gezien worden in hoeverre hier bijzondere voorzieningen getroffen moeten worden ten einde een dergelijk gebruik op aanvaardbare wijze mogelijk te maken. Zo is het bijvoorbeeld niet reëel om te eisen, dat een stoomlocomotief voorzien wordt van elektronische voorzieningen die bij modern materieel vereist zijn. Er zijn momenteel tussen de vijf en tien museumorganisaties.

8.4 De kosten en baten van de regelgeving

Het voornemen is de Spoorwegbeheersorganisatie als één loket voor vergunningen, veiligheidsattest, goedkeuring van spoorvoertuigen en capaciteitsaanvragen te laten fungeren. Dit werkt efficiencybevorderend, zeker in vergelijking met de huidige situatie waarin vergunningen door de rijksoverheid en de overige documenten door Railned worden verstrekt. Dit ene loket biedt de basis voor een sterk klantgerichte behandeling van de aanvragen. Wat de kosten van de documenten betreft, zullen de bedragen in belangrijke mate aansluiten bij de kosten van de vergelijkbare huidige documenten, met dien verstande dat rekening dient te worden gehouden met een grotere kostendekking voor zover deze nog niet heeft plaats gehad. Overigens zal daarbij wel worden gezien of de zogenoemde perceptiekosten opwegen tegen de voordelen van dekking van de kosten uit de tarieven. De eenmalige vervanging van de bestaande vergunningen en erkenningen zal circa f 200 000,- vergen. Voor deze eenmalige kosten zal via de financiering van Railned dekking worden gezocht. Via de gebruiksvergoeding wordt een deel van de kosten die de gebruiker van spoorweginfrastructuur veroorzaakt doorbelast aan die gebruiker. De gebruiksvergoeding prikkelt spoorwegondernemingen tot zo efficiënt mogelijke bedrijfsprocessen met betrekking tot treinbewegingen en tot efficiënt gebruik van de beschikbare spoorweginfrastructuur.

8.5 Verhouding tussen kosten en baten van de regelgeving en de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven

De vergoedingen voor de afgifte van de vergunningen, veiligheidsattesten en de goedkeuring van voertuigen sluiten aan bij de kosten van de vergelijkbare huidige documenten, met dien verstande dat rekening dient te worden gehouden met een grotere kostendekking voor zover deze nog niet heeft plaats gehad. De hoogte van de vergoedingen is in relatie tot de draagkracht zeer beperkt. Bovendien betreft het veelal documenten die eenmalig of zeer incidenteel worden aangevraagd.

8.6 De gevolgen voor de marktwerking

De regels over de ondernemingseisen, verlening van veiligheidsattesten, toetsing van personeel en materieel om veiligheidsredenen, de capaciteitstoewijzing en gebruiksvergoeding zijn van dien aard dat geen spoorwegonderneming wordt bevoordeeld ten opzichte van een andere spoorwegonderneming. De regels bieden alle vervoerders gelijke vertrek-

punten bij het presenteren van aantrekkelijke spoorproducten voor de reiziger in het openbaar vervoer en voor de klant in het goederenvervoer.

8.7 De gevolgen voor energiegebruik en mobiliteit

De introductie van de gebruiksvergoeding zal bijdragen aan een efficiënt gebruik van de beschikbare railinfrastructuur. Er zij overigens op geattendeerd dat de introductie van de gebruiksvergoeding voor het merendeel niet voortvloeit uit het onderhavige wetsvoorstel maar uit een reeds in 2000 voorgenomen invoering van een algemene maatregel van bestuur op basis van de huidige Spoorwegwet.

8.8 De doelgroepen die met de effecten van de regelgeving worden geconfronteerd

De volgende doelgroepen worden met de voorgestelde regelgeving geconfronteerd:

- ondernemingen die openbaar vervoer per spoor verrichten (momenteel 5 ondernemingen),
- ondernemingen die goederenvervoer per spoor verrichten (momenteel 4 ondernemingen),
- ondernemingen die niet marktgericht vervoer per spoor verrichten: spoorwegaannemers, eigen vervoerders, bedrijven die behalve hun eigen terrein een deel van een stamlijn of raccordement berijden (momenteel circa 10 ondernemingen),
- museumorganisaties die incidenteel van de hoofdspoorwegen gebruik maken. (momenteel 5-10 organisaties),
- operators en verladers, voor zover zij spoorwegcapaciteit willen aanvragen; in theorie is de omvang van deze doelgroep zeer groot: elke operator of verlader kan een aanvraag indienen; in hoeverre daadwerkelijk van deze mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt is niet aan te geven.

Zoals hiervoor is aangegeven zijn niet alle onderdelen van het wetsvoorstel in alle opzichten op alle doelgroepen van toepassing.

8.9 De gevolgen voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte

Voor wat betreft de handhaving van de voorgestelde wet zij opgemerkt dat overeenkomstig de bestaande spoorwegwetgeving is voorzien in toezicht en de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang, de oplegging van een dwangsom en de strafrechtelijke handhaving van de zich daartoe lenende centrale verbodsbepalingen. Voor wat betreft de handhaving via het strafrecht voorziet het wetsvoorstel in het alternatief daarvoor door de introductie van het opleggen van een bestuurlijke boete. Wegens het grote belang dat bedrijven hebben bij het verkrijgen en behouden van vergunningen en veiligheidsattesten zal de spontane naleving groot zijn. Deze omstandigheid is van belang voor de intensiteit van de controle op de naleving en daarmee op de handhavingsinzet en -behoefte. Aangezien het rijden van treinen zonder capaciteitstoe wijzing en buiten de beschikbaar gestelde capaciteitstijdvakken meteen wordt opgemerkt door Verkeersleiding die het treinverkeer regelt, zal ook hier de nalevingsprikkel groot zijn. Deze prikkel wordt nog vergroot als het rijden buiten de toegevoerde capaciteitstijdvakken leidt tot te vergoeden financiële schade voor andere vervoerders.

8.10 De gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht

Naar verwachting zullen geschillen over de vergunningverlening, veiligheidsattesten, keuring van spoorvoertuigen en gebruiksvergoeding zich niet of nauwelijks voordoen, gelet op de ervaringen uit het verleden. Het

is echter niet denkbeeldig dat zich meer geschillen over de capaciteitstoewijzing en de gebruiksvergoeding zullen voordoen. De mate waarin de capaciteitstoewijzing tot geschillen aanleiding zal geven is niet aan te geven. Door een klantgerichte opstelling van de Spoorwegbeheersorganisatie kunnen naar verwachting veel conflicten worden voorkomen en bij dreigende verschillen van inzicht vermoedelijk bevredigende oplossingen worden geboden. Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de voorgestelde wet, is het uitgangspunt dat de betrokken justitiabelen de wettelijke voorschriften op overtreding waarvan een straf is gesteld, zullen naleven. De introductie van het verbod op het gebruik van alcohol of drogerende middelen zou een geringe verzwarende van de belasting van het justitieel apparaat tot gevolg kunnen hebben, maar is gerechtvaardigd, gezien het grote maatschappelijk belang. Hierbij zij opgemerkt, dat het niet in de bedoeling ligt om, zoals in het wegverkeer gebeurt, regelmatig alcoholcontroles uit te voeren.

8.11 De organisaties die de voorgestelde regelgeving zullen uitvoeren en hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten

Ten aanzien van de aanwijzing van de toezichthoudende instanties vindt nog nader onderzoek plaats. De Spoorwegbeheersorganisatie zal de vergunningverlening, de afgifte van veiligheidsattesten en de afgifte van documenten over de «veiligheidsgeschiktheid» van personeel, de capaciteitstoewijzingen en het aanleveren van gegevens over het gebruik dat spoorwegondernemingen hebben gemaakt van de infrastructuur ten behoeve van de facturering van de gebruiksvergoedingen verzorgen. Alleen de capaciteitstoewijzing kort voor de inwerkingtreding van de dienstregeling van de volgende dag zal in de interim-periode tot 1 januari 2005 door Verkeersleiding worden verzorgd, omdat Verkeersleiding ook is belast met het treffen van verkeersmaatregelen ter uitvoering van die dienstregeling.

De meeste van deze taken worden nu al door de taakorganisaties uitgeoefend. De vergunningverlening is een nieuwe taak voor Railned. De taken rond de gebruiksvergoeding worden pas vanaf 1 januari 2000 door Railned, Verkeersleiding en Railinfrabeheer uitgeoefend. Het geheel van bestaande en nieuwe taken overziend, is enige extra mankracht voor de taakorganisaties nodig. Dit betreft met name de vergunningverlening, de invulling van het capaciteitsbeleid en de registratie van de mate van punctualiteit van de treindienst. De extra mankracht zal een bedrag van circa f 700 000,- vergen. Het voornemen is hiermee bij de financiering van de taakorganisaties rekening te houden. Uitgangspunt bij de hoogte van de vergoedingen voor de afgifte van documenten is dat zij kostendekkend plaats heeft. De eenmalige vervanging van de bestaande vergunningen en erkenningen zal circa f 200 000,- vergen. Voor deze eenmalige kosten zal via de financiering van Railned dekking worden gezocht. Via de gebruiksvergoeding wordt een deel van de kosten die de gebruiker van spoorweginfrastructuur veroorzaakt doorbelast aan die gebruiker. Dit betreft een deel van de kosten voor het gebruik van de spoorweg en het gebruik van stations.

9. De invoering van de voorgestelde wet

Gelet op de omvang van het gehele wetgevingscomplex en de korte tijd die beschikbaar is voor de uitvoeringsregelgeving, wordt het niet uitgesloten geacht dat het noodzakelijk zal blijken onderdelen van de voorgestelde wet gefaseerd in werking te laten treden. Gelet op de samenhang van de verschillende onderwerpen die bij of krachtens deze wet worden geregeld, zal uitgestelde inwerkingtreding van onderdelen van deze wet zoveel mogelijk worden voorkomen. De opzet van de voorgestelde nieuwe

Spoorwegwet brengt mee dat grote stukken van de nieuwe wetgeving tegelijk moeten worden ingevoerd.

Thans wordt de noodzakelijke uitvoeringsregelgeving voorbereid. Zo wordt gewerkt aan het opstellen van algemene maatregelen van bestuur inzake spoorweginfrastructuur, het spoorwegbedrijf (regeling van de bedrijfsvergunning en eisen ten aanzien machinisten en andere veiligheidsfunctionarissen), de eisen voor spoorvoertuigen, de capaciteitstoeiwijzing, de regeling van het spoorverkeer alsmede een wetstechnisch invoeringsbesluit. In de loop van dit parlementaire jaar zal ook de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur inzake ademanalyse en de wijziging van het Besluit alcoholonderzoeken ter hand worden genomen. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zullen waar dat zinvol zou kunnen zijn, eveneens belangenorganisaties en betrokkenen uit de spoorvervoersector worden geraadpleegd. In de loop van het wetgevingsproces zal de desbetreffende concept-uitvoeringsregelgeving aan het OPV en het OGV worden voorgelegd.

Een niet onaanzienlijk deel van de uitvoeringsregelgeving bestaat uit het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vaststellen van de thans op basis van de huidige wetgeving toegepaste voorschriften. Bij sommige onderdelen, met name de onderwerpen die in hoge mate technisch van aard zijn, kan voorts worden volstaan met regelgeving, waarbij een beoordelingsruimte wordt gelaten aan de taakorganisaties. Overigens zullen uitvoeringsregelingen waarin technische voorschriften zijn opgenomen in de regel notificatie behoeven op grond van richtlijn 98/34/EG¹.

In de uitvoeringsregelgeving inzake de bedrijfsvergunning en inzake de capaciteitstoeiwijzing zal concrete uitwerking worden gegeven aan de voorgestelde nieuwe richtlijnen, bedoeld in paragraaf 3.2 van deze memorie, naar de tekst van die ontwerprichtlijnen zoals deze definitief zullen worden vastgesteld.

Naar aanleiding van een opmerking ter zake van de NS Groep, zij opgemerkt dat wat de thans door vervoerders toegepaste dienstreglementen betreft, de inhoud daarvan ten dele, althans in andere vorm, terug te vinden zal zijn in de uitvoeringsregelgeving op grond van de voorgestelde wet. Een voorbeeld daarvan zijn de (niet algemeen verbindende) voorschriften die zijn opgenomen in het huidige Reglement Railverkeer. Deze voorschriften zullen straks, zo is het voornemen, in een enigszins gewijzigde vorm worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 70. Een ander deel van de dienstreglementen of «bedrijfsregelgeving» is zo specifiek op de praktijk binnen het bedrijf van de betrokken vervoerders toegeschreven, dat dit als zodanig kan worden gecontinueerd als onderdeel van het veiligheidszorgsysteem van de betrokken vervoerder.

De mogelijkheid om met het oog op experimenten af te wijken van de wet, welke mogelijkheid in het voorontwerp wel was opgenomen, is uit het voorstel geschrapt nu bleek dat in dit stadium geen duidelijkheid kon worden verkregen over doel en functie van eventuele experimenten en de noodzaak om daarbij af te wijken van de wet. Bovendien zou door zo'n bepaling de onjuiste opvatting kunnen postvatten, dat de voorgestelde wet op onderdelen een experimenteel karakter zou hebben. Op het niveau van de uitvoeringsregelgeving bestaat overigens echter wel de mogelijkheid dat zal worden voorzien in een grondslag om een experimentele regeling vast te stellen of anderszins ruimte te bieden voor experimenten. In dit verband kan worden gewezen op de bestaande mogelijkheid – neergelegd in artikel 8 van het Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen (RDHL) – om ten behoeve van proefnemingen ontheffing te verlenen of afwijkingen toe te staan van de bepalingen in die regeling.

¹ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

De gekozen opzet van het wetsvoorstel maakt het op onderdelen mogelijk om door middel van een vlotte aanpassing van de gedelegeerde regelgeving in te spelen op technologische innovaties en de verdere ontwikkeling van inzichten ten aanzien van het vervoer per spoor, met inbegrip van «light rail». Voor wat de gedelegeerde regelgeving betreft, zal bij de invoering van de voorgestelde wet zoveel mogelijk de bestaande gedelegeerde regelgeving als uitgangspunt worden genomen. Uiteraard zal alleen datgene wat regeling behoeft, geregeld worden, opdat er niet, zoals de NS Groep vreest, «een woud aan lagere regelgeving» ontstaat. Ook Railed is beducht voor te gedetailleerde regelgeving van overheidswege en dringt aan op een zekere beleidsruimte bij de uitvoering van zijn wettelijke taken.

10. Artikelen

De artikelen 1 en 2 omschrijven de centrale begrippen in het wetsvoorstel. Daarbij is het onbestemde begrippenkader van de bestaande spoorwetgeving verlaten. In de huidige wetgeving zijn begrippen als lokaal-spoorwegen, raccordementen, tramwegen, stadsspoorwegen, metro en dergelijke vaag of multi-interpretabel.¹ In deze nieuwe wetgeving wordt ten aanzien van de verschillende soorten infrastructuur uitgegaan van een heldere afbakening van begrippen, waarbij waar mogelijk rekening gehouden is met in EU-richtlijnen gebruikte begrippen. De nadere afbakening, zoals bij de onderscheiding van de verschillende soorten hoofdspoorwegen, moet worden overgelaten aan de gedelegeerde wetgever.

Artikel 1

Onderdeel b omschrijft het begrip spoorwegen. Het begrip «verkeer over spoorstaven of geleiderails» in onderdeel b heeft in beginsel een functionele betekenis; ook nieuwe vormen van door infrastructuur geleid verkeer, anders dan de klassieke ijzeren rails, zullen er in beginsel onder vallen.

Onderdeel c bevat een omschrijving van het begrip spoorweginfrastructuur. Verwezen wordt naar de omschrijving van «spoorweginfrastructuur» in bijlage I, onderdeel A, van Verordening 2598/70², waarnaar ook in richtlijn 91/440/EG wordt verwezen. De infrastructuur betreft derhalve elementen als de aardebaan, met name ophogingen, afgravingen, drainagewerken, greppels, gemetselde goten, duikers, taludbekledingen en -bepalingen, enz., perrons, laad- en loswegen, bermen en paden, omheiningmuren, geluidsschermen, hagen en hekken, brandstroken, wisselverwarmingsinstallaties, sneeuwveringen, kunstwerken, zoals bruggen, doorlaten en andere bovengrondse overgangen, tunnels, overwelfde uitgravingen en andere onderdoorgangen, schoormuren en beschermingsgalerijen tegen lawines, vallend gesteente, enz., gelijkvloerse kruisingen, met inbegrip van de inrichtingen ter verzekering van de verkeersveiligheid, bovenbouw, met name spoorstaven, groefspoorstaven en strikspoorstaven, dwarsliggers en langsliggers, klein bevestigingsmateriaal, ballastbed, met inbegrip van grind en zand, wissels, draaischijven en rolbruggen, wegen op spoorwegterreinen ten dienste van reizigers- en goederenvervoer, met inbegrip van de toegangswegen, installaties voor de veiligheid, het seinwezen en de telecommunicatie voor de vrije baan, met inbegrip van de installaties voor het opwekken, transformeren en verdelen van elektrische stroom ten behoeve van het seinwezen en de telecommunicatie gebouwen voor voornoemde installaties, railremmen, verlichtingsinstallaties die nodig zijn voor de afwikkeling en de veiligheid van het verkeer, installaties voor het transformeren en overbrengen van elektrische stroom voor tractiedoeleinden (onderstations, voedingskabels tussen de onderstations en de rijdraden, bovenleidingen met portalen, derde rail met steunelementen), dienstgebouwen voor de infrastructuur. Stationsgebouwen behoren niet tot de spoorweginfrastructuur; zij zijn ook

¹ Zie over dit onderwerp: J.H. van der Meulen, *De Nederlandse spoorwetgeving*. (1960) Utrecht: N.V. Nederlandsche Spoorwegen, blz. 50 e.v.

² Verordening (EEG) nr. 2598/70 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 18 december 1970 betreffende de vaststelling van de inhoud van de verschillende posten van de boekhoudkundige schema's bedoeld in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad van 4 juni 1970 (PbEG L 278, zoals gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2116/78 van de Commissie van 7 september 1978 (PbEG L 246).

geen «dienstgebouwen» in bovenbedoelde zin. De omschrijving van spoorweginfrastructuur dient anderzijds ook niet te beperkt te worden opgevat. Daaronder vallen ook elementen die zijn verbonden met of deel uitmaken van de hiervoor weergegeven onderdelen, zoals tankinstallaties en liften, (rol)trappen, tunnels op de stations, alsmede met het perron verbonden zaken zoals centrale treinaanwijzers, perrongebouwen, stationoverkappingen. Die omschrijving dient voorts in beginsel zodanig dynamisch te worden geïnterpreteerd, dat nieuwe technische systemen die aan de spoorweginfrastructuur zijn verbonden, daar eveneens tot moeten worden gerekend. Te denken valt aan nieuwe systemen voor de verkeersleiding en communicatie/omroepinstallaties.

Het begrip «spoorvoertuig» heeft in het onderhavige wetsvoorstel een zeer ruime betekenis. Daaronder vallen krachtvoertuigen, zoals locomotieven en treinstellen, alsmede rijtuigen, wagons en ander rollend materieel.

Het begrip rechthebbende verwijst naar de eigenaar of de anderszins gerechtigde (krachtens privaatrecht).

De omschrijving van het begrip spoorwegonderneming is in oorsprong ontleend aan artikel 28 van de huidige Spoorwegwet, zij het dat in de thans voorgestelde omschrijving ook ondernemingen waarvan het leveren van spoorwegvervoersdiensten een ondergeschikte activiteit betreft, onder de begripsomschrijving vallen. De begripsomschrijving omvat zowel bedrijven die tractie in eigendom hebben als bedrijven die tractie leasen. Het begrip heeft onder meer relevantie voor het in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel opgenomen vergunningstelsel. De reikwijdte van dat stelsel en de betekenis van het begrip spoorwegonderneming in dat verband wordt bij de artikelen 15 en verder nader toegelicht.

Het begrip veiligheidsfunctie ziet behalve op de functie van machinist ook op een aantal andere, bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven, veiligheidsfuncties binnen het spoorwegverkeerssysteem. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de functie van rangeerder, wagencontroleur, veiligheidsman of werktreinbegeleider.

Het in onderdeel g opgenomen begrip «lidstaat» heeft een relatief omvangrijke omschrijving en herhaling daarvan wordt vermeden door deze in de begripsbepalingen op te nemen. Datzelfde geldt voor de in de overige onderdelen van dit artikel opgenomen omschrijvingen.

Artikel 2

Dit artikel bevat een driedeling van de spoorwegen in hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. De opzet is, dat hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen bij koninklijk besluit worden aangewezen, en dat de niet als zodanig aangewezen spoorwegen de restcategorie bijzondere spoorwegen vormen. Dit wetsvoorstel richt zich hoofdzakelijk op hoofdspoorwegen.

Het tweede lid bevat twee criteria waaraan een spoorweg moet voldoen om als hoofdspoorweg te worden aangewezen. Het eerste criterium is de bestemming die de spoorweg heeft, op grond van onder meer de technische inrichting, het beoogde en het feitelijk gebruik. De zinsnede «uitsluitend of overwegend bestemd voor» gaat er vanuit dat het ten minste gaat om het grootste deel van het in de onderdelen van het onderhavige artikel omschreven gebruik.

Het tweede criterium is, dat de Staat of de Spoorwegbeheersorganisatie rechthebbende is ten aanzien van de spoorweg. Er kunnen daarnaast

overigens wel anderen zijn die eveneens rechthebbende zijn, bij voorbeeld indien de Staat bezitter is van de opstal en een ander eigenaar is van de onderliggende grond. Het is de bedoeling is dat na de invoering van de voorgestelde wet slechts spoorwegen als hoofdspoorwegen worden aangewezen, indien de overheid eigenaar of anderszins rechthebbende is ten aanzien van de desbetreffende spoorweg. Het aanwijzen van «particuliere spoorwegen» als hoofdspoorwegen ontnemt de particuliere rechthebbende immers vrijwel alle zeggenschap over de desbetreffende spoorweg.

Toepassing van deze beide criteria zal er toe leiden, dat het spoorwegnet zoals dat nu voor het treinverkeer wordt gebruikt, in beginsel zal worden aangewezen als hoofdspoorweg. Dit betreft het zogenoemde NS-net, dat thans door Railinfrabeheer wordt beheerd. Ook de nog aan te leggen spoorweg op de Betuweroute – inclusief de zogenoemde havenspoorlijn – en de hogesnelheidslijnen zullen in deze rubriek vallen. Zowel de hoofdspoorlijnen als de zijlijnen worden tot de hoofdspoorwegen gerekend, met uitzondering van particuliere spooraansluitingen, particuliere emplacements en delen van spoorlijnen gelegen binnen herstelwerkplaatsen en «depots of garages» voor spoorvoertuigen.

Ingeval van nieuwe tussenvormen, zoals bijvoorbeeld light rail, zal eventueel per geval moeten worden bezien in welke categorie de infrastructuur het beste kan worden ingedeeld. Daarbij zullen overwegingen inzake de functie van de infrastructuur, de verantwoordelijkheid voor het verkeer over de desbetreffende infrastructuur en het antwoord op de vraag welke veiligheidsregels en verkeersregels van toepassing dienen te zijn, van belang zijn. Naar aanleiding van een vraag van het IPO wordt opgemerkt, dat het de bedoeling is, dat zodra de uitwerking van dit artikel in lagere regelgeving voltooid is, van elk stuk spoorlijn in Nederland vaststaat onder welke van de drie categorieën infrastructuur het valt, en daarmee ook welke regels verder van toepassing zijn.

Voor wat betreft emplacements zij opgemerkt dat zij zowel onderdeel van de hoofdspoorweg kunnen zijn – vooral indien zij noodzakelijk zijn voor het normale verkeer over de hoofdspoorweg – als onderdeel van een particuliere (bijzondere) spoorweg (vergelijk het onderscheid tussen parkeerplaatsen langs de openbare weg en particuliere parkeerplaatsen).

Het derde lid ziet in beginsel uitsluitend op metro- en traminfrastructuur.

Het vierde lid betreft onder meer een deel van de zogenoemde raccordermenten, in particulier bezit zijnde spoorlijnen, museumlijnen en andere bijzondere infrastructuur. Ten aanzien van een aanzienlijk deel van de goederenspoorlijnen, bedoeld voor bijzonder gebruik, bijvoorbeeld voor transport van en naar één bepaald fabriekscomplex, zal in de regel gelden dat deze onder de categorie bijzondere spoorwegen valt.

Omdat de koninklijke besluiten tot aanwijzing van hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen in feite de reikwijdte van de voorgestelde wet bepalen, althans de reikwijdte concretiseren, dienen die besluiten in het Staatsblad te worden geplaatst. Het zesde lid schrijft dat voor. De betrokken belanghebbenden hebben overigens wel de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de koninklijke besluiten op grond van dit artikel.¹

Artikel 3

Dit artikel bevat een algemene bepaling betreffende de veiligheid van het verkeer over spoorwegen. Met dit artikel worden de artikelen 164, 165 en 351 van het Wetboek van Strafrecht onverlet gelaten. Overtreding van die artikelen van het Wetboek van Strafrecht levert een misdrijf op. Het onder-

¹ Zie Afdeling bestuursrechtspraak 13 januari 2000, JB 2000, 27.

havige artikel is beduidend ruimer en fungeert ten opzichte van die artikelen als een «vangnet» in de vorm van een algemeen verbod, waarvan de formulering is ontleend aan artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 4

Het verbod op het onder invloed zijn van alcohol, drugs en bepaalde geneesmiddelen richt zich tot een ieder die op spoorwegen een veiligheidsfunctie uitoefent. Vanwege het feit dat deze personen binnen het spoorwegverkeerssysteem een sleutelrol vervullen waar het gaat om de veiligheid van het spoorverkeer, is deze bepaling tot hen gericht. Dit doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van spoorwegondernemingen en andere betrokkenen om over de hele linie een zorgvuldig alcoholbeleid te voeren, dat betrekking heeft op alle deelnemers in de sector. Het is wenselijk om de voor alcoholcontrole bij het wegverkeer ontwikkelde systematiek en bevoegdheden ook toe te gaan passen op het spoor. Het voorgestelde artikel strekt daartoe. Kort gezegd komt het in de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) neergelegde systeem op het volgende neer. Blijkens het voorgestelde vierde lid, dat is ontleend aan artikel 160, vijfde lid, van de WVW 1994, zijn de machinist en degene die aanstalten maakt om een spoorvoertuig te gaan bedienen verplicht om op eerste vordering van een daartoe bevoegde persoon mee te werken aan een voorlopig ademonderzoek. Om tot een dergelijk onderzoek over te kunnen gaan, behoeft er nog geen verdenking te bestaan van overtreding van het voorgestelde tweede lid. Dit betekent dat er binnen dit artikel eveneens ruimte wordt geboden voor een zogenoemde routinecontrole, waarna eventueel een verdenking kan ontstaan. Indien er een verdenking bestaat van overtreding van het voorgestelde eerste of tweede lid, is het aan artikel 163 van de WVW 1994 ontleende artikel 105 van toepassing. In dat artikel is een systeem neergelegd dat bestaat uit verschillende fasen, opgebouwd volgens een trechtermodel. Allereerst kan de bestuurder worden verplicht om mee te werken aan een ademonderzoek waarmee het alcoholgehalte in de door hem uitgeademde lucht kan worden vastgesteld. Op deze verplichting bestaat slechts een uitzondering voor de verdachte van wie aannemelijk is dat medewerking aan een dergelijk onderzoek voor hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is. Als er sprake is van een dergelijke geneeskundige uitzondering dan wel als de medewerking van de verdachte niet heeft geleid tot een voltooid ademonderzoek, kan de verdachte worden gevraagd mee te werken aan een bloedonderzoek. Daarnaast kan direct worden overgegaan tot een bloedonderzoek, indien het vermoeden bestaat dat de verdachte onder invloed staat van een andere rijvaardigheid beïnvloedende stof. Indien de verdachte geen vrijwillige medewerking verleent aan een bloedonderzoek kan hem worden bevolen zich hieraan te onderwerpen. De verdachte is verplicht aan dit bevel gehoor te geven. De weigering om aan de bovengenoemde bevelen gehoor te geven wordt strafbaar gesteld in artikel 103 (ontleend aan artikel 176 van de WVW 1994). Ten aanzien van het bloedonderzoek geldt eveneens een uitzonderingsmogelijkheid op grond van bijzondere geneeskundige redenen. De verdachte die op grond van deze uitzondering is vrijgesteld van een bloedonderzoek is – overeenkomstig de desbetreffende bepalingen in de WVW 1994 – echter wel verplicht mee te werken aan een onderzoek om op een andere wijze het gebruik van de in het eerste lid van dit artikel bedoelde stoffen dan wel het alcoholgehalte in het bloed vast te stellen. Bij een dergelijk onderzoek moet worden gedacht aan een urineonderzoek. Tenslotte is met betrekking tot het bloedonderzoek een voorziening getroffen voor het geval een verdachte niet in staat is om zijn wil kenbaar te maken. Deze wil is noodzakelijk om te kunnen beslissen omtrent het al dan niet verlenen van toestemming voor het onderzoek. In dit bijzondere geval kan van de verdachte na de machtiging hiervoor door een (hulp)officier van Justitie een hoeveelheid bloed wor-

den afgenomen, die echter pas mag worden onderzocht als de verdachte hiervoor toestemming heeft gegeven. De betrokkene kan echter wel worden gedwongen om zijn medewerking te verlenen. Indien de verdachte echter blijft weigeren zijn medewerking te verlenen, zal het bloedmonster worden vernietigd. Deze opzet voorkomt dat de lichamelijke integriteit te zeer wordt geraakt. Ook voor deze twee bevelen geldt dat weigering strafbaar is gesteld. In artikel 104 is overeenkomstig artikel 162 van de WVV 1994 een regeling opgenomen van het «rijverbod». Verder wordt in artikel 105 (ontleend aan artikel 163 van de WVV 1994) de basis gelegd voor nadere regels, vergelijkbaar met die ter uitvoering van artikel 160, vijfde lid, van de WVV 1994 en artikel 163 van de WVV 1994 (het Besluit alcoholonderzoeken en de Regeling ademanalyse). Bij de uitvoering van de voorgestelde bepalingen zullen deze uitvoeringsvoorschriften in beginsel ook van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het spoor. Deze voorschriften behoeven notificatie overeenkomstig richtlijn 98/34/EG¹. Met het oog op de handhaafbaarheid is er voor gekozen om geen totaal alcoholverbod op te leggen, zoals het OPV suggereerde. Uiteraard mogen vervoerders hun eigen personeel wel een totaalverbod opleggen.

Hoofdspoorweginfrastructuur

Artikel 5

Dit artikel bepaalt, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat zorg draagt voor het aanleggen van nieuwe hoofdspoorwegen en daarbij behorende infrastructuur (hoofdspoorweginfrastructuur). De aanleg behoort daarmee tot de verantwoordelijkheid van de minister. Het artikel bepaalt voorts dat de minister daartoe opdrachten verleent aan de Spoorwegbeheersorganisatie (volgens het overgangsrecht wordt het tot 1 januari 2005 opgedragen aan Railinfrabeheer). Hiermee wordt gestalte gegeven aan de overheidsverantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur, onverminderd de mogelijkheid om het particuliere bedrijfsleven daarbij in te schakelen, al dan niet in het kader van publiek-private samenwerkingsrelaties.

De opdrachtverlening aan de Spoorwegbeheersorganisatie is met deze bepaling een wettelijk verplichte opdracht en derhalve niet aanbestedingsplichtig. Aldus zal echter ook de Spoorwegbeheersorganisatie als aanbestedende dienst moeten worden aangemerkt. Op opdrachten die zij aan derden (aannemers, leveranciers en dienstverleners) verleent, zijn de vereisten, gesteld krachtens de desbetreffende Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing.

Het tweede lid maakt het mogelijk dat de minister een opdracht tot aanleg voor de HSL of andere nieuwe infrastructuur verstrekt aan een ander dan de Spoorwegbeheersorganisatie.

Artikel 6

Dit artikel biedt de grondslag voor het stellen van technische eisen aan de hoofdspoorwegen. In de huidige spoorwegwetgeving zijn deze eisen voor hoofdspoorwegen neergelegd in het RDHL. In deze opzet zal voor het stellen van technische eisen aan metro- en traminfrastructuur, zoals thans gebeurt in het Metroreglement en het Tramwegreglement, de weg van artikel 110 gevolgd moeten worden. Op basis van het voorgestelde artikel zullen tevens regels worden gesteld inzake aanrakingssituaties, overwegen en zwerfstromen. Het artikel vervangt daarmee tevens artikel 33a van de huidige Spoorwegwet inzake de brandgang langs bos, veen enz. Daarnaast bevat dit artikel een basis om in lagere regelgeving specifieke

¹ Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

regels te kunnen geven voor het onderhoud van hoofdspoorwegen, eveneens met uitzondering van bijzondere en metro- en traminfrastructuur.

Seinen en andere verkeerstekens en de overige maatregelen en voorzieningen zullen in beginsel worden geplaatst en verwijderd respectievelijk getroffen door de Spoorwegbeheersorganisatie (voor de overgangspe-riode wordt deze taak uitgeoefend door Railinfra-beheer, na overleg met Railned). Hierover zullen zo nodig bepalingen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel.

Artikel 7

Vanuit de zorg voor de veiligheid dienen hoofdspoorwegen waarop een snelheid van meer dan 40 kilometer per uur is toegestaan, voorzien te zijn van adequate beveiliging. Het betreft hier enerzijds beveiliging van de baan, voornamelijk met behulp van seinen (vergelijk de artikelen 26 tot en met 30 RDHL), en anderzijds een daaraan gekoppeld systeem van automatische treinbeïnvloeding (vergelijk artikel 31 RDHL). De beveiliging dient om botsingen en ontsporingen te voorkomen, hoofdzakelijk door grenzen te stellen aan de snelheid van treinen en het voorkomen van conflicterende treinbewegingen. Automatische treinbeïnvloeding is een systeem dat de door de beveiliging toegestane maximumtreinsnelheid automatisch kan afdwingen. Aangezien in de nabije toekomst de beveiliging van het spoorverkeer in bepaalde situaties mogelijk niet meer met seinen zal plaatsvinden, is de verdere uitwerking overgelaten aan de lagere regelgeving.

Een van de onderwerpen die regeling behoeft, betreft de afsluiting van hoofdspoorwegen. Afsluiting behoeft enerzijds regeling in het kader van de zakenrechtelijke afsluiting ten opzichte van andere percelen en anderzijds met het oog op de veiligheid. De «afsluiting» betekent een daadwerkelijke fysieke afsluiting ten opzichte van andere percelen en andere infrastructuur door middel van sloten, hekken, wallen, slagbomen etc. (vergelijk artikel 19 RDHL). In afwijking van artikel 5:49 BW worden de kosten van de afsluiting in beginsel gedragen door de beheerder. Een uitzondering hierop is de afsluiting van een uitweg over het spoor. De kosten hiervan worden in beginsel gedragen door degene die het genot ervan heeft. Aangezien de «gratis uitweg» op grond van artikel 34 van de bestaande Spoorwegwet vervalt, zal de normale noodwegregeling in het BW voorzien in schadevergoeding voor aanpassing van de afsluiting (van de gerechtigde aan de beheerder).

Onder de huidige Spoorwegwet geldt: hoofdspoorwegen worden behoudens ontheffing volledig afgesloten en lokaalspoorwegen worden afgesloten op door de minister aan te wijzen plaatsen (vergelijk artikel 18 RDHL).

Artikel 8

Dit artikel bepaalt, dat infrastructuur waarover internationaal verkeer plaatsvindt, niet alleen moet voldoen aan de nationale eisen, maar tevens moet voldoen aan de hiervoor geldende EU-richtlijnen en het COTIF-verdrag. Uiteraard mogen de nationale regels niet in strijd zijn met het bepaalde in richtlijnen en COTIF.

Artikel 14 van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG en artikel 3 juncto artikel 5 van bijlage G van het COTIF-verdrag bepalen – verkort weergegeven – dat het aan de lidstaten is om toestemming te geven voor de ingebruikneming van onder andere infrastructuur, rollend materieel of uitrusting daarvan. Dit voorschrift is in de artikelen 8 en volgende uitgewerkt met betrekking tot infrastructuur. Voorzover de infrastructuur onder de werking van een van de beide richtlijnen valt, is deze goedgekeurd

indien ten aanzien daarvan EG-keuringsverklaringen zijn afgegeven en voor wat betreft het COTIF-verdrag indien ten aanzien daarvan goedkeuringscertificaten zijn afgegeven.

Artikel 9

Dit artikel geeft aan wanneer een EG-keuringsverklaring of een goedkeuringscertificaat voor infrastructuur wordt afgegeven. Het vormt de uitwerking van het systeem dat is neergelegd in de artikelen 4, 5, 16 en 18 van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG voor wat betreft de EG-keuringsverklaring en in de artikelen 3, 7, 8 en 9 van bijlage G van het COTIF-verdrag juncto de bijlagen C en F van dat verdrag voor wat betreft het goedkeuringscertificaat.

Artikel 10

Zoals hiervoor onder in het algemeen deel van deze toelichting over de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG en tot het COTIF-verdrag is opgemerkt, bevatten deze internationale regelingen ook specifieke technische eisen voor die onderdelen van de infrastructuur, het rollend materieel of de uitrusting daarvan, die voor de interoperabiliteit van het internationale spoorverkeer van wezenlijk belang zijn. Deze onderdelen, ook wel aangeduid als interoperabiliteitsonderdelen, behoeven goedkeuring alvorens zij in de handel gebracht mogen worden. Omdat de regeling van de goedkeuring van deze onderdelen althans voor wat betreft de beide richtlijnen enigszins afwijkt van de regeling van de goedkeuring van de infrastructuur, wordt dit afzonderlijk geregeld. Uit een oogpunt van systematiek is de regeling van de goedkeuring van onderdelen op grond van het COTIF-verdrag hierbij tevens opgenomen.

Ingevolge artikel 8, juncto artikel 9, van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG en ingevolge bijlage G van het COTIF-verdrag dragen de lidstaten er zorg voor dat alleen als zodanig aangewezen onderdelen die voldoen aan de technische eisen in de handel worden gebracht en worden gebruikt. Dit is in artikel 10 uitgewerkt door een verbod om deze onderdelen in de handel te brengen, indien ten aanzien daarvan niet bepaalde goedkeuringsdocumenten zijn afgegeven. Het verbod richt zich tot degenen, die de onderdelen feitelijk in de handel brengen. Hier speelt tevens een rol dat de personen die de onderdelen in de handel brengen, geen overheidsinstanties zijn.

Voor wat de beide richtlijnen betreft, zijn de goedkeuringsdocumenten in dit geval EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik en voor wat het COTIF-verdrag betreft goedkeuringscertificaten. Hier ligt wat de richtlijnen betreft een verschil met de infrastructuur, rollend materieel of uitrusting daarvan, waar sprake is van EG-keuringsverklaringen.

Artikel 11

Dit artikel geeft aan wanneer een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik of een goedkeuringscertificaat voor onderdelen wordt afgegeven. Het vormt de uitwerking van het systeem dat is neergelegd in de artikelen 4 en 10 van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG voor wat betreft de EG-verklaring en in de artikelen 3, 7, 8 en 9 van bijlage G van het COTIF-verdrag juncto de bijlagen C en F van dat verdrag voor wat betreft het goedkeuringscertificaat.

Voor wat de EG-verklaring betreft, is hier sprake van een verschil met de situatie bij de infrastructuur, rollend materieel of uitrusting daarvan. Indien namelijk ten aanzien van de onderdelen ook andere EG-richtlijnen

van toepassing zijn met betrekking tot andere aspecten dan geregeld in de toepasselijke technische specificaties, moet de EG-verklaring tevens vermelden of ook aan die andere richtlijnen wordt voldaan (artikel 13, derde lid, van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG). Dit voorschrift is opgenomen in het derde lid van dit artikel.

Artikel 12

Het eerste lid vormt de basis voor de algemene maatregel van bestuur waarin de wijze van afgeven van EG-verklaringen en goedkeuringscertificaten geregeld wordt.

Op grond van de in het tweede lid opgenomen erkenningsregeling geldt een in een andere lidstaat van de Europese Unie conform de richtlijnen afgegeven EG-verklaringen als gelijkwaardig aan de ingevolge de artikelen 8 en 10 afgegeven verklaringen.

Zodra het COTIF-verdrag ook voor Nederland verbindend zal zijn geworden, geldt het vorenstaande eveneens ten aanzien van goedkeuringscertificaten afgegeven op grond van dat verdrag door een van de andere verdragspartijen.

Artikel 13

De in dit artikel opgenomen verbodsbepalingen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat onderdelen van infrastructuur, rollend materieel of uitrusting daarvan in de handel worden gebracht of worden gebruikt, die niet voldoen aan de technische eisen uit de richtlijnen 96/48/EG of 2000/00/EG, welke eisen in het belang van de veiligheid of de interoperabiliteit van het verkeer over de hoofdspoorwegen worden gesteld. De verboden in deze artikelen richten zich tot degenen, die de EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik afgeven. De noodzaak vloeit mede voort uit het feit dat degenen, die de verklaringen afgeven, geen overheidsinstanties zijn.

Artikel 14

De in dit artikel opgenomen verplichtingen voor de fabrikant of diens gemachtigde en bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat vloeien rechtstreeks voort uit de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG. Bij weigering van de fabrikant of diens gemachtigde om het geconstateerde verzuim te herstellen, is de Minister ingevolge de richtlijnen verplicht over te gaan tot het treffen van een van de maatregelen vermeld in het tweede lid van dit artikel. Daarbij dient de Minister de procedure vervat in artikel 12 van beide richtlijnen in acht te nemen. Deze procedure houdt – verkort weergegeven – in, dat de Minister het voornemen om een maatregel te treffen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen moet melden. De Commissie treedt vervolgens met beide partijen in overleg. Daarna beoordeelt de Commissie of de voorgenomen maatregel gerechtvaardigd is. Indien de Commissie van oordeel mocht zijn dat de voorgenomen maatregel niet gerechtvaardigd is, ligt het niet voor de hand dat de Minister deze alsnog kan uitvoeren. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat het tweede lid niet slechts de verplichting bevat de daarin vermelde maatregelen te nemen, maar evenzeer de zelfstandige grondslag voor de uitoefening van de daarin bedoelde bevoegdheden.

Artikel 15

De verplichting van de Minister van Verkeer en Waterstaat om onder de in deze artikelen vermelde omstandigheden het toepassingsgebied van een onderdeel te beperken, het gebruik ervan te verbieden of het uit de handel te doen nemen, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 12 van de richtlijnen

96/48/EG en 2000/00/EG. Bij het toepassen van deze verplichting dient de Minister eveneens de procedure vervat in artikel 12 van beide richtlijnen in acht te nemen.

Artikel 16

In dit artikel is de keuze vastgelegd om de Spoorwegbeheersorganisatie aan te wijzen als beheerder van de hoofdspoorwegen. De Spoorwegbeheersorganisatie wordt belast met het beheer (inclusief instandhouding) van vrijwel het gehele hoofdspoorwegennet. Artikel 90 maakt het overigens mogelijk om het beheer voor bijvoorbeeld HSL en Betuweroute aan anderen op te dragen.

De beheerstaak omvat onder meer onderhoud (kwaliteitsbehoud), functieverstel (na storingen), vervanging (waaronder vernieuwing) en innovatie (systeemontwikkeling), operationeel beheer (zoals functioneringsinspectie), alsmede administratief beheer. De doelstellingen van het beheer zijn in het voorgestelde tweede lid opgenomen.

De Spoorwegbeheersorganisatie draagt er ingevolge het tweede lid ook zorg voor dat de hoofdspoorweginfrastructuur en de uitrusting daarvan tijdens het gebruik bij voortdurend blijven voldoen aan de wettelijke eisen, zoals de toepasselijke technische specificaties inzake interoperabiliteit als bedoeld in artikel 2, onderdeel g, van richtlijn 2000/00/EG of artikel 2, onderdeel g, van richtlijn 96/48/EG en de COTIF-eisen (vergelijk artikel 9 van bijlage G van het COTIF-verdrag). Dit voorschrift heeft ook tot gevolg dat er goed en regelmatig onderhoud gepleegd zal moeten worden.

Artikel 17

Het onderhavige artikel beoogt directe fysieke bedreiging van de spoorweg zelf tegen te gaan en daarnaast een veilig spoorverkeer en een ongestoorde transfer van reizigers te waarborgen. Hiertoe wordt aan het verrichten van bepaalde activiteiten en het plaatsen van bepaalde zaken een vergunningplicht verbonden. Het eerste lid, onderdeel a, betreft vooral het plaatsen en hebben van vaste voorwerpen, als bouwwerken, kabels en beplanting. Daarnaast wordt in de onderdelen b en c, het storten van vaste stoffen en vloeistoffen, het plaatsen van weer verwijderbare voorwerpen en het verrichten van graafwerkzaamheden, vergunningplichtig gesteld. Op grond van onderdeel d is het verboden licht ontvlambare stoffen in de nabijheid van de spoorweg op te slaan in verband met het risico van vonken. Het voorgestelde artikel is onder meer geïnspireerd op artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Het artikel vervangt artikel 42 van de huidige Spoorwegwet voor wat betreft het neerleggen voorwerpen, artikel 15 RDHL voor wat betreft het aanbrengen van beplantingen, werken en het verrichten van activiteiten daartoe en artikel 16 RDHL voor wat betreft het storten van puin en vuil.

Voor wat betreft het verlenen van vergunningen zal op grond van het tweede lid een vergunningenbeleid worden gehanteerd waarbij de in die bepaling aangegeven criteria worden toegepast. Ten aanzien van vergunningen voor het leggen van kabels kan worden opgemerkt dat de Spoorwegbeheersorganisatie op grond van artikel 5.1 van de Telecommunicatiewet lokale kabels niet zonder meer hoeft te gedogen. Die gedoogplicht voor aanleg, instandhouding en opruiming van kabels doet niet af aan de krachtens het voorgestelde artikel 17 geldende vergunningplicht. Telecommunicatieaanbieders zullen daarvoor derhalve ook vergunningen moeten aanvragen. De Spoorwegbeheersorganisatie zal in voorkomende gevallen een vergunning weigeren op grond van de in het tweede lid neergelegde criteria.

Artikel 18

In artikel 18 is vastgelegd hoe de in artikel 17 bedoelde begrenzing van de hoofdspoorweg wordt vastgesteld. Deze begrenzing geldt uitsluitend voor de toepassing van artikel 17. Waar de lijn van de begrenzing ligt, is afhankelijk van de situatie. Binnen welke afstand de in artikel 17 genoemde activiteiten en zaken een gevaar kunnen vormen voor de hoofdspoorweginfrastructuur, is namelijk afhankelijk van de vraag of de spoorweg in een ingraving of tunnel, op een talud of een vaste constructie ligt, of gewoon op maaiveldniveau. Daarnaast kan het in verband met de bodemgesteldheid nodig zijn op bepaalde plaatsen de begrenzing ruimer vast te stellen. Het derde lid van dit artikel biedt hiervoor de basis. Van alle baanvakken waarvan bekend is dat nu een ruimere begrenzing noodzakelijk is, zal een lijst worden vastgesteld. Deze lijst zal worden opgenomen in de ministeriële regeling op grond van het derde lid. Wijzigingen en aanvullingen van deze lijst zullen worden vastgesteld en bekendgemaakt wanneer deze zich aandienen.

Voor wat de gebruikte terminologie kan worden opgemerkt dat het begrip «ingraving» ziet op het geval van een spoorweg ingegraven beneden maaiveld, het begrip «bovenzijde ingraving» ziet op het einde van de schuinte van het zijvlak van de ingraving op maaiveld, het begrip «ophoging» ziet op de ophoging boven het maaiveld waarover een spoorweg loopt, het begrip «teen van het talud» ziet op het einde van de schuinte van het zijvlak van de ophoging op maaiveld en het begrip «vaste constructie» ziet op een brug, viaduct of een zettingsvrije plaat waarover een spoorweg loopt.

Artikel 19

Dit artikel bevat een regeling met het oog op de veiligheid rond overwegen buiten de bebouwde kom. Deze zijn niet altijd automatisch beveiligd, zodat het van belang is dat daar voldoende uitzicht is voor zowel de deelnemers aan het spoorverkeer als voor deelnemers aan het wegverkeer. Het oprichten of aanbrengen van zaken in de zin van het artikel dient ruim te worden uitgelegd. Daaronder valt bijvoorbeeld ook het laten groeien van bomen of gewassen.

Artikel 20

Dit artikel vervangt de artikelen 43 en 44 van de Spoorwegwet en artikel 16 RDHL. Het verbod omvat niet meer het rijden op de spoorweg zonder toestemming van «de bestuurders der dienst», aangezien dat voldoende gedekt wordt door andere verbodsbepalingen. Dit artikel richt zich niet zozeer tegen gerechtigde ten aanzien van aanpalende percelen als wel tegen een ieder. Het artikel bevat tevens het verbod om op de hoofdspoorweg (behalve overwegen en spoorwegen die in openbare wegen zijn gelegen) te staan of te lopen of daarop dieren te laten staan of lopen. Vergelijk in dit verband artikel 12 van het Reglement op de Raccorde-menten 1966. Voor wat betreft het lopen op de hoofdspoorweg bij het gebruik van overwegen zullen krachtens artikel 70 regels worden gesteld. Het tweede lid is ontleend aan artikel 16 RDHL. De bestaande mogelijkheid om de minister ontheffing te laten verlenen in kader van andere belangen dan het belang van de beheerder, wordt geschrapt.

Artikel 21

Bij het stellen van nadere voorschriften op grond van dit artikel zal aansluiting worden gezocht bij de bestaande wettelijke voorschriften in het RDHL.

Artikel 22

Het onderhavige artikel betreft niet alleen beheer en onderhoud, maar ook de kosten van onderhoud, uitbreidingen en met uitbreidingen gepaard gaande kosten van stremmingen, omleidingen, extra onderhoud en dergelijke.

Momenteel bepaalt artikel 4 van de Concessie NS dat bij gebrek aan overeenkomst tussen NS en de niet-rijksoverheid, de minister beslist. Hierbij wordt het «historisch principe» gehanteerd; dat wil zeggen dat degene in wiens (publiek) belang de totstandkoming of wijziging geschiedt alle kosten betaalt. Het tweede lid betreft voorts het bedienen van een brug over water die uitsluitend of in hoofdzaak voor het verkeer over die spoorweg dient, met inbegrip van de voor dat verkeer noodzakelijke installaties en van de bij die brug behorende beschermingswerken. Er zal een verdelingsmechanisme moeten zijn dat de belangen van scheepvaart, wegverkeer en spoorverkeer kan afwegen als het Rijk niet de enige partij is.

Eventueel zouden bij de vergunning of ontheffing voorschriften gegeven kunnen worden over kosten, onderhoud enz. Het is immers verboden een spoorweg te kruisen zonder vergunning. Alsdan zou de voorschriftenbepaling daarmee uitgebreid kunnen worden.

Het tweede lid biedt de grondslag voor het bestaande Besluit spoorwegbruggen. Het vervangt voorts artikel 4, derde en vierde lid, van de huidige Spoorwegwet. Dit artikel is voorts de basis voor artikel 3 van het zogenoemde Besluit zwerfstromen.

Op grond van het derde lid wordt een hoofdspoorweg voor de Belemmeringenwet Verordeningen en de Belemmeringenwet Privaatrecht aange-merkt als een openbaar werk van algemeen nut. Wat laatstgenoemde wet betreft, betekent dit uitdrukkelijk niet dat ten behoeve van een spoorweg zonder meer een gedoogplicht kan worden opgelegd. Het kan immers zo zijn, dat het gebruik en het genot van een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak zodanig worden beperkt, dat slechts de weg van onteigening open staat.

In artikel 4 van de huidige Spoorwegwet is het uitgangspunt dat de spoorweg eigendom is van een particuliere onderneming, die moet gedogen dat doorsnijding plaatsvindt met door de overheid aangelegde infrastructuur. Met dit artikel wordt met het oog op de gewijzigde verhouding ten aanzien van hoofdspoorwegen juist het omgekeerde vastgelegd.

Artikel 23

Dit artikel stelt buiten twijfel dat de verbodsbepaling ter bescherming van de spoorweg en het beheer ook gelden voor de eigenaar en de (goederenrechtelijk) gerechtigde tot de grond (en de daarin gelegen werken) onder of naast de spoorweg en de daarop gelegen opstallen. Deze expliciete bepaling is vooral noodzakelijk ter waarborging van de positie van de beheerder, indien de hoofdspoorweg geheel of voor een gedeelte in eigendom is bij een derde.

Artikel 24

Dit artikel bevat regels ter waarborging van de primaire functie van stations (kort gezegd: de transfer-functie). De opzet en formulering van het artikel is ontleend aan artikel 2d van de Postwet en de artikelen 8.5 en 8.7 van de Telecommunicatiewet.

Het in het tweede lid omschreven begrip «station» is mede ontleend aan artikel 1, tweede lid, onderdeel m, van het Bouwbesluit.

De rechthebbende van een station (in de regel zal dat bij de bestaande stations NS Stations b.v. zijn; in sommige gevallen NS Vastgoed b.v.) is verplicht vervoerders, passagiers en verladers adequate toegang te verlenen (eerste lid, onderdeel a). Voorts is de rechthebbende verplicht de beschikbare toegangswegen op gelijke voet en tegen redelijke tarieven ter beschikking te stellen. Datzelfde geldt voor laad- en losplaatsen.

Door de Gehandicaptenraad is gevraagd om een duidelijke omschrijving van de toegankelijkheid ten aanzien van, onder meer, stations alsmede assistentieverlening aan mensen met een functiebeperking. De normen waaraan de stations voor wat betreft de toegankelijkheid moeten voldoen, zijn momenteel neergelegd in de NS-Norm *Toegankelijkheid Stations-complex*. Aan de prestaties van de rechthebbende ten aanzien van een station te stellen eisen, zoals door de Gehandicaptenraad voorgesteld, zal aandacht kunnen worden besteed bij de toepassing van de inhoud van de bedoelde NS-norm in de praktijk.

Het spoorwegbedrijf

Artikel 25

Het in het eerste lid opgenomen recht van spoorwegondernemingen op toegang tot hoofdspoorwegen is oorspronkelijk geïnspireerd door de artikelen 4 en 5 van de huidige Spoorwegwet en artikel 32 van de Luchtvaartwet (dat betrekking heeft op de exploitant van een luchtvaartterrein). De bepaling maakt duidelijk dat de toelating van spoorwegondernemingen tot het verkeer op de hoofdspoorweg een aangelegenheid is die door de wet geregeld is; de beheerder kan niet naast de bij of krachtens de wet geregelde voorschriften nadere eisen stellen. De praktijk van de thans bestaande toegangsovereenkomst wordt daarmee beëindigd.

Het tweede lid heeft een declaratoir karakter; het geeft in hoofdlijnen aan welke eisen de wet aan spoorwegondernemingen (als zodanig) stelt wanneer zij gebruikmaken van de hoofdspoorweg. Wat onderdeel d betreft, zij opgemerkt dat dit onderdeel onder meer ziet op de verplichting om voor openbaar vervoer per trein een daartoe strekkende concessie te hebben (verleend krachtens de Wet personenvervoer 2000, zoals die wet komt te luiden na de inwerkingtreding van de Concessiewet personenvervoer per trein). Het ontbreken van zo'n concessie is dan ook grond voor intrekking van eventueel reeds toegewezen capaciteit (op grond van het voorgestelde artikel 64).

Artikel 26

Met de redactie van dit artikel wordt, behoudens enkele redactionele en inhoudelijke wijzigingen (die hieronder worden toegelicht), aangesloten bij de vergunningsvereisten zoals deze zijn neergelegd in richtlijn 95/18/EG en die in de huidige Spoorwegwet zijn geïmplementeerd in artikel 29a. Alle onbeperkte vergunningen die krachtens artikel 26 worden verleend, voldoen aan de eisen van genoemde richtlijn. Als vergunningverlenende instantie treedt de Spoorwegbeheersorganisatie op. De gronden waarop vergunning wordt verleend zijn ontleend aan richtlijn 95/18/EG, artikelen 6 tot en met 9. Deze gronden worden nader geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Ingevolge de desbetreffende begripsbepaling in artikel 1 wordt verstaan onder een spoorwegonderneming: iedere onderneming die gebruik maakt van de hoofdspoorweg waarbij in ieder geval door deze onderneming voor de tractie moet worden gezorgd. Het gaat dus om de onderneming

die met eigen, gehuurd of geleast materieel rijdt. Of de onderneming de betreffende activiteiten uitvoert in opdracht van anderen of voor eigen behoefte is voor de vergunningplicht niet van belang. De vergunningplicht geldt aldus in feite voor de organisatie die door derden kan worden aangesproken op de door een trein veroorzaakte schade. De toets aan de in het wetsvoorstel neergelegde eisen brengt per saldo mee dat de hoofdspoorweg wordt gevrijwaard van verkeer waarvoor geen onderneming of instelling kan worden aangewezen die in staat is de aansprakelijkheid te dragen.

In het geheel niet vergunningsplichtig is diegene wiens materieel onder verantwoordelijkheid van een ander wordt verplaatst. Hierbij kan worden gedacht aan lease-maatschappijen en verhuurbedrijven die materieel beschikbaar stellen waarmee anderen vervoer kunnen verrichten.

De onbeperkte bedrijfsvergunning wordt uitsluitend aan spoorweg-ondernemingen verleend die voldoen aan de in artikel 26, eerste lid, vermelde criteria. In de huidige Spoorwegwet wordt gesproken over een «exploitatievergunning». Aan het gebruik van dat begrip kleef het bezwaar dat daarbij de gedachte zou kunnen postvatten dat daarmee een vergunning wordt gegeven om een deel van de hoofdspoorweg te exploiteren of dat daarmee wordt vergund om een dienstregeling op een bepaald traject uit te voeren. Dat is echter niet het geval. Voor het daadwerkelijk mogen rijden over de hoofdspoorweg is immers ook een veiligheidsattest en toegewezen capaciteit vereist en is voor het openbaar personenvervoer bovendien een concessie op grond van de Wet personenvervoer 2000 nodig.

Ten aanzien van de eis van financiële draagkracht kan worden opgemerkt dat deze bepaling ertoe strekt een zekere waarborg te bieden voor verhaalsmogelijkheden van derden. Zolang het uitgesproken faillissement van de aanvrager of een van de bestuurders niet is opgeheven, kan geen vergunning worden verleend.

In het tweede lid is – op basis van de in het algemeen gedeelte van deze memorie weergegeven overwegingen – de grondslag opgenomen voor het verlenen van een beperkte bedrijfsvergunning. Gelet op de aard en de strekking van de bedrijfsvergunning, is het bij bepaalde soorten gebruik minder relevant om bij vergunningverlening aan alle vergunningsvereisten te toetsen. Bij deze, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven, soorten van gebruik, kan de Spoorwegbeheersorganisatie volstaan met toetsen van de onderneming aan slechts enkele van de vergunningsvereisten of onderdelen daarvan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden aangegeven welke eisen in ieder geval wel aan bod moeten komen. De regeling van artikel 29a, tweede lid, van de huidige Spoorwegwet, inzake de mogelijkheid van beperkingen naar bepaalde soorten vervoer, is niet meer gecontinueerd. De reden hiervan is dat in dit wetsvoorstel de eisen voor goederen- en personenvervoer dezelfde zijn. Het is niet nodig en wenselijk om binnen de vergunningseisen een onderscheid te maken tussen verschillende vervoerssoorten.

Met het derde lid wordt, in lijn met artikel 29a van de huidige Spoorwegwet, voldaan aan de in artikel 15 van richtlijn 95/18/EG opgenomen termijn van dertien weken. Deze termijn is een maximum, zonder mogelijkheid van verlenging. Wordt niet binnen dertien weken een besluit genomen, dat geldt dat ingevolge artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht als een weigering.

Het vierde en het vijfde lid zijn ontleend aan 29a, tweede lid, van de huidige Spoorwegwet.

Artikel 27

Dit artikel is ontleend aan artikel 29b van de huidige Spoorwegwet. Overeenkomstig richtlijn 95/18/EG wordt, wanneer niet meer wordt voldaan aan een of meer eisen die ten grondslag lagen aan de vergunningverlening of wanneer zich een van de overige in het artikel omschreven omstandigheden voordoet, de vergunning geschorst of ingetrokken. Deze intrekkinggronden, die ontleend zijn aan artikel 11 van richtlijn 95/18/EG, houden verband met de vergunningsvereisten. Blijkt na verloop van tijd dat de onderneming weer aan de vergunningseisen voldoet, dan staat er niets aan in de weg dat hij opnieuw een vergunning aanvraagt.

Artikel 29b, tweede lid, onderdeel f, van de huidige Spoorwegwet is niet overgenomen. Binnen de systematiek van dit wetsvoorstel is een dergelijke bepaling overbodig. In het goederenvervoer en het besloten personenvervoer geldt het principe van concurrentie op het spoor waarbij ondernemingen vrij kunnen toetreden en moet de vergunninghouder in concurrentie met andere ondernemingen opdrachten kunnen verwerven. Het stellen van een impliciet gebod om binnen zes maanden na vergunningverlening te gaan rijden past niet bij deze nieuwe marktverhoudingen. Eenzelfde overweging geldt ten aanzien van het openbaar personenvervoer, waar het moment waarop een onderneming met zijn activiteiten aanvangt wordt bepaald door de concessie en niet door de datum van afgifte van de vergunning.

Artikel 28

Het eerste lid van dit artikel strekt tot implementatie van richtlijn 95/18/EG, in het bijzonder artikel 1, derde lid, van deze richtlijn, op grond waarvan de vergunning geldt in alle lidstaten. Met dit artikel wordt het voor buitenlandse spoorwegondernemingen mogelijk om met een in een andere lidstaat verleende vergunning in Nederland gebruik te maken van de hoofdspoorweg, mits deze vergunning voldoet aan de in richtlijn 95/18/EG gestelde eisen. De beperking van de geldigheid van de bedrijfsvergunning in andere lidstaten tot vervoersdiensten als bedoeld in artikel 10 van richtlijn 91/440/EG, zoals neergelegd in de huidige tekst van richtlijn 95/18/EG, komt ingevolge het thans bij de Raad van de EU aanhangige voorstel tot wijziging van richtlijn 95/18/EG te vervallen. In dit wetsvoorstel wordt daar reeds bij aangesloten, hetgeen inhoudt dat een in een andere lidstaat verleende vergunning als bedoeld in richtlijn 95/18/EG gelijkgesteld wordt met een vergunning verleend op grond van artikel 26, eerste lid. Een vergunning als bedoeld in richtlijn 95/18/EG is aldus niet beperkt tot het verrichten van vervoersdiensten in de zin van artikel 10 van richtlijn 91/440/EEG.

Het tweede lid biedt in algemene zin de mogelijkheid om in andere landen afgegeven, gelijkwaardige vergunningen en dergelijke documenten gelijk te stellen met een bedrijfsvergunning. Verder biedt het artikel de mogelijkheid te verklaren dat door de in dat land gevestigde spoorwegonderneming tenminste wordt voldaan aan de eisen uit artikel 26. Hiermee kunnen onnodige belastende administratieve drempels tot de spoorwegen in ons land worden weggenomen.

De spoorwegondernemingen die krachtens het tweede lid toegang hebben tot het beroep in Nederland, worden wat het onderdeel bedrijfsvergunning betreft, gelijk behandeld aan de overige spoorwegondernemingen. Met het oog daarop verklaart het derde lid de regeling in artikel

Artikel 29

Onderdeel a vormt de basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te geven over de invulling van de met artikel 26, eerste lid, gestelde vergunningseisen en over de toepassing van het tweede tot en met vijfde lid van dat artikel. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar verschillende soorten van gebruik. Aldus zal de Spoorwegbeheersorganisatie bij de toepassing van de haar in artikel 26 gegeven bevoegdheden binnen een van overheidswege vastgesteld kader opereren. Hierin ligt voldoende waarborg dat de door de NS Groep, het OGV en de Branchevereniging van Spoorvervoerders in diverse bewoordingen geuite vrees voor al te ruime bevoegdheden voor de Spoorwegbeheersorganisatie, ongegrond is.

Ingevolge de krachtens dit artikel te stellen regels zal de onderneming op het moment van aanvraag van de bedrijfsvergunning dienen aan te tonen dat de interne bedrijfsorganisatie een veilige dienstuitvoering en een adequaat toezicht daarop waarborgt en dat er voor wordt zorggedragen dat waar nodig slechts gekwalificeerd personeel (machinisten en ander treinpersoneel) wordt ingezet. Het gaat hier nadrukkelijk slechts om het feit of de interne bedrijfsorganisatie van de onderneming voldoende is toegerust op het op een veilige wijze deelnemen aan het spoorverkeer. Bij het verlenen van de bedrijfsvergunning wordt getoetst of de bedrijfsleiding in staat is een adequate organisatie in te richten. De criteria hiervoor zullen nader worden uitgewerkt. In het kader van het verlenen van het veiligheidsattest, op grond van artikel 30, wordt getoetst of de dienstuitvoering voor de specifieke dienst of diensten waarvoor het veiligheidsattest wordt aangevraagd op een veilige wijze kan worden uitgeoefend. In dat kader wordt onder meer de opleiding van het bij deze diensten betrokken personeel en de technische geschiktheid van het ingezette materieel getoetst.

Met onderdeel b van dit artikel wordt het mogelijk om nadere regels van procedurele aard met betrekking tot de bedrijfsvergunning te geven. Deels kunnen deze regels dienen ter aanvulling van het ter zake bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht.

In de op grond van het voorgestelde artikel vast te stellen regels zal ook aandacht worden geschonken aan de verklaringen die op de vergunning worden geplaatst. Zo zullen alleen onbeperkte vergunningen die zijn afgegeven nadat is geconstateerd dat aan alle in artikel 26, eerste lid, vermelde criteria is voldaan, worden aangeduid als vergunning als bedoeld in artikel 2, onderdeel b, van richtlijn 95/18/EG. Beperkte vergunningen – bijvoorbeeld voor een spoorwegmuseum – die krachtens artikel 26, tweede lid, of artikel 28, tweede lid, zijn verleend, kunnen niet als een vergunning in de zin van richtlijn 95/18/EG worden aangemerkt.

Artikel 30

Naast het hebben van een bedrijfsvergunning is krachtens dit artikel voor het rijden op hoofdspoorwegen ook een veiligheidsattest of proefattest vereist. In de deels aan Europese richtlijnen ontleende wettelijke systematiek moet iedere spoorwegonderneming in bezit zijn van zowel een bedrijfsvergunning als een veiligheidsattest. Het veiligheidsattest wordt verleend door de Spoorwegbeheersorganisatie. Aangezien een gedeelte van het te bereiken veiligheidsniveau op grond van artikel 8, eerste lid, van richtlijn 95/18/EG, wordt getoetst in het kader van de afgifte van de

bedrijfsvergunning, moet de aanvrager van een attest een bedrijfsvergunning hebben of deze hebben aangevraagd. Aangezien het attest een op de specifieke situatie in de verschillende lidstaten toegesneden benadering vergt, is het veiligheidsattest – in tegenstelling tot de bedrijfsvergunning – ook alleen geldig in de lidstaat van afgifte.

Afgezien van het geven van uitvoering aan een communautaire verplichting is het om twee redenen uit oogpunt van veiligheid op het spoor wenselijk om over te gaan tot invoering van een veiligheidsattest. Ten eerste moet vooraf van iedere spoorwegonderneming vaststaan dat wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften, omdat dat op zichzelf al een belangrijke veiligheidswaarborg biedt (eerste lid, onderdeel a). Hierbij wordt met name gedacht aan voorschriften met betrekking tot gebruik van spoorvoertuigen, de opleiding van personeel en het kunnen toepassen van procedures en verkeersregels. Daarnaast is het in verband met de sterke samenhang tussen de bedrijfsvoering van de individuele spoorwegondernemingen en de veiligheid op het spoor als geheel, noodzakelijk dat de spoorwegonderneming de risico's die ontstaan als gevolg van zijn specifieke activiteiten nauwkeurig in kaart brengt. Op basis van een dergelijke risicoanalyse moet de onderneming een veiligheidszorgsysteem ontwikkelen. Het veiligheidsattest wordt pas verleend, indien vaststaat dat het veiligheidszorgsysteem volledig is, het veiligheidszorgsysteem de geconstateerde risico's in voldoende mate afdekt en het veiligheidszorgsysteem daadwerkelijk in de bedrijfsvoering is geïmplementeerd.

Het eerste lid laat ruimte voor het vaststellen van beleidsregels voor invulling van het begrip «adequaat veiligheidszorgsysteem». Deze beleidsregels zullen veelal gebaseerd worden op de door Railned ontwikkelde normbladen, die nu al gebruikt worden om de veiligheid van de bedrijfsvoering van spoorwegondernemingen te toetsen. Door deze niet om te zetten in wettelijke voorschriften maar in beleidsregels, wordt bereikt dat bepaalde alternatieven die hetzelfde veiligheidsniveau garanderen als toepassing van de beleidsregel, maar anderszins aantrekkelijker zijn, toegestaan kunnen worden. Tevens wordt de technische ontwikkeling zodoende niet onnodig door starre regelgeving belemmerd.

Het tweede lid sluit voor wat de termijn van dertien weken betreft aan bij de in artikel 26 geregelde termijn. Hier bestaat evenwel de mogelijkheid om die termijn in voorkomende gevallen te verlengen.

Artikel 31

Het attest heeft een beperkte geldigheidsduur ten einde te garanderen dat de veiligheidswaarborgen in de bedrijfsvoering periodiek geheel opnieuw worden getoetst. De termijn van drie jaar komt tevens overeen met de helft van een maximale concessieperiode voor het regionale personenvervoer per trein, zodat een concessionaris niet meer dan twee maal in één (misschien de enige) concessieperiode een volledig veiligheidsonderzoek hoeft te laten doen. Uit de beperkingen, verbonden aan het attest, zal in ieder geval afgeleid kunnen worden voor welke soorten en typen infrastructuur of baanvakken het attest geldt. Indien gaandeweg blijkt dat zich niet-aanvaardbare risico's voordoen, kunnen de voorschriften en de beperkingen daaraan worden aangepast (zesde lid).

Artikel 32

Aangezien een veiligheidsattest pas wordt verleend als de spoorwegonderneming bewezen heeft een adequaat veiligheidszorgsysteem toe te passen, zal het nodig kunnen zijn om in de praktijk procedures en spoorvoertuigen te testen. Om dit gecontroleerd en veilig te kunnen doen, is

vergunning van de Spoorwegbeheersorganisatie vereist in de vorm van een proefattest. Het proefattest is een bijzonder soort veiligheidsattest, en kan als zodanig ook bij de aanvraag tot capaciteitstoewijzing worden gevoegd. De in het derde lid vermelde geldigheidsduur sluit aan bij de termijn van artikel 20.

Artikel 33

Het wetsvoorstel bevat de essentiële vereisten voor een veiligheidszorgsysteem. Omdat geen spoorwegonderneming gelijk is aan een andere, wordt de ondernemer bij het vormgeven van het eigen veiligheidszorgsysteem een grote mate van eigen verantwoordelijkheid gelaten. Er bestaat een groot aantal binnen het spoorwegbedrijf gebruikelijke veiligheidsprocedures die voorheen in het Reglement Railverkeer en RDHL een plaats hadden gevonden, maar gezien hun aard bij de huidige benadering van dit soort regels in het veiligheidszorgsysteem thuis horen. Een klein aantal daarvan wordt echter dermate essentieel gevonden voor de veiligheid dat het, zolang het veiligheidszorgsysteem nog geen volledig ingeburgerd fenomeen is, niet aan de ondernemer kan worden overgelaten of hij deze «traditionele» procedures in zijn systeem overneemt. Te denken valt onder andere aan de remproef, de controle technische loop en de deursluitprocedure bij reizigerstreinen. Onderdeel c geeft onder meer de mogelijkheid om dergelijke procedures voor te schrijven. Dit artikel maakt het voor het overige mogelijk om nadere regels van procedurele aard met betrekking tot het veiligheidsattest te geven.

Artikel 34

Het onderhavige artikel is noodzakelijk om te voorkomen dat onveilig of ongeschikt materieel op het spoor rijdt, dat de infrastructuur beschadigd raakt of dat de beveiliging niet goed functioneert wegens gebruik van materieel met verkeerde technische kenmerken. In het eerste lid is daarom het verbod opgenomen om met een spoorvoertuig over een hoofdspoorweg te rijden indien dit voertuig niet blijkt een bepaald document aan de technische eisen is getoetst, niet voldoet aan de in artikel 45 opgenomen permanente eisen en – verkort weergegeven – niet compatibel is met de infrastructuur. Bij dit laatste moet bijvoorbeeld gedacht worden aan passende treinbeveiligingsapparatuur, goede treindetectie, afwezigheid van stoorstromen en dergelijke.

Zoals hiervoor in het algemene deel van deze memorie is aangegeven, worden in de artikelen 34 tot en met 43 de systemen van de richtlijnen 96/48/EG en 200/00/EG en van het COTIF-verdrag geïmplementeerd. Richtlijn 2000/00/EG en het COTIF-verdrag hebben betrekking op het conventionele spoorstelsel, richtlijn 96/48/EG op het hoge-snelheidsspoorstelsel.

Spoorvoeruigen waarmee internationaal verkeer wordt verricht, zowel conventioneel spoorverkeer als hoge-snelheidsspoorverkeer, dienen voor wat betreft conventioneel spoor aan richtlijn 2000/00/EG of het COTIF-verdrag te voldoen en voor wat betreft hoge-snelheidsspoorverkeer aan richtlijn 96/48/EG. Spoorvoeruigen waarmee uitsluitend nationaal verkeer wordt verricht, moeten aan de te stellen nationale eisen voldoen. Voor zover de internationale eisen er niet zijn, zullen spoorvoeruigen aan de nationale eisen moeten voldoen om op de Nederlandse hoofdspoorwegen te mogen rijden. Dit volgt uit de voorgestelde wettelijke systematiek. De nationale eisen voor het materieel bevatten ook de compatibiliteitseisen. Deze worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Het overgangsrecht voor bestaand materieel is in artikel 156 opgenomen.

Het tweede en derde lid bevatten bepalingen omtrent de wederzijdse erkenning van goedkeuringsdocumenten verleend op basis van de richtlijnen 96/48/EG en 200/00/EG en van het COTIF-verdrag. Voor een toelichting op deze erkenning zij kortheidshalve verwezen naar hetgeen daaromtrent hiervoor in het algemene deel van deze memorie van toelichting onder punt 5.3 is vermeld.

Het vierde lid bepaalt, dat categorieën van spoorvoertuigen kunnen worden aangewezen, waarvoor een afzonderlijk certificaat moet worden afgegeven waaruit blijkt dat het betrokken voertuig met de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur compatibel is. Een dergelijke bepaling is nodig zolang niet alle infrastructuur die onder de EG-richtlijnen of onder het COTIF-verdrag valt interoperabel is. Wat betreft de categorieën van spoorvoertuigen moet hierbij gedacht worden aan voertuigen die in het buitenland een goedkeuringscertificaat op grond van de EG-richtlijnen of het COTIF-verdrag hebben verkregen, waarbij met de specifieke Nederlandse infrastructuur-eigenschappen geen rekening is gehouden. Zolang dergelijke goedkeuringscertificaten niet afgegeven worden, moeten de betrokken spoorvoertuigen over een Nederlands goedkeuringscertificaat beschikken.

Artikel 35

Dit artikel bepaalt aan welke eisen moet worden voldaan om voor een EG-keuringsverklaring of een goedkeuringscertificaat als bedoeld in artikel 34 in aanmerking te komen. Ten aanzien van de EG-keuringsverklaring is sprake van implementatie van de desbetreffende richtlijnen. Wat de goedkeuringscertificaten betreft wordt verwezen naar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen. Hierin zullen de nationale eisen worden opgenomen. Te zijner tijd, na het verbindend worden van het COTIF-verdrag en de bijlagen, kan in deze algemene maatregel van bestuur naar de desbetreffende bijlage van het COTIF-verdrag worden verwezen voor het verkrijgen van een goedkeuringscertificaat op basis van dat verdrag. In dat geval behoeft de wet niet gewijzigd te worden.

In verband met het eerste lid, onderdeel a, wordt opgemerkt dat spoorwegondernemingen tot een zorgvuldig gebruik van de spoorweg verplicht zijn. Indien als gevolg van onzorgvuldig gedrag van de spoorwegonderneming de Spoorwegbeheersorganisatie ter uitoefening van haar beheerstaak gehouden is tot het treffen van bijzondere maatregelen of de uitvoering van bijzondere werken, die zonder dat (onrechtmatig) gedrag niet hadden behoeven te worden getroffen, is de schuldlige voor de daaruit voortvloeiende schade aansprakelijk. De voorgestelde wet staat aldus niet aan het verhaal van die schade in de weg. Dat is niet anders indien de gebruikte spoorvoertuigen voldoen aan alle wettelijke eisen; de eigen verantwoordelijkheid van de spoorwegonderneming voor haar voertuigen (en de wijze waarop die worden gebruikt) wordt hiermee onverlet gelaten.

Artikel 36

In dit artikel wordt de basis gelegd voor een algemene maatregel van bestuur, waarin eisen kunnen worden vastgelegd omtrent de procedure van de aanvraag en afgifte van EG-keuringsverklaringen of goedkeuringscertificaten, de vorm en inhoud van deze documenten, omtrent de compatibiliteitseisen waaraan spoorvoertuigen moeten voldoen, en het onderzoek naar de conformiteit van de productie van voertuigen waarvoor een typegoedkeuring is afgegeven. Deze voorschriften vormen voor een groot deel implementatie van de desbetreffende richtlijnen.

Onderdeel a van het eerste lid van dit artikel biedt een basis voor voorschriften die betrekking hebben op de infracompatibiliteit van spoorvoertuigen met de Nederlandse infrastructuur. Ook al is een voertuig technisch goedgekeurd voor het gebruik in het spoorverkeer in het algemeen, dan wil dat nog niet zeggen dat het ook zonder meer op de Nederlandse infrastructuur ingezet zal kunnen worden. Evenals in andere landen kent ook de Nederlandse infrastructuur haar specifieke kenmerken. Om daarmee compatibel te kunnen zijn, zal aan bepaalde voorwaarden moeten worden voldaan. Hierbij moet gedacht worden aan eisen met betrekking tot energievoorziening, treinbeïnvloedingsapparatuur, opdruk van stroomafnemers, treindetectie, omgrenzingsprofiel van de voertuigen en dergelijke. Zolang de spoorweginfrastructuur van de verschillende landen niet op elkaar is afgestemd, zullen dergelijke voorschriften nodig blijven voor een veilig verkeer over de hoofdspoorwegen.

Het tweede lid van dit artikel vormt de implementatie van de bevoegdheid om aanvullende technische voorschriften te geven op die van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG. Deze bevoegdheid wordt geregeld in artikel 4 van beide richtlijnen. Het spreekt voor zich dat deze aanvullende nationale voorschriften niet in strijd mogen komen met de eisen van de richtlijnen.

Artikel 37

Zoals hiervoor in het algemene deel van deze memorie over de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG en het COTIF-verdrag is opgemerkt, bevatten deze regelingen ook specifieke technische eisen voor die onderdelen, die voor de interoperabiliteit van het internationale spoorverkeer van wezenlijk belang zijn. Ingevolge artikel 8, juncto artikel 9, van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG en ingevolge bijlage G van het COTIF-verdrag dragen de lidstaten of de staten die partij zijn bij het COTIF-verdrag er zorg voor dat alleen als zodanig aangewezen onderdelen die voldoen aan de technische eisen in de handel worden gebracht en worden gebruikt. Deze zorgplicht is in artikel 37 uitgewerkt door een verbod om deze onderdelen in de handel te brengen of te gebruiken indien ten aanzien daarvan niet bepaalde goedkeuringsdocumenten zijn afgegeven. Voor wat de beide richtlijnen betreft, zijn dit EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik en voor wat het COTIF-verdrag en de nationale regels betreft, goedkeuringscertificaten. Aan dit artikel ligt dezelfde systematiek ten grondslag als gehanteerd bij artikel 35. Ook hier geldt weer de wederzijdse erkenning van de verklaringen en certificaten zoals toegelicht bij artikel 34. Korteitshalve zij naar de desbetreffende passage verwezen.

Artikel 38

Voor dit artikel geldt mutatis mutandis hetzelfde als vermeld in de toelichting bij artikel 35, zodat korteitshalve daarnaar wordt verwezen. Anders dan bij de EG-keuringsverklaring, bedoeld in artikel 35, moet bij de afgifte van de EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik tevens beoordeeld worden of er ten aanzien van het betrokken onderdeel ook andere EG-richtlijnen bestaan met betrekking tot andere aspecten dan geregeld in de richtlijnen 96/48/EG of 2000/00/EG en moet vermeld worden of ook aan deze andere richtlijnen wordt voldaan. Een en ander is in het derde lid geregeld.

Artikel 39

Voor dit artikel geldt mutatis mutandis hetzelfde als vermeld in de toelichting bij artikel 36, zodat korteitshalve daarnaar wordt verwezen.

Artikel 40

De in dit artikel opgenomen verbodsbepalingen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat onderdelen van rollend materieel of uitrusting daarvan in de handel worden gebracht of worden gebruikt, die niet voldoen aan de technische eisen uit de richtlijnen 96/48/EG of 2000/00/EG welke eisen in het belang van de veiligheid of de interoperabiliteit van het verkeer over de hoofdspoorwegen worden gesteld. De verboden in deze artikelen richten zich tot degenen, die de EG-verklaringen van conformiteit of geschiktheid voor gebruik afgeven. De noodzaak vloeide mede voort uit het feit dat degenen, die de verklaringen afgeven, geen overheidsinstanties zijn.

Artikel 41

Dit artikel vormt de implementatie van artikel 13, vijfde lid, van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG. Het tweede lid bevat de verplichting de daarin vermelde maatregelen te nemen, en bevat tevens de grondslag voor de bevoegdheid tot uitoefening van de daarin bedoelde bevoegdheden.

Artikel 42

Dit artikel bevat de implementatie van artikel 12 van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG. Het artikel schrijft de procedure voor die bij een voornemen tot toepassing van deze bevoegdheid in acht genomen moet worden. Het voornemen moet aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen gemeld worden en de Commissie beoordeelt of de voorgenomen maatregel gerechtvaardigd is. Indien de Commissie van oordeel mocht zijn dat de voorgenomen maatregel niet gerechtvaardigd is, ligt het niet voor de hand dat de minister deze alsnog kan uitvoeren.

Artikel 43

De in dit artikel opgenomen verplichtingen zijn nodig om de desbetreffende keuringsinstantie in staat te stellen te beoordelen of de (in Nederland) afgegeven goedkeuringsdocumenten gehandhaafd kunnen worden en om de door hen bijgehouden bestanden van gekeurde voertuigen «up to date» te houden. Deze verplichtingen komen in de hiervoor bedoelde internationale regelgeving ook voor. Deze kennisgevingsverplichtingen worden in de nadere regelgeving op grond van dit artikel uitgewerkt.

Artikel 44

Ontheffing op grond van dit artikel zal uitsluitend gegeven worden in bijzondere omstandigheden of voor één of meer bepaalde of unieke gelegenheden. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan historisch materieel, aan materieel waarmee een demonstratierit gemaakt wordt of waarmee een proefrit wordt gemaakt.

Artikel 45

In het belang van de veiligheid en van de interoperabiliteit van het verkeer over de spoorweg spreekt het voor zich dat het voldoen aan technische eisen gericht op deze veiligheid en interoperabiliteit niet beperkt kan zijn tot het moment van de goedkeuring voor het gebruik in het spoorverkeer. Ook gedurende het verdere gebruik tijdens het verkeer over hoofdspoorwegen zullen spoorvoertuigen en uitrusting daarvan permanent aan deze eisen moeten blijven voldoen. In artikel 5, tweede lid, van de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG en in artikel 9 van bijlage G van het COTIF-

verdrag is deze verplichting neergelegd. Dit voorschrift heeft tot gevolg dat er goed en regelmatig onderhoud gepleegd zal moeten worden.

Omdat ingevolge het wetsvoorstel een spoorvoertuig, indien het aan de wettelijke eisen voldoet in beginsel op de Nederlandse hoofdspoorweg mag rijden, moet er controle uitgeoefend worden of tijdens het gebruik ook daadwerkelijk aan deze eisen voldaan blijft worden. De bevoegdheid om deze controle ook daadwerkelijk te kunnen uitoefenen vloeit voort uit artikel 5:19, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Wordt tijdens een controle geconstateerd dat er iets niet in orde is dan bestaat op grond van artikel 92 van het wetsvoorstel de mogelijkheid voor eventuele toepassing van bestuursdwang om het euvel te doen herstellen.

Artikel 46

Zoals in de toelichting bij artikel 45 vermeld, zal het voorschrift van dat artikel noodzaken tot het plegen van gedegen onderhoud aan het rollend materieel. Gelet op het belang van goed onderhoud voor de veiligheid van het spoorverkeer kunnen voorschriften met betrekking tot bedrijven die zich met onderhoud en herstel bezig houden niet worden gemist. Een regeling van de eisen, waaraan deze bedrijven moeten voldoen, en van de erkenning van die bedrijven is opgenomen in artikel 46. De redactie van dit artikel is zo gekozen, dat ook buitenlandse onderhouds- en herstelbedrijven erkend kunnen worden.

Artikel 47

Deze bepaling strekt tot (gedeeltelijke) wettelijke reglementering van de aan de uitoefening van de functie van machinist en van andere, bij algemene maatregel van bestuur omschreven, veiligheidsfuncties te stellen eisen. Om voor afgifte van het ingevolge artikel 48 voorgeschreven certificaat van bekwaamheid in aanmerking te komen, zal de aanvrager moeten aantonen dat hij beschikt over de op grond van artikel 47 voor de betrokken veiligheidsfunctie vereiste algemene kennis, bekwaamheid en ervaring. Voorts dient hij de voor de uitoefening van de betrokken veiligheidsfunctie voorgeschreven minimumleeftijd te hebben bereikt en dient hij, voorzover dit voor een behoorlijke uitoefening van de betrokken functie is vereist, de Nederlandse taal te beheersen. Personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen, dienen daarnaast te beschikken over de voor de uitoefening van die functie vereiste geestelijke en lichamelijke geschiktheid. Bij relatief veel spoorgerelateerde werkzaamheden kan er een veiligheidsbelang in het geding zijn indien iemand geestelijk of lichamenlijk niet goed functioneert. Zo kan een kans op evenwichtsstoornissen bij werk op of langs de spoorbaan niet worden getolereerd.

Artikel 48

Het bezit van een certificaat van bekwaamheid is verplicht gesteld voor functies waarvan de opleiding ervoor sterk samenhangt met de veilige uitoefening ervan. Behalve aan de functie van machinist kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de functie van rangeerder of van wagenmeester.

Het wettelijk verplichte certificaat garandeert dat de certificaathouder een aantal basisvaardigheden beheerst en bepaalde algemene kennis heeft. De afgifte van dit certificaat geschiedt door de Spoorwegbeheersorganisatie. Dit staat er overigens niet aan in de weg dat de afgifte van het certificaat wordt gemandateerd aan een instelling die examens afneemt. Daarnaast dient hij te beschikken over een geldig certificaat van medische geschiktheid en een geldig certificaat van psychologische geschiktheid.

De verantwoordelijkheid voor het bezit van een certificaat van bekwaamheid, een geldig certificaat van medische geschiktheid en een geldig certificaat van psychologische geschiktheid wordt gelegd bij de persoon die de betrokken veiligheidsfunctie uitoefent. Daarnaast kan ingevolge artikel 51 degene onder wiens gezag de betrokken veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend, worden aangesproken.

Artikel 49

Op degene onder wiens gezag een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend, rust de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat degene die de betrokken veiligheidsfunctie uitoefent, in alle opzichten voldoende toegerust is om zijn werk te doen. Hij dient er zorg voor te dragen dat een persoon die onder zijn gezag een veiligheidsfunctie uitoefent, beschikt over de voor de uitoefening van die veiligheidsfunctie vereiste specifieke, taakgebonden en bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid.

Dit betekent bijvoorbeeld voor machinisten dat zij voldoende kennis moeten hebben van het spoorwegtraject waarop zij rijden en van het spoorvoertuig dat zij bedienen, en dat zij daarnaast voldoende op de hoogte zijn van de bedrijfsprocessen en de veiligheidsvoorschriften op het spoor en deze ook kunnen toepassen. Vervoerders zijn overigens vrij om hiervoor een systematiek te ontwerpen die goed aansluit bij hun overige logistieke planning. De inhoud die de vervoerder aan de zorgplicht geeft zal in het kader van de afgifte van het veiligheidsattest vanzelfsprekend worden beoordeeld.

Het bedrijfsgebonden deel van de opleiding kan ook gedeeltelijk gereguleerd worden op grond van artikel 50.

Ingevolge het eerste lid dient degene onder wiens verantwoordelijkheid een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend, de persoon door wie die functie wordt uitgeoefend, uit te rusten met een bedrijfspas. De bedrijfspas mag worden afgegeven indien de betrokken persoon naar het oordeel van degene onder wiens gezag de betrokken veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend, beschikt over de voor de uitoefening van die functie vereiste specifieke, taakgebonden en bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid. Een bedrijfspas mag uitsluitend worden afgegeven aan personen die reeds hebben aangetoond dat zij voldoen aan de in artikel 47, eerste lid, bedoelde basiseisen.

De houder van de bedrijfspas pas kan zich met de pas legitimeren als persoon die een veiligheidsfunctie uitoefent. Van overheidswege zal met behulp van de bedrijfspas kunnen worden gecontroleerd of degene die de pas heeft afgegeven en de houder van de pas zich aan de – bedrijfs-specifieke – bevoeghedenverdeling houden. In verband daarmee is voorzien in een verplichting om de pas op eerste vordering te tonen aan de krachtens de artikelen 79 en 81 met het toezicht op de naleving onderscheidenlijk de opsporing van strafbare feiten belaste personen.

Zodoende behoeven personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen, niet ten behoeve van het toezicht het certificaat van bekwaamheid, de verklaring van medische geschiktheid en de verklaring van psychologische geschiktheid bij zich te hebben, kan de vervoerder naar wens – binnen de wettelijke kaders – een zo doelmatig mogelijke pasjesregeling invoeren en heeft de toezichthouder toch de mogelijkheid om te controleren of aan alle vereisten wordt voldaan. Het niet voldoen aan de verplichting om de bedrijfspas op eerste vordering te tonen is in artikel 103 strafbaar gesteld.

Artikel 50

De voorgestelde mogelijkheid om nadere uitvoeringsvoorschriften te kunnen geven, hangt samen met het gegeven dat de voorgestelde

publiekrechtelijke regeling ten aanzien van het personeel *in deze vorm* nieuw is.

Artikel 51

De in dit artikel opgenomen verbodsbepaling strekt ertoe dat degene die willens en wetens een veiligheidsfunctie doet uitoefenen door personen die niet aan de voor de uitoefening van die functie vastgestelde eisen als bedoeld in artikel 47 voldoet, daarop strafrechtelijk kan worden aangesproken. Tegen houders van een veiligheidsattest zal zo nodig bovendien langs bestuurlijke weg kunnen worden opgetreden.

Artikel 52

Behalve personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen, dienen ook personen die een functie – niet zijnde een veiligheidsfunctie – uitoefenen die van invloed kan zijn op de veiligheid van het spoorverkeer, te beschikken over de voor de uitoefening van die functie vereiste geschiktheid en bekwaamheid. In verband daarmee is in artikel 52 voorzien in een verplichting, gericht tot degene onder wiens gezag de betrokken functie wordt uitgeoefend, om er voor te zorgen dat zijn personeel beschikt over de vereiste geschiktheid en bekwaamheid.

Artikel 53

Voor wat betreft de eis van verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid kan worden opgemerkt dat, zoals bepaald in artikel 9 van richtlijn 95/18/EG, het hierbij gaat om wettelijke aansprakelijkheid bij ongeval, vooral ten aanzien van passagiers, bagage, vracht, post en derden. De minimaal vereiste dekking zal in de lagere regelgeving worden opgenomen.

De eis van verzekering is randvoorwaarde voor deelname aan het spoorverkeer. Het voldoen aan die eis wordt in elk geval getoetst bij de verlening van de bedrijfsvergunning. Periodieke controle van de verzekering is een zaak van de Spoorwegbeheersorganisatie. De controle kan eventueel worden gekoppeld aan de toewijzing van capaciteit.

Het gebruik van hoofdspoorwegen

Artikel 54

Met de in hoofdstuk 5 geregelde capaciteitstoewijzing en verkeersleiding op hoofdspoorwegen wordt – voor zover het de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit betreft – uitvoering gegeven aan richtlijn 95/19/EG.

Onder gebruik van de hoofdspoorweg wordt in dit artikel verstaan iedere benutting van de hoofdspoorweg door het laten rijden of opstellen van spoorwagematerieel. Onder gebruik wordt aldus mede het stilstaan op de spoorweg begrepen. Geen gebruik in de zin van dit artikel is het werken aan de hoofdspoorweg in verband met de aanleg en onderhoud van de spoorweg, voor zover daarmee het rijden over de spoorweg wordt gehinderd of belemmerd. Tijdens onderhoudswerkzaamheden is het desbetreffende baanvak niet of niet volledig beschikbaar voor regulier personen- en goederenvervoer.

Artikel 55

Dit artikel bevat de kern van het capaciteitstoewijzingsstelsel. De toewij-

zing omvat de beschikbaarstelling van naar plaats, omvang, tijd en duur omschreven spoorweginfrastructuur. Het artikel bepaalt in het eerste lid dat het verboden is om gebruik te maken van de hoofdspoorweg zonder daarvoor capaciteit toegewezen te hebben gekregen. In verband met de marktordening, maar ook in verband met de planning voor het instellen van rijwegen is het noodzakelijk dat alle te gebruiken capaciteit toegewezen wordt. Dit geldt in beginsel voor het gehele hoofdspoorwegennet.

In het tweede lid is in de eerste plaats een uitzondering gemaakt voor noodsituaties. Voorts is daarin een afwijking opgenomen voor die delen van het hoofdspoorwegennet, waarop de capaciteit voorlopig nog niet of niet op elk tijdstip expliciet kan of behoeft te worden toegewezen. Een voorbeeld hiervan is een rangeerterrein dat nog niet is opgenomen in de geautomatiseerde planning. De aanwijzing als deel van de hoofdspoorweg waarvoor geen capaciteit wordt toegewezen, maar waar wel capaciteitsconflicten ontstaan dient echter in tijd begrensd te zijn. Periodiek zal worden gezien of handhaving van de aanwijzing nog wenselijk is. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan de mogelijke overschrijding van normen ten aanzien van de geluidsproductie van het spoorverkeer over het desbetreffende deel van de hoofdspoorweg.

Artikel 56

Dit artikel bepaalt dat de Spoorwegbeheersorganisatie periodiek een netverklaring dient op te stellen. De strekking van de netverklaring is overwegend informatief. Het tweede lid geeft aan welke informatie in elk geval in de netverklaring wordt opgenomen.

De netverklaring valt in twee delen uiteen, een deel waarin nadere (beleids)regels worden gegeven voor de toepassing van het capaciteitsbeleid beschreven in de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 59 en een deel waarin (reeds bestaande) informatie wordt gegeven over het gebruik van capaciteit.

In het eerste deel wordt invulling gegeven aan het kader, vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 59. Bij de inhoud van de netverklaring kan worden gedacht aan:

- beperkingen in de beschikbaarheid van de infrastructuur in verband met regulier onderhoud van de infrastructuur en andere werkzaamheden per tijdvak en route (in het kader zal worden voorzien in een volumeontwikkeling);
- te reserveren aantallen paden op een bepaalde route in een bepaald tijdvak (dal/spits/nacht) voor het goederenvervoer.

Ook wordt in de netverklaring door de Spoorwegbeheersorganisatie informatie opgenomen over de procedure (bijvoorbeeld gebruik van informatiesystemen) en termijnen van aanvraag, de overlegregeling bij capaciteitsconflicten, het oplossen van knelpunten, de conflictbeslechting, de bij aanvraag te overleggen gegevens (o.a. voor correcte bepaling toewijzingsvergoeding) en de eventuele ter zake van de verkeersleidingstaak vastgestelde beleidsregels.

Voor wat betreft de inhoud van het informatieve deel van de netverklaring kan voorts gedacht worden aan de zogenoemde «infra-atlas»: een beschrijving van de infrastructuur in zijn relevante kenmerken, waarin ook wettelijke beperkingen zoals inzake veiligheid, geluid en trillingen zijn vermeld, alsmede informatie over beperkingen van beschikbaarheid en bruikbaarheid van de spoorweg wegens bijvoorbeeld brugopeningen. De gegevens met betrekking tot de infrastructuur zullen van de Spoorwegbeheersorganisatie afkomstig zijn. Voorts zal de verklaring informatie kunnen bevatten over eerder genomen toewijzingsbesluiten met gevolgen voor het desbetreffende jaar (inclusief verleende meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit) en informatie over toekomstige ontwikkelingen in latere jaren.

De Spoorwegbeheersorganisatie zal de planning van regulier en groot onderhoud tijdig opstellen ter afstemming van de capaciteitsbehoefte voor aanleg en onderhoud en de capaciteitsbehoefte voor vervoer. De beperkingen in het gebruik van de infrastructuur in verband met bouw- of instandhoudingswerkzaamheden zullen globaal in de netverklaring worden vermeld, zonder vermelding van de exacte uitvoeringsdata en -tijdstippen. Op een termijn van drie tot zes maanden voor de uitvoering moeten voor de vermelde projecten alsnog de exacte uitvoeringsdata en -tijdstippen worden geprogrammeerd en worden ingepland. Na vaststelling van de beschikbare capaciteit – in de netverklaring – kunnen besluiten tot toewijzing genomen worden.

In de netverklaring moet onder meer rekening worden gehouden met de op grond van de milieuwetgeving aan het gebruik van de spoorweg gestelde beperkingen, bijvoorbeeld de gestelde geluidsnormen krachtens de Wet geluidhinder (thans neergelegd in het Besluit geluidhinder spoorwegen) en de voor bepaalde delen van de hoofdspoorweg toepasselijke vergunningvoorschriften krachtens de Wet milieubeheer. Deze beperkingen zullen zo nodig aan spoorwegondernemingen worden opgelegd door middel van de op grond van het eerste lid aan de capaciteitstoewijzing te verbinden voorschriften. Voorts moet rekening worden gehouden met de beperkingen die voortvloeien uit het Besluit spoorbruggen. Overigens kan ten aanzien van de beperkingen die voortvloeien uit de milieuwetgeving worden opgemerkt dat thans onderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheid om (voor bepaalde delen van de hoofdspoorweg) een stelsel van emissieplafonds in te voeren, met het oog op het ontwikkelen van een systeem waarbij de door de voertuigen te produceren emissie over de verschillende baanvakken wordt vastgesteld voor een bepaalde periode (met periodieke toetsing).

De Spoorwegbeheersorganisatie neemt in de netverklaring ook informatie op over de regels die worden toegepast bij de behandeling van onverenigbare aanvragen binnen een bepaald marktsegment (bijvoorbeeld twee goederenvervoerders die om precies dezelfde capaciteit vragen).

De netverklaring zal jaarlijks worden vastgesteld en – zo mogelijk ook in elektronische vorm – beschikbaar worden gesteld.

Tegen de netverklaring als zodanig is geen bezwaar en beroep mogelijk (zie artikel 120). Een belanghebbende heeft wel de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het besluit inzake de aangevraagde capaciteit.

Ingevolge het vierde lid kunnen nadere regels worden gesteld over het opstellen, de inhoud en de beschikbaarstelling van de netverklaring. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan regels ter uitvoering van de nieuwe Europese richtlijn ter zake, waaronder regels ten aanzien van het tijdstip waarop de netverklaring wordt vastgesteld en de nadere aanduiding van de onderwerpen die in de verklaring moeten worden opgenomen alsmede een regeling inzake het tegen (ten hoogste) de kostprijs verstrekken van de verklaring.

Artikel 57

Capaciteit kan worden aangevraagd door houders en aanvragers van een bedrijfsvergunning ten behoeve van het vervoer over de spoorweg en door bestuursorganen die een concessie voor openbaar vervoer per trein verlenen, waarbij voor de indiening van de capaciteitsaanvraag de vervoerder nog niet bekend is. Tenslotte kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere categorieën van aanvragers worden aangevoerd, waarbij gedacht wordt aan verladers, operators en expediteurs

binnen het goederenvervoer en bijvoorbeeld de exploitant van de Betuwe-route. Verladers hebben een economisch belang bij het aanvragen van infrastructurele capaciteit. Wanneer verladers krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, capaciteit kunnen aanvragen, kunnen zij hun spoorvervoer bij verschillende ondernemingen onderbrengen. Voor operators is het van belang zelf de mogelijkheid te hebben een pad te reserveren, zonder daarbij afhankelijk te zijn van een spoorwegonderneming. Bij deze aanvragers gaat het om aanvragers ten behoeve van nader te noemen gebruikers van de hoofdspoorweg. Hierbij sluit het tweede lid aan, dat het mogelijk maakt dat bestuursorganen en verladers, operators, expediteurs en andere krachtens het eerste lid, onderdeel c, aangewezen «gemachtigde aanvragers» de hun toegewezen capaciteit overdragen aan vervoerders. Railion heeft opgemerkt dat het onderling soepel ruilen van toegewezen capaciteit niet uitgesloten moet worden. De overdracht van capaciteit is in dit wetsvoorstel echter alleen mogelijk gemaakt voor aanvragers die geen spoorwegonderneming zijn. Als dit anders zou zijn, zou capaciteit een object van speculatie kunnen worden, waarvan Railion juist heeft opgemerkt dat dit voorkomen moet worden. Aangezien een spoorwegonderneming voor het gebruiken van het spoor de beschikking moet hebben over capaciteit zal de verlader bij het inschakelen van een spoorwegonderneming de aan hem toegekende capaciteit voor het desbetreffende vervoer aan deze spoorwegonderneming moeten overdragen. De capaciteit, die aan een spoorwegonderneming is toegekend mag, zoals gesteld, niet worden overgedragen. Er is overigens geen spraken van overdracht, indien een spoorwegonderneming spoorvoertuigen of personeel van een andere onderneming inhuurt om deze onder haar gezag en verantwoordelijkheid van de hoofdspoorweg gebruik te maken.

De NS Groep en Railion vrezen dat verladers te grote aanvragen zullen indienen waarbij commerciële belangen een grotere rol zullen spelen dan het belang van een optimale benutting van de capaciteit. Het gehele systeem van capaciteitstoewijzing is echter zodanig opgesteld dat een ieder die bij of krachtens de wet gerechtigd is capaciteit aan te vragen, de gevraagde capaciteit in principe toegewezen krijgt, tenzij een aanvraag onverenigbaar is met een andere aanvraag van capaciteit. Er wordt in eerste instantie door de Spoorwegbeheersorganisatie dus niet een oordeel geveld over het wel of niet beoogde doel en nut van de aanvraag van capaciteit. Wel is iedere aanvrager van capaciteit op grond van artikel 62 een toewijzingsvergoeding verschuldigd, waardoor het indienen van serieuze aanvragen gestimuleerd wordt. Daarnaast heeft de Spoorwegbeheersorganisatie de bevoegdheid om op grond van artikel 64 aangevraagde capaciteit in te trekken indien de houder van capaciteit de aangevraagde capaciteit binnen een bepaald tijdvak niet gebruikt.

Het derde lid biedt de grondslag voor nadere regelgeving over de aanvraag van capaciteit. In deze nadere regelgeving zullen voorschriften worden opgenomen over bijvoorbeeld termijn en methode van aanvraag (wanneer welke gegevens via welk medium).

Artikel 58

Dit artikel is ontleend aan artikel 29aa van de huidige Spoorwegwet, zoals voorgesteld in het in § 1.1 bedoelde, afzonderlijke wetsvoorstel (Concessiewet personenvervoer per trein).

De aanvragers van capaciteit krijgen in beginsel geen meerjarige rechten op het gebruik van capaciteit: capaciteit wordt per dienstregelingsjaar toegewezen. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel zal echter een regeling kunnen worden getroffen

inzake het verlenen van meerjarige rechten aan vervoerders door de capaciteitstoewijzer. Het gaat daarbij om rechten met betrekking tot het toewijzen van capaciteit voor een aantal jaren. Indien het eerder bedoelde gemeenschappelijk standpunt inzake een richtlijn van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids-certificering (ter vervanging van richtlijn 95/19/EG) overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt zal worden vastgesteld, zal een zodanige regeling in elk geval moeten worden vastgesteld. In de op te stellen regels zal dan nadere uitwerking worden gegeven aan vorm, inhoud en procedure. Daarbij kan aan de minister voor dergelijke meerjarige rechten (in de terminologie van de richtlijn: «kaderovereenkomsten») een instemmingsbevoegdheid worden toegekend. Deze rechten zullen in beginsel niet betrekking kunnen hebben op een periode van langer dan vijf jaar. Alleen als specifieke investeringen en risico's dat vergen kan een recht voor een langere periode worden verleend. Onder meer over die termijn en de daarbij te hanteren criteria vindt thans overleg plaats tussen de Raad van de EU en het Europees Parlement in het kader van de conciliatieprocedure over het EG-infrastructuurpakket spoor.

Het wetsvoorstel sluit voor wat betreft de internationale reciprociteit aan bij de Wet personenvervoer 2000. Voor het goederenvervoer zal, nu ter zake thans geen formele reciprociteitsregeling bestaat op het terrein van het goederenvervoer per spoor en de markt ook overigens, althans in formele zin, is geliberaliseerd, met het oog op artikel 72 EG geen reciprociteitsregeling gelden. Ook bij de verlening van bijzondere rechten zal (voor goederenvervoer) een zodanige regeling derhalve niet worden vastgesteld.

Artikel 59

Het belang van onafhankelijke toewijzing, de samenhang tussen marktordening en capaciteitsbehoefte, de relatie met de veiligheid, het gegeven dat de zorg voor de infrastructuur in financieel opzicht uiteindelijk ten laste van het Rijk komt, stempelt verdeling en toewijzing van capaciteit tot een publieke taak. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, is deze taak voor de hoofdspoorwegen opgedragen aan de Spoorwegbeheersorganisatie. De eerste volzin van het eerste lid strekt daartoe. De capaciteitstoewijzing bevat evenals artikel 29e, eerste lid, van de huidige Spoorwegwet de mogelijkheid een begrenzing naar plaats, omvang, tijd en duur dan wel anderszins aan te brengen. Naast begrenzingen naar tijd, tijdsduur of plaats kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een begrenzing ten aanzien van het aantal keren dat gebruik wordt gemaakt van de hoofdspoorweg of een begrenzing in de aard van het gebruik. Om te kunnen voorkomen dat geluidsnormen op de verschillende baanvakken worden overschreden, zal de Spoorwegbeheersorganisatie bij de toewijzing rekening moeten houden met de te produceren geluidbelasting van voertuigen. De toewijzingsbesluiten kunnen daartoe worden beperkt tot bepaalde voertuigen en een bepaalde maximumsnelheid (los van de verkeerstechnische maximumsnelheid). Een aan de capaciteitstoewijzing te verbinden voorwaarde zou in voorkomende gevallen kunnen zijn, dat een verlader zijn capaciteit alleen mag overdragen aan een vervoerder die over een geldig veiligheidsattest beschikt.

Het tweede lid strekt ertoe de toewijzing van capaciteit te verbinden met de toegekende meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit en de (door de minister dan wel de decentrale overheid) verleende concessies voor openbaar personenvervoer per trein. Voor de in dit onderdeel neergelegde voorrangspositie is de rechtsgrond gelegen in de nakoming van de ter zake met de rechthebbende gemaakte afspraak.

Daarbij komt dat de houder van een concessie ingevolge de Wet personenvervoer 2000 verplicht is hetgeen in de concessie is bepaald – derhalve ook het daarin beschreven openbaar vervoer per trein – uit te voeren.

Het derde lid van het voorgestelde artikel biedt de grondslag voor een nader uit te werken samenstel van verdelingsregels. Daarbij kan in beginsel ook aandacht worden geschonken aan de in verkeerstechnisch opzicht verschillende soorten van gebruik van de hoofdspoorweg (bijvoorbeeld HSL-verkeer). In de voorgestelde algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid, kan worden bepaald dat bij de toewijzing van capaciteit op bepaalde aangewezen hoofdspoorwegen voorrang kan worden gegeven aan bepaalde soorten gebruik, indien deze aangewezen hoofdspoorwegen speciaal zijn aangelegd of toegerust voor dat soort gebruik.

In het bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen wettelijk kader zullen ook algemene toewijzingsbeginselen worden opgenomen zoals:

- non-discriminatie tussen verschillende ondernemingen of categorieën ondernemingen;
- het bevorderen van efficiënt gebruik van de hoofdspoorwegen;
- handhaving en verbetering betrouwbaarheid van diensten;
- concurrentiebevordering bij het verlenen van spoorwegdiensten;
- tegemoetkoming aan redelijke eisen van aanvragers van capaciteit met betrekking tot de ontwikkeling van hun bedrijfsactiviteiten;
- inachtneming van de financiële belangen van verstrekkers van openbare middelen voor dienstverlening in het personenvervoer;
- stimulerende maatregelen voor het verbeteren van prestaties.

Denkbaar is onder meer dat in de op grond van dit artikel te stellen regels – in beginsel binnen een bepaalde categorie – voorrang zal worden gegeven aan capaciteitsgebruik waarmee minder geluidsproductie plaatsvindt (bronmaatregelen, zoals stiller materieel of lagere snelheid).

Met het vierde lid wordt zeker gesteld dat de marktordening ook voor wat betreft de capaciteitsverdeling verwezenlijkt wordt. Er worden daarbij verdelingsregels voor de capaciteit opgesteld tussen de verschillende soorten gebruikers van de infrastructuur. Verdelingsregels zijn nodig omdat de verschillende soorten gebruikers – personenvervoerders en goederenvervoerders – niet actief zijn op dezelfde markt. Overwegingen van het verkeer- en vervoerbeleid (veel ruimte voor personenvervoer in de spits bijvoorbeeld) zijn wel van belang voor het opstellen van de verdeelregels van capaciteit. De NS Groep heeft gevraagd op welke wijze de zogenoemde «Freight Freeways» een plaats krijgen in de regelgeving, nu het internationale vervoer niet in het artikel is vermeld. De verdeling tussen de markten die het vierde lid noemt, is echter niet limitatief. Het internationale goederenvervoer kan daarom als één van de deelmarkten ook zeker een plaats krijgen in de verdelingsregels.

In deze verdeelregels van capaciteit wordt het kader voor de verdeling voor een aantal jaren vastgesteld. Deze verdeelregels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- het te faciliteren (groei)scenario voor het goederenvervoer in tonnen verspreid over routes en tijdvakken (spits/dal/nacht);
- de minimaal te faciliteren aantallen personentreinen voor regionaal vervoer per baanvak en tijdvak;
- de regels voor conflictbeslechting tussen nationaal (Intercity) vervoer en regionaal vervoer;
- het plafond voor de capaciteit voor het regulier uit te voeren onderhoud per baanvak en tijdvak (niet verstoringen, die moeten altijd worden opgelost).

In de jaarlijkse netverklaring worden deze regels concreet toegepast en worden bijvoorbeeld aantallen in te leggen paden voor het goederenvervoer aangegeven per route en baanvak. Door de netverklaring vroegtijdig aan aanvragers van capaciteit ter beschikking te stellen, weten de verschillende gebruikers van de hoofdspoorweg met welke factoren rekening gehouden zal moeten worden.

Het vijfde lid is als het ware een logische volgende stap: na verdelingsregels tussen bepaalde categorieën vervoer bestaat er behoefte aan verdelingsregels binnen deze categorieën. Naar verwachting zullen deze laatste regels wat gedetailleerder van aard zijn.

Het zesde lid biedt de grondslag voor bepaalde vormen van «reservering» van capaciteit. Deze wijze van voorbehouden van capaciteit voor bepaalde doeleinden, bijvoorbeeld voor bepaalde soorten vervoer (deelmarkten), strekt ertoe om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te bevorderen. Op deze manier kan veilig gesteld worden dat bepaalde baanvakken exclusief voor bepaalde soorten vervoer worden gereserveerd. De voorbehouden capaciteit die niet voor een bepaald, nader te bepalen tijdstip wordt aangevraagd, valt vrij en kan voor andere soorten van gebruik van de hoofdspoorweg worden toegewezen. Bij de toewijzing van capaciteit wordt rekening gehouden met de reservering van capaciteit ingevolge het zesde lid.

De capaciteitstoewijzer kan de reserveringsmogelijkheid ook op een andere manier gebruiken, namelijk het reserveren van capaciteit voor vervoer dat pas korte tijd voor het feitelijk rijden zijn capaciteitsbehoefte kan duidelijk maken. Deze bepaling is met name gericht op het goederenvervoer maar kan ook betrekking hebben op het personenvervoer (bij evenementen bijvoorbeeld). Doordat de capaciteitstoewijzer voorafgaand aan de dienstregeling voor deze soorten vervoer capaciteit heeft vrijgehouden krijgt dit soort vervoer niet automatisch de laagste prioriteit als gevolg van de late aanvraag. De capaciteit die vrijgehouden wordt voor korte termijn aanvragen moet uiteraard in goede verhouding staan tot goede benutting van de hoofdspoorwegen en de belangen van andere gebruikers van de hoofdspoorwegen. Een andere – belangrijke – mogelijkheid voor de capaciteitstoewijzer is het reserveren van bepaalde periodes voor het beheer van de spoorweginfrastructuur.

Artikel 60

Dit artikel betreft het proces van toewijzing van capaciteit. Na inventarisatie van de ingediende capaciteitsaanvragen zorgt de Spoorwegbeheersorganisatie voor identificatie van eventuele capaciteitsknelpunten. Knelpunten doen zich voor als de vraag naar capaciteit het aanbod overstijgt. Het aanbod wordt mede bepaald door de verschillende, in artikel 56, tweede lid, bedoelde restricties (milieuvoorschriften alsmede fysieke en andere wettelijke beperkingen). Het eerste lid gaat uit van de situatie waarin er geen schaarste aan spoorwegcapaciteit bestaat. In geval van schaarse capaciteit is het primair aan de aanvragers om onderling – met ondersteuning van de Spoorwegbeheersorganisatie – een oplossing te vinden. Het tweede lid geeft aan dat allereerst in onderling overleg een oplossing moet worden gezocht. Hierbij kan zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de belangen van de betrokken partijen. De NS Groep vraagt zich af wat precies de rol van de Spoorwegbeheersorganisatie is in dit overleg. De Spoorwegbeheersorganisatie vervult hierin de rol van regisseur en bemiddelaar, maar kan in dit overleg geen kunstmatige schaarste creëren. Indien de na het overleg ingetrokken of gewijzigde aanvragen met elkaar zijn te verenigen, wijst de Spoorwegbeheersorganisatie de capaciteit toe overeenkomstig de gewijzigde aanvragen. Mocht het overleg onvoldoende succes hebben gehad, dan wijst de Spoorweg-

beheersorganisatie, zo nodig in afwijking van de aanvragen, de capaciteit toe. Het (jaarlijkse) capaciteitsverdelingskader gebaseerd op artikel 59, inclusief de noodzakelijke goede benutting van de infrastructuur, is leidend bij het in afwijking van de aanvragen voor capaciteit toewijzen van capaciteit.

Het vierde lid maakt het mogelijk dat een aanvrager de in afwijking van zijn aanvraag toegewezen capaciteit kan weigeren binnen een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde termijn.

Bij congestie, indien de capaciteit (stelselmatig) niet toereikend is om alle aanvragen toe te wijzen, zal de Spoorwegbeheersorganisatie aangeven welk gedeelte van de infrastructuur niet toereikend is of voor de toekomstige aanvragen waarschijnlijk niet toereikend zal zijn. Zo nodig zullen – met het oog op de implementatie van het in § 3.2 bedoelde infrastructuurpakket spoor – door de minister regels worden vastgesteld over de soort maatregelen die de Spoorwegbeheersorganisatie, in overleg met de betrokken beheerder(s), ten aanzien van die ontoereikende infrastructuur kan treffen en de wijze waarop deze maatregelen getroffen kunnen worden.

Artikel 61

Dit artikel bevat de grondslag voor nadere, overwegend procedurele regels inzake de capaciteitstoewijzing. Ook het gebruik van informatiesystemen in verband met de capaciteitstoewijzing komt hierbij aan de orde.

Artikel 62

Dit artikel beoogt te bewerkstelligen dat geen capaciteit wordt aangevraagd waaraan niet daadwerkelijke behoefte bestaat; het moet werken als een stimulans tot het alleen indienen van serieuze capaciteitsaanvragen. Met het oog daarop is voor het toewijzen van capaciteit de betaling van een toewijzingsvergoeding vereist. De hoogte van deze vergoeding zal op een zodanig niveau worden vastgesteld dat misbruik van capaciteitsaanvragen wordt voorkomen. De verschuldigde toewijzingsvergoeding mag echter op basis van het derde lid in samenhang met artikel 66, tweede lid, niet meer bedragen dan de verschuldigde gebruiksvergoeding die bij van de gehele toegewezen capaciteit verschuldigd zou zijn geweest. De uitvoerbaarheid van het heffen van een vergoeding voor de toewijzingen die worden gedaan kort voor de geplande uitvoeringsdag moet nog nader worden onderzocht in het kader van de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid.

Artikel 63

Op dit moment wordt ervan uitgegaan dat aanvragen die later zijn ingediend dan ongeveer twee dagen van tevoren, door de Spoorwegbeheersorganisatie op een andere wijze dan de overige aanvragen kunnen worden behandeld. De Spoorwegbeheersorganisatie behandelt deze «last-minuteboekingen» met toepassing van de ter zake geldende, krachtens hoofdstuk 5 gestelde regels. De NS Groep heeft de vraag gesteld waarom dit krachtens regels van dit hoofdstuk zal moeten geschieden en niet naar eigen inzicht van de Spoorwegbeheersorganisatie. Het is voor een onderneming van groot belang dat de toewijzing helder en inzichtelijk is. Daardoor is deze voorspelbaar en verifieerbaar. Om die reden zal ook de capaciteitstoewijzing van de «last-minuteboekingen» door de Spoorwegbeheersorganisatie volgens tevoren vastgestelde regels plaatsvinden. Wel gaat de regering gaat er vanuit dat in de uitvoeringsregels een bijzonder, vereenvoudigd, regime zal gelden. De mededeling over de

capaciteitstoewijzing in deze fase is vormvrij: een schriftelijke aanvraag of een besluit zijn niet nodig. Indien een aanvrager of houder van capaciteit echter prijs stelt op een schriftelijke bevestiging, kan deze hiertoe een aanvraag indienen bij de Spoorwegbeheersorganisatie.

Artikel 64

Dit artikel betreft de intrekking van capaciteit, indien deze geheel of gedeeltelijk niet gebruikt blijkt te worden of naar redelijke verwachting niet zal mogen worden gebruikt. Voorts is hierin bepaald dat capaciteit wordt ingetrokken, indien de spoorwegonderneming niet voldoet aan de wettelijke eisen.

Artikel 65

Het wijzigen of intrekken van toegewezen capaciteit kan onder de in het voorgestelde artikel vermelde omstandigheden noodzakelijk zijn. Onder de dringende redenen voor het intrekken of wijzigen van reeds eerder toegewezen capaciteit moet mede worden begrepen het intrekken of wijzigen van capaciteit in verband met dringend noodzakelijke werkzaamheden aan of nabij de infrastructuur, die eerder – bijvoorbeeld ten tijde van de vaststelling van de netverklaring of ten tijde van de toewijzing – nog niet konden worden voorzien (zoals werkzaamheden nabij de infrastructuur in opdracht van derden, of wijzigingen in verband met ernstige verstoringen in de uitvoering van werkzaamheden aan de infrastructuur. Ingeval van gehele of gedeeltelijke intrekking van capaciteit in genoemde gevallen garandeert het tweede lid terugbetaling van de toewijzingsvergoeding. In die in het eerste lid bedoelde bijzondere situaties waarin het algemeen belang prevaleert, zal er naast terugbetaling van de toewijzingsvergoeding, reden zijn voor een schadevergoeding (nadeelcompensatie): indien en voor zover blijkt dat de houder van capaciteit door wijziging of intrekking van toegewezen capaciteit schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te komen, zal hem volgens de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding worden toegekend.

De NS Groep heeft naar aanleiding van de regeling van de capaciteits-toewijzing opgemerkt dat (ook) geen regeling is opgenomen over de vervoering van schade, indien capaciteit (onverhoopt) niet beschikbaar is. In dit verband moet er de nadruk op worden gelegd, dat de beheerder niet instaat voor de goede toestand van de infrastructuur, maar slechts een zorgplicht heeft. Of de overheid ten aanzien van onderhoud en controle tekort is geschoten, moet dan ook niet in abstracto, op grond van algemene regels, worden beoordeeld, maar door een oordeel in concreto of in de gegeven omstandigheden een ander beleid gevoerd had moeten worden of andere maatregelen getroffen hadden moeten worden. De factoren die bij de beoordeling een rol spelen zijn vooral de omvang van de beheerstaak en de beschikbare middelen, terwijl daartegenover staat het risico dat belanghebbenden lopen, indien als gevolg van het gevoerde beleid, de onderhoudstoestand niet optimaal is. Indien de infrastructuur niet beschikbaar is als gevolg van een ongeval dat niet te wijten is aan de Spoorwegbeheersorganisatie of indien de infrastructuur niet beschikbaar is als gevolg van (uitzonderlijke) natuurverschijnselen zoals ijzel of zware sneeuwval, heeft de houder van capaciteit geen aanspraak op schadevergoeding. Vervoerders moeten derhalve, evenals bij het wegvervoer het geval is, rekening houden met onverwachte opstoppingen of vertragingen. Het is overigens wel de taak van de Spoorwegbeheersorganisatie om het spoorverkeer zo soepel en efficiënt mogelijk te laten verlopen, met het oog op een optimale benutting van de infrastructuur.

De NS Groep heeft gevraagd wat de verhouding is tussen de bevoegdheid van de Spoorwegbeheersorganisatie in het onderhavige artikel om capaciteit in te trekken om redenen van openbare orde, veiligheid of andere dringende redenen en de bevoegdheid van de Spoorwegbeheersorganisatie in artikel 69 om verkeersmaatregelen te treffen in geval van verstoringen en calamiteiten. De bevoegdheid in het onderhavige artikel kan betrekking hebben op capaciteit die over een langere periode geldt, terwijl het bij de verkeersmaatregelen van artikel 69 gaat om het gebruik maken van de bevoegdheid op het moment van de verstoring van het verkeer.

Artikel 66

Deze bepaling is ontleend aan de artikelen 30 en 31 van de huidige Spoorwegwet. De gebruiksvergoeding is verschuldigd aan de Spoorwegbeheersorganisatie. De voorgestelde bepaling heeft geen betrekking op het gebruik van bijzondere en van lokale spoorwegen, zoals metro- en tramwegen. De regering heeft ook niet het voornemen om een dergelijke regeling tot stand te brengen.

Op basis van het tweede lid mogen de begrote opbrengsten van de gebruiksvergoeding voor de Spoorwegbeheersorganisatie niet hoger zijn dan de begrote kosten voor de Spoorwegbeheersorganisatie die rechtstreeks met het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur samenhangen. Dit is in overeenstemming met de huidige regeling voor de gebruiksvergoeding.

De in het derde lid genoemde maatstaven zijn imperatief en worden thans reeds als maatstaven voor de gebruiksvergoeding gehanteerd. In de komende jaren kan een nadere verfijning of differentiatie worden aangebracht. Het marktsegment, het criterium dat thans als maatstaf van de gebruiksvergoeding wordt gehanteerd, is in beginsel een tijdelijke grondslag voor het tarief. De daadwerkelijke invoering van de overige in het vierde lid genoemde mogelijke maatstaven is mede afhankelijk van de mogelijkheden van de administratieve organisatie en het administratieve systeem van de Spoorwegbeheersorganisatie.

In het vijfde lid is een formeel-wettelijke basis opgenomen voor een bonus/malus met betrekking tot de gebruiksvergoeding. De te verstrekken bonus of de te betalen malus bedraagt per gebruiker van hoofdspoorwegen ten hoogste het bedrag van de door hem verschuldigde gebruiksvergoeding.

De NS groep heeft opgemerkt dat verrekening van de toewijzingsvergoeding met de gebruiksvergoeding impliceert dat de aanvrager van capaciteit altijd degene is die de gebruiksvergoeding betaalt. Hierover kan worden opgemerkt dat de gebruiker van een hoofdspoorweg op basis van het zesde lid de toewijzingsvergoeding ter zake van de toegewezen en door hem gebruikte capaciteit met de door hem verschuldigde gebruiksvergoeding kan verrekenen. Dit geldt ook in het geval dat een ander de verreden capaciteit heeft aangevraagd en toegewezen heeft gekregen.

Artikel 67

Seingeving vormt het belangrijkste instrument van de Spoorwegbeheersorganisatie om het spoorverkeer te regelen. Seinen hebben doorgaans de vorm van lichtseinen, vergelijkbaar met verkeerslichten. Daarnaast komen zij ook voor in de vorm van onder meer cabinesignalering (lichtseinen in de cabine van de machinist) of vaste borden langs het spoor, bijvoorbeeld ter aanduiding van een maximumsnelheid. Op spoorwegen zonder technische beveiligingsinstallatie vindt seingeving ook wel plaats door vaste borden die niet mogen worden gepasseerd zonder nadere mondelinge toestemming van de treindienstleider. Al deze vormen van seingeving

worden krachtens het tweede lid uitgewerkt bij ministeriële regeling conform het ook thans reeds gehanteerde zogenoemde seinenboek.

Het gebod in het eerste lid om de seinen in acht te nemen richt zich primair tot de machinist aangezien hij de verantwoordelijkheid draagt voor de bewegingen van het spoorvoertuig. Hetzelfde geldt in voorkomende gevallen voor ander personeel van de spoorwegonderneming, met name de rangeerder. Overtreding van het gebod vormt derhalve een kwaliteitsdelict, dat strafbaar is gesteld in artikel 103, tweede lid.

Met betrekking tot de bewijsvoering ter zake van een overtreding van dit gebod zij er op gewezen dat informatie over bijvoorbeeld de achtereenvolgende standen van een lichtsein in het algemeen wordt bewaard. Ook bij mondelinge toestemming als hierboven bedoeld worden de desbetreffende gesprekken tussen treindienstleider en machinist op de band vastgelegd en gedurende zeven dagen bewaard.

Het derde lid verplicht de Spoorwegbeheersorganisatie om seinen te bedienen met inachtneming van de besluiten tot capaciteitstoe wijzing. Capaciteitstoe wijzing is immers zinloos zonder de door middel van de via seinen gegeven toestemming om ook daadwerkelijk van de capaciteit gebruik te mogen maken. Tevens wordt bepaald hoe de Spoorwegbeheersorganisatie moet handelen met betrekking tot het geven van seinen tijdens en na verstoring van de normale treinenloop of de dienstregeling. Leidend principe hierbij is dat de belanghebbenden uiteindelijk zoveel mogelijk in overeenstemming met de oorspronkelijke capaciteitstoe wijzing gebruik kunnen maken van de hoofdspoorweg. De Spoorwegbeheersorganisatie heeft echter een zekere vrijheid van handelen nodig om hierbij een optimaal resultaat te kunnen behalen. Zo nodig stelt de Spoorwegbeheersorganisatie terzake beleidsregels op.

Artikel 68

Voor de uitvoering van werkzaamheden waardoor treinverkeer ter plaatse onmogelijk wordt, is buiten-dienststelling van het betrokken spoor noodzakelijk. De Spoorwegbeheersorganisatie is hiervoor de aangewezen instantie omdat deze op de hoogte is van het treinverkeer in het desbetreffende gebied. Deze maatregel, die nodig is uit oogpunt van de directe veiligheid van betrokkenen en het spoorverkeer, moet geheel los worden gezien van de vergunning die de beheerder op grond van artikel 17 afgeeft met het oog op de bescherming van de infrastructuur. Het huidige, in paragraaf 11 van het algemeen deel al genoemde, Reglement Railverkeer bevat een regeling voor deze buiten-dienststelling. Die regeling zal worden overgenomen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid. Daarin kunnen ook regels worden opgenomen over de inzet van veiligheidsfunctionarissen.

Buiten-dienststelling van het betrokken spoor is niet nodig wanneer de uitvoering van werkzaamheden slechts beperkingen oplegt aan het treinverkeer. In dat geval zal de Spoorwegbeheersorganisatie daarmee rekening houden door bijvoorbeeld het tijdelijk instellen van snelheidsbeperkingen.

Artikel 69

De aanwijzing aan de machinist kan variëren van een reguliere opdracht om ergens weg te rijden tot een bevel om bijvoorbeeld een gestrande trein weg te slepen of te helpen evacueren. De meerderheid van de aanwijzingen wordt rechtstreeks aan machinisten gegeven, maar zo nodig moeten ook aanwijzingen gegeven kunnen worden aan degenen die

leiding geven aan werkzaamheden. Het tweede lid regelt dat daarnaast in geval van calamiteiten, indien daarbij gevaar dreigt, aan een ieder opdrachten verstrekt kunnen worden. Degene tot wie de aanwijzing zich richt heeft dezelfde plicht tot onverwijlde opvolging als de machinist. Het derde lid sluit politieagenten, brandweerlieden, gezagsdragers of hulpverleners uit van de plicht om aanwijzingen van de Spoorwegbeheersorganisatie te gehoorzamen, aangezien deze een eigen wettelijke verantwoordelijkheid ter plaatse hebben die niet samen hoeft te vallen met de verantwoordelijkheden van de Spoorwegbeheersorganisatie. Een aanvullende verplichting als bedoeld in het vijfde lid kan bijvoorbeeld zijn het verplicht gebruiken van bepaalde communicatiemiddelen of voor vertrek verplicht informeren of er individuele aanwijzingen zijn gegeven.

Artikel 70

Krachtens dit artikel zullen nadere algemene gedrags- en verkeersregels voor het gebruik van hoofdspoorwegen worden gegeven. Naar aanleiding van de opmerking van de NS Groep over het rijden «conform seingeving» is de opzet van de onderhavige paragraaf herzien. Met het voorgestelde artikel wordt thans duidelijk gemaakt dat de krachtens het artikel te stellen regels aanvullend zijn op de regeling in de artikelen 67 tot en met 69. De bedoelde onderwerpen zijn ontleend aan het huidige Reglement Railverkeer.

Onderdeel a heeft een ruime betekenis en brengt mee dat regels kunnen worden gesteld ten aanzien van onder meer rangeren, voor vertrek gereedmaken en wegrijden.

Artikel 71

In van de norm afwijkende situaties moet de Spoorwegbeheersorganisatie ook afwijkingen van de wettelijke voorschriften of van een algemene verkeersmaatregel toe kunnen staan of op kunnen leggen. Een aanwijzing om door te rijden kan bijvoorbeeld inhouden dat een sein genegeerd moet worden. Indien op een bepaald baanvak krachtens de seingeving een maximum snelheid van 140 km/u geldt, zal het wegens bijzondere omstandigheden niettemin nodig kunnen zijn om een aanwijzing te geven dat de geldende maximumsnelheid, bijvoorbeeld, 40 km/u is. Indien de aanwijzing een meer permanent karakter draagt of behoort te dragen ligt het meer voor de hand om de seingeving aan te passen. Over de wijze waarop en de vorm waarin aanwijzingen worden gegeven, kunnen krachtens artikel 69, vijfde lid, algemene regels worden gesteld.

Artikel 72

De minister heeft vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid voor de (verkeers)veiligheid op hoofdspoorwegen de behoefte de effectiviteit, reikwijdte en doeltreffendheid van het beleid en de regelgeving te toetsen. Bij het uitvoeren van het door de minister uit te voeren onderzoek dient vooral aandacht te worden besteed aan de oorzaken van het ontstaan van gevaarlijke situaties. De uit het onderzoek voortvloeiende gegevens zijn van belang voor het tijdig, pro-actief bijstellen van de regelgeving en het beleid (inclusief het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe regelgeving ter verbetering van de veiligheid). Deze monitoring vanwege de minister van het functioneren van het veiligheidsbeleid en de daarmee samenhangende regels laat overigens onverlet het onafhankelijk onderzoek naar ongevallen en (structurele) incidenten door de Raad voor Transportveiligheid.

De Spoorwegbeheersorganisatie

Algemeen

De in de in dit hoofdstuk opgenomen algemene taakomschrijving van de Spoorwegbeheersorganisatie is voor een deel samenvattend. Dit laat onverlet de elders in of krachtens dit wetsvoorstel op meer concrete wijze aan deze organisatie toegekende bevoegdheden.

Artikel 73

Dit artikel bevat de taakomschrijving van de Spoorwegbeheersorganisatie. Deze omvat het beheer van de spoorweginfrastructuur en de daarmee samenhangende activiteiten (waaronder ten aanzien van de infrastructuur voor de energievoorziening).

Het tweede lid, onderdeel c, omvat de besturing van de infrastructuur en de bediening van sein- en wisselinstallaties op centraal beveiligde gebieden en het verlenen van toestemming overeenkomstig artikel 67. Onderdeel d van dat lid omvat het bijsturen van het treinverkeer in geval van verstoringen alsmede het coördineren bij het opstellen en uitvoeren van afhandlungsstrategieën voor het bijsturen van het treinverkeer en het evalueren van het gebruik daarvan in de praktijk. Onderdeel e betreft de coördinatie van de afhandeling van calamiteiten op en in de directe nabijheid van het spoor, binnen de aanwijzingen van de bevoegde autoriteiten, zoals politie, brandweer en andere gezagsdragers. Onderdeel f omvat het informeren van vervoerders over vertragingen, spoorwijzigingen, stremmingen, niet rijdende en omgeleide treinen. Het tweede lid, onderdeel i, laat open of het verwerven van gronden ten behoeve van de hoofdspoorweginfrastructuur plaatsvindt namens de Spoorwegbeheersorganisatie of een andere rechtspersoon dan wel namens de Staat. Het onderdeel biedt voor de laatste mogelijkheid de grondslag voor een bijzondere volmacht als bedoeld in artikel 27, vierde lid, van de Comptabiliteitswet.

Ingevolge het vierde lid kunnen andere taken aan de Spoorwegbeheersorganisatie worden opgedragen. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan het eventueel meewerken aan het toezien op de nakoming van de concessievoorschriften door vervoerders (bijvoorbeeld het verstrekken van informatie over vertragingen). Zowel bij het vierde lid als bij het vijfde lid is het algemeen belang het toetsingskader voor de andere taken en activiteiten.

Artikel 74

Het bestuur van de Spoorwegbeheersorganisatie wordt door de minister benoemd. Een bestuur met een omvang van ten hoogste vijf leden wordt voor de gestelde taak en positionering van de Spoorwegbeheersorganisatie voldoende geacht. De overige bepalingen in dit artikel zijn overeenkomstig wettelijke bepalingen inzake de rechtspositie van leden van het bestuur van andere zelfstandig bestuursorganen. De redactie van het derde lid is ontleend aan artikel 7 van het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.¹

Artikel 75

Om de werkzaamheden verband houdende met de taken van de Spoorwegbeheersorganisatie te kunnen verrichten heeft zij naast het bestuur personeel nodig. Dit artikel regelt de toevoeging van personeel aan de Spoorwegbeheersorganisatie en de verhouding van dat personeel tot het bestuur van de Spoorwegbeheersorganisatie.

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nrs. 1–2.

Het zittende personeel van de taakorganisaties is thans werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Over de toekomstige rechtspositie van het personeel wordt thans geen concreet voorstel gedaan. Ter zake van de rechtspositie zal nog overleg met de betrokkenen worden gevoerd.

Artikel 76

Dit artikel verplicht het bestuur van de Spoorwegbeheersorganisatie een bestuursreglement vast te stellen. Hierin wordt uitwerking gegeven aan de werkwijze en besluitvorming van het bestuur. Voor de feitelijke gang van zaken binnen het bestuur zal dit reglement een belangrijke functie vervullen. In het bestuursreglement kan ook de inrichting en de nog te bepalen organisatiestructuur nader worden geregeld. Het reglement dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Het bestuursreglement biedt onder meer de mogelijkheid om voorzieningen te treffen met het oog op de besluitvorming in de Spoorwegbeheersorganisatie voor de situatie waarin een of meer leden niet aanwezig zijn. Bij belangrijke beslissingen moeten alle leden aan de besluitvorming kunnen deelnemen. Het bestuursreglement is een interne, huishoudelijke regeling. Gelet op de algemene strekking van het reglement en de gevolgen voor de besluitvorming en de taakverdeling binnen het bestuur is het wenselijk dat het reglement aan de goedkeuring van de minister wordt onderworpen.

Het voorgestelde artikel geeft geen expliciet kader voor de inhoud van het bestuursreglement. Omtrent de wijze waarop, bijvoorbeeld, het werkprogramma binnen het bestuur wordt voorbereid, bevat het wetsvoorstel geen bepalingen. Dit wordt aan het bestuur overgelaten. Het ligt voor de hand dat het bestuur vooraf overleg voert met de gebruikersraad en het ministerie. Desgewenst kunnen in het bestuursreglement omtrent de voorbereiding van het werkprogramma nadere regels worden gesteld.

Artikel 77

Dit artikel bevat een algemene verplichting tot het verstrekken van inlichtingen aan de minister. Het zal hierbij kunnen gaan om trendmatige gegevens ten behoeve van de beleidsontwikkeling, om gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van het functioneren van het vervoersysteem en dergelijke. Ook de beleidsontwikkeling ten aanzien van het milieu en de ruimtelijke ordening kunnen aanleiding zijn voor het opvragen van gegevens.

Artikel 78

Dit artikel regelt de zogenoemde «uitvoeringstoets» die voorafgaat aan de vaststelling van het beleid en ook bijdraagt aan het ontwikkelen van (voorgenomen) wetgeving en beleid. In het artikel wordt expliciet aangegeven dat de Spoorwegbeheersorganisatie tot taak heeft de uitvoeringsadvisering (uitvoeringstoets) inzake voornemens en regelgeving op het onderhavige beleidsterrein. Deze «adviestaak» betreft uitvoeringsaangelegenheden en biedt nadrukkelijk geen grondslag voor beleidsadvisering in de zin van de Kaderwet adviescolleges; die taak is op dit terrein voorbehouden aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

De zogenoemde beleidskern van het ministerie draagt zorg voor de beleidsvoorbereiding voor de minister. Daarvan maakt bijvoorbeeld planning van projecten een onderdeel uit. De Spoorwegbeheersorganisatie

doet de onderzoeken en studies voor die planning, mede op basis van prioriteiten aangegeven door de minister.

Artikel 79

Dit artikel regelt de beleidsmatige aansturing door de minister. De onderhavige bepalingen zijn ontleend aan de wettelijke regeling van de beleidsmatige aansturing van zelfstandige organen van de rijksoverheid (zie bijvoorbeeld artikel 19 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en de artikelen 26 en 27 van de Kaderwet adviescolleges). De aansturing van de Spoorwegbeheersorganisatie zal rechtstreeks door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat plaatsvinden.

Artikel 80

De minister overlegt ten minste eenmaal per jaar met de Spoorwegbeheersorganisatie over de wijze waarop zij haar taak vervult. Dat overleg is gelijkwaardig en wederkerig. Vanuit de Spoorwegbeheersorganisatie kan in het overleg worden gewezen op eventuele problemen of knelpunten die tot de zorg van de minister moeten worden gerekend. Vergelijk in dit verband artikel 17 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

Artikel 81

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de Spoorwegbeheersorganisatie om buiten het voorgestelde wettelijk kader inzake de toegang tot en het gebruik van hoofdspoorwegen, gebruik te maken van privaatrechtelijke overeenkomsten. Doelstelling van de voorgestelde wet is het geven van een heldere (transparante) en niet-discriminerende publiekrechtelijke regeling van onder meer het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van hoofdspoorwegen. In het kader van het beheer, waarbij relaties met derden in verschillende gevallen juist bij uitstek – en op gelijke voet met burgers – privaatrechtelijk behoren te worden geregeld, zal het aangaan van individuele rechtsverhoudingen op privaatrechtelijke grondslag, naast het wettelijk kader, in het algemeen niet op bezwaren stuiten. Die overeenkomsten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de financiering of de wijze van uitvoering van een tunnel of een brug.

Voor wat betreft het gebruik van hoofdspoorwegen door spoorwegondernemingen zal het maken van afspraken buiten het voorgestelde wettelijke kader, de werking van de voorgestelde wet ondermijnen. De vraag of een doorkruising al dan niet onaanvaardbaar is, is op zich niet van belang. Het complexe stelsel van regels inzake onder meer de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest, de capaciteitsverdeling alsmede de exclusieve aansturing van de (van spoorwegondernemingen) onafhankelijke Spoorwegbeheersorganisatie door de minister, laat in feite ook geen doorkruising toe. Dergelijke overeenkomsten zijn derhalve niet toegestaan. In verband daarmee bepaalt het voorgestelde artikel voorts dat overeenkomsten van de Spoorwegbeheersorganisatie met spoorwegondernemingen die niet betrekking hebben op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden de voorafgaande instemming van de minister behoeven, die daarbij in het bijzonder toetst of afbreuk wordt gedaan aan de wettelijke regels en daarbij erop toeziet dat deze regels ook overigens niet worden doorkruist. Een spoorwegonderneming die een overeenkomst met de Spoorwegbeheersorganisatie dient zich er derhalve van te vergewissen of de (voorgenomen) overeenkomst expliciet en ondubbelzinnig de instemming van de minister heeft. Hij mag er niet op vertrouwen dat die instemming bestaat.

Artikel 82

Dit artikel bevat de grondslag voor «algemene aanwijzingen» in de vorm van algemene regels van de minister. In concrete gevallen is de minister niet bevoegd de Spoorwegbeheersorganisatie aan te sturen.

Artikel 83

Dit artikel betreft de mogelijkheid van gebruikers van spoorwegcapaciteit om hun opvattingen over de taakuitvoering – in brede zin – door de Spoorwegbeheersorganisatie kenbaar te maken. Voor de Spoorwegbeheersorganisatie is een dergelijk contact met de externe omgeving ook een belangrijke bron van «feedback» op het eigen functioneren. Tot de gebruikers die in de gebruikersraad zitting kunnen hebben, worden in elk geval gerekend de (afzonderlijke) vervoerders of (belangen)organisaties van vervoerders. Het overleg kan ook betrekking hebben op onderwerpen die bij of krachtens wet geregeld worden, zoals de door de Spoorwegbeheersorganisatie te hanteren leges en andere tarieven (voor onder andere het behandelen van aanvragen voor de bedrijfsvergunning en dergelijke). De redactie van het voorgestelde artikel is ontleend aan artikel 16 van de Organisatiewet Kadaster.

Via de gebruikersraad kunnen vervoerders hun belangen onder de aandacht brengen van de Spoorwegbeheersorganisatie en overleg hierover voeren. Formeel gesproken is dit overleg vrijblijvend, in die zin dat er geen rechtsgevolgen aan verbonden zijn. Het staat betrokkenen vrij om daarnaast in voorkomende gevallen hun belangen onder de aandacht van de minister te brengen. Daardoor zou, indien de Spoorwegbeheersorganisatie geen aandacht zou besteden aan bepaalde onderwerpen, dit op de agenda kunnen komen van het in artikel 80 bedoeld overleg van de minister met de Spoorwegbeheersorganisatie.

Artikel 84

De datum van 1 september voor indiening van de begroting is ontleend aan artikel 18 van het Besluit Infrastructuurfonds. Op basis van het laatstgenoemde artikel moet de aanvraag met bijbehorende financiële gegevens voor de jaarlijkse financiering uit het Infrastructuurfonds voor het beheer en onderhoud van hoofdspoorwegen voor 1 september van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop het betrekking heeft, worden gedaan.

Artikel 85

Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de financiering van de Spoorwegbeheersorganisatie. Die titel is in het algemeen, naar de geldende tekst, ook niet geschikt voor het regelen van de financiële relatie tussen de minister en de Spoorwegbeheersorganisatie. De financiering van de Spoorwegbeheersorganisatie geschiedt derhalve krachtens de voorgestelde wet. In beginsel zal de financiering van rijkswege uit het Infrastructuurfonds geschieden.

De mogelijkheid van nadere regelgeving (artikel 85, tweede lid) is ontleend aan artikel 44 van de Politiewet 1993. De regering is voornemens in deze nadere regelgeving de principes van een bedrijfsvoering op basis van een baten/lasten-stelsel als uitgangspunt te nemen.

Het derde lid is ontleend aan artikel 23 van het wetsvoorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 86

Dit artikel betreft het gebruik van de financiële middelen door de taakorganisaties. Nog afgezien van hun gesloten huishouding mogen de taakorganisaties hun financiële middelen niet aanwenden voor commerciële (neven)activiteiten. Niet als zodanig aan te merken activiteiten zijn taken die in het algemeen belang door de minister krachtens de wet zijn opgedragen. Het artikel gaat uit van de bestaande bevoegdheid van Railinfra-beheer tot het aangaan van leningen. Voor nieuwe leningen is de minister op grond van het vijfde lid bevoegd ontheffing te verlenen.

Artikel 87

Het onderhavige artikel is mede ontleend aan aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het derde lid is onder meer van belang voor de beoordeling van de naleving van (bekostings)voorwaarden en voor de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole. De kosten van het verstrekken van informatie ingevolge het vierde lid is geregeld in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur. Op grond daarvan kan voor het verstrekken van kopieën van documenten een vergoeding in rekening worden gebracht. Indien een vergoeding in rekening wordt gebracht voor het verstrekken van kopieën van ander materiaal dat gegevens bevat, bedraagt deze niet meer dan de kostprijs.

Artikel 88

Dit artikel is ontleend aan aanwijzing 124p, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 89

Overeenkomstig aanwijzing 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving is een taakverwaarlozingsbepaling opgenomen waarbij overeenkomstig die aanwijzing is aangeknoopt bij (het inmiddels overigens vervallen) artikel 115 van de Arbeidsvoorzieningswet. De taakverwaarlozingsregeling ter uitvoering van de voorgestelde bepaling maakt het mogelijk bijvoorbeeld een andere uitvoeringsorganisatie met een bepaalde taak te belasten.

Artikel 90

Het eerste lid maakt het mogelijk om in bijzondere situaties af te wijken van de hoofdsystematiek van de wet, waarin ten aanzien van hoofdspoorwegen de taken zijn opgedragen aan de Spoorwegbeheersorganisatie. Het is wenselijk dat er ruimte is om voor zeer specifieke gevallen, waarbij vooral gedacht wordt aan HSL en Betuweroute, een of meer van de bedoelde taken al dan niet tijdelijk op een andere wijze te laten uitvoeren. Voor HSL zou dit kunnen betekenen dat de minister wordt aangewezen als beheerder en de feitelijke uitvoering van het beheer bij contract opdraagt aan de zogenoemde HSL-infraprovider. Uiteraard zal de minister een dergelijk besluit niet nemen dan na goed overleg met de Spoorwegbeheersorganisatie.

Het tweede lid bepaalt met het oog op de in richtlijn 91/440/EEG gestelde voorschriften dat geen infrastructuurbeheerder¹ wordt aangewezen die niet voldoet aan die richtlijn.

¹ In de ruime betekenis die daarin in die richtlijn wordt gegeven, dus naast beheer in de zin van dit wetsvoorstel ook de capaciteits-toewijzing en verkeersleiding.

Het artikel voorziet voorts ten aanzien van de ingevolge het eerste lid aangewezen instanties in een inlichtingenrecht van en nadere regelgeving

door de minister alsmede in de mogelijkheid om (naast het intrekken van de aanwijzing) een voorziening te treffen ingeval van taakverwaarlozing.

Toezicht, handhaving en overige bepalingen

Artikel 91

Dit artikel voorziet in de aanwijzing van toezichthouders. Ten aanzien van de aanwijzing van toezichthouders vindt thans nader onderzoek en beraad plaats over de meest wenselijke positionering van het toezicht. Op dit punt kan bovendien worden verwezen naar het ter zake gestelde in de Kadernota railveiligheid. Ter zake van toezicht op de uitvoering zijn verschillende benaderingen denkbaar. In dit stadium kan worden volstaan met een verwijzing naar mijn opvattingen ter zake, zoals weergegeven in het rapport van de Algemene Rekenkamer, getiteld Toezicht op het spoor.¹

Artikel 92

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang zoals die thans in artikel 26 van de Spoorwegwet aan de minister is toegekend. Nu ook Spoorwegbeheersorganisatie met de uitvoering van publieke taken is belast, is deze handhavingsbevoegdheid ook primair aan dit bestuursorgaan toegekend. In de overgangperiode zal deze bevoegdheid bij Railned, Railinfrabeheer en Verkeersleiding berusten.

Artikelen 93 tot en met 101

Op advies van het college van procureurs-generaal is, mede gelet op het inmiddels vastgestelde kabinetsstandpunt «*Handhaven op niveau*» (Kamerstukken II 1999/2000, nr. 67) ten aanzien van een beperkt aantal in het wetsvoorstel strafbaar gestelde gedragingen de mogelijkheid opgenomen van het opleggen van een bestuurlijke boete. Overeenkomstig het kabinetsstandpunt zijn de onderhavige artikelen ontleend aan de in het voorontwerp voor de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht opgenomen regeling. De regeling in dit wetsvoorstel heeft een voorlopig karakter, in afwachting van de algemene regeling die in het vervolg van het wetgevingsproces van de vierde tranche zal worden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Op een enkel punt is de onderhavige regeling toegespitst op de situatie in de spoorsector, waarbij het in de regel ondernemingen zijn die overtredingen begaan, zowel Nederlandse als buitenlandse, en waarbij – in aansluiting op de bij strafvervolging toepasselijke geldboetes krachtens de Wet economische delicten – hoge boetebedragen van toepassing zijn. In verband daarmee zal geen boete worden opgelegd zonder de overtreder te horen.

Ten aanzien van de gevallen waarin een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, kan worden opgemerkt dat de toepassing van de bestuurlijke boete in plaats van strafrechtelijke afdoening zal kunnen leiden tot een doelmatigheidswinst: de minister stelt vast dat een spoorwegonderneming een wettelijk verbod heeft overtreden of niet heeft voldaan aan de verplichting een bepaald verslag toe te zenden en kan daar – als het ware in één beweging – de passende sanctie voor (doen) opleggen. De relatieve omweg via het strafrecht – bestuursorgaan maakt proces verbaal op, het openbaar ministerie kijkt dat, weegt af en doet vervolgens een transactieaanbod – heeft dan in de regel geen toegevoegde waarde. Gelet op het naar verwachting geringe aantal zaken, zal het bovendien niet de moeite lonen om binnen het strafrechtelijk apparaat de zeer specialistische deskundigheid op te bouwen die voor strafrechtelijke afdoening nodig is. Op basis van de in het kabinetsstandpunt *Handhaven op niveau* opgenomen indicaties voor de toepassing van de bestuurlijke boete

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 615, nrs. 1–2, blz. 41–42.

komen overtredingen van de vermelde artikelen in aanmerking voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Strafrechtelijke handhaving blijft in alle gevallen echter een mogelijkheid met het oog op de bijkomende straffen en de maatregelen die krachtens de Wet op de economische delicten kunnen worden opgelegd; ook zou het opleggen van de voorlopige maatregelen krachtens die wet onder omstandigheden zinvol kunnen zijn.

De voorgestelde sancties zijn ontleend aan de toepasselijke sancties uit de Wet op de economische delicten.

In de artikelen 97, vijfde lid, en 98, derde lid, zijn overeenkomstig de andere bestaande wettelijke regelingen van de bestuurlijke boete een taalhelp-bepaling opgenomen. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 15e, vierde lid, en 15f, tweede lid, van de Postwet.

Artikel 102

Dit artikel betreft de aanwijzing van opsporingsambtenaren. Dit zijn naast de met de opsporing van economische delicten belaste ambtenaren de ambtenaren die krachtens het tweede lid zijn aangewezen. Op gelijke wijze als in artikel 17, vierde lid, van de Wet op de economische delicten is bepaald, is de publicatieplicht van besluiten tot aanwijzing van opsporingsambtenaren geformuleerd overeenkomstig de sedert de eerste tranche van de Awb voor dergelijke bepalingen gangbare formulering.¹

Artikel 103

De in dit artikel voorgestelde sancties zijn onderverdeeld in drie niveaus. In het eerste lid staan de bepalingen genoemd waarop het laagste sanctieniveau van toepassing is. Daarbij is voor de sanctie, gesteld op de overtreding van het in artikel 4, vierde lid, gestelde voorschrift om medewerking te verlenen aan een ademonderzoek, aangesloten bij straf die op deze overtreding is gesteld in artikel 177, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

Op de in het tweede lid vermelde overtredingen, waarbij de veiligheid van het spoorwegverkeer in hoge mate in het geding is, is het zwaardere sanctieniveau van het tweede lid van toepassing.

Het hoogste sanctieniveau is opgenomen in het derde lid. Het betreft de op leggen straffen en de bijkomende straffen in verband met de overtreding van de bepaling in zake het gebruik van alcohol en (andere) rijvaardigheid beïnvloedende stoffen. Voor de hoogte van de strafmaat is aangesloten bij artikel 11.10 van de Wet luchtvaart.

Met het onderhavige wetsvoorstel, in het bijzonder zij gewezen op de artikelen 3 en 17 tot en met 20, wordt het bepaalde in de artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht overigens onverlet gelaten. Ten slotte zij opgemerkt dat overtredingen van bepalingen in de voorgestelde wet die in overwegende mate in de economische sfeer liggen, strafbaar zijn gesteld als economisch delict (zie artikel 124).

Artikelen 104 en 105

Deze artikelen betreffen de handhaving van de bepaling inzake het verbod van het gebruik van alcohol, drugs en (andere) rijvaardigheid beïnvloedende stoffen. Deze artikelen zijn – met uitzondering van de noodzakelijke redactionele aanpassing aan de terminologie van deze wet – letterlijk overgenomen van de artikelen 162 tot en met 163 van de Wegenver-

¹ Zie de modellen 30 en 37.

keerswet 1994 en behoeven als zodanig derhalve geen nadere toelichting. Ter zake van de betekenis van deze bepalingen zij verwezen naar de toelichting op artikel 4.

Artikel 106

De reguliere bestuursrechter is als onafhankelijke instantie in eerste aanleg belast met de toetsing van besluiten op grond van deze wet. Het voorgestelde artikel regelt wel dat, gelet op de benodigde expertise, de zaken zijn geconcentreerd bij de rechtbank Rotterdam. De noodzaak om zo nodig af te wijken van artikel 8:66 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort uit de ruimte die dat artikel biedt om de uitspraak met ten hoogste zes weken verlengen, dus in totaal, 12 weken, hetgeen strijdig zou kunnen zijn met richtlijn 95/19/EG.

Overwogen zal kunnen worden om in het kader van de toepassing van de bezwaarschriftenprocedure bij capaciteitstoewijzing gebruik te maken van een specifieke voorziening voor spoedbehandeling. Het OGV en Railion hebben aangegeven dit van belang te achten. Uiteraard bestaat de mogelijkheid in spoedeisende gevallen langs de gebruikelijke weg een voorlopige voorziening te vragen. Een wettelijk geregelde specifieke, snelle, arbitrageregeling, zoals door Railion in reactie op het voorontwerp werd gevraagd, wordt niet voorgesteld.

Artikel 107

Dit artikel regelt de grondslag voor het (kostendekkende) tarief voor vergunningen, ontheffingen en dergelijke. De begrote opbrengsten van de vergoedingen mogen voor elk van de betrokken bestuursorganen hun begrote uitgaven ter zake van de behandeling van de in het eerste lid bedoelde aanvragen en het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde besluiten en documenten niet te boven gaan. De vergoedingen mogen in totaliteit niet meer dan kostendekkend zijn. Er zal uiteraard op worden toegezien dat de kosten voor spoorwegondernemingen niet nodeeloos toenemen. Bij de uitwerking van de ministeriële regeling zal worden bezien of er aanleiding is om speciale regelingen te treffen voor organisaties van museumtreinen en dergelijke, zoals verzocht door Historisch Railvervoer Nederland.

Artikel 108

Bij een dynamische verwijzing naar bepalingen van een EG-richtlijn wordt afzonderlijk aangegeven vanaf welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende bepalingen van een EG-richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht. Het voorgestelde artikel regelt dit overeenkomstig aanwijzing 343 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ten aanzien van richtlijn 95/19/EG kan worden opgemerkt dat thans niet een wijziging, maar een vervanging van die richtlijn bij de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement aanhangig is. Het onderhavige artikel zal daaraan zo nodig worden aangepast.

Artikel 109

Dit artikel is ontleend aan onderdelen van artikel 32d van de huidige Spoorwegwet. Het artikel betreft de aanwijzing van keuringsinstellingen.

Artikel 110

Op basis van dit artikel kunnen voor de lokale en bijzondere spoorwegen regels worden gesteld over onderwerpen die betrekking hebben op het

gebruik of die de veiligheid van het verkeer betreffen. Daarnaast kunnen ook voorzieningen worden getroffen voor spoorverkeer dat zich beweegt over zowel hoofdspoorwegen als over bijzondere of lokale spoorwegen, zodat voorkomen wordt dat een bepaald soort spoorverkeer onnodig onder verschillende regimes valt. Zowel Railned als het OPV hebben hun zorg hieromtrent uitgesproken. In de uitvoeringsregelgeving zal worden bepaald wat het toepassingsgebied is van de desbetreffende voorschriften. Zo zullen voorschriften voor museumlijnen waarover stapvoets wordt gereden anders zijn of een andere toepassing behoeven dan voorschriften voor een particuliere spoorlijn waarover professioneel vervoer plaatsvindt, bij voorbeeld een spoorlijn die in een fabrieksterrein is gelegen.

Ten aanzien van de infrastructuur en de veiligheid voeren de decentrale overheden evenwel thans – binnen het kader van de eigen huishouding – taken op dit terrein uit. Bij de uitvoering van de voorgestelde bepaling zal in beginsel de bestaande invulling van de autonomie van decentrale overheden gehandhaafd worden. De betrokken gemeentebesturen houden vooralsnog hun verantwoordelijkheid voor de lokale tram. Mocht op termijn blijken dat het nodig is op bepaalde terreinen algemene regels te stellen, dan zal die regelgeving in overleg met decentrale overheden worden voorbereid. De betrokken besturen of een instantie die voor deze besturen representatief kan worden geacht zullen in de gelegenheid worden gesteld hun oordeel te geven omtrent voorgenomen ontwerpen van algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel, voor zover inhoudelijk nieuwe regels zullen worden vastgesteld.

Overwogen wordt om van deze bepaling tevens gebruik te maken teneinde het bestaande veiligheidsregime rond organisaties van museumlijnen en museumtreinen te continueren.

Artikel 111

Hoewel bijzondere spoorwegen en lokale spoorwegen in de regel niet onder de reikwijdte van de in dit artikel vermelde richtlijnen zullen vallen, kan dat ook niet geheel worden uitgesloten. Om die reden is bepaald dat die de bepalingen in die richtlijnen ook op bijzondere spoorwegen en lokale spoorwegen van toepassing zijn, voor zover zij onder de reikwijdte daarvan vallen. Daarmee is implementatie van die richtlijnen in de Nederlandse rechtsorde in elk geval verzekerd.

Artikel 112

De minister heeft voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het verkeer- en vervoerbeleid, en het opstellen van investeringsplannen onder meer behoefte aan vervoersprognoses en gegevens over gerealiseerd vervoer. De scheiding van vervoerders en infrastructuur, en het optreden van meer dan één vervoerder brengen mee dat deze informatie minder gemakkelijk beschikbaar is dan in de oude situatie van één ongedeelde NS-bedrijf. Vervoerbedrijven zullen voor hun eigen gebruik een deel van de gegevens waar de overheid behoefte aan heeft, verzamelen. De minister zal in zijn concrete vraagstelling in overleg met de vervoerders zoveel mogelijk trachten te voorkomen, dat door de vervoerders extra werk moet worden verricht voor het verzamelen of ordenen van informatie ten behoeve van de overheid. De vervoerder is voorts slechts gehouden die informatie te geven die hij feitelijk tot zijn beschikking heeft. De minister zal er bovendien tegen waken dat bedrijfsgevoelige informatie bekend wordt gemaakt aan concurrenten en anderen. In bijzondere gevallen kunnen vervoerders en minister overeenkomen de gegevens niet rechtstreeks, maar via een derde door te geven.

Artikel 113

Dit artikel is ontleend aan de huidige Spoorwegwet zoals deze wordt gewijzigd overeenkomstig het wetsvoorstel tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.¹

Voor zover dit noodzakelijk is ter beoordeling van het voldoen aan de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften kunnen gegevens betreffende het gedrag en de financiële draagkracht van bestuurders, het gedrag en de financiële draagkracht van een vergunninghouder, strafrechtelijke gegevens betreffende de bestuurders en de vergunninghouder, en de gezondheid van personeel op de trein worden verwerkt. De Spoorwegbeheersorganisatie is de verantwoordelijke voor de verwerking van de gegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens. Gegevens met betrekking tot een faillissement vallen in beginsel ook onder de gegevens betreffende de financiële draagkracht.

Buitengewone omstandigheden

De bepalingen van dit hoofdstuk zijn ontleend aan de artikelen 17 tot en met 24 en 50 tot en met 52 van de huidige Spoorwegwet. In het kader van de invoering van de voorgestelde wet zal het op het huidige artikel 51 van de Spoorwegwet gebaseerde reglement omtrent de aanwending van spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden worden gemoderniseerd. Ingevolge het voorgestelde artikel 150 zal genoemd reglement voorlopig blijven bestaan. In artikel 122 is een op de onderhavige bepalingen gebaseerde aanpassing van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden opgenomen.

Het voorgestelde artikel 118 is vergelijkbaar met artikel 9.4 van de Wet luchtvaart. Het bevat de bevoegdheid van de Minister van Defensie om aanwijzingen te geven aan de Spoorwegbeheersorganisatie.

Aanpassing en intrekking van andere wetten

Dit hoofdstuk bevat overwegend technische aanpassingswetgeving in verband met de totstandbrenging van een nieuwe Spoorwegwet. De bepaling inzake stoomlocomotieven in de Stoomwet (artikel 20) wordt met dit wetsvoorstel niet aangepast, aangezien in het kader van de integratie van de Stoomwet en de Wet op de gevaarlijke werktuigen in de warenwetgeving de Stoomwet zal worden ingetrokken. In dat kader zal ook worden bezien of behoefte is aan de thans in artikel 20 van de Stoomwet neergelegde uitzondering voor stoomlocomotieven.

Artikel 119

Dit artikel strekt tot het intrekken van de bestaande spoorwegwetgeving die door de voorgestelde nieuwe wet wordt vervangen.

De strekking van artikel 9a van de huidige Spoorwegwet komt niet terug in het onderhavige wetsvoorstel. Over het vervallen van dat artikel (voorheen artikel 32a van de huidige Spoorwegwet) kan het volgende worden opgemerkt. Het oorspronkelijke artikel 32a Spoorwegwet is bij wetswijziging van 14 juni 1930, Stb. 251 in de Spoorwegwet opgenomen. Bij wet van 2 juli 1928, Stb. 216, werd in het Wetboek van Koophandel de bepaling opgenomen dat uit alle geschriften uitgaande van een N.V. duidelijk de volledige naam van de vennootschap en de zetel moet blijken. Bij de totstandkoming van deze wijziging van de Spoorwegwet werden de volgende redenen gegeven om deze bepaling buiten toepassing te verklaren:

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 26 410, nr. 9, blz. 5-6.

- Op het gebruikelijke formaat van spoor- en tramwegkaartjes, waarmee het publiek vertrouwd is geraakt, past zo'n vermelding niet. De kaartjes zouden dan door een groter en minder praktisch model vervangen moeten worden waarbij dan ook de mogelijkheid van verwarring met plaatsnamen zou kunnen ontstaan.
- Voor het internationaal vervoer zijn bepaalde modellen voorgeschreven.
- De genoemde bezwaren gelden ook voor andere documenten die met de uitoefening van de dienst verband houden.
- Het voorschrift uit het Wetboek van Koophandel dat beoogt het publiek in te lichten en te vrijwaren tegen mogelijke verwarring, heeft voor spoor- en tramwegen minder betekenis vanwege het toezicht van overheidswege en de daarbij omtrent de openbaarheid gestelde voorschriften.

Als gevolg van wijziging van het Wetboek van Koophandel en het Burgerlijk Wetboek (BW) is bij wet van 8 april 1976, Stb. 229, in artikel 32a de verwijzing naar het Wetboek van Koophandel gewijzigd in een verwijzing naar artikel 2:75, eerste lid, BW. Later is daarbij nog een verwijzing naar artikel 2:186, eerste lid, BW opgenomen waarin dezelfde verplichting is opgenomen voor B.V.'s. Tenslotte is bij wijziging van 13 november 1997, Stb. 578, artikel 32a, voor zover het betreft documenten voor goederenvervoer, verhuisd naar artikel 9a van de Spoorwegwet. Voor het personenvervoer is een soortgelijke bepaling thans namelijk opgenomen in artikel 8:100, tweede lid, BW. In feite is sinds 1930, het tijdstip waarop het artikel aan de Spoorwegwet werd toegevoegd, materieel niets veranderd. Gezien het bovenstaande blijft in feite alleen de vraag over of het voor het goederenvervoer per spoor van belang is dat artikel 9a van de Spoorwegwet nog in stand blijft totdat een dergelijke bepaling in boek 8 van het BW (indien nodig) wordt opgenomen. De argumenten uit de bovengenoemde Memorie van Toelichting (die overigens sterk gericht waren op de kaartjes voor het personenvervoer) zijn niet meer steekhoudend. NS maakt voor de vervoersbewijzen tegenwoordig overigens ook geen gebruik van het bepaalde in artikel 8:100, tweede lid, BW, en vermeldt op de vervoersbewijzen de volledige naam, zetel en nummer van het handelsregister. Het verdwijnen van artikel 9a van de Spoorwegwet zou betekenen dat de goederenvervoerders op het spoor geen gebruik meer kunnen maken van de in artikel 9a Spoorwegwet gestelde uitzondering. De regering ziet in het licht van de oorspronkelijke bestaansredenen van het artikel ook geen grond meer om deze uitzondering te handhaven nu verschillende vervoerders op het spoor hun diensten aanbieden.

Ingevolge de zogenoemde Locaalspoor- en Tramwegwet¹ is thans voor de aanleg en de exploitatie van een locaalspoorweg, een stadsspoorweg of een tramweg een van rijkswege verleende concessie vereist. Naar aanleiding van de door het OPV ter zake gestelde vraag en de door de NS Groep gemaakte opmerking kan worden opgemerkt dat aan een op rijksniveau voorgeschreven concessiestelsel voor *aanleg* van lokale spoorwegen geen behoefte meer bestaat. Een zodanig concessiestelsel past bovendien bij gevallen waarin *vanwege particulieren* activiteiten worden verricht die van algemeen nut zijn, hetgeen bij de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur in de regel niet het geval is. Voor wat betreft de exploitatie van infrastructuur voor metro en tramwegen zal de voorgestelde Wet personenvervoer 2000 regels geven. Aan de Locaalspoor- en Tramwegwet en bestaat derhalve geen behoefte. Evenmin bestaat behoefte aan de in bedoelde wet thans opgenomen bepaling omtrent de ministeriële goedkeuring of vaststelling van de rechtspositie van het betrokken spoorwepersoneel. Datzelfde geldt voor de zogenoemde Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen², op grond waarvan het provinciaal bestuur vergunning kan verlenen voor de aanleg of instandhouding van lokaalspoor- en tramwegen. Om die reden kunnen deze wetten worden ingetrokken. Wel

¹ Wet van 9 juli 1900, houdende nadere regeling van den dienst en het gebruik van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd (Stb. 118).

² Wet van 15 december 1917, houdende voorschriften omtrent aanleg en instandhouding van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd, op wegen niet onder beheer van het Rijk (Stb. 703).

bestaat behoefte aan regelgeving inzake het gebruik van en de afsluiting van tram en metro, zoals deze thans krachtens de artikelen 4 en 4a van de Locaalspoor- en Tramwegwet zijn vastgesteld. Zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 150. Deze bepalingen zullen in stand worden gelaten, behoudens eventuele modernisering, waarbij het voorgestelde artikel 110 kan worden toegepast.

Ten aanzien van de zogenoemde Wet zwerfstromen¹ kan worden opgemerkt dat de regelgeving ter zake niet alleen in verschillende opzichten verouderd is, maar voorts uitsluitend van technische aard is. Regels ter zake van het onderwerp van zwerfstromen zullen zo nodig worden opgenomen in de regelgeving ter uitvoering van artikel 6.

Voor wat betreft de intrekking van de wet van 26 mei 1937 tot reorganisatie van het spoorwegbedrijf (Stb. 520), zij vermeld, dat de in die wet opgenomen machtigingsbepalingen een eenmalige werking hadden en nu zijn uitgewerkt. De krachtens artikel 6 van die wet aan de N. V. Nederlandse Spoorwegen verleende concessie, heeft formeel geen betrekking meer op het personenvervoer. De concessie heeft thans nog uitsluitend betrekking op het goederenvervoer per spoor. Nu aan het niet hebben van een concessie krachtens bedoelde wet geen rechtsgevolgen zijn verbonden, kan de desbetreffende wet worden ingetrokken en zal de aan de NS verleende concessie komen te vervallen, nu de wettelijke grondslag daarvan wordt ingetrokken.

Ten aanzien van de intrekking van de in het artikel vermelde wet van 11 juni 1998 zij opgemerkt dat de intrekking van die wet verband houdt met het gegeven dat artikel IV van die wet – welk artikel feitelijk is uitgewerkt – naar de huidige Spoorwegwet verwijst. Om onduidelijkheid over de betekenis van dat artikel te voorkomen, wordt ook die wet ingetrokken.

Artikel 120

De vaststelling van de netverklaring kan mogelijk zo concreet zijn dat er sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan de planning van regulier onderhoud. De hier voorgestelde wijziging omvat een door de Raad van State geadviseerde toevoeging aan de negatieve lijst, bedoeld in artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft tot gevolg dat de netverklaring van Awb-beroep wordt uitgesloten. Dit laat vanzelfsprekend de rechtsbescherming ten aanzien van besluiten inzake de toewijzing van capaciteit of inzake een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit onverlet.

Artikel 121

De rechtsmacht van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) is voor het merendeel van de besluiten gevestigd bij wet van 11 juni 1998, houdende wijziging van de Spoorwegwet (oud) ter implementatie van richtlijn nr. 95/18/EG en richtlijn nr. 95/19/EG (Stb. 1998, 374). Dit wetsvoorstel sluit daarbij aan door de behandeling van de aangegeven zaken in hoger beroep bij het CBB te leggen. Dit artikel strekt daartoe.

Artikel 122

Dit artikel bevat een aanpassing van de verwijzing naar de relevante bepalingen inzake buitengewone omstandigheden zoals deze thans worden opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

¹ Wet van 1 november 1924, houdende wettelijke maatregelen tegen aantasting van metalen voorwerpen in den bodem door zwerfstroom, afkomstig van spoorstaven van elektrische spoor- en tramwegen (Stb. 498).

Artikel 123

Dit artikel bevat een wetstechnische aanpassing in verband met de intrekking van de huidige spoorwegwetgeving.

Artikel 124

Dit artikel regelt de strafbaarstelling als economisch delict van de in het wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen die samenhangen met het optreden in het economisch verkeer. Aansluiting is gezocht bij de aanduiding als economisch delict van overtreding van bepalingen in de Wet personenvervoer 2000. Voor wat betreft de sanctie op overtreding van artikel 112, tweede lid, is aangesloten bij de sanctie die is gesteld op overtreding van de wetbepaling waaraan het artikel is ontleend, te weten het oorspronkelijke artikel 58 van de Elektriciteitswet 1998.¹

Artikel 125

De in de onderdelen A tot en met D voorgestelde wijzigingen van de Tracéwet bevatten aanpassingen aan de terminologie van het onderhavige wetsvoorstel. Geenszins is met deze aanpassingen bedoeld de werkingssfeer van de Tracéwet te wijzigen. De in de Tracéwet bedoelde landelijke spoorwegen vormen dus slechts een onderdeel van het spoorwegennet dat op grond van dit wetsvoorstel wordt aangemerkt als hoofdspoorweg.

In onderdeel E wordt de Tracéwet aangepast aan artikel 5 van dit wetsvoorstel. De wijziging maakt duidelijk dat een spoorweg onder verantwoordelijkheid van de Minister kan worden aangelegd, maar daarnaast ook door derden kan worden aangelegd met medewerking van de Minister.

Artikel 126

Dit artikel bevat terminologische aanpassingen van de Wet geluidhinder aan de Spoorwegwet.

Artikel 127

Ingevolge artikel 6 en volgende van de voorgestelde wet is thans voor alle spoorwegondernemingen die op de hoofdspoorwegen willen rijden het hebben van een bedrijfsvergunning verplicht gesteld. De wijziging van de Vestigingswet bedrijven 1954 betreft een aanpassing aan dit systeem van de Spoorwegwet.

Artikel 128

Deze wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 betreft een wetstechnische aanpassing; de verwijzing in die wet naar «beëdigde beambten en bedienden van de spoorweg» dient te vervallen.

Artikel 129

Met deze wijziging van artikel 183 van het Wetboek van Strafrecht wordt de bijzondere positie van «de bestuurders benevens de beëdigde beambten en bedienden van spoorwegdiensten» opgeheven. Dit hangt mede samen met het schrappen van de opsporingsbevoegdheid van beëdigde beambten en bedienden van spoorwegdiensten.

¹ Zie artikel 1, onderdeel 1°, van de Wet op de economische delicten; het bedoelde artikel 58 is overigens inmiddels gewijzigd.

Artikel 130

Dit artikel bevat een wetstechnische aanpassing alsmede het schrappen van een uitgewerkte overgangsbepaling waarin naar de (oude) Spoorwegwet wordt verwezen.

Artikel 131

Dit artikel bevat een aanpassing van de voorgestelde Wet personenvervoer 2000. De vergunning voor openbaar vervoer per trein wordt thans op grond van de Wet personenvervoer verleend indien de vervoerder voldoet aan de eis van betrouwbaarheid door het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag en indien de Minister heeft vastgesteld dat de wenselijkheid van het openbaar vervoer en het financieel belang van het Rijk met de vergunningverlening gediend zijn. De criteria «wenselijkheid van het openbaar vervoer» en «financieel belang van het Rijk» zijn marktregulerende criteria die worden vervangen door het stelsel van concessies en aanbestedingen op grond van de Wet personenvervoer 2000. Hoofdstuk 3 van de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet regelt de eisen die aan een onderneming worden gesteld. Het vergunningstelsel voor openbaar vervoer per trein in de voorgestelde Wet personenvervoer 2000 is daarmee obsoleet geworden en dient te worden geschrapt. Het onderhavige artikel strekt daartoe.

Voorts wordt artikel 35 van de Wet personenvervoer 2000 aangepast aan het gegeven dat voor de toelating van verkeer tot hoofdspoorwegen artikel 25 van een Spoorwegwet een regeling geeft.

Artikel 132

Dit artikel bevat een wetstechnische aanpassing van de voorgestelde Wet personenvervoer 2000 zoals die wet zal komen te luiden ingevolge de voorgestelde Concessiewet personenvervoer per trein. Met dit artikel wordt de verwijzing naar de geldende Spoorwegwet vervangen door een verwijzing die aansluit bij het onderhavige voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet.

Artikel 133

De rechtspositionele bepalingen krachtens hoofdstuk III van de Ambtenarenwet dienen niet op de bestuursleden van de Spoorwegbeheersorganisatie van toepassing te zijn; zij hebben krachtens de voorgestelde wet een eigen rechtspositieregeling. Dientengevolge behoeft artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet aanvulling.

Tijdelijke regeling van de uitvoering

Artikel 134

Dit artikel betreft de tijdelijke toedeling van taken en bevoegdheden van de Spoorwegbeheersorganisatie aan de bestaande taakorganisaties van de NS, te weten Railinfrabeheer, Railned en Verkeersleiding.

In het artikel worden, overeenkomstig de taakverdeling die was neergelegd in het voorontwerp en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van het wetsvoorstel, voor de overgangperiode tot 1 januari 2005 de taken en bevoegdheden van de Spoorwegbeheersorganisatie aan de verschillende taakorganisaties opgedragen. Als richtsnoer gelden de werkzaamheden die de taakorganisaties thans verrichten.

Er wordt voor de interim-periode tot 1 januari 2005 niet gedacht aan een algemene wettelijke aansturingrelatie *tussen* de taakorganisaties. Indien zich belangrijke geschilpunten tussen taakorganisaties voordoen zal het ministerie deze via de beleidsmatige aansturing dienen op te lossen. In de ministeriële regeling op grond van het derde lid kunnen nadere regels worden gegeven om in de overgangperiode eventuele bevoegdheidsconflicten of problemen met de onderlinge informatie-uitwisseling op te lossen. Het derde lid heeft dezelfde strekking als de oorspronkelijk in artikel 77 (oud) van het wetsvoorstel opgenomen grondslag voor algemene regels over de taakorganisaties. Op deze grondslag kunnen ook voorschriften worden gegeven die zich richten tot andere organen, personen of instellingen dan de taakorganisaties.

Ten aanzien van de tijdelijk taakverdeling kan het volgende worden opgemerkt.

De taken van de Spoorwegbeheersorganisatie vormen een gesloten huishouding. Zij zal dan ook geen (nieuwe) commerciële marktactiviteiten kunnen verrichten. Datzelfde geldt in beginsel voor de overgangperiode voor de taakorganisaties. De taakorganisaties zijn voor de overgangperiode bevoegd (en gehouden) tot uitvoering van andere in het algemeen belang door Onze Minister dan wel bij of krachtens wet aan hen opgedragen taken. Bij de overeenkomstige toepassing van artikel 73, derde lid, betreffende het opdragen van andere taken, zal aansluiting worden gezocht bij de regels die voor de rijksdienst zijn opgenomen in de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst.

Voor zover de taakorganisaties uit hoofde van bestaande (contractuele) verplichtingen activiteiten voor derden verrichten, zullen deze activiteiten zo spoedig mogelijk worden afgerond en beëindigd.

Opgemerkt zij dat ten aanzien van het innen van de gebruiks- en toewijzingsvergoeding, het geenszins uitgesloten, en wellicht juist zelfs zeer efficiënt zal zijn, mede met het oog op de taak van Railned bij de capaciteitstoewijzing, dat Railned de feitelijke inningswerkzaamheden zal gaan verrichten.

Binnen Railned is een aparte afdeling belast met spoorwegveiligheid. Het is niet wenselijk de positie van deze afdeling wettelijk te verankeren, zoals door Railned is gesuggereerd. Deze afdeling zal in de periode tot en met 1 januari 2005 wel een expliciete taak vervullen ter uitvoering van artikel 73, tweede lid, onderdeel a (de coördinerende taak ten aanzien van onder meer de veiligheid). In verband met een mogelijke rol van taakorganisaties bij de te onderzoeken oorzaken van ongevallen, kan het onderzoek op grond van artikel 72 worden opgedragen aan de daarvoor het meest in aanmerking komende taakorganisatie. Dat zal in de overgangperiode in de regel Railned zijn, waarmee de huidige praktijk gecontinueerd wordt, tenzij er bijzondere redenen aanwezig zijn om een andere uitvoeringsorganisatie met een onderzoek te belasten. Dit zou het geval kunnen zijn, indien het functioneren van Railned zelf onderwerp van onderzoek is.

Voor wat de taak van Verkeersleiding betreft, kan worden opgemerkt dat ook het feitelijk gebruik van de voor de taakuitoefening noodzakelijke productiemiddelen daartoe behoort. Voor zover niet voetstoots helder is wie de productiemiddelen van Verkeersleiding beheert, zullen ter zake nadere afspraken worden gemaakt.

In de tekst van het wetsvoorstel wordt in de aanduiding van de taakorganisaties door het weglaten van de aanduiding «NS» reeds vooruitgelopen op deze naamswijziging.

Artikel 135

Bij voortzetting van de uitvoering van de desbetreffende bestuurstaken met ingang van 1 januari 2005 heeft de Spoorwegbeheersorganisatie een publiekrechtelijke vormgeving. Met het oog daarop wordt tot dat tijdstip de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht ook buiten toepassing verklaard op de financiering van de taakorganisaties tot dat tijdstip, aangezien die titel naar de huidige tekst ook niet van toepassing is op de relatie tussen minister en een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorgaan.

Artikel 136

Het artikel sluit – met handhaving van de verslagverplichting ingevolge Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek – voor het jaarverslag zoveel mogelijk aan bij aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de jaarrekening wordt – uiteraard – een relatie gelegd met het desbetreffende werkprogramma.

Voor wat betreft de noodzaak om in het onderhavige artikel te vermelden dat een accountantsverklaring bij de jaarrekening wordt verlangd, zij opgemerkt dat naar aanleiding van het overleg met de Algemene Rekenkamer in dit artikel is bepaald dat de taakorganisaties hun jaarrekening aan de minister zenden.

Artikel 137

Deze bepaling betreft de mogelijkheid om voor derden nevenactiviteiten te verrichten. De voorwaarden waaronder deze activiteiten kunnen worden verricht, zijn mede ontleend aan het Besluit toetsingskader andere taken, dat geldt voor de uitvoeringsorganisaties op het terrein van de sociale zekerheid (vastgesteld op grond van artikel 50 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997).

Artikel 138

De in dit artikel bedoelde stukken dienen als basis voor het afleggen van rekening en verantwoording aan de minister. Het geheel omvat ten minste een overzicht van inkomsten en uitgaven (exploitatie-rekening), een balans, alsmede een toelichting op beide stukken. Voor de inhoud van deze stukken kan aansluiting worden gezocht bij de stukken die zijn gebaseerd op de bepalingen van de afdelingen 1 tot en met 6 van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Die bepalingen worden onverlet gelaten met het oog op de daarin geïmplementeerde bepalingen van Europese richtlijnen betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen¹. De inrichting van de begroting en van het eventueel aanvullend financieel verslag zullen op elkaar moeten worden afgestemd. Het (aanvullend) financieel verslag wordt zowel op zijn getrouwheid als op rechtmatigheid onderzocht.

Artikel 139

In concrete gevallen is de minister niet bevoegd de Spoorwegbeheersorganisatie (en derhalve ook niet de taakorganisaties in de interimperiode) aan te sturen. Hierop wordt in dit artikel een uitzondering gemaakt. Deze uitzonderingssituatie is aan de orde als de onpartijdigheid van een uitvoeringsorganisatie in een concreet geval in het geding kan komen, bijvoorbeeld omdat de feitelijke ontvlechting van de taakorganisaties uit het NS-concern nog niet voltooid is, of omdat – na de voltooiing van deze ontvlechting – gedurende een overgangssituatie met

¹ Onder meer de (vierde) richtlijn nr. 78/660/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1978 op de grondslag van artikel 54, lid 3, sub g, van het Verdrag betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen.

onderdelen van het NS-concern een gemeenschappelijke organisatiecultuur en historie wordt gedeeld. In klemmende concrete gevallen, waarin formele of informele banden zichtbaar worden of dreigen te worden, is de minister bevoegd te interveniëren.

De voorgestelde bepaling is restrictief geformuleerd, zodat de «regel» (zelfstandige taakuitoefening door taakorganisaties) niet door de «incidentele uitzondering» (aanwijzingen van de minister in concrete gevallen) kan worden vervangen. Een terughoudend gebruik van deze ministeriële bevoegdheid ligt zodoende in de rede en spoort ook met de toekomstige status van de taakorganisaties als zelfstandig bestuursorgaan. Toch is deze bevoegdheid nodig, in het bijzonder in de komende overgangperiode waarin nog weinig ervaring met het algemene aansturingsinstrumentarium van de Spoorwegwet kan zijn opgedaan.

Artikel 140

Dit artikel bevat een voorziening gedurende de interim-periode, waarin nog drie afzonderlijke organisaties bestaan.

Artikel 141

Als sluitstuk van de tijdelijke wettelijke taakomschrijving wordt met dit artikel bepaald dat een statutenwijziging een goedkeuring bij koninklijk besluit behoeft. Dit sluit ook aan bij de gedachte van een gesloten huishouding van de taakorganisaties.

Artikel 142

Als gevolg van de historisch gegroeide situatie is het voor de aanwijzing van hoofdspoorwegen van belang of Railinfrabeheer of Railinfratrust eigenaar is dan wel of het Rijk de (meeste) kosten van de aanleg voor zijn rekening heeft genomen en Railinfrabeheer de spoorweg thans beheert op kosten van de rijksoverheid. In die gevallen is geen sprake van een particuliere eigenaar van wie de eigendom of het bezit zou worden beperkt of aangetast door de aanwijzing als hoofdspoorweg. Ook voorafgaand aan de aanwijzing was er immers sprake van een publieke bestemming en beheer door een door de Staat bekostigde instantie. Het onderhavige artikel geeft een specifieke overgangsregeling in het kader van de invoering van de voorgestelde wet.

Artikel 143

Het verdelen van de taken van de Spoorwegbeheersorganisatie over drie afzonderlijke rechtspersonen brengt onduidelijkheid met zich over de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de bezitter van de spoorweg, voor zover deze als opstal kan worden aangemerkt. Dit artikel legt ter voorkoming van rechtsonzekerheid en onnodige procedures die aansprakelijkheid ondubbelzinnig bij Railinfrabeheer.

Artikel 144

Dit artikel bevat een horizonbepaling voor de publieke taakuitoefening door Railinfrabeheer, Railned en Verkeersleiding in hun huidige, privaatrechtelijke rechtsvorm. Per 1 januari 2005 treedt artikel 73, eerste lid, in werking, waarmee de Spoorwegbeheersorganisatie wordt opgericht. Gelijkijdig vervalt de tijdelijke taakuitoefening door de taakorganisaties. De taakorganisaties worden hiermee ontheven van hun bij en krachtens deze wet opgedragen taken en toegekende bevoegdheden.

Artikel 145

Dit artikel betreft de overgang van rechten en verplichtingen van de taakorganisaties naar de per 1 januari 2005 ingestelde Spoorwegbeheersorganisatie.

Artikel 146

Hiermee wordt een (gebruikelijke) regeling voorgesteld inzake de overgang van de archieven van de taakorganisaties naar de Spoorwegbeheersorganisatie.

Artikel 148

Deze overgangsregeling is ontleend aan artikel IX van de wet van 19 december 1996, tot wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met het omvormen van de met de inning van de omroepbijdragen belaste dienst van Koninklijke PTT Nederland N.V. tot een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan (Stb. 648).

Artikel 147

Dit artikel is geformuleerd overeenkomstig het ter zake voorgeschreven model in aanwijzing 124w van Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 149

Dit artikel legt de ontbinding van de taakorganisaties vast met ingang van 1 januari 2005. De vereffening van het vermogen zal door de werking van artikel 145 eenvoudig zijn.

Overige overgangs- en slotbepalingen

Artikel 150

De op de bestaande spoorwegwetgeving gebaseerde uitvoeringsregelgeving wordt ingevolge deze bepaling van een nieuwe wettelijke grondslag voorzien. Een uitzondering daarop vormt het RDHL. Die regeling wordt in elk geval vervangen door nieuwe regelgeving, ter uitvoering van de voorgestelde wet.

Voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wet zullende de desbetreffende, bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regelingen door middel van een aanpassingsbesluit in wetstechnisch en redactioneel opzicht worden aangepast aan de nieuwe regelgeving. Datzelfde geldt voor enkele andere algemene maatregelen van bestuur die in het kader van deze herziening van de wetgeving wetstechnisch moeten worden aangepast, zoals de Bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994. Het vervangen van het in het artikel bedoelde, sterk verouderde, Reglement omtrent de aanwending van spoorwegen en spoorwegmaterieel in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden zal in overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat op korte termijn (door de Minister van Defensie) ter hand worden genomen.

In het kader van de invoering van de voorgestelde wet zal in beginsel ook het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) worden aangepast. De daarin opgenomen bepalingen betreffen de rechtsverhouding tussen de vervoerder en de reiziger dan wel degene die goederen doet vervoeren, zullen daarbij worden herzien. Het gaat hierbij om algemene voorwaarden voor het vervoer van reizigers, handbagage, fietsen, bromfietsen en

andere voorwerpen, het vervoer als vrachtgoed en als expresgoed, het vervoer van levende dieren, van lijken en de behandeling van gevonden, niet opgevraagde en overbevonden goederen. De in het ARV opgenomen civielrechtelijke regeling van het goederenvervoer per spoor blijft aldus vooralsnog gehandhaafd totdat ook dit onderwerp in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek zal zijn geregeld.

Artikel 151

Artikel 34 van de Spoorwegwet (oud) vormt op één punt een bijzondere regeling ten opzichte van de algemene noodwegregeling in artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. De eigenaar was op grond van dat artikel geen schadevergoeding ten gunste van de spoorweg verschuldigd. In 1960 werd er al voor gepleit om uitwegen überhaupt niet toe te staan. Daar is voor wat betreft nieuwe spoorwegen ook wel wat voor te zeggen. Dan zou echter artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing moeten worden verklaard ten aanzien van spoorwegen. Zo ver wil de regering thans niet gaan. Het aan artikel 34 van de Spoorwegwet ontleende recht wordt door middel van deze overgangsbepaling in stand gelaten. Voor nieuwe spoorwegen zal artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn.

Artikel 152

Met deze bepaling wordt bereikt dat alle bestaande vergunningen met betrekking tot het verrichten van openbaar vervoer per trein verleend krachtens de Wet personenvervoer op termijn komen te vervallen dan wel worden vervangen door een nieuwe vergunning krachtens artikel 26 van deze wet. De bestaande vergunningen en erkenningen geven recht op deze overgangsregeling, maar geven overigens geen aanspraak op een concessie of toewijzing van capaciteit.

Artikel 153

Door middel van het eerste lid van deze bepaling blijven de geldige exploitatievergunningen die op grond van de Spoorwegwet zijn verleend, hun geldigheid behouden. Omdat de eisen van de exploitatievergunning en de bedrijfsvergunning aan elkaar gelijk zijn, is het niet nodig dat de houders van een exploitatievergunning opnieuw een vergunning aanvragen.

Het tweede lid regelt dat aanvragen voor een exploitatievergunning krachtens artikel 29a van de huidige Spoorwegwet, die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in behandeling zijn, worden aangemerkt als aanvragen om een bedrijfsvergunning krachtens artikel 26. Ook hierdoor is het niet nodig opnieuw een vergunning aan te vragen.

Artikel 154

Dit betreft een overgangsbepaling ten behoeve van de invoering van hoofdstuk 3. Concessies, verleend op grond van de in het voorgestelde artikel bedoelde wet, kunnen immers ook betrekking hebben op lokaal-spoorwegen (en in theorie ook stadsspoorwegen en tramwegen) die op grond van de voorgestelde wet als hoofdspoorwegen zullen worden aangemerkt.

De strekking van deze overgangsbepaling komt overeen met artikel 153.

Artikel 155

Dit artikel bevat een overgangsbepaling voor bestaande spoorweginfrastructuur.

Artikel 156

Dit artikel bevat een overgangsregeling voor voertuigen en onderdelen of uitrusting daarvan dat in overeenstemming met de bestaande wettelijke voorschriften wordt gebruikt op de hoofdspoorweg. Met ingang van de dag waarop de artikel 34 en 37 in werking treden, wordt het in gebruik zijnde materieel, aangemerkt als goedgekeurd in de zin van dat artikel. Dit overgangsrecht is in overeenstemming met de richtlijnen 96/48/EG en 2000/00/EG.

Artikel 157

Dit artikel bevat een overgangsregeling voor de vaststelling van een werkprogramma en een begroting voor de taakorganisaties.

Artikel 158

Dit artikel regelt de nieuwe grondslag voor reeds onder de huidige Spoorwegwet (zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van de Concessiewet) verleende meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit.

Artikel 159

Dit artikel bevat een overgangsbepaling voor instanties die onder het regiem van de huidige Spoorwegwet zijn erkend als aan te melden instantie.

Artikel 161

De in redelijkheid te verwachten datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wet is vooralsnog 1 januari 2002. Ter voorbereiding van de invoering van de voorgestelde wet zullen, mede ter uitvoering van het regeerakkoord, de aandelen in het maatschappelijk kapitaal van de taakorganisaties van de NS per 1 januari 2001 worden overgedragen aan de staat (de zogenoemde ontvlechtingsoperatie). Deze overdracht is randvoorwaarde voor de inwerkingtreding van de voorgestelde nieuwe wetgeving. Het voornemen is de voorgestelde wet geheel in werking te laten treden. Het voorgestelde artikel maakt het (in relatie tot artikel 95) evenwel mogelijk om de nieuwe spoorwegwetgeving gefaseerd in te voeren op een naar systematiek vergelijkbare wijze als de invoering van de Telecommunicatiewet (zie artikel 20.17 van die wet).

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Bijlagen bij de Memorie van Toelichting¹

- A. Advies van de Algemene Rekenkamer
- B. Reactie Minister van Verkeer en Waterstaat
- C. Advies van het College van Procureurs-generaal
- D. Resultaten van de consultatie van het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat
- E. Rapport van bevindingen van het Overlegorgaan Goederenvervoer

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.